



LUND UNIVERSITY

Kollektivtrafikorganisation i Sverige. Regionerna blir färre men större – spelplanen förändras.

Wretstrand, Anders; Danielson, Hans; Nordell, Olof

2012

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Wretstrand, A., Danielson, H., & Nordell, O. (2012). *Kollektivtrafikorganisation i Sverige. Regionerna blir färre men större – spelplanen förändras*. (Bulletin 282 / 3000; Vol. Bulletin 282). Lunds universitet, LTH, institutionen för teknik och samhälle, trafik och väg.

Total number of authors:

3

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Bulletin 282 - 2012
Trafik & väg
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds universitet

Kollektivtrafikorganisation i Sverige

Regionerna blir färre men större –
spelplanen förändras

Anders Wretstrand
Hans Danielson
Olof Nordell



Kollektivtrafikorganisation i Sverige

Regionerna blir färre men större –
spelplanen förändras

Anders Wretstrand

Hans Danielson

Olof Nordell

Bulletin 282

Institutionen för Teknik och samhälle, LTH

Lunds universitet, 2012

Rapport

CODEN:LUTVDG/(TVTT-3228)/1-127/2012

Lunds Tekniska Högskola,
Institutionen för Teknik och samhälle,
Trafik och väg, 282

ISSN 1653-1922

Author: Anders Wretstrand
Hans Danielson
Olof Nordell

Title: Kollektivtrafikorganisation i Sverige. Regionerna blir färre men större – spelplanen förändras

Year: 2012

Keywords: Kollektivtrafik, organisation, trafikhuvudman, regional, lokal, regional kollektivtrafikmyndighet, THM, RKTm

Citation: Anders Wretstrand, Hans Danielson, Olof Nordell.
Kollektivtrafikorganisation i Sverige. Regionerna blir färre men större – spelplanen förändras. Lund, Lunds universitet, LTH, Institutionen för Teknik och samhälle. Trafik och väg 2012, 282

Abstract:

Rapporten behandlar organisation av svensk kollektivtrafik, institutionella förutsättningar och historisk bakgrund till de omvandlings- och bevarandeprocesser som pågår idag. De avtalstyper som existerar mellan länstrafikansvariga beskrivs utförligt.

Trafik och väg
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola, LTH
Lunds Universitet
Box 118, 221 00 LUND

Transport and Roads
Department of Technology and Society
Faculty of Engineering, LTH
Lund University
Box 118, SE-221 00 Lund, Sweden

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	5
Inledning	9
Transportpolitiska mål	10
Nya regioner	11
Förändrad spelplan.....	12
Syfte, avgränsning och metod.....	13
Ny regional indelning.....	15
Nuvarande struktur	15
Administrativ region.....	15
Regional utveckling.....	16
Trafik- och bebyggelseplanering	16
Kollektivtrafik	17
Respons.....	18
Regional organisation	20
Kollektivtrafikorganisation	23
Avtal i praktiken - generellt	23
Teoretiska aspekter på avtal och avtalsformer.....	30
Avreglering.....	34
Avtal i praktiken - Sverige.....	38
Kollektivtrafik - historik.....	45
Från spår till hjul till spår	46
Före andra världskriget.....	47
Efter andra världskriget	48
1978 års Trafikhuvudmannalag.....	54
1985 års beslut - partiell avreglering av busstrafiken 1989.....	57
1988 års trafikpolitiska beslut.....	61
Statliga strukturaffärer	63

Partiell avregleringen av långväga busstrafik 1992.....	64
Långväga busstrafik – skadeprovningen mot SJ slopas 1998	64
Samordning av samhällsbetalda resor.....	66
Ny trafikhuvudmannalag 1997.....	67
Trafikhuvudmännen och järnvägspolitiken.....	68
Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen.....	71
Ansvar för lokal och regional trafik.....	71
Landstingets och/eller kommunernas ansvar?.....	73
Organisationsform	74
Renodlat landstingskommunalt huvudmannaskap – Modell 3.....	75
Ägarbidrag (skattefinansiering).....	77
Ägarstyrning.....	81
Tillämpning – exempel.....	83
Mål och styrning.....	83
Enkätstudie – kommuner och landsting	87
Resultat, sammanfattning.....	87
Diskussion	95
Mål	95
Organisationens betydelse för målstyrning.....	97
Slutsatser	107

Förord

Denna rapport ingår som en del av projektet ” Trafikhuvudmannaskap: om länstrafikansvar, organisationsform och konsekvens för kollektivtrafiken”, finansierat av Vinnova inom ramen för forskningsprogrammet Framtidens Personresor. Flera personer har varit involverade, och jag vill rikta ett stort tack till dessa. Framför allt vill jag tacka Emma Gretzer på Vinnova som visat stort intresse och varit ett stort stöd när det har gällt att genom föra seminarier och workshops i Stockholm.

Hans Danielson har varit ansvarig för insamling och analys av data från olika trafikhuvudmän. Baserat på dessa data har han gett ett antal rekommendationer vad gäller för och nackdelar med olika organisationsmodeller. Olof Nordells medverkan har varit helt avgörande för att sätta dagens situation i historiens ljus. Tilläggas bör naturligtvis att finansiären inte tagit ställning till framförda åsikter, slutsatser och resultat.

Lund, 2012

Anders Wretstrand

Sammanfattning

Syfte och genomförande

För snart 10 år sedan började arbetet som skulle landa i den s.k. ansvarsutredningen. Den föreslog bildandet av nya storregioner (regionkommuner): myndigheter med likartad geografisk indelning, regionsjukhus, minst ett universitet, invånarantal över 500,000 etc. De till 2030 prognostiserade arbetsmarknadsregionerna skulle utgöra byggstenar i regionindelningen. Dessutom, eftersom det idag sker betydande pendling över länsgränserna, skulle gränserna kännas ”naturliga”.

Med utgångspunkt från större regioner, samt de slutsatser som dragits i projektet KollFramåt, formulerades projektet. Hur skulle lokal och regional kollektivtrafik organiseras i de nya storregionerna? Vilka slutsatser kunde dras från strategisk och organisatorisk tillämpning av gällande kollektivtrafiklagstiftning? Dock skulle det snabbt visa sig att den tämligen statiska omvärlden skulle förändras under projektets gång. Avreglering av långväga persontrafik på spår, bildandet av Transportstyrelsen, Trafikverket, diskussionen om höghastighetsjärnväg och fördubbling, samt slutligen förslag till en ny kollektivtrafiklag påverkade den empiriska spelplanen avsevärt. Slutredovisningen har därför fått karaktären av en nulägesbeskrivning med historisk tillbakablick, där de grundläggande aspekterna avseende strategisk, taktisk och operationell verksamhet beskrivs i termer av existerande avtalsmodeller.

Baserat på omfattande litteraturstudier, kvantitativa studier av ägarnas (kommuner och landsting) uppfattningar, studier av befintliga ägaravtal och entreprenörsavtal, diskussionsseminarium samt kvalitativa intervjuer av olika aktörer presenteras fördelar och nackdelar med dagens organisationsstruktur. Element i denna struktur som beaktats är: ägarinflytande, ägaravtal, kontraktsformer, trafikstruktur och resandeutveckling. Analysen har gjorts mot bakgrund av den historiska utvecklingen, länens geografiska förutsättningar och framtida regionala strukturer.

Resultat

Resultaten visar att det givetvis innebär stora svårigheter att föreslå en ”bästa” organisationsmodell. Däremot kan man dra vissa slutsatser beroende på länens struktur (storlek, befolkningstäthet, regional balans, flerkärnighet, förekomst av regionalstågssystem). Likheter och skillnader visas, och rekommendationer ges mot bakgrund av bildande av nya storregioner. Fördjupade studier har skett av de regionbildningar som redan finns idag. Vidare visar resultaten på att dagens konsortialavtal ofta inte har inbyggda incitament, dvs. mål kopplade medel. Avtalen syftar i regel inte till att utveckla trafiken, utan är bara en modell för tillskottsfordelning.

Sammanfattning

Sett mot bakgrund av dagens diskussion om en kraftig satsning på kollektivtrafik för en hållbar utveckling bör rimligtvis även den organisatoriska strukturen på ägarnivå stödja en sådan utveckling, eller åtminstone inte motverka den.

Mycket tyder idag på att den s.k. Skånemodellen kommer att få visst genomslag. Den medger sammanslagning av tidigare huvudmän, men skatteväxlingseffekter måste beaktas. Utjämningsystemet kan leda till att kommuner med sämre utbud missgynnas. En möjlig lösning här är att använda taxesystemet som en regional ”utjämningsfaktor” för att kompensera, genom att subventionera långa resor och minska zonstorlek i områden med hög befolkningstäthet. Modellen har vidare en mycket enkel fördelningsmodell, och den framtida myndigheten kan lägga resurser ”där de gör mest nytta”: starka stråk med långsiktiga trafikstrategier. Man bör observera att ett tydligt avtal med kommunerna krävs för att bibehålla regional balans, och att ett lokalt engagemang krävs för både stadstrafik och ”svag trafik”.

Mot bakgrund av den rådande diskussionen om ett ökat marknadstillträde diskuteras även entreprenadavtalen. Kollektivtrafiken i Sverige står sannolikt inför en viss organisatorisk omvandling, där entreprenörerna successivt ges ökat inflytande över taktiska/strategiska processer. Studien visar på exempel där effekterna av prestationsbaserad ersättning kan orsaka konflikter då förändrat tillskott skall fördelas. Tillämpning av nettoavtal, trafikkoncession eller fritt tillträde kan eventuellt bidra till ökad inre och yttre effektivitet.

Slutrapporten kan tjäna som läst underlag i fortsatta diskussioner. Lärdomar från den historiska utvecklingen är viktiga att dra. Idag pågår intensiva diskussioner hur de länstrafikansvariga skall bilda sina regionala trafikmyndigheter, samt hur det samhälleliga åtagandet (i form av s.k. trafikplikt) på bästa sätt skall samspela privata aktörer/system. Med tanke på den breda uppslutning som Fördubblingsprojektet har skapat, är det av vikt att förstå vilka barriärer som organisationsstrukturen kan skapa. Det handlar både om samordnad bebyggelse-/infrastrukturplanering, trafikslagsövergripande planering samt inte minst att bättre förstå och tillvarata privata aktörers drivkrafter.

Ökat resande?

Genom ökad kännedom om de begränsande såväl som stödjande strukturer som den underliggande organisatoriska strukturen medger, kan effektiviteten i den lokala och regionala kollektivtrafiken öka. Det är viktigt att betona att en betydande andel av tillskottet till kollektivtrafiken går till ett resande som inte kan fördubblas, och att fördelningen ser olika ut beroende på typ av län. Icke desto mindre står det klart att en koppling mellan övergripande trafikstrategi för länet och en satsning på ökade resurser där de gör mest nytta otvetydigt leder till ett ökat resande.

Sammanfattning

Övrigt

I mångt och mycket innebär den nya lagstiftningen att morgondagens organisationsstruktur kommer att gå i riktning mot ett regionalt perspektiv, samtidigt som innovation drivs via ett ökat inslag av privatisering. Både planerare och utförare har dock fortsatt nytta av att ta till sig ökad kunskap om organisationens betydelse.

Sammanfattning

Inledning

AB Storstockholms Lokaltrafik är med start år 1967 landets första trafikhuvudman. Ett par år senare bildades trafikhuvudmannen i Örebro. I Göteborgsområdet fick Göteborgsregionens kommunalförbund i mitten av sjuttioalet ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i Göteborg och grannkommunerna. Trafikhuvudmannareformen 1979 skapade länstrafikansvariga och trafikhuvudmän i alla län. Fram till 1989 hade trafikföretagen kvar sina linjekoncessioner och trafikhuvudmännen var tvungna att köpa trafik från dessa företag. År 1989 övergick alla koncessioner till trafikhuvudmännen och de kunde starta upphandling av trafikentreprenörer. Upphandlingarna ledde till stora förändringar. I stort sett alla kommunala trafikföretag försvann. De statliga trafikföretagen slogs ihop och privatiserades. Dagens system regleras till och med år 2011 enligt Lag 1997:734 om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Enligt lagen finns det i varje län en länstrafikansvarig vars uppgift sköts av en trafikhuvudman. Från och med 2011-01-01 kommer Lag 2010:1065 att gälla. Lagen är en anpassning till EU-direktivet 2004/17/EG från den 31 mars 2004. Enligt denna kommer landstinget och kommunerna i ett län fortsatt att ansvara för kollektivtrafiken i länet. En skillnad är att skall bilda en trafikmyndighet som måste vara en nämnd. Trafikmyndigheten skall göra ett trafikförsörjningsprogram och utlysa s.k. allmän trafikplikt. Lagen öppnar också upp för att privata företag i egen regi kan utföra kollektivtrafik inom ett län. Denna utredning kommer inte närmare att behandla konsekvenser av den nya lagen.

Kollektivtrafiken i Sverige kan sägas ha två huvudsyften. Det första är att vara ett reellt alternativ till bilen i resrelationer med konkurrenskraftiga restider. Det andra är att erbjuda en grundläggande tillgänglighet för människor som inte har möjlighet att resa på annat sätt. De största resandegrupperna i denna kategori är grundskole- och gymnasieelever, sjukrese-, färdtjänst samt personer som inte har tillgång till bil. För att uppfylla det första syftet krävs snabb och tät trafik koncentrerad till starka stråk och för det andra syftet en yttäckande trafik. Av ekonomiska skäl blir den andra typen ofta gles. Ett stort dilemma är att de två uppgifterna är svåra att kombinera i samma produkt. Det andra dilemma är antingen att marginalkostnaden för en resa är lägre än genomsnittskostnaden, eller att marginalkostnaderna i trafikproduktionen oftast är högre än biljettintäkten för en tillkommande resa. Detta innebär att det är företagsekonomiskt lönsamt att producera ett något lägre utbud än vad som efterfrågas av resenärskollektivet. Dessa två uppgifter och dilemman är grunden till trafikhuvudmännens och finansieringsmodellernas existens. Den nya lagen kommer inte att ändra dessa grundläggande problem.

Därutöver finns det naturligtvis andra fördelar med kollektivtrafiken som ett medel för att uppnå de transportpolitiska målen: yttnålhet, hållbarhet, attraktiva städer, regional

utveckling m.m. På senare år har man betonat de senare kvaliteterna. Kvarstår dock att dessa aspekter inte var centrala då dagens organisatoriska struktur skapades. Det skulle eventuellt kunna vara en av förklaringarna till att kollektivtrafiken snart går in i en ny organisatorisk era – dagens struktur är helt enkelt föråldrad.

Transportpolitiska mål

Det är många förändringar som påverkar den framtida kollektivtrafiken bl.a. klimatfrågan och mikrotillgängligheten. Klimatberedningens förslag till mål och handlingsplan för 2020 kommer att styra utvecklingen både vad avser drivmedel i fordonen och resandefördelning mellan privatbilism och kollektivtrafik. Det finns ett förslag till ett nytt mål i transportpolitiken (SIKA, juni 2008) för hållbar. (Infört 2009?)

De transportpolitiska målen från 1998 skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. De skall styra utvecklingen mot:

- ett tillgängligt transportsystem
- hållbar regional utveckling
- hög transportkvalitet
- ett jämställt transportsystem (2001)
- säker trafik
- en god miljö

De nya målen från 2009 skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. De är uppdelade i funktionsmål och hänsynsmål.

Funktionsmålen för tillgänglighet säger att:

- Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet.
- Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Tillgänglighet avser alltså både s.k. makrotillgänglighet och mikrotillgänglighet. Med makrotillgänglighet menas att det skall gå att resa mellan olika delar av hela landet. Mikrotillgänglighet är att alla människor oavsett ålder, funktionshinder etc. skall kunna bruka transportsystemet.

Inledning

Hänsynsmålen avser säkerhet, miljö och hälsa och säger att:

- Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

Målen avser både internt i systemet och dess externa påverkan.

De nya målens utgångspunkt är att:

- Resans värde ligger i dess funktion – som utförs med hänsyn till förutsättningar i omvärlden
- Beroendet av fossila bränslen skall ha upphört till år 2030
- Ökad användning av IT för att öka trafiksäkerheten
- Trafiksäkerhetsmål avser för alla trafikslag
- Folkhälsoaspekten betonas

Nya regioner

Sverige står på sikt inför en stor förändring även av sin regionala organisation. I ansvarskommitténs slutbetänkande föreslås inrättandet av 6-9 regionkommuner, vilka ersätter dagens 21 landsting. Förutom ett övertagande av ansvaret för hälso- och sjukvården ges regionkommunerna ett samlat uppdrag inom regional utveckling och tillväxt. Parallellt organiseras staten om i 6-9 nya län vilka sammanfaller med regionkommunerna. Dessa blir också grundmodellen för indelningen av statliga myndigheter. Den nya organisationen, i vilken dagens 21 län och landsting ersätts med en ny indelning, kommer att tidigast beslutas efter valet år 2014. När denna utredning startade år 2007, var målet att den nya regionindelningen skulle vara genomförd senast år 2014.

Regionkommunen skall engagera sig inom vitt skilda områden som har betydelse för regionens utveckling och tillväxt, t ex näringslivsfrågor, infrastruktur och kollektivtrafik. Antalet primärkommuner kommer troligen fortsatt att vara ca 290 st, men kommittén betonar vissa problem som mindre och glesbefolkade kommuner har framför sig. Samverkan mellan kommuner bör därför underlättas liksom frivilliga kommunsammanläggningar.

En sådan stor förändring av den regionala organisationen kommer sannolikt att kräva en ny, eller åtminstone anpassad THM-organisation. Behovet av ett brett anslag för kollektivtrafikplaneringen har, redan innan denna strukturförändring sjösatts, tidigare gjort sig påmind. Det finns bl.a. tecken som tyder på att det ökande regionala resandet kräver organisationsförändringar. De senaste åren har omfattande regional tågtrafik

Inledning

byggts upp i både Mälardalen, Västra Götaland och framförallt södra Götaland med Stockholm, Göteborg och Malmö som noder. Då den täcker såväl läns- som nationsgränser, förutsätts ett välutvecklat samarbete (med tydliga roller) mellan flera THM, Trafikverket, statliga SJ och andra tågoperatörer.

Sammanläggningen kommer troligtvis att resultera i att områden med olika kollektivtrafikstandard slås samman. Det kommer att medföra att skattebetalarna i områden med sämre kollektivtrafik subventioner skattebetalarna i områden med bättre trafikstandard.

Förändrad spelplan

Sedan detta projekt startade har mycket hänt. Vi har fått en ”avreglering på spåret”, Trafikstyrelsen och Trafikverket har bildats, och utredningar om höghastighetsbanor har genomförts. Branschen har kraftsamlat kring målen att fördubbla resandet med kollektivtrafik till år 2020 och på sikt fördubbla trafikslagets marknadsandel. Sist men inte minst påbörjades under projektets gång en utredning om förändrad lagstiftning på kollektivtrafikområdet. Det är ingen större överdrift kring påståendet att intresset för denna utredning var tämligen stort. När både delbetänkande och slutbetänkande från SOU 2009:39 nådde allmänheten gick debattens vågor höga. Under framtagandet och även i utredningens efterdyningar var det i stort sett omöjligt att diskutera dagens kollektivtrafikorganisationer utan att beröra Lundinutredningens förslag om det s.k. marknadstillträdet. ”Går det verkligen att låta marknaden ta hand om systemet? Kommer man inte att plocka russin i kakan?”

Detta brus resulterade i att frågan om nya storregioner, som är väl så dramatiska i ett lokalt och regionalt perspektiv, kom lite i skymundan. Så småningom skulle det dock visa sig att propositionsförfattarna tagit visst intryck från olika läger i branschen. En del förslag från utredaren behölls, medan andra justerades eller ströks. Framförallt frågan om att ”söka marknaden” i ett första skede prioriterades ned i förhållande till den roll som den nya trafikmyndigheten skall ges. I skrivandes stund är det oklart vilka konsekvenser den nya lagen SFS 2010:1065 kommer att få. Ett rimligt antagande är dock att frågan om mål med verksamheten kommer att få en framskjuten placering. Vad skall vi ha kollektivtrafiken till? Vidare kommer vi troligen att få se ett ökat antal avtalskonstruktioner som överlåter mera inflytande över ”produkten eller tjänsten kollektivtrafik” till utföraren, läs entreprenören. Slutligen kommer vi att få se marknadsinitiativ som vi kanske inte hade räknat med. Nu blir det tillåtet att bedriva lokal och regional kollektivtrafik, kommersiellt och utan styrande krav från en trafikhuvudman. Om dessa initiativ kommer att tas i tätort, i pendlingskommuner eller på landsbygd återstår att se.

Syfte, avgränsning och metod

Mot bakgrund av ovanstående justerades syftet med projektet, och det specifika syftet med föreliggande rapport är att ge en nulägesbeskrivning med historisk tillbakablick, där de grundläggande aspekterna avseende strategisk, taktisk och operationell verksamhet beskrivs i termer av existerande avtalsmodeller. Tanken är också att rapporten skall fungera som undervisningsmaterial i ämnet kollektivtrafikens organisation. Därför innehåller den viss information som kan uppfattas som om den låg aningen vid sidan om fokus.

Baserat på omfattande litteraturstudier, kvantitativa studier av ägarnas (kommuner och landsting) uppfattningar, studier av befintliga ägaravtal och entreprenörsavtal, diskussionsseminarium samt kvalitativa intervjuer av olika aktörer presenteras fördelar och nackdelar med dagens organisationsstruktur. Element i denna struktur som beaktats är: ägarinflytande, ägaravtal, kontraktsformer, trafikstruktur och resandeutveckling. Analysen har gjorts mot bakgrund av den historiska utvecklingen, länens geografiska förutsättningar och framtida regionala strukturer.

Först ges en inblick i tankarna kring ansvarsutredningen. Sedan ges en allmän orientering kring kontrakt och avtal. Därefter ges en omfattande beskrivning av organisationsutvecklingen under 1900-talet. Beskrivningen ger implicit förklaringar till läget idag: under vilka premisser formulerades tidigare lagstiftning, och på vilket sätt uppfattar man att organisatoriska lösningar plötsligt blir föråldrade?

Historien leder in på de tillämpningar av lagstiftningen som är synliga i dagens lokala och regionala kollektivtrafik. Kvalitativa och kvantitativa intervjuer får illustrera hur politiker och tjänstemän uppfattar sin och andras situation. Slutligen görs ett antal reflektioner i ett avslutande diskussionskapitel.

Ny regional indelning

Regionfrågan har diskuterats och utretts sedan 1960-talet. Ett flertal statliga utredningar, propositioner, regionala och lokala utredningar har gjorts för att diskutera och lösa de problem som varje tidsepok identifierat. Några exempel är SOU:1968:47, Regionutredningen (SOU:1992:63), Regionberedningen (SOU:1995:27) och Regionkommittén (SOU:2000:85). Den senaste i raden startade sitt arbete 2003 i form av en parlamentarisk kommitté. Syftet var att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Kommitténs slutbetänkande, kallat "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft" presenterades 2007 (SOU 2007:10). Efter remissrunda fick en särskild utredare uppdraget att vara en samtalspartner samt samordna diskussionerna mellan kommuner, landsting och andra berörda parter. Detta arbete har sammanfattats i en särskild rapport.

Nuvarande struktur

För att råda bot på de strukturella svagheter som enligt direktivet finns i dagens samhällsorganisation, föreslog kommittén en ny regional samhällsorganisation. Den skall ha tydligare roll- och uppgiftsfördelning och en gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn. Idag ingår i länsstyrelsernas uppgift att ta ansvar för regional utveckling, men eftersom detta mer är ett utvecklingsuppdrag av självstyrelsekaraktär, föreslås att man skiljer ut det från länsstyrelsernas oftast rena myndighetsuppdrag. Som en följd av detta föreslås att landstingen ersätts av direktvalda regionkommuner med ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och naturligtvis hälso- och sjukvård. Samtidigt får länsstyrelserna i uppdrag att samordna statliga verksamheter, bedriva tillsyn och redovisa tvärssektoriella kunskapsunderlag till regeringen. En förutsättning enligt kommittén är en ny, gemensam läns- och regionkommunindelning med väsentligt färre enheter än i dag.

Detta skulle innebära att dagens struktur för länstrafikansvaret skulle kunna påverkas. Därför ges kommitténs slutsatser tämligen stort utrymme i denna rapport. Nedan återges huvuddragen i "Hållbar samhällsorganisation" och även underlagsutredningen "Regional utveckling och regional samhällsorganisation" (SOU 2007:13).

Administrativ region

Frågan är vad en administrativ region egentligen är. Ofta hävdas att arbetsmarknadsregionerna, t ex LA- och FA-regionerna, utgör naturliga byggstenar. Om administrativa gränser skär igenom dessa, försvåras planering av infrastruktur och kollektivtrafik. Att bara utgå från dessa förhållandevis små regioner vore dock inte lämpligt. Därför bör en administrativ region även kunna omfatta flera

Ny regional indelning

arbetsmarknadsregioner. LA- och FA-regioner är till sin natur dynamiska, och tenderar ofta att växa samman.

Ökade rörlighet och växande arbetsmarknadsregioner har lett till att regional trafikplanering fått ökad betydelse. Detta betyder att en administrativ region i princip successivt behöver ses över. Kollektivtrafikreformen 1978 tog fasta på detta, och betonade länstrafikansvaret. Sedan dess har arbetsmarknadsregionerna vuxit. Stockholms LA-region omfattar i dag även större delen av Uppsala län och delar av Västmanland och Sörmland. Därför måste en administrativ region beakta ”funktionella” regionstrukturer för att inte utgöra ett hinder.

Regional utveckling

Kommittén hävdar att ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling är idag splittrat på alltför många aktörer, och uppgiftsfördelningen varierar från län till län. Länsindelning anses dåligt avpassad för en effektiv regional utvecklingsplanering, och regionindelningen skiljer sig åt från sektor till sektor. Följden har blivit en fragmenterad tillväxt- och utvecklingspolitik. Därför vill kommittén föra samman ett antal uppgifter för att skapa bättre förutsättningar för hållbar utveckling och tillväxt. Om de nybildade regionkommunerna tar hand om dessa uppgifter, kan länsstyrelserna fokusera mer på myndighetsutövning som statlig samordning, tillsyn, tillstånd samt uppföljning och utvärdering. Detta skulle lägga grunden för ett regionalt demokratiskt styre som kan liknas vid kommunalt självstyre. Vad skulle regionalt utvecklingsarbete innebära? Förutom hälsovård, kultur mm. föreslår kommittén bl.a. följande:

- Ta fram regionalt utvecklingsprogram (RUP) för länet: ett regionplaneinstrument med en regiontrafikplan
- Besluta om länsplan för regional transportinfrastruktur
- Bedriva lokal och regional kollektivtrafik

När det gäller transportsystemet, handlar det regionala engagemanget inte bara om busstrafik och regional tågtrafik. Regionkommun föreslås att inom ramen för RUP upprätta en trafikplan, som omfattar såväl vägar och järnvägar som flygplatser, hamnar och kollektivtrafik. Om planen går i takt med nationella väg- och järnvägsplaner, synkroniseras regionens samlade ambitioner för utvecklingen av väg-, järnvägs-, flyg- och sjötransportsystemen. Kommittén överväger även ett medfinansieringsansvar för infrastrukturinvesteringar.

Trafik- och bebyggelseplanering

Det finns ett tydligt samband mellan trafikallsträng, färdmedelsval och bebyggelseplanering. Gles struktur gynnar inte en effektiv kollektivtrafik. Å andra sidan

Ny regional indelning

kräver tät struktur en välutvecklad kollektivtrafik för en hållbar samhällsutveckling. Som ansvarskommittén uttrycker saken, är därmed fysiska planering, miljöpolitik och planering av trafik och transportinfrastruktur djupt invävda i varandra. De parallella planeringsprocesserna involverar många olika aktörer. Regelverken är ibland svåra att förena och i vissa fall direkt motstridiga. Ibland beror det på faktiska målkonflikter men i vissa fall på bristande samordning.

Särskilt komplext blir det i storstadsområdena. Här agerar ännu fler aktörer, då LA-regionerna där täcker flera kommuner. Vidare är regional trafik en betydelsefull del och drivkraft för den lokala storstadstrafiken (både för bil- och kollektivtrafik). Detta skulle enligt kommittén vara anledning till att en mera samordnad regional trafikplanering skulle behövas.

Kollektivtrafik

Kommittén menar att det inte skulle krävas förändringar av kollektivtrafiklagstiftningen för att anpassa indelningen av trafik huvudmän. Man pekar dock på att en ny länsindelning med väsentligt färre och större län kan leda till att län med olika ansvars- och finansieringsmodell slås samman. Detta leder ovillkorligen till att det krävs en integration av tidigare huvudmän med delvis olika målsättning och ambitionsnivå för kollektivtrafiken.

Obalans mellan tidigare huvudmän medför att invånare i områden med mindre utbyggd kollektivtrafik subventionerar invånare i områden med bättre trafikutbud (om ingen utjämning sker). Kommittén konstaterar att de två regionförsök som hittills pågått (Skåne och Västra Götaland) valt olika strategier. I Skåne, med få arbetsmarknadsregioner, satsade man på ett sammanhängande trafiksystem för hela storlänet och hela underskottet täcks solidariskt via landstingsskatten. I Västra Götaland, med flera arbetsmarknadsregioner, valdes en modell där landstinget täcker underskott för resor över kommungräns och kommunerna för inomkommunala resor. Kommittén tar inte ställning till vilken modell som är bäst, utan menar att det är upp till respektive region att anpassa modellen efter egna förutsättningar och målsättning. Bl.a. som en konsekvens av den obalans som kan förekomma, föreslås därför att Stockholms landsting inte bildar regionkommun tillsammans med någon granne.

Idag (i skrivandes stund) finansierar Rikstrafiken viss gränsöverskridande trafik. Vid en länsammanslagning, skulle en del av denna trafik då bli ett ”regional ansvar”. Kommittén anser att det då vore rimligt att staten skulle kompensera den nya trafik huvudmannen motsvarande Rikstrafikens nuvarande kostnader för trafiken. Dessutom anses trafik huvudmannen kunna få ökade möjligheter för att få bedriva länsöverskridande tågtrafik.

Ny regional indelning

Kommittén ger ett antal exempel på samarbete över länsgränserna som redan pågår idag. Ett exempel är att de fyra nordliga länen (Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten) som redan i vissa avseende börjar bindas samman, samarbetar i projektet Norrtåg (inkl Gävleborg). En sammanslagning av de fyra nordliga länen skulle ge Umeå, norra Sveriges mest expansiva centrum med regionsjukhuset och det största universitetet, en mer central belägenhet i regionen. Botniabanan kommer att bidra till att länka övriga kuststäder till Umeå.

Respons

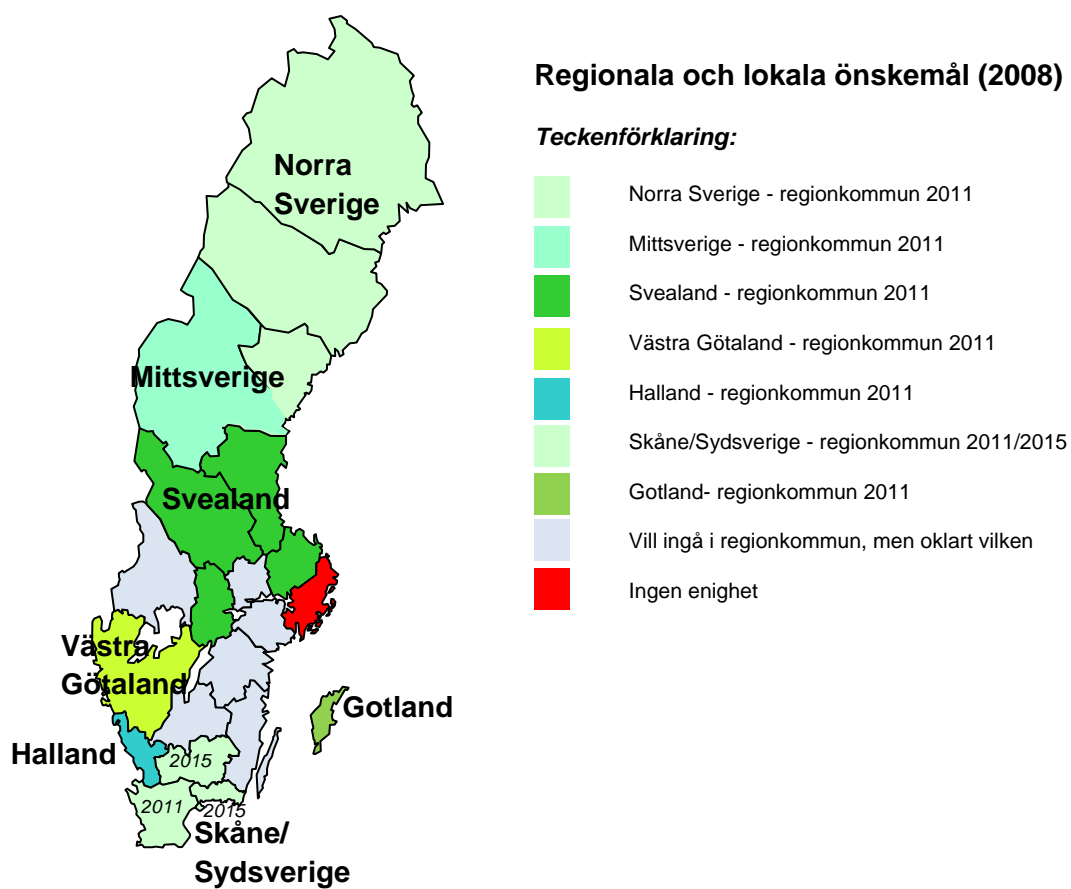
Då utredningen presenterade sitt slutbetänkande, gick den ut på sedvanlig remiss till i detta fall ca 300 remissinstanser. Huvudfrågor var om man förhåll sig positiv till:

- Att bilda regionkommuner?
- En länsammanslagning?

Remissvaren (Ur PM Fi2008/3849) pekade på att en mycket stor majoritet huvudsakligen var positiva till att inrätta direktvalda regionkommuner med beskattningsrätt och ansvar för hälso- och sjukvård samt regional utveckling. Färre och större län och regioner stöddes också av en mycket stor majoritet. Regeringsförhandlingsman kom så småningom, via intensivt arbete lokalt och regionalt, fram till följande struktur. Sju stycken regioner kunde definieras bland län där det fanns enighet eller stormajoritet. Möjlig tidplan för detta angavs till år 2011. Regionerna skulle kunna kallas:

- Norra Sverige
- Mittsverige
- Svealand
- Västra Götaland
- Halland
- Skåne/Sydsverige
- Gotland

I fallet Skåne/Sydsverige kunde detta antas ske i två steg: Skåne som nu och år 2015 även inkluderande Kronoberg och Blekinge. Vidare angav sex län att enighet eller stor majoritet rådde för att bilda regionkommun, men att det under arbetets gång inte kunde bli klart hur gränserna borde vara. Endast ett län, Stockholms län, kunde enas om att bilda regionkommun. Figur 1 visar hur denna indelning skulle kunna tänkas vara. Det bör noteras att arbetet med att bilda nya regioner pågår med olika hastighet. Det är högst osäkert om ovanstående ”framförhandlade” regioner verkligen kommer se ut som det visas i Finansdepartementets PM Fi2008/3849.



Figur 1: Regionala och lokala önskemål om ny regionindelning (PM Fi2008/3849).

Regional organisation

I Sverige finns det 21 län, 18 landsting, 2 regioner och 290 kommuner. Nedan beskrivs kortfattat de områden och uppgifter som sköts på regional och lokal nivå, och vem som ansvarar för respektive område. Vidare presenteras lite fakta om kommuner och län.

Länsstyrelser

I varje län finns en länsstyrelse. Dess huvuduppgift är att vara statens företrädare i länen för frågor som staten lagt på länsstyrelsen. Historiskt sett var länsstyrelsens främsta uppgift att övervaka skatteindrivning. Skatterna sköts numera av skatteförvaltningen, som är en egen myndighet. Länsstyrelsens verksamhet idag omfattar bland annat naturvårds- och miljöskyddsfrågor, sociala frågor, livsmedelskontroll, djurskydd och lantbruk. För kollektivtrafiken har länsstyrelsen också viss betydelse, då man även företräder staten i frågor om kommunikation, regional utveckling och hållbar samhällsplanering.

Landsting

Landstingen är sekundärkommuner och leds av landstingsfullmäktige. Under fullmäktige leder och samordnar landstingsstyrelsen det löpande politiska arbetet inom landstinget. Under landstingsstyrelsen verkar ett antal nämnder med olika ansvarsområden. Landstingen har beskattningsrätt och ansvarar i första hand för hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Kollektivtrafikens andel av landstingskostnaderna varierar kraftigt. I genomsnitt uppgår den till 5 % . I Stockholm uppgår andelen till drygt 20 %, medan den i mindre län kan ligga under 2 %.

I Västra Götalands län och Skåne län har huvudansvaret för regional utveckling på försök överflyttats från länsstyrelsen till landstinget (kallad region). Även i Gotlands län drivs försök med utökad samordnad länsförvaltning. S.k. samverkansorgan för länsstrategiskt arbete har bildats i flertalet län i Sverige. Dessa kommunalförbund ska bland annat ansvara för planeringen av länets transportinfrastruktur samt utarbeta regionala planer för utveckling och tillväxt.

Kommuner

Kommunerna är primärkommuner och leds av kommunfullmäktige. Under fullmäktige leder och samordnar kommunstyrelsen det löpande politiska arbetet i kommunen. Under kommunstyrelsen verkar ett antal nämnder med olika ansvarsområden. Kommunerna har ett utvecklat självstyre med kommunal beskattningsrätt. Huvuduppgifter är barnomsorg och skola, socialtjänst och äldreomsorg. Andra uppgifter som kommuner enligt lag är skyldiga att ansvar för är stadsplanering, bygg- och bostadsförsörjningsfrågor, miljö- och hälsofrågor, VA-, renhållnings- och avfallsfrågor och kollektivtrafik. Kollektivtrafikens andel uppgår till någon eller några procent.

Ny regional indelning

Kommunerna är på regional nivå organiserade i självständiga regionala förbund. Varje län har ett förbund, förutom Västra Götaland som har fyra (plus en samarbetsorganisation) och Dalarna som har två. Förbunden engagerar sig i frågor som för samordning och utveckling av regionala frågor. Vissa förbund betonar att man vill stödja utvecklingen av den kommunala självstyrelsen och allmänt bevaka kommunernas intressen. Andra betonar det regionala perspektivet: behov av infrastruktur, kollektivtrafik, näringsliv och arbetsmarknad.

Fakta om län och kommuner

I tabell 1 nedan visas lite övergripande statistik (SCB, 2008) om länen. SKL använder en indelning för att skilja ut kommuners karakteristika. Storstäder har en folkmängd som överstiger 200 000 invånare. Större städer är kommun med folkmängd 50 000- 200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent. I förortskommuner pendlar mer än 50 procent av nattbefolkningen till annan kommun. I pendlingskommuner pendlar mer än 40 procent av nattbefolkningen till annan kommun. Glesbygdskommuner har mindre än 7 inv./km² och mindre än 20 000 invånare. I varuproducerande kommuner är 40 procent av befolkningen (16-64) tillverkning och industri. Tilläggas bör att övrigt-indelningen innebär att kommunen inte faller inom någon av ovanstående indelningar.

Stockholms, Västra Götalands och Skåne län innehåller flest kommuner, och många av dessa är förorts- eller pendlingskommuner. Västra Götaland har en stor variation i typ av grupp och har fler förorts- än pendlingskommuner. Skåne har också stor variation, men saknar både glesbygdskommuner och den minsta övrigt-indelningen. Man har också fler pendlings- än förortskommuner.

I ett regionalt perspektiv kan det finnas skäl att göra en funktionell indelning. Det finns olika sätt att dela in funktionella regioner (till skillnad från de administrativa läns- och kommungränserna). Tillväxtverket delar in Sverige i 72 funktionella analysregioner (FA-regioner). Enkelt uttryckt är FA-region en region, ”inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor”. Indelningen bygger på pendlingsströmmar, pendlingsstorlek men även ändrade förutsättningar som kan påverka utvecklingen på sikt.

Det tydligaste exemplet på konsekvensen av indelning i FA-regioner blir när man jämför Stockholm med Uppsala. Stockholms läns 26 kommuner tillhör samma FA-region (Stockholm). I Uppsala län finns det ingen ”egen” FA-region, utan kommunerna kopplas antingen till Stockholms eller till Gävles FA-regioner. Sörmland är också tydligt orienterat ”utåt”. Till ytan större län tenderar vidare att vara flerkärniga. Således finns det både skillnader och likheter i länsstruktur.

Ny regional indelning

Tabell 1. Sveriges län och kommuner – kommunkaraktistik (SCB och SKL, 2008)

Län	Folkmängd, tusental	antal kommuner	antal FA-regioner	Kommuner tillhörande FA-regioner i länet	Storstäder	Förortskommuner	Större städer	Pendlingskommuner	Glesbygdskommuner	Varuproducerande kommuner	Övr., 25 000 -50 000 inv.	Övr., 12 500-25 000 inv.	Övr., < 12 500 inv.
Stockholms län	1 981	26	1	100 %	1	20	1	3			1		
Uppsala län	327	8	2	0 %		1	1	2			1	3	
Södermanlands län	268	9	3	22 %			1	2		1	3	1	1
Östergötlands län	423	13	2	92 %			2	2	1	1	2		5
Jönköpings län	335	13	4	100 %			1	2		8		1	1
Kronobergs län	182	8	3	100 %			1			6		1	
Kalmar län	233	12	4	100 %			1	1		4	1	2	3
Gotlands län	57	1	1	100 %							1		
Blekinge län	152	5	2	80 %			1			1	2	1	
Skåne län	1 215	33	2	100 %	1	6	3	10		4	5	4	
Hallands län	294	6	2	67 %		1	2			1	1	1	
Västra Götalands län	1 558	49	7	96 %	1	10	2	6	1	9	6	5	9
Värmlands län	273	16	5	94 %			1	4	2	1	1	4	3
Örebro län	278	12	4	92 %			1	2		1	1	2	5
Västmanlands län	250	10	3	100 %			1	2		2		4	1
Dalarnas län	276	15	6	100 %			1	2	5		2	4	1
Gävleborgs län	276	10	4	100 %			1		3	1	4		1
Västernorrlands län	243	7	4	100 %			2	1	1		1	2	
Jämtlands län	127	8	2	100 %			1	1	6				
Västerbottens län	258	15	8	100 %			2	1	12				
Norrbottnens län	250	14	10	100 %			1		8		2	2	1
Totalt	9 256	290	72		3	38	27	41	39	40	34	37	31

Kollektivtrafikorganisation

Avtal i praktiken - generellt

Introduktion

Avtal eller kontrakt kan ses som en arbetsmetod som fokuserar på parternas ansvarsområden i riktning mot de mål man vill uppnå. Att ingå nya avtal kan leda till både att befästa befintliga relationer mellan beställare och utförare och att nya etableras. Via transparenta, tydliga avtal synliggörs parternas ansvar. Detta kan mer eller mindre ses som en självklarhet idag, men så har det inte alltid varit i Sverige. På flera ställen runt om i Europa är det heller inte givet att kollektivtrafikdrift skall definieras utifrån ett avtal. Därför görs nedan en mera principiell beskrivning av hur kollektivtrafik organiseras, vilket bedöms vara betydelsefullt för att förstå och analysera dagens svenska organisatoriska förhållanden.

Organisera kollektivtrafikförsörjning

Kollektivtrafikorganisation i olika länder avspeglar såväl nationell särart, påverkad av historisk kontext, sedvänjor som generell myndighetsstruktur. Trots nationella skillnader kan man ändå särskilja vissa mönster. Generellt kan kollektivtrafikorganisation definieras utifrån tre olika nivåer (ISOTOPE, 1997):

- Strategisk nivå, relaterad till politiska beslut och mål: vanligtvis ligger denna nivå på en myndighet
- Taktisk nivå, som konkretiserar övergripande mål: definition av utbud och taxor
- Operationell nivå: drift av ett kollektivtrafiknät och kostnadskontroll

Om ett övergripande syfte med kollektivtrafik är att erbjuda billiga resmöjligheter och tillgänglighet för många medborgare, blir det därför logiskt att både den strategiska och taktiska nivån ofta har hamnat under samma organisatoriska enhet. Denna enhet eller myndighet kallas vanligen kollektivtrafikmyndighet (PTA, Public Transport Authority). Sedan delegeras på olika sätt driften till en operatör. I Sverige kan denna myndighet likställas med kombinationen länstrafikansvarig-trafikhuvudman. I senare avsnitt kommer svenska förhållanden beskrivas särskilt.

Ett annat sätt att klassificera, beroende på marknadsstruktur, är med utgångspunkt från vem som s a s har initiativet till att skapa själva servicen. Här kan man särskilja två olika nivåer eller organisationsformer:

- Kollektivtrafikmyndigheten skapar utbudet
- Marknaden skapar utbudet

Kollektivtrafikorganisation

När kollektivtrafikmyndigheter skapar utbudet kan de antingen ansvara för hela driften, inklusive rullande materiel, depåer och infrastruktur, eller så kan de delegera hela eller delar av ansvaret via avtal. Vanligtvis är dock annan myndighet ansvarig för väghållning eller banhållning. En särskild typ av delegation är via koncession, då man i princip ger tillstånd att bedriva trafik (med eller utan ekonomisk reglering).

När marknaden skapar utbudet, innebär det i princip att företag initierar resmöjligheter. Här kan man tänka sig varierande frihetsgrader:

- Fritt marknadstillträde
- Marknadstillträde efter någon form av auktorisation

Organisation – tre olika typer

Ju mer kollektivtrafiken betraktas som en nödvändig samhällsservice eller en viktig byggsten mot ett hållbart samhälle, desto mer ansvar verkar kollektivtrafikmyndigheten ta på sig. Det gäller såväl organisering, planering som kontroll. På en reglerad marknad definierar myndigheten operatörens spelregler. Avtalet får då en central roll. På en avreglerad marknad är myndighetens detaljinflytande mycket begränsat. Därmed behövs inga specificerade avtal.

Marknadsinitiativ - avreglering

Detta är vanligt förekommande i Storbritannien. Kommersiell trafik bedrivs på sträckor som är lönsamma för operatören. Trafiken är helt avreglerad och inga avtal existerar mellan myndigheten och operatören. Denne kan helt fritt välja hur trafiken skall utformas med linjer, linjenät, tidtabeller och prissättning. Myndigheten å sin sida avgör om utbudet är tillräckligt, eller om man behöver förstärka servicen av olika skäl (geografiskt, demografiskt, socioekonomiskt etc.). Om man anser att detta skulle behövas, upphandlas denna icke-kommersiella trafik på ”sedvanligt” sätt.

Marknadsinitiativ - reglering

Denna struktur förekommer bl.a. delvis i Tyskland. Även om privata eller offentligt ägda företag organiserar, planerar och driver trafik, anser man att kollektivtrafiken är för viktig att bara lämnas åt strikt marknadsmässiga överväganden. Här träder myndigheten in på ett mera tydligt sätt med reglering, t ex tidtabells- och taxesamarbete. Man kan säga att strukturen till viss del påminner om situationen i Sverige innan huvudmannareformen (SFS 1978:438).

Myndighetsinitiativ - reglering

Denna struktur finns t ex i Frankrike och de Skandinaviska länderna. Den trafikansvariga myndigheten definierar mål och upphandlar resurser. Det förekommer också att man kör i egen regi. Huvudsaklig skillnad mellan Frankrike och Sverige är att Frankrike ofta använder sig av administrationsavtal (upphandling av planering men trafik i egen eller

annan offentlig regi), medan man i Sverige ofta tillämpar bruttoavtal (upphandling av trafiken enligt anvisad detaljplanering).

Tendenser

Trenden i Europa är att öka inslaget av konkurrens (competition) på kollektivtrafikområdet. Man kan skilja mellan två typer av konkurrens (van der Velde et al., 2008):

- ”Competition on-the-road”: det står operatören fritt att bedriva trafik, och man konkurrerar med andra operatörer om resenärerna ”på vägen”
- ”Competition off-the-road”: en myndighet föreskriver, mer eller mindre detaljerat, vilken trafik som skall bedrivas, och operatörer konkurrerar med varandra om att få bedriva denna trafik

På europeisk nivå är det framför allt EG Förordning nr 1370/2007 som behandlar kollektivtrafik på väg och järnväg. Syftet med denna förordning är att fastställa hur de behöriga myndigheterna, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, kan agera på kollektivtrafikområdet för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse på ett bättre sätt (t ex tätare, av bättre kvalitet eller billigare) än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda (Artikel 1). Med behörig myndighet avses offentliga organ med befogenhet att ingripa på marknaden (Artikel 2b).

Ett viktigt policydokument som styr innehållet i 1370/2007 är kommissionens vitbok, som bl. a betonar vikten av ”att sörja för säkra, effektiva och högkvalitativa persontransporter tack vare en reglerad konkurrens, och samtidigt garantera insyn och effektivitet när det gäller kollektivtrafiken, med beaktande av sociala faktorer, miljöfaktorer och faktorer som rör regional utveckling eller att erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare, som t.ex. pensionärer, och att undanröja sådana skillnader mellan olika medlemsstaters transportföretag som kan medföra betydande snedvridning av konkurrensen”.

EG Förordning nr 1370/2007 behandlar bl.a. avtal om allmän trafik och allmänna bestämmelser, obligatoriskt innehåll i avtal, tilldelning av avtal samt offentliggörande. Den sista punkten innebär att varje kollektivtrafikmyndighet årligen ska offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda operatörerna samt om ersättningar och ensamrätt som dessa beviljats. Denna rapport ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering.

Sammanfattningsvis, beroende på grad av reglering och på vilket sätt myndigheten är involverade, påverkas både (förekomst av) avtalsformer, utbud och möjligheter att uppnå uppställda politiska mål av hur kollektivtrafiken organiseras. Den ansvariga myndigheten beslutar om ”kärnverksamheten”: hur de politiska målen skall uppnås. Med olika

Kollektivtrafikorganisation

frihetsgrader verkställer sedan operatören trafiken med en service som skall möta efterfrågan. I ett Europeiskt perspektiv kan man säga att avtalet representerar en vilja att balansera mellan två ytterligheter: å ena sidan fullständigt offentligt monopol, å andra sidan total avreglering. Man överlåter till varje land att driva frågan om ökad avreglering, men då många länder ännu inte utsatt kollektivtrafikdrift för konkurrens betonas värdet av konkurrensutsättning. EU-regler som styr offentlig upphandling är för närvarande 2004/17/EG.

Klassiska avtalstyper

Avtalet mellan kollektivtrafikmyndigheten och operatören avgör hur risker fördelas och hur ersättning utgår. För frågan om ersättning till operatören är frågan om vem som tar vilken risk central. Det finns i princip två kategorier av risk:

- industriell risk – relaterat till driftskostnader
- kommersiell risk – relaterat till intäkterna

Tre olika avtalstyper kan få exemplifiera hur riskerna fördelas: administrationsavtal (management contract), bruttoavtal (gross cost contract) och nettoavtal (net cost contract), se tabell 2 nedan.

Tabell 2: Avtalsprinciper och riskfördelning

Typ	Administrationsavtal		Bruttoavtal		Nettoavtal	
	THM	OP	THM	OP	THM	OP
Risk						
Industriell risk (kostnader)	x			x		x
Kommersiell risk (intäkter)	x		x			x

I administrationsavtalet tas såväl den industriella som den kommersiella risken av myndigheten. Operatören ersätts med både fast och rörlig del för att täcka alla kostnader.

I bruttoavtalet tar operatören den industriella risken, medan myndigheten tar hela kommersiella risken. Operatören ersätts för sina kostnader. Ersättningen kan eventuellt även ta hänsyn till externa faktorer (index för kostnadsutveckling). Vid införande av incitament kan operatören få att dela den kommersiella risken med myndigheten.

I nettoavtalet tar operatören den industriella risken, samt även huvuddelen av den kommersiella risken. Operatören behåller intäkterna och får en överenskommen fast summa för att täcka underskottet. Denna kan eventuellt också vara prestationsbaserad (kopplad till vissa mål med verksamheten).

Utöver dessa tre typer av riskfördelning kan man tänka sig olika modeller för s.k. ”partnering”. I Storbritannien har man infört ”Quality Partnership Agreements”. Utvecklandet av dessa har varit ett svar på de, som man ansåg, negativa effekter som

avregleringen haft där (fullständigt marknadsstillträde). Genom partnering strävar man efter att öka samarbetet mellan olika privata och offentliga aktörer, integrera linjer och linjenät samt att förbättra resekvaliteten generellt. På så sätt fördelas risker så att båda parter skall ta ansvar för såväl industriella som kommersiella risker.

Ekonomi

Prissättning och taxor är politiskt laddade, dvs. biljettpriser styrs ofta av olika policies: skapa resmöjligheter för svaga grupper, gynna kollektivtrafik gentemot bilismen, ökad regional integration, god tillgänglighet till arbetsplatser och service osv. Därför behåller ofta myndigheten kontrollen över priser och taxor. Däremot kan andra ekonomiska aspekter variera från land till land: ersättning till operatören, vem som erhåller biljettintäkterna samt olika ekonomiska incitament. Några av dessa aspekter tas upp nedan.

I administrationsavtalet ersätter myndigheten operatören fullt ut för alla kostnader som uppstår, ibland både med ett fast och ett rörligt belopp. Den rörliga delen kan relateras till kvalitet och resande. I Sverige kan detta avtal liknas vid den ersättning som trafikhuvudmannen får av de länstrafikansvariga, eller när trafikhuvudmannen utför viss verksamhet på särskilt uppdrag (skolskjuts, färdtjänst etc.) även om den i sin tur upphandlas.

I bruttoavtalet relateras ersättningen till dels ett fast belopp och dels till produktionen (antal fordon, antal vagnkilometer, vagn timmar osv.). På så sätt blir det möjligt för myndigheten att i förväg budgetera för trafik kostnaderna, när väl operatören är upphandlad. Det sker en återkommande uppdatering av ersättningsnivå, beroende på variationer i utbud och externa effekter (index som beaktar löneavtal, prishöjningar på drivmedel etc.). Ofta förekommer incitament (mer om incitament nedan) och vitesklausuler:

- Bonus-Malus-modeller som relateras till servicekvalitet
- Vite för att man inte uppnår produktionsmålen (inställda turer, förseningar osv.)

Man kan tänka sig hybrider av administrations- och bruttoavtal med:

- Fast ersättning till infrastruktur, i förväg överenskommet belopp
- Successivt minskade incitament – förväntad framtida rationalisering
- Rörlig ersättning per passagerare

I nettoavtalet behåller operatören intäkterna och får ett i regel fast tillskott av myndigheten. Detta kan justeras beroende på hur de faktiska intäkterna blir. I vissa fall delar myndigheten och operatören på vinsten/förlusten. På så sätt kan myndigheten vara med om att dela den kommersiella risken.

Kollektivtrafikorganisation

I administrationsavtalet behåller myndigheten (som också är operator) intäkterna. I bruttoavtalet tar operatören hand om biljetthanteringen och biljettmaskinsystemet, som tillhandahålls av myndigheten. Betalning via kort går direkt till myndigheten, och operatören faktureras för den kontantförsäljning som skett under en viss tidsperiod. I nettoavtalet behåller operatören alla biljettintäkter.

Det övergripande målet med incitament är att på ett effektivare sätt uppnå myndighetens mål med kollektivtrafiken. Detta mål är i regel en successiv ökning av resandet, vilket ofta är förknippat med kundnöjdhet och kundnytta. Incitamentet driver operatören att medverka till ökat resande via ökade frihetsgrader och produktionseffektivisering. Incitament anses vara ett viktigt och effektivt verktyg, som låter operatören medverka till att uppfylla målen med hjälp av sin särskilda kompetens. Oavsett avtalsform gäller att avtalet mellan myndighet och operatör pekar ut det gemensamma ansvaret. Myndigheten måste försäkra man bidrar till att operatörens villkor för att bedriva trafiken inte avsevärt förändras. Annars blir operatörens möjlighet att dra nytta av incitamentsavtalen kraftigt beskurna.

Det finns olika typer av incitament beroende på avtalsutformning och vilka mål man vill sätta upp:

- Ökad kundnöjdhet
- Ökat resande
- Ökade intäkter
- Minskad produktionskostnad
- Förbättrad miljö

Sekundära intäkter (inte relaterade till biljettförsäljning) kan t ex vara annons och reklamintäkter, uthyrning av lokaler och fordon, turisttrafik, böter. I administrationskontrakt tillfaller dessa myndigheten, medan operatören i regel behåller sekundära intäkter vid brutto- och nettoavtal.

I administrationskontrakt gör myndigheten både en uppföljning av policy och ekonomi. I brutto- och nettokontrakt följer myndigheten upp servicenivån med hjälp av både kvalitativa och kvantitativa mätmetoder. Exempel på sådana är framtagande av nöjd-kund-index (telefonintervjuer), mystery shoppers (har bl. a använts i Sverige av SL) och resandeundersökningar ombord.

Kollektivtrafiken – utbud och service

Detta avsnitt behandlar hur utbudet definieras samt hur personella resurser är allokerade. Kollektivtrafikutbudet är en reseservice, ställd till invånarnas förfogande. Standarden på utbudet handlar bl. a om

- Linjer, system
- Restid
- Tidtabell
- Särskilda resmöjligheter för vissa grupper

I administrationsavtal och bruttoavtal definieras servicenivån huvudsakligen av myndigheten. I nettoavtal är detta ett delat ansvar, men operatören har ett stort inflytande över den slutliga produkten.

Kvaliteten är ett ansvarsområde som delas mellan myndigheten och operatören

- Myndigheten har ett strategiskt ansvar
- Operatören har ett operationellt ansvar

Avtalet blir här en nyckel för att respektive aktörers inflytande och kompetens skall komma till fullt uttryck i den slutliga produkten.

När det gäller biljettpreiser och taxor i administrationsavtal och bruttoavtal är det en fråga för myndigheten. I nettoavtalet definierar myndigheten övergripande policy, medan operatören får frihet att laborera med prissättning (inom större eller mindre ramar).

Information och marknadsföring är, oavsett avtalsform, i regel ett delat ansvar. Det varierar från land till land hur stor operatörens medverkan är. Ofta tas de strategiska besluten av myndigheten, medan operatören som möter kunderna får ta ett större ansvar för varje resenär. I administrationsavtal och bruttoavtal är det ofta myndigheten som tillhandahåller informationstjänster på Internet samt IT-tjänster på terminal och hållplats. Tryckt tidtabellsinformation kan antingen vara ett ansvar för myndighet eller operatör.

Personalen i driftsorganisationen är oftast ett delat ansvar för myndighet och operatör runt om i Europa. Det förekommer att myndigheten tar över personalen, om trafikavtalet upphör. Alternativt förbinder sig ny operatör att ta över personalen vid byte av driftsansvar. Det förekommer också att myndigheten tar hand om kostnader som uppstår om personalen blir övertalig.

Teoretiska aspekter på avtal och avtalsformer

Effektivitet

Effektivitet är en underliggande och viktig fråga i samband med att kollektivtrafiken successivt blir mer och mer avreglerad i Europa. Det finns olika slags effektivitet:

- Inre effektivitet – ”efficiency”
- Yttre effektivitet – ”effectiveness”

Inre effektivitet handlar om att ”göra saker rätt”, dvs. på ett resurssnålt och ekonomiskt fördelaktigt sätt. Yttre effektivitet handlar om att ”göra rätt saker”, det vill säga formulera strategier för att uppnå ett visst mål, en viss effekt. Man brukar även tala om s.k. ”x-efficiency” (eller ”x-inefficiency”), dvs. den yttre effektivitet blir synbar när en given input transformeras till output. Om det vore så att man hade fullständig konkurrens på en marknad, skulle transformationen ske ”x-efficient”, eftersom företag som var mindre effektiva då skulle försvinna från marknaden på sikt. Dock är det så att marknader utan inslag av konkurrens tillåter ineffektivitet. Företag riskerar inte att konkurreras ut på dessa marknader. Om företag verkar i samma ekonomi, med samma tillgång till teknologi och utbildning, anses kostnaderna för kapital, löner, driften m.m. förklara ungefär hälften av effektivitetsskillnaden mellan företag. Resten utgörs av skillnader i ”x-efficiency”; grad av kreativitet, ansträngning, organisationsförmåga och kunskap (Leibenstein, 1978). Enligt Johansen, Larsen och Norheim (2001) har problemet med ”x-efficiency” inom kollektivtrafikdrift varit den drivande kraften bakom att man konkurransutsatt kollektivtrafik. Det har t.o.m. varit så att blotta hotet om konkurransutsättning haft effekter på ”x-efficiency”. Upphandling kombinerat med incitamentsstrukturer leder till ökad effektivitet.

Ett annat perspektiv ges av Hensher och Wallis (2005), som betonar effekter av transaktionskostnadsekonomi. Avtal mellan myndigheter och operatörer medför ett stort antal ekonomiska transaktioner. Problemet är att den förhandling mellan myndighet och operatör som krävs, ofta utförs före avtalsstart. Det är i regel mer eller mindre omöjligt att kunna ta in alla relevanta aspekter före trafikstart (vilket i princip rena bruttoavtal utan incitament gör). Omvärlden förändras under kontraktstiden, och det bör avtalet ta hänsyn till. Marknadskrafterna är i spel innan avtalsstart, och de bör fortsättningsvis fungera under avtalsperioden. Därför kritiserar ofta ”competition off-the-road”. Med hjälp av ökat inslag av incitamentsstrukturer som stödjer och optimerar effekterna av den subvention som i regel ofta krävs, tas bättre hänsyn till både effektivitet och förändringar i efterfrågan.

Monopol

På de flesta ställen i Europa kan lokal och regional kollektivtrafik karakteriseras i termer av monopol. I Storbritannien (utom London) har det trots fullständig avreglering

utvecklats i riktning mot operatörsmonopol. Det är helt enkelt inte plats för flera konkurrenter inom ett begränsat område. I övriga Europa är det istället ett lokalt eller regionalt köparmonopol. Myndigheter har ensamrätt på att planera kollektivtrafik, vars drift sedan i och för sig upphandlas i konkurrens. Ekonomisk teori beskriver monopolsituationen (i ett renodlat fall) med att monopolisten alltid kommer att sälja en lägre kvantitet till ett högre pris än om fullständig konkurrens skulle råda. Finns det därför goda skäl till att avreglera lokal och regional kollektivtrafik? Skulle utbudet öka och priset gå ned? Tyvärr är det inte så enkelt, för då hade det sannolikt redan skett. Det borde ju inte ligga i samhällets intresse att skjuta till så stora subventioner som man gör idag, om de helt kunde slopas och att resmöjligheterna dessutom totalt sett förbättras. Nedan beskrivs kort varför även ekonomisk teori indirekt stödjer ett köparmonopol, dvs. att samhället i form av en myndighet subventionerar ett kollektivtrafikutbud.

Samhällsekonomisk effektivitet

Sonesson (2006) beskriver hur lokal och regional kollektivtrafik kännetecknas av att genomsnittskostnaden kraftigt faller med ökat antal resenärer. 40 betalande resenärer ombord är bättre än en enda, eftersom driftskostnaden i princip blir densamma. Dock skjuter driftskostnaderna i höjden, om den "sista resenären" leder till att man tvingas köra med ytterligare ett fordon. Resultatet av fallande genomsnittskostnader blir att samhällsekonomiskt effektiva beslut (investeringar, biljettpriser) inte kommer att ge full kostnadstäckning.

Om en privat operatör agerade på marknaden utan subventioner, skulle den bara överleva om den inte fattade samhällsekonomiskt effektiva beslut. Stordriftsfördelarna, att genomsnittskostnaderna faller när antalet producerade enheter (antal sitt- och ståplatser) ökar, leder sannolikt till att trafikutbudet koncentreras till en enda operatör (se ovan, exemplet Storbritannien). Bristen på konkurrens kan höja priserna ytterligare, leda till lägre kvalitet och höjda driftskostnader.

Ett annat argument för subvention är den s.k. Mohringeffekten. När antalet passagerare ökar vill man möta efterfrågan genom ökat utbud (ökad turtäthet t ex). Ökad efterfrågan driver fram ökat utbud. Detta förbättrar även för befintliga resenärer. Alternativt möter man ökat antal passagerare med större fordonsenheter (ledbuss istället för normalbuss), vilket då i princip inte förbättrar för befintliga resenärer. Skulle operatören dessutom inte reagera på ökad efterfrågan (eller inte tillräckligt), ökar trängseln i fordonen vilket är negativt för befintliga resenärer. (Sonesson, 2006)

Optimalt subventionssystem

Om man hävdar att det är samhällsekonomiskt effektivt att subventionera kollektivtrafik, hur skulle då ett sådant system kunna utformas optimalt? Sonesson försöker ge ett svar på det. Via analyser av befintliga avtal kommer han fram till att, under förutsättning att den marginelle (siste) passageraren och den genomsnittlige passageraren resenären har samma

värdering av kvalitetsförändring (utbudsförändring), ett optimalt subventionssystem enbart bör baseras på antal resor (volym). Då kommer både den samhällsekonomiskt och den företagsekonomiskt optimala utbudsnivån att vara lika. Däremot är den företagsekonomiskt optimala nivån på antal resor lägre, och det företagsekonomiskt optimala biljettpriset högre än den samhällsekonomiska. Om man subventionerar resorna, sänker företaget sitt pris, vilket innebär att antalet resor kommer att öka.

Sonesson hävdar även att det inte finns några starka skäl att subventionera utbud. En subvention baserad på antal resor (volym) kommer automatiskt att öka utbudet, då ett ökat antal passagerare gör det mer lönsamt för att investera i ökat antal fordonskilometer (fler linjer, ökad turtäthet etc.)

Exempel från fastighetsbranschen

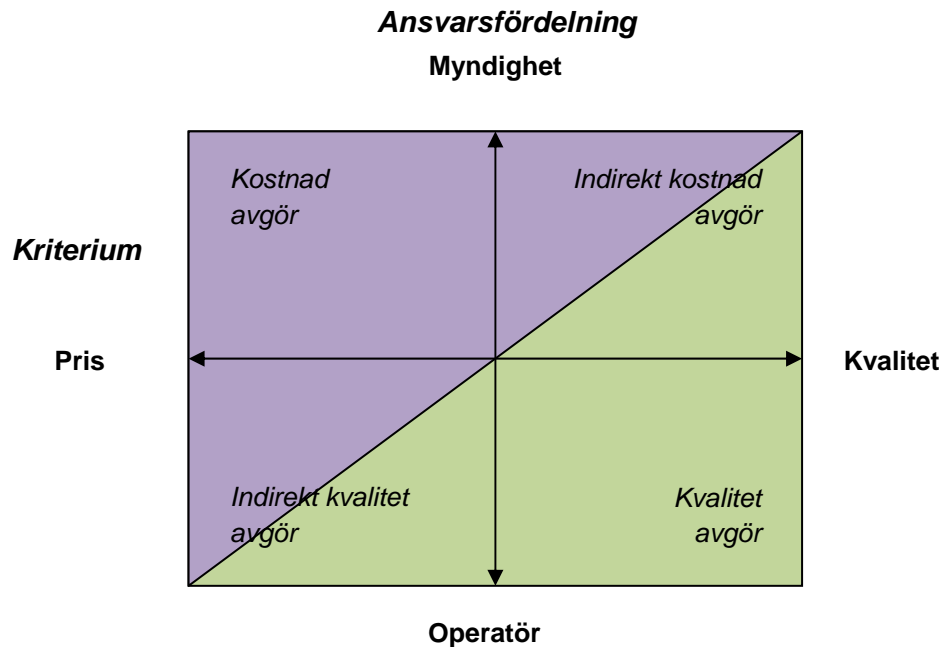
Vi vill i detta sammanhang referera till ett samtal med en fastighetsägare av industrifastigheter i en medelstor svensk stad. Enligt honom var hans läge nu inte helt optimalt eftersom alla hans lokaler var uthyrda. Det var nämligen långsiktigt farligt att ha alla lokaler uthyrda eftersom han då inte kunde erbjuda befintliga hyresgäster som växte större lokaler. Effekten av detta var att han kunde förlora goda hyresgäster till en konkurrent. Enligt honom skulle man alltid ha en viss del outhyrd lokalyta. Utbud och efterfrågan i denna stad verkar vara i balans. Hyresgästerna har möjlighet att välja bland alternativa lokaler. Denne fastighetsägares resonemang verkar inte vara detsamma som nämnts i rapporterna som vi har refererat till ovan. Kan detta bero på att utbud och efterfrågan inte är i balans inom persontrafiksektorn? Är den kraftiga tillväxten på vissa platser, t.ex. i Skåne, när trafiken har byggts ut ett tecken på detta?

Upphandlingseffekter och avtalslängd

Flera forskningsrapporter tar upp avtalsformer och rollfördelning. Longva et al. (2005) illustrerar huvuddragen i figur 2 nedan. Figuren skall läsas så att om verksamheten är myndighetsstyrd och myndigheten i huvudsak upphandlar efter priset så är det produktionskostnaderna som styr. Baserat på ovanstående ramverk har Bekken et al. (2006) kommit fram till följande iakttagelser gällande den norska utvecklingen.

Upphandling har gynnat utvecklingen, och

- Kontraktslängderna har ökat
- Avtalens omfattning har ökat
- Antal anbudsgivare har stabiliserats
- Skillnaden mellan högsta och lägsta bud har minskat
- Upphandling har minskat kostnader och tillskott
- Bruttoavtal innebär inte nödvändigtvis sämre marknadsanpassning
- Län som har tillämpat en mix av avtalsmodeller förefaller inte ha utvecklats lika gynnsamt.



Figur 2: Huvudformer av konkurrensutsättning, upphandlingskriterium och ansvarsfördelning (Longva et al., 2005)

En viktig del av avtalet är dess längd – hur länge den avtalade trafiken får drivas av upphandlad operatör. EG Förordning nr 1370/2007 rekommenderar att inga avtal bör löpa längre än 10 år för busstrafik. En vanlig avtalslängd idag i Europa ligger mellan 5-8 år. Det handlar om flera avvägningar:

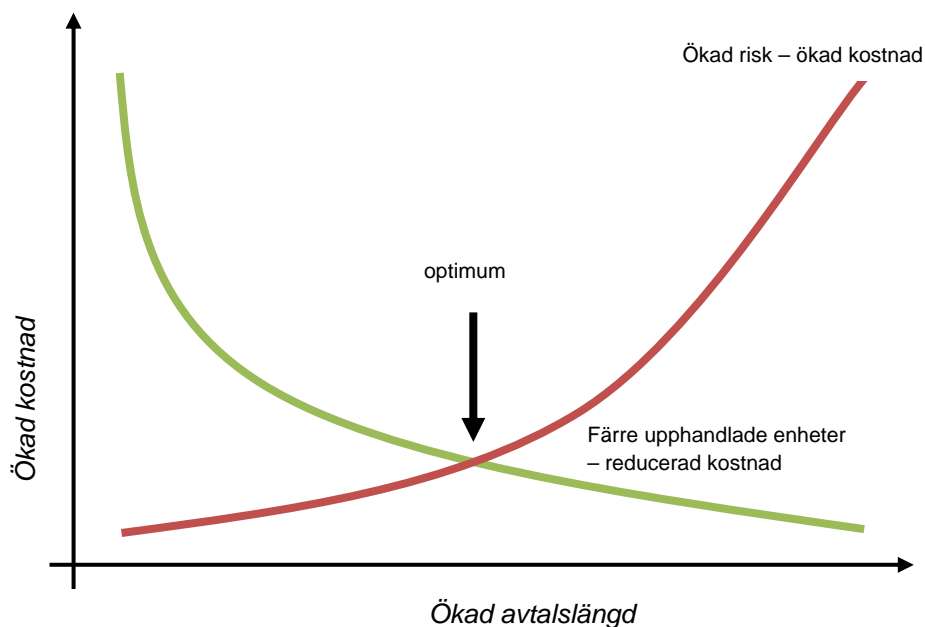
- Korta avtal – stimulerar och upprätthåller marknaden tills nästa upphandling
- Långa avtal – stimulerar samarbetet och gemensam utveckling under avtalsperioden

Med marknaden avses här antalet operatörer. Korta avtal upprätthåller konkurrens mellan operatörerna. Långa avtal stimulerar till investeringar från operatörens sida som syftar i kvalitetsförbättring och effektivitet. Avskrivningstiderna är en av orsakerna till att utvecklingen i huvudsak går mot längre avtalstider (som man bl. a observerat i Norge). Risken finns dock för vad man brukar kalla ”regulatory capture” (t ex för täta band mellan myndigheten och operatören), vilket förefaller gynna både myndigheten i sig och operatören, men har negativa effekter på det omgivande samhället. Om myndigheten i stor utsträckning står för infrastruktur och rullande materiel medger detta kortare avtalstider. Här reduceras operatören mer till att tillhandahålla personal.

Enligt Crocker och Masten (1988) är det generellt så att en optimal avtalslängd speglar en "trade off" mellan

- Kostnader för att på kort sikt upphandla varje liten del av den totala produkten
- Risken att fastna i ett avtal som inte är tillräckligt flexibelt relativt omvärldsförändringar

En fara med att myndigheten äger t.ex. fordon kan uppstå om man vill ändra på detta och övergå till att operatören i ett nytt avtal blir ägare. Myndigheten kan då riskera att göra realisationsförluster på fordonen.



Figur 3: Optimal avtalslängd – sett ur myndighetens perspektiv

Avreglering

Det råder ingen tvekan om att kollektivtrafiken går mot ett ökat marknadstillträde, inte bara i Sverige, utan även runt om i Europa. Det kan vara av intresse att närmare studera kända effekter, för att verkligen dra nytta av ett ökat kundfokus som man förväntar sig efter en avreglering, eller snarare "omreglering".

Allmänt om situationen i Storbritannien

När man pratar om att avreglera kollektivtrafiken, brukar tankarna falla på utvecklingen i Storbritannien. Ofta sägs att "det skedde i ett slag". Faktum är att det dock skedde

stegvis. På tidigt 1900-tal var busstrafiken i Storbritannien ganska ostrukturerad. Detta ledde till en tydlig reglering i och med Road Traffic Act 1930. Från att sedan varit en strikt reglerad struktur under ett halvt sekel, förändrades systemet upp i och med Transport Act 1980. Den innebar bl. a en avreglering av expressbusstrafik. Därefter nationaliserades kollektivtrafiken i London, varefter en upphandlingsprocess av denna trafik påbörjades (London Regional Transport Act 1984). Året därpå infördes Transport Act 1985, som avreglerade kollektivtrafik utanför Londonområdet. Privat bussföretag bildades, av vilka många hade sitt ursprung i offentligt ägda bolag som såldes ut. I nästa steg omvandlades järnvägssektorn. Railway Act 1993 omvandlade tågtrafiken till 25 franchiseavtal som sedan överläts i privat regi 1997. Dessutom separerades tågtrafikdrift från järnvägsinfrastrukturen, vilken lades i "banverket" Railtrack. Från att ca 75 % av operatörerna var i offentlig ägo 1985, sjönk denna siffra till 5 % (både buss och tåg). (Preston, 2005)

Marknadstillträde

Från och med 1986 garanterades marknadstillträde. Vem som helst kunde bedriva busstrafik varhelst man önskade. Kraven var i stort sett en formell trafiklicens och att följa relevant trafiklagstiftning. Till en början lockades ett stort antal aktörer in på marknaden, men efter sammanslagningar bildades ett antal stora bolag som än i dag är betydande aktörer både inom Storbritannien och på europeisk nivå. I stadstrafik ledde utvecklingen (bl. a de uppenbara stordriftsfördelarna) till ett fåtal operatörer, där en oftast dominerade marknaden. Vidare fick de lokala myndigheterna upphandla trafik som man ansåg socialt nödvändig (perifer trafik, kvälls-, natt-, och helgtrafik). Den strikta konkurrenslagstiftningen såg samtidigt till att förbjuda privata operatörer på marknaden att samarbeta, för att marknadstillträdet skulle garanteras. Det är också viktigt att beakta det kraftiga inslaget av centraliserad beslutsgång avseende infrastruktur. Avregleringen medförde att denna princip ytterligare förstärktes (Hedegaard Sörensen, 2008).

Återgång

Som en reaktion på dessa successiva händelser kom ännu en lagstiftning, nämligen Transport Act 2000. I princip innebar denna en återreglering för att komma tillrätta med oönskade effekter av avregleringen: minskat utbud, slopande av olönsamma linjer och dålig samordning. Några punkter i "åtstramningen" var:

- Quality partnership agreements: lokal myndighet och operatör kan avtala om t ex infrastrukturåtgärder som skall förbättra framkomligheten
- Quality agreement: sätta marknaden ur spel genom upphandling, om detta är enda möjlighet att uppnå lokal transportpolicy (har inte tillämpats)
- Biljettsamarbete: möjlighet att införa gemensamma system

Kollektivtrafikorganisation

En viktig förändring jämfört med tidigare förhållanden var att den lokala/regionala nivån skall upprätta och uppdatera en lokal transportplan (LTP – Local Transport Plan).

Innehållet berör transportstrategier och policys och ett program för implementering.

Uppföljning och revidering presenteras i en ”årsberättelse”. På nationell nivå tas sedan ställning till innehåll och beslut fattas om medeltilldelning. Bidrag ges t ex till

- Större regionala infrastrukturprojekt som inte omfattas av det nationella nätet
- Större lokala infrastrukturprojekt (gator, kollektivtrafikåtgärder etc.), program för tillgänglighet, mobilitet, säkerhet osv.
- Kollektivtrafikfordon
- Drift- och underhåll av infrastruktur och rullande materiel

Ett viktigt element i LTP är kopplingen till de nationella transportpolitiska målen.

Tydliga operationaliserade mål skall formuleras som ansluter till de nationella målen. Det kan t ex handla om mål avseende

- Framkomlighet/trängsel i vägtransportsystemet
- Kollektivtrafikresande (regionaltåg, lättbana, buss)
- Kvalitet i kollektivtrafiken
- Flöden
- Trafiksäkerhet
- Tillgänglighet
- Oskyddade trafikanter
- Emissioner, miljö kvalitet
- Regional balans
- Näringsliv, ekonomi

Viktigt är också den övergripande strukturen på LTP. Det kan bl.a. handla om

- Överensstämmelse lokal/regional-nationell policy
- Cost-benefit: om satsningarna ger valuta för pengarna
- Genomförbarhet: om satsningarna är genomförbara under förslagen tidsram och om förutsättningar överhuvudtaget finns för implementering

Det förekommer att nationell myndighet upprättar en ”mall” för hur planerna skall beskrivas och ”prissättas”, eller så överlåter man det till regionen att själv argumentera via egna modeller, metoder och kalkyler. För att gynna teknikutveckling, innovation och snabbare satsning på en ”långsiktigt hållbar tillgänglighet” finns särskilt öronmärkta pengar för åtgärder som t ex bidrar till effektiv energianvändning, minskade emissioner och ökad säkerhet. Dessa medel finns i den s.k. Transport Innovation Fund, där man bl.a. fokuserar på trängsel och ökad produktivitet. Medeltilldelning bestäms i hög grad av planens kvalitet och ambitioner, samt att man möjliggjort en utvärdering via indikatorer.

Effekterna

Effekterna av avregleringen var flera. Resandet utanför London minskade med 37 % mellan 1981 och 2001. Under samma period ökade resandet i London med 33 %. Det minskade resandet utanför London berodde inte på en minskad produktion. Istället ökade denna med 21 %. Däremot följdes resandeökning och produktionsökning åt i Londonområdet. Trots (eller på grund av) att resandet minskade kraftigt, ökade biljettpriserna. Utanför London ökade snittintäkt per resa med 40 % under denna period, men endast med 8 % i London.

Ett av syftena med avregleringen vara att driva utvecklingen mot en kostnadseffektivare trafik. Detta uppnådde man också, men totalt sett blev effekterna över tid ganska lika utanför och inom London. Strax efter Transport Act 1985 sjönk kostnader per vagnkilometer mycket snabbt utanför London, men planade sedan ut. I London sjönk kostnaderna successivt i takt med ökat inslag av upphandling. Fram till 2001 blev resultatet överraskande lika: -43 %.

Vårkommentar: Vi vet inte på vilket sätt man har mätt produktionen. En intressant fråga är att om två konkurrerande bolag kör turer i stort sett samtidigt detta räknas en eller två turer i produktionssammanhang. Resenären har i detta fall egentligen inte fått ett större trafikutbud.

Om man skulle lyckas skapa en kostnadseffektivare trafik, skulle behovet av subventioner av kollektivtrafiken kunna minska. I teorin skulle en total avreglering kunna avskaffa behovet av subventioner. I praktiken blev det i stället så att man gjorde riktade subventioner mot vissa resenärer, s.k. "Concessionary Fare Schemes", istället för att subventionera produktionen. Nettoeffekter blev att subventionsbehovet minskade med 37 %. I London sjönk subventionsbehovet mycket kraftigt till att börja med, varefter det steg. Under perioden blev det dock en minskning på 8 %. (Preston, 2005)

Preston (2005) drar slutsatsen av utvecklingen i Storbritannien att "competition on the road" kan leda till för stort utbud, för högt pris och för låg servicekvalitet. Detta är kännetecknen för en monopolmarknad. Stordriftsfördelarna i kollektivtrafiken ger sig till känna, trots att man ville ta bort det offentliga monopolet på 1980-talet. "Competition off the road", att man konkurrerar om möjlighet att få köra (upphandling, koncession etc.), leder åtminstone i teorin till att man skulle kunna erbjuda en väl avvägd produkt avseende pris, utbud och kvalitet. Även här finns förstås risk att både planerare och politiker vill för mycket, vilket också leder till "ineffektivitet" (i en strikt ekonomiskt tolkning). Däremot finns det andra mål med kollektivtrafiken: ett medel för hållbar utveckling, attraktiva städer, regional utveckling och mindre behov av utbyggd infrastruktur för privatbilism.

Kollektivtrafikorganisation

Effekterna av LTP är det ännu för tidigt att avläsa. Utvärderingar pågår ständigt, och programmet uppdateras successivt. Hittills gjorda erfarenheter är:

- Tydlig förbättring av lokal infrastruktur
- Kundnöjdhet avseende kollektivtrafiken har förbättrats jämfört med generella NKI som har försämrats
- Ingen märkbar resandeökning i kollektivtrafiken

Trots tydliga satsningar på förbättrad framkomlighet för kollektivtrafiken och ett tydligt fokus på hållbarhet avseende de satsningar som gjorts, har således än så länge ingen markant resandeökning i kollektivtrafiken skett (på sina håll har dock avsevärda förbättringar skett). Det är för tidigt att dra några generella slutsatser av detta, och processen fortsätter. Anledningen till att dessa insatser inte påverkat kan dock vara att de väl kända faktorerna för attraktiv kollektivtrafik inte påverkats tillräckligt: god tillgänglighet, kort restid, prisvärdhet etc. (DfT, 2007).

Avtal i praktiken - Sverige

Avtalen mellan de länstrafikansvariga sinsemellan (landsting/region och kommuner), med trafikhuvudmannen (THM) och med entreprenörerna (trafikföretagen) kan indelas i minst tre nivåer. En fylligare bakgrund till detta avsnitt ges i historikavsnittet – varför det ser ut som det gör i Sverige idag.

Ägaravtal - konsortialavtal

De länstrafikansvariga reglerar i ett ägaravtal eller konsortialavtal mellan sig hur trafikhuvudmannen skall organiseras och styras samt hur man skall fördela ansvar och ekonomiskt underskott. Det ekonomiska underskottet i trafikhuvudmannens verksamhet kallas ofta ägartillskott. I vissa fall finns även mål (generella eller mätbara) för kollektivtrafiken med i dessa avtal.

Uppdraget för THM

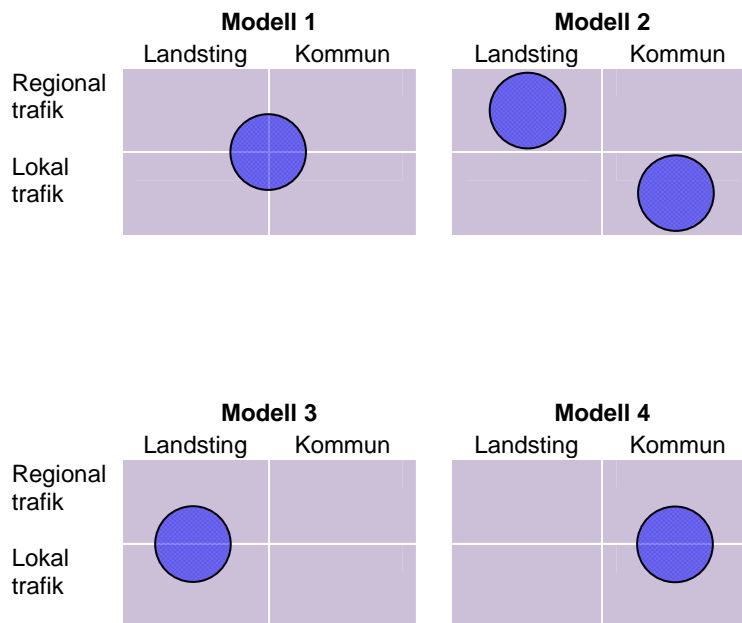
I ett andra steg reglerar länstrafikansvariga THM:s uppdrag. De utformar ett uppdragsavtal, ibland kallat trafikavtal som styr trafikhuvudmannen. Om THM är ett aktiebolag, vilket är mycket vanligt, upprättas en bolagsordning. Årligen ges i regel också ägardirektiv till THM. Dessa innehåller ofta mål, och i stort sett alltid ekonomiska ramar för verksamheten. Om THM är ett aktiebolag, fastställs detta på bolagsstämman.

Entreprenadavtal

Ingen THM utför idag trafiken i egen regi, utan har avtal med entreprenörer eller i ett fall ett helägt dotterbolag (ligger därmed ganska nära vad som kan kallas egen regi), som utför driften av trafiken. Avtalet mellan THM och entreprenörerna kallas entreprenadavtal, trafikeringsavtal eller trafikavtal.

Modeller för ägande och ägartillskott

THM i Sveriges län kan vara organiserat enligt fyra principiella modeller. I figur 4 visas fyra bilder som illustrerar modellerna.



Figur 4: Fyra organisationsmodeller

Modell 1: gemensamt ägande av THM

Denna modell presenteras även i det historiska avsnittet. Landsting och kommuner är gemensamt länstrafikansvariga. De har bildat ett kommunalförbund eller aktiebolag som är trafik huvudman. De tar ett gemensamt kostnadsansvar. Ägartillskottet fördelas så att landstinget betalar 50 % och kommunerna resterande 50 %. Vanligast är att kommunernas del av ägartillskottet fördelas efter produktionen, trafikarbetet, inom kommunen. Modellen överensstämmer med lagens s.k. normal- eller standardmodell.

Någon fördelning eller beräkning av det verkliga behovet av ägartillskott i respektive kommun sker oftast inte. Modellen kan sägas vara solidarisk eftersom ägartillskottet fördelas utan hänsyn till skillnader i kostnadstäckning. "Lönsamma" linjer subventionerar därmed "olönsamma". Modellen bygger konsensus mellan ägarna, och THM får i regel en stark ställning.

Modell 2: gemensamt ägande av THM - regional och lokal uppdelning

Modell 2 innebär liksom Modell 1 ett gemensamt länstrafikansvar och huvudmannaskap, men med renodlat uppdelat kostnadsansvar mellan landsting och kommuner. Denna modell har blivit allt vanligare under de senaste åren och tillämpas nu i flertalet av länen (se historikavsnittet: "Gävlemodellen"). De flesta trafik huvudmän gör dock även i denna

modell en mycket grov fördelning av intäkter och kostnader. Effekten kan därmed bli att vare sig landstinget och kommunerna betalar de ”verkliga kostnaderna för sin trafik”. Anledningen kan bl. a vara svårigheten i uppdelning av intäkter och kostnader pga. integrerat biljett- och taxesystem. I vissa län tillämpar man Modell 1 för landsbygdstrafiken och Modell 2 för stadstrafiken (detta har påverkat klassificering i enkätstudien som redovisas i ett senare avsnitt).

Ofta har man behållit kravet att landstinget betalar cirka 50 % av ägartillskottet. Eftersom den regionala trafiken oftast har en högre kostnadstäckning kan t.ex. landstinget betala THM:s administrationskostnader och de så kallade trafiknära kostnaderna (kostnader som inte ingår i entreprenadavtalen med trafikföretagen, t.ex. kostnader för informationssystem).

Fördelen med Modell 2 är att den ger klarare samband input och output, samt att den framhäver det kommunala ansvaret och krav på integration mellan kollektivtrafik och infrastruktur. Kommuninvånarna kan därmed lättare utkräva politiskt ansvar. Nackdelar kan vara försvagad helhetssyn, samt klara svårigheter med att definiera vad som är regional respektive lokal trafik. Konflikter kan uppstå mellan de regionala och lokala transportbehoven, och THM kan få en svagare ställning jämfört med Modell 1; THM blir reducerad till en utförare.

Modell 3: landsting/region ensam trafik huvudman

Modell 3 innebär att är att landstinget ensamt är länstrafikansvarigt och tillika THM. Modellen diskuteras i de län som har bildat regioner. Region Skåne har denna modell sedan regionens start 1998 (specialfallet SL kan hänföras hit, men bildades mycket tidigare – se historikavsnittet). Kommunerna löses ut genom skatteväxling mellan landsting och kommuner.

Modellen kräver goda relationer mellan landstinget och kommunerna för att bl.a. det nödvändiga samspelet mellan trafik- och bebyggelseplanering skall fungera. I Skåne är kollektivtrafiken organiserad som en nämnd inom regionen. I Stockholms län är enligt lagen landstinget ensamt länstrafikansvarigt. Trafikhuvudmannen är dock ett av landstinget helägt aktiebolag.

Modell 4: kommunalt huvudmannaskap

Modell 4 är ett helt primärkommunalt länstrafikansvar och huvudmannaskap. Denna organisationsform används endast på Gotland, som består av en kommun. Den skulle dock kunna tillämpas även om det finns flera kommuner i ett län. Kommunerna skulle kunna bilda ett kommunalförbund och utöva huvudmannaskapet i detta eller via ett aktiebolag. Om så skulle ske, får landstinget lösas ut genom skatteväxling med kommunerna. I tabell 5 sammanfattas vilka samarbetsmodeller som tillämpas i olika län.

Kollektivtrafikorganisation

Tabell 5: Samarbetsmodeller i olika län

Län	M 1	M 2	M 3	M 4	Kommentar
Stockholm			x		100 % landstinget
Uppsala		x			
Södermanland	x	x			Trafiken är uppdelad efter funktion men ingen strikt regional och lokal uppdelning av ansvaret
Östergötland		x			
Jönköping	x				50/50-fördelning av tågtrafik och landsbygdstrafik på väg var för sig.
Kronoberg	x				Kommunalförbund. Skilda fördelningar landstinget/kommuner beroende på landsbygd eller tätort
Kalmar		x			
Gotland				x	
Blekinge	x				Skilda fördelningar landstinget/kommuner beroende på trafiktyp
Skåne			x		98 % Region Skåne. Ägartillskott från kommuner är tillköp av trafik.
Halland	x				Skilda fördelningar landstinget/kommuner beroende på trafiktyp
Västra Götaland		x			50/50 fördelning eftersträvas
Värmland	x				50/50-fördelning
Örebro	x				Skilda fördelningar landstinget/kommuner beroende på trafiktyp
Västmanland		x			
Dalarna		x			
Gävleborg		x			
Västernorrland		x			
Jämtland		x			
Västerbotten		x			
Norrbotten		x			
<i>Antal</i>	<i>7/21</i>	<i>11/21</i>	<i>2/21</i>	<i>1/21</i>	

En viss majoritet tillämpar Modell 2. Den vanligaste konstruktionen är uppdelning på regionala (landstinget) och lokala (kommuner) linjer. I en tredjedel av länen fördelas tillskottet enligt Modell 1. När trafik huvudmännen bildades 1979 valde de allra flesta att fördela ägartillskottet enligt Modell 1, men undantog vanligtvis stadstrafik, som fick betalas av respektive kommun. De senaste tio åren har allt fler gått över till Modell 2.

Modell 1: fördelningsmetoder

Kännetecknande för modell 1 är att den relativa ägartillskotts-fördelningen mellan landsting och kommunkollektivet är fast och inte beroende av faktiska kostnader och intäkter. Däremot kan andel av ägartillskottet samt fördelningsprinciperna skilja sig åt. Tabell 6 visar på olika lösningar.

Kollektivtrafikorganisation

Tabell 6: Principer för fördelning av ägartillskottet för de län som tillämpar Modell 1

Län	Trafiktyp	Andel landsting	Andel kommuner	Tillskottsfordelning
Sörmland	Stomtrafik järnväg	50 %	50 %	Personkilometer
	Stomtrafik väg	75 %	25 %	Tidtabellstimmar
	Stadstrafik	22 %	78 % (berörd kommun)	-
	Lokal linjetrafik	40 %	60 %	Tidtabellstimmar
	Övrig trafik	0 %	100 %	Respektive kommun
Jönköping	Landsbygdstrafik (buss och tåg)	50 %	50 %	Tidtabellskilometer
	Tätortstrafik	50 %	50 %	Tidtabellskilometer
Kronoberg	Landsbygdstrafik med buss	50 %	50 %	Tidtabellskilometer
	Tätortstrafik	33 %	67 %	Respektive kommun
	Tågtrafik	50 %	10 eller 40 %	Andel tågstopp
Blekinge	Tågtrafik, tågkompletterande busstrafik	50 %	50 %	Antal kommuninvånare
	Linjetrafik buss	42 %	58 %	Tidtabellskilometer
	Flygbuss, skärgårdstrafik	50 %	50 %	Respektive kommun
	Färdtjänst	42 %	58 %	Respektive kommun
	Sjukresor (endast inom ordinarie kollektivtrafik)	50 %	50 %	Antal kommuninvånare
Halland	Landsbygdstrafik (buss och tåg)	50 %	50 %	Tidtabellskilometer
	Tätortstrafik	33 %	67 %	Respektive kommun
Värmland	Landsbygdstrafik (buss och tåg)	50 %	50 %	Tidtabellskilometer, tidtabellstimmar, befolkning (viktning)
	Tätortstrafik	0 %	100 %	-
Örebro	Landsbygdstrafik (buss)	65 %	35 %	Tidtabellskilometer
	Tågtrafik, luftfart	50 %	50 %	Aktieinnehav i THM
	Tätortstrafik	0 %	100 %	

Landstinget eller kommunerna kan i Modell 1 köpa till trafik, som de då betalar hela ägartillskottet för, och ett tillköp kräver särskilt avtal.

En del kommuner överlåter planering och upphandling av skolskjutsar till THM. Tanken är att THM ska kunna samplanera linjetrafik och skolskjutstrafik. Kommunen betalar då hela kostnaden för skolskjutsarna. Vissa THM är dock tveksamma till att ta på sig uppdraget, eftersom det innebär en detaljerad planering på lokal nivå.

En av anledningarna till att Modell 2 har blivit allt vanligare är just problemet med tillköp och skolskjutssamordning. Modell 2 leder till en enklare hantering av ett variabelt kommunalt utbud, och särskilda avtal behövs inte för att korrigerar av tillskottsfordelningen.

Kollektivtrafikorganisation

Det finns olika sätt att hantera just skolskjuts, som i många län står för en stor del av total tillskottet:

- Egen kommunal regi
- THM regi
- Köp av skolkort för resa i ordinarie trafik:
 - avräkning av hela kostnaden
 - hänsyn tas till ”intäkter” som återförs till kommunen/landstinget

Eftersom periodkorterna är subventionerade och inte täcker kostnaderna för kollektivtrafiken medför oftast Modell 1 att landstinget är med och betalar för skolresorna. Hur man hanterar skolkorterna påverkar även ägartillskott till THM, vilket gör att officiell statistik inte alltid blir jämförbar.

Modell 2: fördelningsmetoder

Gränsdragningen mellan regionalt (landstinget) och lokalt ansvar (kommunerna) formuleras och hanteras olika i länen. Den mest detaljerade gränsdragningen finns i Västra Götalandsregionen där man via resandeundersökningar fastställer fördelning på lokalt (inom kommunen) och regionalt resande (korsar kommungräns) per linje. Kostnader och intäkter fördelas per personkilometer inom och mellan kommuner på enskilda linjer. Fördelen med denna konstruktion är att kostnader och intäkter i så stor utsträckning hamnar ”på rätt ställe”.

Normalt sker dock en uppdelning på regionala och lokala linjer. Det saknas i regel definition av egenskaperna för regional trafik med hänsyn till själva trafikuppgiften. Det kan även bli svårigheter vid införandet (eller sammanslagning) av nya linjer. Utvärderingar av konsultföretaget Danielsondosk AB har bl.a. visat att den strikta ansvarsuppdelningen i Modell 2 kan hämma drivkrafterna att utveckla trafiken mot det långsiktiga målet om ett ökat resande, då revirtänkande olyckligtvis kan uppstå.

Modell 3: fördelningen redan klar

Modell 3 finns i två av landets starkaste tillväxtregioner. Dessa kännetecknas av successivt ökande pendling och regionförstoring. Modell 3 - regionen tar hela ansvaret – anses därför även stödja dessa processer och gynnar helhetssyn och systemtänkande. Några fördelar är:

- Helhetssyn för regionen – stödjer övergripande regionala mål
- THM satsar resurserna där de gör mest nytta – ofta i starka stråk
- Tydlig politisk styrning via t ex nämnd som annan offentlig verksamhet
- THM behöver inte ägna tid åt att skapa enighet bland ägarna
- Samordning med regional planering och utveckling möjliggörs
- Enhetligare infrastrukturutveckling – relationer andra län, Trafikverket etc.

Kollektivtrafikorganisation

Nackdelar finns dock:

- Kommunerna får mindre inflytande – glesbygdstrafik kan bli lägre prioriterad
- Tåtortstrafik som i huvudsak berör en kommun kan bli lidande
- Kommunala tillköp måste ske som i Modell 1
- Svårare samordna med skolskjutstrafik, jämförbart med Modell 1
- Samordning med kommunal fysisk planering kan försvåras

Det är troligen av viss betydelse hur länet är organiserat. En region, som ansvarar för fler funktioner än vad ett landsting gör, bör vara mer lämpad för att ta hela ansvaret även för kollektivtrafiken. Teoretiskt bör den regionala trafiken och infrastrukturinvesteringar som gynnar denna vara lättare att genomföra när en region har hela ansvaret. Den lokala trafiken däremot bör åtminstone i teorin få mindre uppmärksamhet.

Entreprenadavtal

Entreprenadavtal upprättas mellan THM och entreprenör. Allmänna villkor och generella förutsättningar, tid och omfattning, princip (brutto, netto), ersättningsform, samt kvalitetskrav utgör hörnstenarna i entreprenadavtalet. Utseendet på ett entreprenadavtal för buss- eller tågrentreprenör kan se olika ut. Tågavtalen skiljer sig i huvudsak från bussavtalen, då dessa ofta innebär drift av systemet utan att entreprenören anskaffar tågen. I det följande skall exempel ges på ett principiellt bussentreprenadavtal.

- Ikraftträdande och giltighetstid anger löptid och möjligheter till förlängning alternativt uppsägning
- Trafikvolym, ofta angivet i årliga vagntimmar, med angivande av frivoly m i procent av angiven trafikvolym (hur mycket THM har rätt att variera utbudet)
- Krav på busstyp, a-pris per vagntimme per busstyp
- A-pris per vagntimme över/under frivoly m
- A-priser per fordon
- Akut förstärkningskostnad (fast kostnad) per dag
- Justering av ersättningen med viktad indexkorg (t ex KPI, AKI, PPI-diesel)
- Viten, t ex förseningar, inställda turer, bristande/felaktiga fordon, utebliven rapportering av avtalat material eller felaktig hantering av biljettmaskinsdata
- Bonus, t ex kvalitetsincitament beroende på resultat från kvalitetsmätningar och/eller påslag per påstigande resenär (kan ske stegvis om vissa mål med resandeökningar nås)
- Övriga aktiviteter kring trafiken som ingår i avtalet

Kollektivtrafik - historik

Kollektivtrafik är ett ord med både positiv och negativ laddning. Till kollektivtrafikens försvar brukar framföras att den är en förutsättning för att skapa ett långsiktigt hållbart transportsystem. Med god beläggning innebär kollektivtrafik energieffektiva persontransporter. Därför kan den bidra till att minska trängsel och utsläpp av växthusgaser. Den bidrar till resmöjligheter och därmed tillgänglighet till arbetsmarknad, konsumtion och rekreation.

Trots det positiva med kollektivtrafiken, har den en förhållande låg marknadsandel. Anledningen till detta är, lite tillspetsat uttryckt: kollektivtrafiken ”tar dig från en punkt där du i regel inte är, till en punkt dit du inte ska, vid en tidpunkt som inte passar dig särskilt väl” (Hildingson, M., Tegnér, G., 2009, Reflexen 1 2009, Trafiktekniska Föreningen). Dessutom går det ofta tämligen långsamt. Detta gör att man idag istället väljer att gå, cykla eller framför allt ta bilen. Så har det inte alltid varit. Framväxten av kollektivtrafik under 1800- och 1900-talet har i hög grad bidragit till den samhällsstruktur vi kan se idag.

Urbaniseringsprocessen och den åtföljande suburbaniseringen länkas ofta till det ökade bilinnehavet. Vi sprider ut oss – härav begreppet urban sprawl - eftersom vi kan använda oss av bilen för att ta oss dit vi vill. Denna beskrivning av städernas utveckling stämmer bara delvis. Snarare är det så att kollektiva resmöjligheter i hög grad har bidragit till städernas utveckling. I takt med att städerna på 1800-talet expanderade på grund av industrialiseringen, blev de allt mer otrevliga boplatser. Bostäder trängdes med små och stora industrier. De i befolkningen som hade möjlighet, flyttade därför längre ut till nybyggda bostadsområden. Utflyttning skedde dels av egen kraft, och med hjälp av offentligt finansierade bostadsprogram. Ny Pendling uppstod, och för att den växande befolkningen skulle ha möjligheter att ta sig längre sträckor, möjliggjorde spårburen kollektivtrafik just denna pendling. Istället för att bo trångt och smutsigt, kunde arbetarklassen beredas möjligheter till väsentligt bättre miljö och hygien (Bruegmann, 2008). När man invigde den första hästspårvagnen i Göteborg år 1879, var syftet att den ”för det stora flertalet av folket blifva ett billigt och anlitadt befordringsmedel” (Axelsson, U. 2005.) Genom gårdagens bilder mot framtidens kollektivtrafik. SLTF: Stockholm). Det handlade inte bara om välgörenhet. God trafikförsörjning krävdes för industriernas tillgång till arbetskraft.

Bilen hade naturligtvis stor betydelse för utveckling på 1900-talet, på samma sätt som kollektivtrafiken på 1800-talet, men framför allt har utvecklingen i storstäder i hög grad påverkats av effektiva kollektivtrafiksystem som spårväg och tunnelbana. Suburbanisering krävde därmed inte enbart bilen för att uppstå, men den påskyndade definitivt utbredning i medelstora och mindre städer (Bruegmann, R. 2008. Point: Sprawl and accessibility. Journal of Transport and Land Use 1(1) pp. 5–11). Detta ses fortfarande,

när man t ex studerar statistik och nyckeltal för kollektivtrafiken. Stockholm intar en särställning i Sverige, och konsekvensen blir ofta att man vid analyser måste lyfta ut data från Stockholmsområdet för att kunna göra jämförelser mellan andra städer och regioner. Små och medelstora städers utformning förutsätter tillgång till bil. Städer som tidigt fick anslutning till ett nationellt järnvägsnät kunde också växa tack vare detta. I vissa fall drogs inte järnvägslinjer mellan befintliga stora orter, utan man valde att ge banan en så rak och inte alltför lutande sträckning som möjligt. Följden blev nya och viktiga järnvägsorter och knutpunkter, och att tidigare mer betydelsefulla städer förlorade i attraktionskraft.

Från spår till hjul till spår

Järnväg

Utbyggnaden av järnvägstrafik i Sverige tog fart under mitten av 1800-talet. En viktig faktor var att man därmed kunde frakta gods landvägen på längre sträckor, vilket gjorde att utbyggnaden blev kommersiellt intressant. Under andra hälften av 1800-talet byggde staten de södra (Malmö-Stockholm) och västra (Göteborg-Stockholm) stambanorna, till vilka både privata företag och kommuner kunde ansluta med sidobanor. I början av 1900-talet stod de privata järnvägarna för två tredjedelar av det svenska järnvägsnätet. Flera av dessa var mycket lönsamma företag. I takt med ökande personbils- och lastbilstrafik minskade lönsamheten, och de privata järnvägarna fick det allt svårare med nedläggning som följd. I mitten på 1950-talet avslutades elektrifieringen av stambanorna som då dessutom var dubbelspåriga. Samtidigt började under denna period en successiv nedläggning av olönsamma bansträckor, t ex vissa s.k. länsjärnvägar.

Tidigt upptäckte man att det gick enklare att bedriva kollektivtrafik, om de hästdragna skjutsarna drogs på spår. Denna idé, som dels hämtades from gruvindustrin och dels från det framväxande järnvägsnätet, ledde till att flera svenska städer fick hästspårvagnar i slutet på 1800-talet. Efter att ha provat olika alternativa ”drivmedel”, fick spårvagnstrafiken sitt verkliga lyft, när trafiken elektrifierades. Under sin storhetstid hade ett dussintal svenska städer spårvagnstrafik. I takt med att bussfordonen utvecklades, kunde busstrafiken bedrivas på ett flexiblere och effektivare sätt. Detta ledde till att de flesta mindre städer övergav sin spårvägstrafik. Idag finns det bara spårvagnstrafik i tre städer kvar: Stockholm, Göteborg och Norrköping.

Under senaste 15 åren har dock spårvagnstrafik fått en renässans. Ökad trängsel och miljömedvetenhet har varit drivkrafter i denna utveckling. Busstrafik anses inte i tillräcklig grad kunna bidra till de politiska målen om hållbar utveckling. Det anses att spårvägstrafik kan attrahera nya trafikantgrupper, och att de också har kapacitetsmässiga fördelar. På många håll i Europa byggs och planeras idag nya spårvägar i mycket stor omfattning, och man återinvesterar i befintliga system. Ett sammanfattande namn för moderna system är lätt spårtrafik, s.k. light rail.

Busstrafik

En bit in på tidigt 1900-tal började vägtrafiken växa kraftigt, och detta ledde till att stadsmiljön påverkades avsevärt. Spårvagnstrafiken präglade fortsättningsvis även utbudet i de större städerna, men bussen infördes successivt som komplement i tillkommande stadsdelar. Busstrafikens utveckling, lokalt och regionalt, illustreras väl av den utveckling som Svensk Kollektivtrafik genomgått (mer om detta i senare avsnitt). Svensk Kollektivtrafik är lokal- och länstrafikens branschorganisation, vars aktiva medlemmar utgörs av trafikhuvudmännen i Sverige. Så har organisationen inte alltid sett ut. På tidigt 1900-tal utgjordes medlemmarna av spårvagnsförvaltningar. Successivt inkorporerades även bussföretag. Dock var ännu inga regionala trafikföretag medlemmar. År 1943 fick organisationen namnet Svenska Lokaltrafikföreningen¹. Huvudsakligt fokus var rent trafiktekniska frågor.

Fram till 1950-talet kunde lokal kollektivtrafik vara en lönsam affär för kommunerna. Som ett exempel var 1947 det sista året som trafiken genererade ett överskott i Göteborg². Därefter försämrades ekonomin, vilket innebar att kollektivtrafiken började kräva subventioner för att upprätthållas. Busstrafiken i tätorter bedrevs fortsatt av förvaltningar eller kommunägda företag. I vissa fall sköttes dock trafiken mot ersättning av utomstående privata företag. Utredningen Kollektivtrafik i tätort (SOU 1975:47) pekade ut att kollektivtrafikdrift inte var författningsmässigt reglerat. Kollektivtrafik hanterades av flera olika huvudmän. När det gällde regional busstrafik hade staten via länsstyrelsen ett planeringsansvar och gav bidrag till olönsam trafik. Kommuner och landsting kunde också engagera sig, men det fanns ingen klar ansvarsfördelning. För inomkommunal trafik tilldelades koncessioner linje för linje, och för mellankommunal trafik utgick statliga subventioner.

Följande avsnitt behandlar den historiska utvecklingen avseende lokal och regional kollektivtrafikorganisation, där tyngdpunkten ligger på 1900-talet. Exempel ges på hur och vilka beslut som tagits, situationen i olika län, för att illustrera den situation med trafikhuvudmän som råder idag, men som snart kommer att förändras. Oavsett den kommande förändringen är det värdefullt att förstå den historiska utvecklingen. I den rådande ordningen finns det inbyggda strukturer som i större eller mindre grad kommer att påverka den kommande utvecklingen.

Före andra världskriget

Städernas engagemang i kollektivtrafiken går tidsmässigt tillbaka till hästspårvagnarna, som infördes i Stockholm 1877, i Göteborg 1879 och i Malmö 1887. I Sverige har det funnits 12 städer med elektrisk spårvägstrafik, Gävle, Göteborg, Helsingborg, Jönköping, Karlskrona, Kiruna, Lidingö, Malmö, Norrköping, Stockholm, Sundsvall och Uppsala.

¹ Källa: Wällström, L. 1995. SLTF 90 år. En jubileumsskrift från Svenska Lokaltrafikföreningen.

² Källa: Göteborgs Spårvägar AB

Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) bildades 1905 under namnet Svenska Spårvägsföreningen som en ”sammanslutning mellan förvaltningar av spårvägar i svenska städer”.

I början av 1900-talet inrättades privata busslinjer på några håll i landet. SJ startade sin första busslinje 1911, mellan Tanum och Grebbestad i Bohuslän. Efter första världskriget slut, då ransoneringarna upphävdes, inrättades motoriserad busstrafik under 1920-talet på olika håll i landet. Den första kommunala busslinjen inrättades 1923 i Göteborg. Många privata busslinjer inrättades under 1920-talet. Postverket inrättade sin första busslinje 1923 då linjen Lycksele - Tvärålund vid Norra stambanan öppnades. Postens diligenstrafik bedrev egen busslinjetrafik främst i Norrland. Diligenstrafiken bedrev lokal och regional persontrafik i kombination med gods- och posttransporter.

Svenska Busstrafikförbundet (SBF) bildades 1928 som en intresseorganisation för främst privata busstrafikutövare på landsbygden. Den 1 juli 1991 förvärvade Swebus Postens Diligenstrafik genom en bytesaffär mellan Statens järnvägar och Postverket där bl.a. SJ Expressgods överläts på Posten i utbyte mot dess linje- och godstrafik i norr.

Efter andra världskriget

Efter andra världskriget förstatligades järnvägarna. Staten köpte en rad privata järnvägsföretag och blev därvid även ägare till tredje ett busstrafikföretag, GDG Biltrafik AB, vid sidan SJ Biltrafik ("SJ Buss") och Postens Diligenstrafik. GDG ägdes av SJ genom ett holdingbolag, AB Swedcarrier. SJ hade således två bussföretag inom koncernen som i praktiken drevs som två helt skilda företag med olika företagskultur, kollektivavtal etc.

Fram till 1950-talet täckte busstrafiken normalt sina kostnader genom de biljettintäkter som trafiken drog in. Normalt stod tillståndshavaren själv den ekonomiska risken för trafiken. Linjer med stort resandeunderlag var därför intressanta för företagen, liksom trafik på dagar och tider med många resande. Genom kravet på trafiktillstånd och genom tillståndshavarens skyldighet att trafikera linjen i enlighet med en av länsstyrelsen fastställd tidtabell sökte dock länsstyrelserna trygga ett visst grundläggande trafikutbud, genom att trafikföretagen tilldelades såväl trafikmässigt "goda" som "dåliga" linjer.

Under 1960- och 1970-talen drabbades trafikföretagen av försämrad lönsamhet p.g.a. privatbilismens framväxt, befolkningsomflyttningar m.m., vilket gjorde det allt svårare att bedriva busslinjetrafik med företagsekonomisk lönsamhet. Den vikande lönsamheten inom busstrafiken ställde den offentliga sektorn inför en ny situation. Antingen tvingades man acceptera trafikindragningar eller också gå in med bidrag för att stödja busstrafiken. Många städer tog över privat busstrafik. På landsbygden var det annorlunda. Kommunerna ansåg att staten hade ett huvudansvar eftersom staten genom de statliga trafikföretagen SJ, GDG och Postens diligenstrafik bedrev en omfattande busstrafik på

landsbygden. Många kommunpolitiker ställde frågan: ”Varför ska kommunerna subventionera staten?”

Motivet för att kommunerna trots allt i många fall valde att gå in med bidrag för att upprätthålla och utveckla busstrafiken var att man ansåg att trafikförsörjningen utgjorde en viktig del av samhällsservicen. Staten införde i början av 1970-talet ett statsbidrag till kommunerna för lokal linjetrafik och kompletteringstrafik på landsbygden, förutsatt att den ingick i en av kommunen antagen lokal trafikförsörjningsplan. Statsbidrag utgick för högst två dagliga dubbelturer. 1975 infördes ett särskilt statligt stöd till regional busstrafik, som fanns upptagen i en av länsstyrelsen upprättad regional trafikplan. Även här utgick statsbidrag till högst två dagliga dubbelturer. Kommunerna var således bidragsmottagare för lokal busstrafik medan det statliga bidraget till regional busstrafik administrerades av länsstyrelsen. Även staten ansåg på denna tid att regional busstrafik var en statlig angelägenhet.

Avtalet 1964 om trafiken i Stockholms län

Ännu vid 1960-talets mitt var den kollektiva trafikförsörjningen inom Stockholmsregionen starkt splittrad. Trafikförsörjningen sköttes av ett tiotal olika företag, varav dåvarande AB Stockholms Spårvägar hade hand om spårvägs-, buss- och tunnelbanetrafik inom Stockholms stads område. I övrigt drev Statens Järnvägar lokal tågtrafik på sina järnvägslinjer inom regionen, inklusive den smalspåriga Roslagsbanan. Utanför Stockholm stads gränser var kollektivtrafiken uppsplittrad på många olika företag. SJ var en stor aktör inom busslinjetrafiken i länet med 500 bussar. Privata företag bedrev omfattande buss- och järnvägstrafik. Taxesystem och taxenivåer var olika. Tidtabeller och bytespunkter var dåligt samordnade.

Den rika floran av trafikföretag ansågs då försvåra en rationell och ekonomisk drift av kollektivtrafiken liksom också möjligheterna att ge trafikanterna en god kollektivtrafikstandard. Det splittrade trafiksystemet och bristen på offentligt inflytande ansågs också vara en stor olägenhet när det gällde att på längre sikt planera för regionens utveckling. I början av 1960-talet insåg kommunerna att kollektivtrafikförsörjningen i storstockholmsregionen inte kunde baseras på insatser från enskilda primärkommuner utan krävde en långtgående samordning på regional bas. Det stod också klart att samordningen måste beröra SJ. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen år 1963 en särskild förhandlings- och utredningsman med uppdrag att gemensamt med företrädare för Stockholms läns landsting, Stockholms stad (som då inte ingick i landstinget) och SJ utarbeta en grundval för samordning av kollektivtrafiken inom regionen. För uppdraget utsågs dåvarande statssekreteraren i kommunikationsdepartementet Nils Hörjel.

Under ledning av Nils Hörjel träffades år 1964 en principöverenskommelse mellan dåvarande Stockholms läns landsting och Stockholms stad samt staten genom Statens järnvägar. Avtalet, som fick namnet Hörjel-överenskommelsen, var grundläggande för

samordningen, utbyggnaden och driften av den regionala och lokala kollektivtrafiken inom Stockholms län.

På grundval av denna överenskommelse bildade 1966 Stockholms läns landsting och Stockholm stad gemensamt ”Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor” (KSL). Kommunalförbundet blev huvudman för kollektivtrafiken i Stockholms län. AB Stockholms Spårvägar (SS) ombildades 1967 till AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) som förvärvades av kommunalförbundet. SL förvärvade SJ:s busstrafik och alla privata trafikföretag i länet som bedrev linjetrafik och samordnade all trafik successivt. SL inrättade pendeltågstrafik med SJ som entreprenör. Statsbidrag infördes för tunnelbanans utbyggnad.

Storlandstinget i Stockholms län och SL-kortet

Storlandstinget bildades 1971 genom att Stockholms stad införlivades med landstinget. Samtidigt tog landstinget över ägandet av SL. Samma år infördes det s.k. 50-kortet, månadskortet för 50 kronor, som omfattade all kollektivtrafik i länet och som snabbt blev en succé. Landstingets trafikkontor svarade för den långsiktiga och övergripande trafikplaneringen medan SL svarade för verkställighet och drift. Praktiskt taget all trafik bedrevs i egen regi, med undantag för pendeltågstrafiken, som bedrevs av SJ med SL som beställare.

Kommunalt företräde till linjetrafiktillstånd

Genomförandet av Hörjel-överenskommelsen krävde att SL fick överta alla de linjetrafiktillstånd, som SJ och privata busstrafikföretag innehade. Regeringen föreslog i proposition 1969:155 om ändringar i förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m., som godtogs av riksdagen. Primärkommun, landstingskommun eller kommunalt trafikföretag fick genom detta beslut företräde till linjetrafiktillstånd, om det gjordes sannolikt, att trafikförsörjningen inom orten eller bygden främjades genom att trafiken bedrevs i kommunal regi. Övertagandet av linjetrafiktillståndet var förknippat med en skyldighet att lösa in de tillgångar som använts i trafikrörelsen. Tvist om ersättnings storlek avgjordes av en statlig skiljenämnd, Buss- och taxivärderingsnämnden. Under borgerlig politisk ledning i kommunalförbundet och sedermera storlandstinget, ägaren av SL, och med stöd av den nya författningen övertog SL all busstrafik från SJ och privata trafikföretag.

Kommunal indelning

Som en bakgrund till diskussionen om huvudmannaskapet för kollektivtrafiken redovisas kortfattat den kommunala indelningen.

År 1862 fastställdes en kommunindelning som i princip gjorde varje socken och stad till en primärkommun. Då bildades också landstingen. Vid denna tidpunkt fanns 2 498 kommuner och 25 landsting. På 1950-talet hade det moderna industrisamhället och de förbättrade resmöjligheterna ändrat förutsättningarna för den kommunala indelningen.

Det krävdes större primärkommunala enheter, både geografiskt och befolkningsmässigt, för att kommunerna skulle kunna utföra sina uppgifter. Fler och fler människor flyttade in till städerna. Genom en första indelningsreform 1952 mer än halverades antalet kommuner. Arbetspendlingen ökade, centralortsbegreppet infördes och landet delades in i kommunblock 1964. En andra indelningsreform genomfördes fram till 1974 vilket medförde att antalet kommuner minskade till 278. Därefter har antalet kommuner ökat något genom delning av vissa kommuner. Nu finns det 290 kommuner.

Den landstingskommunala indelningen var i stort oförändrad fram till 1971, då storlandstinget bildades genom att Stockholms stad införlivades i Stockholms läns landsting (SLL). I slutet av 1990-talet bildades Region Skåne (formellt Skåne läns landsting) och Västra Götalands Regionen (formellt Västra Götalands landsting) genom sammanslagningar av flera landsting. Göteborgs stad och Malmö stad, som tidigare själva ansvarat för landstingsuppgifter, införlivades i de nya landstingen. I dag finns 20 landsting. Gotlands län saknar landsting. Istället ansvarar Gotlands kommun, som omfattar hela Gotlands län, för de uppgifter landstingen sköter i andra län.

Den regionala nivån och ansvaret för kollektivtrafiken

Under 1960- och 1970-talen genomfördes flera utredningar om den regionala nivåns uppgifter och organisation. Länsförvaltningsutredningen (SOU 1967:20-21) föreslog att den statliga länsförvaltningen skulle omorganiseras så att den översiktliga samhällsplaneringen skulle samordnas bättre. Länsindelingsutredningen (SOU 1967:23) föreslog att antalet län skulle minska från 24 till 15. Länsdemokratiutredningen (SOU 1968:42) föreslog att landstingen skulle utvecklas till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den regionala samhällsplaneringen. Utredningen föreslog att många uppgifter skulle föras över från statliga länsorgan till landstingen. Länsberedningen (SOU 1974:84) föreslog i sitt betänkande "Stat och kommun i samverkan" att länsindelningen i stort sett kunde anses vara tillfredsställande för flertalet av de uppgifter som bör ligga på länsnivå. Dock föreslog Länsberedningen en ny indelning för västra Sverige samt vissa andra smärre indelningsändringar. Man föreslog även att Göteborg och Malmö skulle ingå i respektive landstingskommun.

Debatten om den regionala nivån var omfattande under denna tid. Vissa politiker ville utveckla landstingens roll medan andra ville stärka länsstyrelsernas roll och debatten följde inte bara partipolitiska skiljelinjer. Svenska kommunförbundet hade bildats 1968 genom en sammanslagning av Svenska stadsförbundet och Svenska landskommuners förbund. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet hade vid denna tid olika syn på hur man skulle organisera den regionala nivån och vem som skulle ansvara för kollektivtrafiken.

I början av 1970-talet ökade landstingens intresse för trafikfrågor. Av protokoll från landstingsmöten framgick att trafikfrågor hade varit föremål för diskussioner hos ett stort

antal landsting. Då landstingen yttrade sig över Länsberedningens betänkande uttalade 17 landsting att ansvaret för den regionala trafiken borde ligga hos landstingen. Sju landsting tillstyrkte Länsberedningens förslag beträffande landstingskommunalt huvudmannaskap för både den lokala och regionala trafiken. Men på den primärkommunala sidan fanns det andra åsikter, främst präglade av att det vid denna tid fanns över 40 kommunala trafikföretag. Med undantag för Stockholms län var det kommunerna, inte landstingen, som var engagerade i kollektivtrafiken.

Länskort i kollektivtrafiken (SOU 1976:43)

Regeringen tillsatte 1974 en statlig utredning som tog fram underlaget till regeringens proposition 1977 med förslag om en trafikhuvudmannalag. I regeringens direktiv till utredningen betonades den snabba resandeutvecklingen, bilismens snabba tillväxt, befolknings- och bebyggelseutvecklingen, strukturförändringarna inom näringslivet m.m. Trafikplaneringens betydelse framhölls, liksom samordningen mellan spårburen trafik och buss. Kommunernas ansvar för den lokala trafikförsörjningen betonades, trots att den inte var lagreglerad. Den helt dominerande frågan som lyftes fram i direktiven gällde frågan om införande av regionalt gällande generella rabatter av typ periodkort. Utredningen, som leddes av Nils Hörjel, tidigare statssekreterare och vid denna tid landshövding i Malmöhus län. Det är uppenbart att han i detta arbete var influerad av den lyckade trafiksamordningen i Stockholms län som han själv i hög grad hade varit delaktig i. Man ska också se regeringens direktiv i ljuset av framgångarna med 50-kortet i SL-trafiken. Nils Hörjels utredning antog namnet ”Utredningen avseende regionalt gällande generella trafikrabatter”, som lade fram sina förslag i betänkandet ”Länskort i kollektivtrafiken” (SOU 1976:43).

Denna utredning, som låg till grund för 1978 års riksdagsbeslut om en trafikhuvudmannalag och inrättande av trafikhuvudmännen i landet, hade således sitt fokus på frågan om länskort i kollektivtrafiken. Frågor som handlade om en mer attraktiv trafik i form av samordnade tidtabeller, bytespunkter etc. hade en undanskymd roll. Frågan om upphandling av trafik i konkurrens diskuterades inte alls. Följande citat visar den syn som präglade både utredningen och tidsandan på 1970-talet:

”Genom att huvudmannen för trafiken också äger transportmedlen kan en långsiktig planering av trafikrörelsen ske, innebärande sannolikt vissa rationaliseringsvinster. Sådana vinster torde i regel inte kunna erhållas i samma utsträckning vid köp av trafiktjänster hos ett antal fristående företag i regionen. Administrationen av ett periodkortsystem underlättas också genom att huvudmannen har fullständig insyn i såväl kostnader som intäkter.”
(SOU 1976:43, sid. 121 – 122)

De första länstrafikbolagen

Före 1978 var kommunernas och landstingens engagemang i kollektivtrafik inte lagreglerad. Såsom tidigare nämnts bildades 1967 en huvudman för kollektivtrafiken i Stockholms län genom att landstinget och Stockholm stad skapade ett kommunalförbund som blev ägare till SL. 1971 bildades storlandstinget som tog över ägandet av SL.

Landstinget och kommunerna i Mälardalslän inspirerades av framgångarna med SL och 50-kortet (månadskortet för hela länet). 1973 bildade landstinget och kommunerna i Örebro län det gemensamt ägda AB Örebro läns regionaltrafik (Länsbussarna). Utgångspunkten för samarbetet var att på grundval av befintlig regional trafik verka för en rationell utveckling och samordning av i första hand den regionala trafiken inom länet. Lokala linjer, som gick enbart inom kommun, samt stadstrafiken i Örebro och Karlskoga omfattades inte. Lokal busstrafik ansågs vid denna tid vara varje kommuns ansvar även om det inte fanns något lagstöd för denna uppfattning.

I Västmanland genomförde länsstyrelsen en utredning om kollektivtrafiken i länet, som presenterades 1968. Den var i första hand en kartläggning av befintlig buss- och järnvägstrafik, trafikomfattning och framtidsutsikter. Även i detta län bedrev många små familjeföretag och några få större samt SJ busslinjetrafik. Vid länsstyrelsens presentation för landstinget och länets kommuner dök frågan upp om det var tid att bilda ett västmanländskt "SL". Det utmynnade i att om någon ville sälja sitt företag skulle det av Västerås kommun ägda AB Västerås Lokaltrafik (VL) eller berörd kommun kunna köpa företaget, men inte tvångsvis dessförinnan. Behövde företagen driftbidrag fick man ta ställning till det i varje enskilt fall. Landstinget inrättade i mars 1969 en trafiknämnd för att hantera bl.a. understöd till busstrafiken, exklusive stadstrafiken, i länet. 1974-75 tog styrelsen för ekonomiska föreningen Västerfärnebotrafik upa kontakt med AB Västerås Lokaltrafik (VL) om försäljning av föreningens rörelse. Det var det första företaget som var till salu och det blev med tiden många företagsöverlåtelser. Föreningen bedrev sedan 1921 linjetrafik inom räjongen Västerås - Sala - Västerfärnebo - Avesta och dess andelar översteg 800 och antalet andelsägare över 100, spridda över mer än 8 länder (genom ärvda andelar etc.). Hösten 1975 löste Sala kommun in andelarna. AB Västerås Lokaltrafik (VL) bildade samma år dotterbolaget Västmanlands Lokaltrafik AB, med Sala kommun som minoritetsägare. VL-koncernen köpte "inkråmet" i föreningen, varefter Sala kommun upplöste föreningen.

Varefter trafikområdet utvidgades till andra kommuner utvidgades ägarkretsen för Västmanlands Lokaltrafik AB. År 1978 blev landstinget delägare. Under denna period var VL dotterbolag till AB Västerås Lokaltrafik. När trafikhuvudmannen i länet skapades i augusti 1979 blev relationen den omvända. Västmanlands Lokaltrafik AB blev trafikhuvudman och delägare (25 %) till AB Västerås Lokaltrafik, som blev huvudmannens driftbolag. Den andre delägaren av driftbolaget var Västerås kommun, 75

%. Redan 1976 skapade man en gemensam administration för länstrafikbolaget och AB Västerås Lokaltrafik med gemensam VD. Härigenom undvek man de konflikter mellan länstrafikföretag och stadstrafikföretag, som senare blev vanliga i många län.

I Södermanlands län bildade landstinget och kommunerna 1977 Södermanlands Läns Trafik AB (SLT). Organisationen liknade den i Örebro med den skillnaden att landstinget svarade för hela underskottet i verksamheten. Kommunerna ägde hälften av aktierna i bolaget och var representerade i bolagets styrelse.

Då länstrafikreformen beslutades 1978 var länstrafikbolag etablerade med egen trafik i Stockholms, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län. I Uppsala län var ett länstrafikbolag under bildande och i flera län pågick utredningsarbete. Det kommunala trafikföretaget i Uppsala, AB Uppsalabuss bildade ett dotterbolag med namnet Uppsala Läns Trafik AB och det kommunala bolaget Östersunds Omnibus AB bytte namn till AB Jämtlandsbuss. I båda fallen sökte man från det kommunala stadstrafikföretagets sida bädda för en organisatorisk lösning som liknade den Stockholms eller Västmanlands län. Så blev dock inte fallet. Men konflikterna mellan länstrafikbolagens och stadstrafikbolagens ledningar var omfattande, inte bara i dessa län. Det fanns olika syn på hur makt och underskott skulle fördelas.

1978 års Trafikhuvudmannalag

Den första trafikhuvudmannalagen för lokal och regional kollektivtrafik på väg infördes 1978 (prop. 1977/78:92, TU 28, rskr 364). Regeringens proposition var signerad av statsminister Torbjörn Fälldin (c) och kommunikationsminister Bo Turesson (m). Beslutet innebar att inom en viss tidsrymd skulle i varje län inrättas ett samordnat politiskt och ekonomiskt huvudmannaskap för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg. Trafikhuvudmännen skulle inrättas senast 1981 med undantag för Västsverige, som fick respit till 1983, med hänsyn till de då komplexa länsgränserna i Göteborgsregionen med tre län i denna storstadsregion.

I 1978 års proposition motiverades den valda modellen med ett gemensamt huvudmannaskap med önskemålen om att såväl tillgodose lokala behov och sambandet med den fysiska planeringen som att kunna tillämpa länsövergripande synsätt i planeringen och genomförandet av trafiken. Syftet med länstrafikreformen angavs bl.a. vara att förbättra den kollektiva trafikservicen i landets olika delar och att underlätta införandet av regionalt gällande rabattsystem, s.k. länskort. Till grund för utformningen av reformen låg också bedömningen om trafikens ökande betydelse för den regionala utvecklingen och därmed behovet av att anknyta den till målen för regional- och sysselsättningspolitiken.

För att främja en tillfredsställande trafikförsörjning skulle det i varje län finnas en huvudman som ansvarade för den lokala och regionala linjetrafiken kollektivtrafiken på

väg. Ansvaret gällde sådan linjetrafik för personbefordran som inte utgjorde kompletteringstrafik med personbil. Trafikens omfattning skulle anges i en trafikförsörjningsplan som huvudmannen antog.

Inledningsvis omfattade trafikhuvudmännens ansvar bara linjetrafik med buss. Kompletteringstrafiken skulle i första hand ordnas av kommunerna fram till 1986, då ansvaret överfördes till trafikhuvudmännen, om man inte kom överens om annat. Staten ansvarade för tågtrafiken fram till 1988 års trafikpolitiska beslut.

Huvudman är, sedan lagens tillkomst, landstinget och kommunerna i länet gemensamt med undantag för Stockholms och Gotlands län. I Stockholms län är landstinget huvudman och i Gotlands län kommunen. Möjligheten till renodlat huvudmannaskap med landstinget ensamt som trafikhuvudman, alternativt primärkommunerna gemensamt, infördes 1988 för hela landet.

Beträffande organisationsform innehöll 1978 års lag samma principer som idag, dvs. huvudmannaskapet ska utövas av ett kommunalförbund, om inte ett landsting eller en kommun ensam är huvudman. Om landstingskommunen och kommunerna i länet överens får dock uppgifterna i stället handhas genom ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. Landstingskommunen och kommunerna skall inneha samtliga aktier i bolaget.

Redan 1978 slog man således fast att kommunalförbund är förstahandsalternativet i län med gemensamt huvudmannaskap. Huvudmannaskapet kan bara utövas av aktiebolag i län med gemensamt huvudmannaskap, inte i Stockholms och Gotlands län, där landstinget respektive kommunen är trafikhuvudman.

I 1978 års lag fanns regler om representation i kommunalförbundet och finansiering av verksamheten om landstinget och kommunerna inte kom överens i dessa frågor.

Den s.k. ”normalmodellen” för fördelning av underskott (numera benämnda ägarbidrag) gäller fortfarande, om man inte kommer överens om annan fördelning. Uppnås inte enighet i fråga om sättet fördela underskottet gäller att landstinget skall täcka hälften av underskottet och kommunerna i länet tillsammans återstoden. Omfattningen av varje kommuns skyldighet att tillhandahålla medel skall bestämmas i förhållande till det trafikarbete som har nedlagts i kommunen under verksamhetsåret.

I enlighet med statsmakternas beslut skapades trafikhuvudmän i landets samtliga län. Regeringen var tvungen att besluta om tvångsvis bildande av kommunalförbund i Jämtlands län för att åstadkomma en trafikhuvudman i detta län. De tre trafikhuvudmännen i Göteborgs- och Bohus län, Älvsborgs län och Hallands län skapade ett huvudmannalikt bolag för Göteborgsområdet, som då omfattade tre län. Bolaget fick namnet Göteborgsregionens Lokaltrafik AB (GL) som ägdes av de tre länstrafikbolagen

och hade gemensam administration med länstrafikbolaget i Göteborgs och Bohus län (Bohustrafiken). I praktiken utövade GL huvudmannaskapet i Göteborgsregionen fram till dess att Västra Götalands län och Västtrafik AB bildades.

Sammanfattningsvis kan man säga att detta ledde till att Sverige blev ett föregångsland i Europa med ett heltäckande regionalt huvudmannaskap.

Den trafikpolitiska intressebevakningen

Svenska kommunförbundet bildade 1970 en trafikdelegation under förbundsstyrelsen och intensifierade den trafikpolitiska intressebevakningen i takt med att kraven på kommunerna växte i början av 1970-talet. Då trafikdelegationen skulle inrättas, väcktes frågan om man inte skulle tillskapa en gemensam trafikdelegation för Kommunförbundet och Landstingsförbundet men Kommunförbundets ledning var inte intresserad: "Vad har Landstingsförbundet med trafikfrågor att göra?". Motsättningarna mellan de båda förbunden kan ha haft betydelse för trafikhuvudmannareformens innehåll och hade definitivt betydelse för organisationen av den kommunala trafikpolitiska intressebevakningen.

SLTF, som bildades 1905, var fram till dess att trafikhuvudmännen bildades en intresseorganisation för främst kommunala trafikföretag. Även de statliga trafikföretagen SJ, GDG och Postens diligenstrafik var medlemmar liksom det största privata bolaget Linjebuss. SL:s VD var styrelseordförande och styrelsen bestod av ledande tjänstemän i medlemsföretagen. I början av 1970-talet tillskapade Svenska kommunförbundet och SLTF en rågång mellan trafikpolitik och trafikteknik. Svenska kommunförbundet skulle svara för intressebevakningen beträffande de trafikpolitiska frågorna. Principen med en fackmannastyrelse behölls i SLTF fram till 1982.

Då Kommunförbundets trafikdelegation inrättades 1970 blev det legendariska kommunalrådet i Örebro, Harald Aronsson (s), delegationens förste ordförande. Vice ordförande blev finanslandstingsrådet i Stockholms läns landsting Gunnar Hjerne (fp). Valet av dessa tunga politiker visar vilken betydelse de trafikpolitiska frågorna tillmättes. Under 1970-talet växte landstingens intresse för de trafikpolitiska frågorna och Landstingsförbundets engagemang ökade. Under samma tid började de kommunala trafikföretagens arbetsgivareorganisation, De Kommunala Trafikföretagens Samorganisation, DKTS, att med sin politiska styrelse engagera sig i de trafikpolitiska frågorna. Även SLTF med dess opolitiska ledning var aktiv i vissa trafikpolitiska frågor.

I början av 1980-talet fanns det således fyra intresseorganisationer inom den kommunala sfären som ägnade sig åt trafikpolitisk intressebevakning, de båda kommunförbunden, DKTS och SLTF. Ledande politiker i de båda förbunden drev igenom en omorganisation som utmynnade i att SLTF omstrukturerades 1982-83, som fick en politisk styrelse, som nominerades av de båda förbundens styrelser. De båda kommunförbunden uppdrog åt SLTF att svara för den trafikpolitiska

intressebevakningen inom kollektivtrafikområdet och man lämnade årliga ekonomiska bidrag till SLTF. Samtidigt tog SLTF över DKTS verksamhet och blev arbetsgivareorganisation för trafikhuvudmännen och de kommunala driftföretagen. De statliga och privata trafikföretagen erbjöds status som associerade medlemmar i SLTF, vilket de accepterade. SLTF:s styrelse kom att bemannas med ledande landstings- och kommunpolitiker.

De båda kommunförbundens satsning på SLTF ska ses mot bakgrund av de motsättningar som då fanns mellan förbunden.

1985 års beslut - partiell avreglering av busstrafiken 1989

Då trafikhuvudmännen bildades var de tvungna att anlita de trafikföretag som hade linjetrafiktillstånd, om de inte ville ta över trafiken i egen regi. Trafikföretagen hade en ensamrätt som man nogsamt värnade om. Ganska snart uppstod en diskussion om det rimliga i att trafikhuvudmännen skulle vara bundna av att upphandla trafiken av just det företag som innehade linjetrafiktillståndet.

Efter påtryckningar från trafikhuvudmännen inom dåvarande Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) utarbetade Kommunikationsdepartementet en departementspromemoria 1984 (Ds K 1984:3) med förslag till ändringar i den lagstiftning som reglerade busstrafiken. I kommunikationsdepartementets promemoria föreslogs ändringar som syftade till att möjliggöra en samordning och effektivisering av den lokala och regionala busslinjetrafiken. Utgångspunkten var att utforma sådana regler för trafiken, som gav trafikhuvudmännen möjligheter till en obunden trafikplanering och ett fritt utnyttjande av tillgängliga resurser, oberoende av gamla linjetrafiktillstånd. Trafikhuvudmännen föreslogs få upphandla trafik under mer marknadsmässiga former. En strävan var också att minska den byråkrati, som följde av yrkestrafiklagsliftningen.

Förslaget till reformering av yrkestrafiklagsliftningen innebar i korthet att huvudmännen skulle ges rätten att utan krav på linjetrafiktillstånd få bedriva den trafik som de hade det politiska och ekonomiska ansvaret för. Samtidigt skulle tidigare meddelade linjetillstånd till sådan trafik upphöra att gälla. Trafikhuvudmännen skulle genom reformen få ökade möjligheter till samordning och effektivisering av trafiken. Myndigheterna, främst länsstyrelserna, skulle avlastas administrativt arbete.

Förslagen vållade en omfattande och hätsk debatt inom branschen. De flesta busstrafikföretagen, oavsett om de var privat eller offentligt ägda, värnade om sina linjetrafiktillstånd. Vissa påstod att regeringen ville socialisera bussbranschen.

Även inom den kommunala sektorn var debatten omfattande. Företrädare för de kommunala trafikföretagen ville att kommuner eller kommunala trafikbolag skulle kunna få en generell trafikeringsrätt motsvarande den de länsvisa trafikhuvudmännen föreslogs få. Man ville i praktiken öppna för kommunala trafikhuvudmän, vid sidan om de

länsvisa trafikhuvudmännen. Frågan vållade en omfattande diskussion mellan och i styrelserna i Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF), Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

SLTF, som vid denna tid hade såväl trafikhuvudmän som driftföretag som medlemmar, frågade sina medlemmar. Alla trafikhuvudmän utom två var positiva till den föreslagna reformen. Tjugofyra kommunala trafikföretag yttrade sig och alla utom två avstyrkte däremot förslaget. Det bör noteras att på denna tid bemannades alla kommunala trafikföretags styrelser av politiker. Tolv av de avstyrkande ville att tätortstrafiken skulle behandlas separat, fem ville ha ytterligare utredning.

Så småningom kunde styrelserna för SLTF, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet enas om ett likalydande remissyttrande över departementspromemorian, där man i stort tillstyrkte förslaget. Kravet på särbehandling av tätortstrafiken i lagen avvisades. De tre organisationerna föreslog istället att problemet skulle lösas genom avtal mellan trafikhuvudmannen och berörd kommun (stadstrafikföretagets ägare). Problemet handlade om i huvudsak två frågor, makt och pengar.

Regeringens proposition följde i stort sett förslagen i departementspromemorian. I propositionen framhöll kommunikationsminister Curt Boström bl.a. följande med anledning av kraven på primärkommunalt huvudmannaskap.

”Jag är för min del inte beredd att splittra det ekonomiska och politiska ansvaret för länstrafiken. Parterna får liksom nu i stället avtalsvägen komma överens om de närmare formerna för det framtida samarbetet. I de fall där kommunen tar ett större ekonomiskt ansvar för tätortstrafiken än som motsvarar kommunens normala andel av underskottet, är det naturligt att detta resulterar i ett ökat inflytande över trafiken på samma sätt som skett hittills i trafikavtalen. Därigenom torde inte heller den föreslagna reformen få några nämnvärda konsekvenser för de kommunala stadstrafikföretagen. Jag vill således instämma i vad Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska Lokaltrafikföreningen har framfört i sina likalydande remissvar, nämligen att berörda kommuners behov av att själva kunna utöva det avgörande inflytandet över tätortstrafiken bör regleras i avtal med trafikhuvudmannen. Detta innebär också att de kommunala stadstrafikföretagen får bedriva linjetrafik på grundval av huvudmännens trafikeringsrätt.”

Debatten, både i branschen och senare i riksdagen, kom till stor del att handla om trafik som utförs av entreprenörer kontra trafik i egen regi. Regeringen framhöll i propositionen 1984/85:168 bl.a. följande.

”Att huvudmännen ges trafikeringsrätten innebär inte att de därmed förutsätts övergå till att driva trafiken i egen regi. I departementspromemorian anges att förslaget till reform skulle ge större fördelar vid utnyttjande av entreprenörer, eftersom upphandlingen av trafiktjänsterna kan ske med väsentligt ökat inslag av konkurrens. Entreprenörssystemet kan därmed vidareutvecklas till gagn för såväl huvudmännen som entreprenörerna själva. För de trafikutövare, som mister sina linjetrafiktillstånd och som inte vill konkurrera på linjemarknaden om körningar åt huvudmännen, föreslås en rätt till inlösen av fordon och andra i rörelsen använda tillgångar. Reglerna för inlösen motsvarar de som i dag gäller vid övertagande av trafiktillstånd mot tillståndshavarens vilja.”

Inlösenärenden skulle handläggas av en särskild statlig nämnd med partsrepresentanter, Kollektivtrafiknämnden. För reformens genomförande föreslogs en fyraårig övergångstid, som löpte ut vid halvårsskiftet 1989.

Busstrafiken i Sverige dominerades av de offentligt ägda trafikföretagen. Trafiken bedrevs i huvudsak i egen regi i Stockholms, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län, liksom i många städer. De tre statliga bussföretagen var SJ, Postens diligenstrafik och GDG Biltrafik AB (ett dotterbolag till SJ) ägde tillsammans 17 procent av bussparken och bedrev såväl lokal och regional trafik som långväga busstrafik i hela landet. Det fanns 45 kommunala trafikföretag, som ägde 30 procent av bussparken, och som i huvudsak bedrev tätortstrafik. Totalt fanns det i landet 4 300 bussföretag. Av dessa hade endast 16 företag mer än 100 bussar. 70 procent av bussägarna ägde bara en buss medan endast ca 22 procent av antalet bussar ägdes av dessa enbussägare. Ett fåtal stora bussföretag ägde många bussar. Det största företaget var AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) som hade ca 1 900 bussar. I Norrlandslänen var de små privata bussföretagen mera dominerande än i övriga landet.

Resandet med den regionala busstrafiken (landsbygdstrafiken) hade ökat mycket kraftigt under början av 1980-talet. Ökningen uppgick till omkring 50 procent under åren 1980-1983 enligt propositionen. Resorna hade ökat även i övrig lokal och regional kollektivtrafik, dvs. lokal busstrafik, spårvägs- och tunnelbanetrafik samt sådan järnvägstrafik som utfördes av SJ på entreprenad åt trafikhuvudmännen. I dessa fall var dock ökningstalen varit betydligt måttligare.

Enligt propositionen fanns det flera förklaringar till det ökade kollektivresandet. Tillkomsten av trafikhuvudmännen hade i allmänhet medfört att kollektivtrafiken blivit bättre och taxorna lägre. Taxorna hade samordnats och månadskort införts i de flesta län. I många fall hade informationen förbättrats genom enhetligare tidtabeller m.m. I flera län hade också trafikutbudet förändrats, arbetstidsanpassade turer hade inrättats, skolskjutsar hade linjelagts och annonserats så att de blivit tillgängliga för allmänheten osv.

Naturligtvis hade också samhällsekonomin utveckling och bensinprisets förändring påverkat kollektivtrafikresandet.

En närmare analys, som utförts av transportrådet, visade att resandet med kollektivtrafiken i allmänhet hade ökat minst i de större tätorterna där kollektivtrafiken redan hade en stark ställning. De största ökningarna noterades i stället för trafiken från mindre tätorter och förorter till större orter. Kollektivtrafikresandet hade här tidigare varit av liten omfattning.

Utbyggnaden av kollektivtrafiken har lett till ökade kommunala och statliga skattesubventioner. I början av 1970-talet täcktes ca 20 procent av kostnaderna med skattemedel. År 1983 var motsvarande andel i genomsnitt 50-60 procent av trafik kostnaderna.

I riksdagens debatt om regeringens proposition hävdade socialdemokraterna att trafikhuvudmannareformen 1978 varit framgångsrik.

”Genom den valda modellen med ett delat huvudmannaskap mellan landsting och kommuner kunde såväl lokala behov och sambandet med den fysiska planeringen som behovet av ett länsövergripande synsätt i planeringen och genomförandet av trafiken tillgodoses.”

Man framhöll att propositionens förslag byggde på följande utgångspunkter:

- Främja ett bättre resursutnyttjande genom ökade möjligheter till en rationell trafikplanering.
- Möjliggöra större frihet och ökad konkurrens vid trafikhuvudmännens upphandlingar.
- Minska den byråkrati som det gamla regelverket föranledde.

De borgerliga partierna i riksdagen var emot regerings förslag. Man hänvisade till att SJ och Svenska Busstrafikförbundet var negativa. Man kände en oro för att allt fler trafikhuvudmän skulle bedriva trafiken i egen regi. Denna oro kan te sig märklig mot bakgrund att övergången till egen regi i Stockholms län och Mälardalen hade betingats av de gamla trafikeringensmonopol som de privata och statliga busstrafikföretagen innehade. Men i riksdagsdebatten fanns på den borgerliga sidan en stor oro för att reglerna om inlösen skulle resultera i att många trafikutövare begärde inlösen hos trafikhuvudmannen och att regelverket därmed skulle leda till övergång till verksamhet i egen regi.

Reformen drevs slutligen igenom i riksdagen av Socialdemokraterna med stöd av Vänsterpartiet kommunisterna (vpk). De borgerliga partierna röstade emot. Den oro för att reglerna om inlösen skulle resultera i att många trafikutövare begärde inlösen hos trafikhuvudmannen besannades dock inte. Trafikföretagen fick tre år på sig att begära

inlösen, fram till 1 juli 1988 och i praktiken var det bara några få trafikrörelser som blev inlösta. Några familjeföretag stod inför ett generationsskifte och man ansåg att inlösen var ett bekvämt sätt att sälja företaget. Det mest uppmärksammade fallet gällde ett statligt företag, GDG, som begärde inlösen hos en trafikhuvudman, Dalatrafik.

1988 års trafikpolitiska beslut

1978 års beslut om huvudmannalag gällde enbart busstrafik. Genom 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50, TU 1987/88) utvidgades trafikhuvudmännens ansvar till att gälla lokal och regional kollektivtrafik oavsett färdmedel. Den för trafikhuvudmännen stora frågan gällde den regionala tågtrafiken, som staten fram till 1988 i större delen av landet ansvarat för. I storstadsområdena ansvarade trafikhuvudmännen för lokal tågtrafik och i Jönköpings län hade trafikhuvudmannen 1986 infört de så kallade Krösatågen, men i övriga landet svarade staten genom SJ för regional tågtrafik, som i huvudsak bedrevs på de mindre trafikerade banorna (länsjärnvägarna).

Sedan budgetåret 1964/65 var SJ:s banor indelade i affärsbanenätet och det ersättningsberättigade olönsamma järnvägsnätet. Till affärsbanenätet hörde alla SJ:s linjer som på grundval av riksdagens beslut inte hänförts till det ersättningsberättigade järnvägsnätet. Beslut om ersättning till SJ baserades på en separatredovisning, bana för bana, som vart tredje år granskades av särskilt av regeringen utsedda sakkunniga. Dessa granskningsmäns rapport låg till grund för regeringens förslag till riksdagen om ersättning till SJ. Vissa påstod att SJ:s mest olönsamma banor var de mest lönsamma för företaget SJ, p.g.a. statens generösa ersättning.

Under 1980-talet hade frågan om järnvägspolitiken och trafikhuvudmännens ansvar för tågtrafik debatterats livligt. Riksdagen hade uttalat att ansvaret borde regionaliseras. Men fram till 1988 var trafikhuvudmännens ansvar enligt Trafikhuvudmannalagen begränsat till kollektivtrafik på väg.

Diskussioner mellan företrädare för Kommunikationsdepartementet och SLTF utmynnade i samsyn att det vore lämpligt att föra över ansvaret för den regionala tågtrafiken till trafikhuvudmännen, förutsatt att det var kopplat till ett generöst erbjudande om statsbidrag och ett regelverk som gjorde att politikerna i länen blev positiva till övertagandet av ansvaret.

Förhandlingar inleddes mellan Kommunikationsdepartementets ledning, som företrädare för staten, och ledningarna för SLTF, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. Dessa förhandlingar utmynnade i en ”Principöverenskommelse om lokal och regional persontrafik på järnväg m.m.”, som innehöll följande principer:

- SJ:s verksamhet delas i ett trafikföretag och ett banverk
- SJ:s järnvägsnät delas in i stomjärnvägar (s-nätet) och länsjärnvägar. SJ får trafikeringsrätt för persontrafik på s-nätet och för gods på s-nätet och länsjärnvägarna.
- SJ:s trafikeringsrätt för persontrafik på länsjärnvägarna upphör i juli 1990.
- Staten ska erbjuda trafikhuvudmännen (THM) trafikeringsrätten för persontrafik på länsjärnväg.
- Om SJ och THM inte kan träffa en uppgörelse om lokal eller regional trafik på s-nätet ska regeringen kunna tilldela THM trafikeringsrätt även på s-nätet.
- Den förändrade ansvarsfördelning, som följer av principöverenskommelsen, ska inte innebära någon övervältring av kostnader från staten till kommuner och landsting.
- Staten ska erbjuda THM att teckna avtal om ansvarsövertagande och ersättning i huvudsaklig överensstämmelse med ett bilagt normalavtal.
- Statens ersättning till THM ska täcka SJ:s kostnad vid övertagandetillfället. Ersättning ska utgå oavsett THM:s val av färdmedel (d.v.s. tåg eller buss).
- I normalfallet ska avtalsperiodens längd vara minst 10 år. Detta innebar att trafikhuvudmännen garanterades i avtal årliga statsbidrag under 10 år.
- Längre avtal ska kunna förekomma om det är motiverat med hänsyn till investeringar i trafiken.
- Staten underhåller genom Banverket länsjärnvägar med enbart persontrafik om de trafikeras av THM med minst 5 dubbelturer per vardag.
- Vägverket ska disponera ett anslag för investeringar i länsjärnvägar, byggande av länsvägar och statsbidrag till byggande av statskommunala vägar. För 1990 ska detta uppgå till minst 970 Mkr. Respektive länsstyrelse ska göra en behovsinventering. Behovsinventeringen ska ligga till grund för en länsram för dessa tre typer av objekt.
- För beredning av ärenden rörande samordnad investeringsplanering på länsnivå bör en tjänstemannagrupp inrättas. Företrädare för THM bör ingå i gruppen.

I principöverenskommelsen står vidare följande.

”THM:s beslut om persontrafik på en länsjärnväg kan genom sammansättningen av länsstyrelsens styrelse i praktiken förväntas få en avgörande betydelse för fördelning av investeringsmedel.”

Vid denna tid hade länsstyrelsens styrelse beslutsmakten och styrelsen bestod av ledande kommun- och landstingspolitiker. I principöverenskommelsen slog man även fast att THM skulle få rätt att överklaga vissa beslut av länsstyrelsen, Vägverket och Banverket. Principöverenskommelsen lade grunden för många beslut som stärkte

trafikhuvudmännens ställning i samhället. I principöverenskommelsen ingick vidare följande.

- THM som övertar trafikeringsrätten på en länsjärnväg ska utan kostnad få överta från SJ ”för trafiken erforderligt rullande materiel av befintlig typ”.
- Staten ska underlätta THM:s nyanskaffning av rullande materiel genom att erforderliga medel ställs till förfogande 1988 för utveckling och teknikupphandling av nya fordon för lokal och regional trafik.
- Vissa begränsningar i statens uttag av banavgifter ingick också. Bl.a. står följande. ”Trängselavgifter skall inte belasta THM vare sig på länsjärnväg eller på s-nätet.”

Det kan noteras att denna principöverenskommelse aldrig har sagts upp. Genom lagändringen fick huvudmännen även ansvaret för lokal och regional båttrafik. Sedan 1985 omfattade ansvaret även kompletteringstrafik med personbil, d.v.s. sådan linjetrafik som är efterfrågestyrd och som kompletterar reguljär busstrafik.

Upphandling av trafik i konkurrens

Avregleringen av busslinjetrafiken 1989 blev omvälvande för branschen. Det enda driftföretag, som tillstyrkt reformen, Linjebuss, hade förberett sig väl inför de kommande upphandlingarna och vann många upphandlingar. Konkurrensen om linjetrafikavtalen blev hård och entreprenadersättningarna sjönk kraftigt.

Även avregleringen av tågtrafiken på länsjärnvägarna ledde till viss turbulens. SJ:s monopol bröts genom att man förlorade trafiken i Småland till de nya privata företaget BK Tåg. Senare återtog SJ trafiken genom att kraftigt sänka priset. Upphandlingen av både buss- och tågtrafik i konkurrens präglades under 1990-talet av en ensidig priskonkurrens och åtföljande kostnadsjakt. Först mot slutet av 1990-talet kom kvalitetsfrågor och resenärsintäkter mer i fokus.

Statliga strukturaffärer

Då busslinjetrafikmarknaden öppnades 1989 för upphandling i konkurrens valde staten att samordna den statligt ägda busstrafikverksamheten i ett bolag, Swebus, för att stärka konkurrenskraften och undvika att de statliga bolagen konkurrerade inbördes. Bolaget bildas 1990 genom att dåvarande GDG, som var dotterbolag i SJ-koncernen, förvärvade affärsverket SJ:s bussverksamhet. Bolagets namn ändrades till Swebus, som blev landets största bussbolag. 1991 förvärvade Swebus Postens Diligenstrafik genom en bytesaffär mellan Statens järnvägar och Postverket, där bl.a. SJ Expressgoods överläts på Posten i utbyte mot dess linje- och godstrafik i norr.

Partiell avregleringen av långväga busstrafik 1992

Fram till 1992 fick tillstånd till långväga busslinjetrafik bara ges om busstrafiken inte kunde antas bli till skada för redan etablerad järnvägstrafik eller trafik som bedrevs av en trafikhuvudman. I praktiken hade SJ och trafikhuvudmännen vetorätt gentemot ny långväga busstrafik.

I propositionen 1991/92:130 föreslogs, i avvaktan på en fullständig avreglering av den långväga busslinjetrafiken, att det gamla skaderekvisitet skulle mjukas upp genom en omvänd bevisbörda. I fortsättningen skulle det vara järnvägsföretaget eller trafikhuvudmannen som skulle göra sannolikt att de ekonomiska förutsättningarna att driva den berörda trafiken skulle skadas i betydande mån om det sökta tillståndet beviljades. I denna s.k. omvända skadeprövning ingick att tillstånd skulle beviljas oavsett skada för något järnvägsföretag eller någon huvudman om den sökta trafiken enligt tillståndsmyndighetens bedömning skulle komma att medföra en väsentligt bättre trafikförsörjning. I detta sistnämnda begrepp skulle också ligga väsentligt lägre biljettpriser. Trafikutskottet tillstyrkte propositionen (1991/92:TU 21) och riksdagen biföll med bred majoritet. Vänsterpartiet avstyrkte medan Ny demokrati vill gå längre med avregleringen.

I praktiken behöll SJ och trafikhuvudmännen sin vetorätt gentemot ny långväga busstrafik. Den omvända skadeprövningen tillämpades aldrig på det sätt som förutskickades i lagens förarbeten utan SJ:s och trafikhuvudmännens avstyrkan ledde regelmässigt till avslag då ansökan om linjetrafiktillstånd för långväga busstrafik behandlades.

Långväga busstrafik – skadeprövningen mot SJ slopas 1998

Genom 1998 års transportpolitiska beslut avreglerades den långväga busstrafiken i så motto att skadeprövningen gentemot SJ slopades. Skadeprövningen gentemot trafikhuvudmännens trafik behölls. Regeringen förslag i den transportpolitiska propositionen ”Transportpolitik för en hållbar utveckling” (prop. 1997/98:56) baserades på bl.a. SIKAs rapport ”Effekter av avreglering av långväga busstrafik”. Bl.a. kan följande citeras ur propositionen.

”Den praxis som har utvecklats vad gäller tillståndsprövningen av den långväga busstrafiken har inneburit begränsningar i möjligheterna att utveckla den kommersiella trafiken. En mindre restriktiv hållning till den långväga busstrafiken skulle enligt regeringens mening kunna ge utrymme för utökad konkurrens och för en sammantaget bättre trafikförsörjning och därmed också leda till att de transportpolitiska målen, inte minst tillgänglighetsmålet, kan uppfyllas i högre grad. En begränsning av skadeprövningen är dessutom fördelningspolitiskt positiv genom att ekonomiskt svagare grupper, som t.ex. pensionärer och studerande, kan få ett billigare resealternativ. Den bedöms också

komma att leda till ett ökat kollektivt resande. Regeringen anser således att det finns starka skäl för att låta den långväga busstrafiken utvecklas efter sina egna förutsättningar och föreslår därför att skadeprövningen gentemot järnvägstrafiken avskaffas från den 1 januari 1999.

Regeringen gör därvid bedömningen att ett borttagande av skadeprövningen visserligen kan ge ett resultatbortfall för SJ på kort sikt men att tidpunkten för denna åtgärd knappast påverkar järnvägstrafikens konkurrenskraft på längre sikt. Dessutom har stora delar av upprustningen av järnvägssystemet nu genomförts med införande av bl.a. snabbtåg på många sträckor.” - - -

”Enligt regeringens mening är det dock viktigt att en slopad skadeprövning för långväga trafik kombineras med en internalisering av busstrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader. Regeringens överväganden i det följande avseende fordonsskatten för bussar (avsnitt 12.6) syftar till att tillgodose detta krav.”

Beträffande trafikhuvudmännens trafik uttalade regeringen följande.

”Regeringen anser däremot att det för närvarande saknas tillräckligt underlag för att avskaffa skadeprövningen gentemot den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg, vilken till stor del finansieras med skattemedel. Regeringen bedömer dock att en sådan skadeprövning inte kommer att aktualiseras i särskilt stor utsträckning. I dag förekommer samarbete mellan många trafikhuvudmän och utövare av långväga busstrafik genom att huvudmännen köper platser för regionala resor på interregionala busstrafiklinjer. En sådan samverkan kan sänka kostnaderna och bidra till ett bättre trafikutbud för länsinnevanarna. Det är önskvärt att denna typ av samarbete ökar så att den interregionala busstrafiken så långt som möjligt integreras med den lokala och regionala trafiken. Med ett ökat utbud av interregional linjetrafik med buss ökar sannolikheten för ytterligare samarbete mellan trafikhuvudmännen och de företag som bedriver långväga busstrafik. Ett bibehållande av skadeprövningen gentemot lokal och regional kollektivtrafik innebär att linjetrafik med buss även i fortsättningen kräver tillstånd för att få utövas. Regeringen anser, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från taxiområdet, att detta kan vara en fördel från övervakningssynpunkt. Kraven på tillstånd skapar även förutsättningar för att genom lagändring införa vissa generella villkor för trafiken om detta bedöms vara påkallat med hänsyn till hur trafiken utvecklas.”

Trafikutskottet yrkade bifall till regeringens förslag (TU1997/98:10), vilket också blev riksdagens beslut. Med tanke på dagens debatt om ny kollektivtrafiklag kan moderaternas reservation i trafikutskottet noteras. Moderaterna ansåg att det inte behövs någon särskild

lagstiftning som reglerar att det ska finnas en trafikhuvudman i varje län. Man ansåg att trafikhuvudmännens länsvisa monopol förhindrade nyetablering av trafik.

Samordning av samhällsbetalda resor

I många län var kostnaderna för särskild kollektivtrafik (färdtjänst, sjukresor och skolskjutsar) i samma storleksordning som kostnaderna för den traditionella allmänna kollektivtrafiken.

Regeringen tillsatte 1993 att en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag om en bättre samordning i länen av offentligt betalda resor. Utredningen antog namnet Samreseutredningen. 1995 överlämnade utredningsmannen, landstingsordföranden Ingemar Karlsson, tillika SLTF:s styrelseordförande, till regeringen sitt betänkande ”Allmänna kommunikationer – för alla?” (SOU 1995:70).

Utredningens uppgift vara att lägga fram förslag om en bättre samordning i länen av olika slag av offentligt betalda resor. Utredningen skulle förutsättningslöst pröva två alternativa modeller för samordning. Den ena modellen handlade om hur en frivillig samverkan kunde förstärkas. I den andra modellen skulle utredaren pröva om det borde lagstiftas om ett enhetligt huvudmannaskap i länet för offentligt betalda resor. Utredaren föreslog att trafikhuvudmannen skulle få ett samlat ansvar för lokal och regional linjetrafik samt för den särskilda kollektivtrafiken i form av färdtjänst, riksfärdtjänst och sjukresor. För skolskjuts föreslogs inte något formellt ansvar för trafikhuvudmannen men däremot en bestämmelse som innebar att trafikhuvudmannen kunde upphandla och samordna skolskjutsen. Förslaget om att olika slag av samhällsbetalda resor borde samordnas fick stöd från de flesta remissinstanser. Däremot var det delade meningar om samordningen skulle vara frivilligt eller obligatoriskt. På den kommunala och landstingskommunala sidan fanns många motståndare till en obligatorisk samordning via trafikhuvudmannen.

Med anledning av de disparata synpunkter som kom fram under remissbehandlingen fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att analysera det offentliga åtagandet i samhällsbetalda resor. Statskontoret redovisade sitt uppdrag i augusti 1996. Statskontoret framhöll i sin rapport att ett gemensamt huvudmannaskap för traditionell och särskild kollektivtrafik, gemensamma beställningscentraler och effektivare upphandling kan leda till lägre totala kostnader.

Inom Näringsdepartementet fortsatte beredningsarbetet. Inom departementet tog man fram en departementspromemoria, ”Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken” (Ds 1996:69). Till skillnad från Samreseutredningens förslag lämnades i departementspromemorian ett förslag om att lagstiftningen skulle vara fakultativ, d.v.s. att samordningen skulle vara frivillig. Det skulle i lagen införas en möjlighet för en kommun, om man kommer överens med landstinget och trafikhuvudmannen, att

överföra ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen. En annan skillnad mot Samreseutredningen var att sjukresorna undantogs. Samreseutredningen hade föreslagit att även dessa skulle kunna överlämnas till trafikhuvudmannen. Beredningsarbetet utmynnade i en proposition med förslag till ny trafikhuvudmannalag.

Ny trafikhuvudmannalag 1997

Genom propositionen "Mer tillgänglig kollektivtrafik" (1996/97:115) gavs landsting och kommuner en möjlighet att hantera såväl färdtjänst och riksfärdtjänst som ordinarie kollektivtrafik genom samma organ, trafikhuvudmannen. En ny lag om färdtjänst ersatte socialtjänstlagens bestämmelser om färdtjänst. Färdtjänst skulle i första hand betraktas som en transportform i stället för en form av bistånd.

Förslagen i propositionen syftade till att göra kollektivtrafiken mera tillgänglig för funktionshindrade. Vidare var syftet att kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst skulle begränsas genom ändrat resande, främst genom att fler funktionshindrade reste i linjetrafiken och genom ökad samordning av olika slag av offentligt betalda resor.

Lagstiftningen om handikappanpassning av färdmedel som används inom kollektivtrafiken kompletterades med åtgärder som underlättade hela reskedjan för funktionshindrade.

Genom att ge kommuner och landsting en möjlighet att hantera såväl färdtjänst och riksfärdtjänst som ordinarie kollektivtrafik genom samma organ, trafikhuvudmannen, skapade man ett ekonomiskt incitament för bättre samordning och bättre handikappanpassning av kollektivtrafiken. Denna anpassning stimulerades också övergångsvis med hjälp av statsbidrag. Målet var att öka resandet inom kollektivtrafiken och öka valfriheten för funktionshindrade i resandet.

Lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik ersattes genom beslutet 1997 av en ny lag om ansvar för viss kollektiv persontrafik (1997:734). En ny lag om färdtjänst ersatte socialtjänstlagens (1980:620) gamla bestämmelser om färdtjänst. Genom beslutet betraktades färdtjänst som en transportform i stället för en form av bistånd. Tillstånd till färdtjänst meddelas sedan 1998 den som på grund av funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel, om resebehovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Riksfärdtjänsten skulle enligt 1997 års beslut tillhandahållas på i stort sett oförändrade villkor.

Kommunerna ska enligt den nya lagen årligen anta trafikförsörjningsplaner för färdtjänst och riksfärdtjänst. Om en kommun har överlåtit uppgifterna angående färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen, skall trafikhuvudmannens trafikförsörjningsplan även omfatta dessa slag av resor. Efter överenskommelse med landstinget eller kommun i länet får trafikhuvudmannen upphandla persontransport- och samordningstjänster för

sådana transportändamål som det annars ankommer på kommun eller landsting att tillgodose samt samordna sådana transporttjänster.

Trafikhuvudmännen och järnvägspolitiken

Såsom tidigare nämnts fick trafikhuvudmännen ansvaret för lokal och regional järnvägstrafik genom 1988 års trafikpolitiska beslut. Samtidigt klövs det vertikalt integrerade järnvägssystemet med affärsverket SJ som statlig huvudman i två nya verk: Banverket som förvaltningsansvarig under regeringen för järnvägens infrastruktur och SJ som affärsdrivande verk med ansvar för trafiken. Öppningen av systemet innebar att länstrafikhuvudmännen gavs möjlighet att organisera och, om de så ville, bedriva persontrafik på länsjärnvägarna. Järnvägsinspektionen bildades som en neutral garant för säkerheten inom systemet.

Den betydande och då unika reform som skedde 1988 innebar naturligtvis nya regleringar, dock inte av så genomgripande art som kanske kunde förväntas. Skälet var bl.a. att reformen endast skapade två nya verk som vart och ett hade tämligen tydliga roller och kontaktytor mot omvärlden. Det rådde också ”maktbalans” mellan de två huvudaktörerna: SJ svarade med ett i stort sett fullständigt legalt monopol för trafiken, med undantag för persontrafiken på de trafikalt ganska obetydliga länsjärnvägarna. SJ behärskade också stationer, trafikplanering och trafikledning genom att behålla ansvaret för dessa funktioner inom affärsverket. Banverket svarade för att spårinfrastrukturen utvecklades och hölls tekniskt farbar. Det ansågs därför möjligt att låta Banverket fungera som beslutsinstans i de konflikter som kunde uppstå mellan SJ, trafikhuvudmännen och andra enstaka trafikutövare.

Persontrafikmarknaden öppnades 1993 för konkurrens i den av staten upphandlade interregionala trafiken, men under en följd av år var SJ de facto enda anbudsgivare. SJ:s monopol bröts genom Tågkompaniet (Svenska Tågkompaniet AB), som bildades år 1999 av några f.d. chefer inom SJ för att vinna upphandlingen av Sveriges nattågstrafik till och från övre Norrland.

År 1996 fick trafikhuvudmännens även rättigheter att bedriva persontrafik på stomjärnväg och därmed möjlighet att upphandla all tågtrafik i konkurrens. SL utnyttjade tidigt möjligheten genom att 1998 upphandla pendeltågstrafiken i Stockholms län i konkurrens, med trafikstart i januari 2000. Upphandlingen vanns av det franska trafikföretaget Keolis.

Även inrikes godstrafik avreglerades. Avregleringarna åtföljdes av krav på att stationer, terminalanläggningar och andra s.k. gemensamma funktioner inom SJ skulle öppnas för andra trafikintressenter på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Kraven åtföljdes dock inte av något särskilt författningsmässigt stöd för någon myndighetsfunktion att övervaka att dessa krav efterlevdes. Svagheten med denna lösning

med nyckelfunktioner oreglerat kvar inom den dominerande aktören visade sig snart i den praktiska hanteringen. Samtidigt som denna avreglering skedde överfördes trafikledningen till Banverket.

SJ delades 2001 i två helt oberoende statligt ägda bolag för person- respektive godstrafik. Samtidigt bildades ett antal oberoende tillhandahållare av tjänster under AB Swedcarrier, bl.a. Jernhusen AB, som förvaltar stationer samt underhålls- och verkstadsföretag. Flera av bolagen under Swedcarrier har enligt intentionerna sålts till privata intressenter. Vissa av dessa har alltjämnt en dominerande ställning inom sitt verksamhetsområde.

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

Genom Trafikhuvudmannalagen 1978 lade statsmakterna fast kommunernas och landstingens ansvar för den lokala och regionala kollektivtrafiken inom respektive län. Lagen, som reviderades 1997, reglerar främst följande frågor:

- kommunernas och landstingen ansvar
- organisationsform
- finansiering om kommuner och landsting inte kommer överens

Förutom vissa redaktionella ändringar infördes 1997 nya bestämmelser för särskild kollektivtrafik.

Ansvar för lokal och regional trafik

Enligt den nu gällande Trafikhuvudmannalagen (1997:734) gäller följande beträffande ansvar:

1 § För att främja en tillfredsställande trafikförsörjning skall det i varje län finnas länstrafikansvariga som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. De länstrafikansvarigas uppgifter skall handhas av en trafikhuvudman.

De länstrafikansvariga ansvarar också för persontransporter enligt lagen (1997:736) om färdtjänst eller lagen (1997:735) om riksfärdtjänst i sådana kommuner som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till trafikhuvudmannen i länet.

Inledningsvis omfattade trafikhuvudmännens ansvar bara busstrafik.

Kompletteringstrafiken skulle i första hand ordnas av kommunerna fram till 1986, då ansvaret överfördes till trafikhuvudmännen, om kommunerna och landstinget i länet inte kom överens om att ansvaret skulle ligga kvar på kommunerna.

Staten ansvarade för tågtrafiken fram till 1988 års trafikpolitiska beslut. Genom detta beslut utvidgades trafikhuvudmännens ansvar till lokal och regional trafik oavsett trafikslag.

Vid 1997 års revidering av lagen infördes krav på tillgänglighet:

2 § Trafikhuvudmannen skall verka för att transporter som avses i 1 § första stycket skall vara tillgängliga för funktionshindrade.

Taxinäringen avreglerades genom 1988 års trafikpolitiska beslut. Det fanns då en oro för att upphandling av samhällsbetalda taxitransporter skulle leda till att taxiservicen i

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

glesbygd skulle försämrats. I Trafikhuvudmannalagen infördes därför 1988 följande bestämmelse:

3 § Trafikhuvudmannen skall ägna uppmärksamhet åt taxifrågorna i länet och verka för en tillfredsställande taxiförsörjning.

4 § Länstrafikansvariga är landstinget och kommunerna i länet gemensamt. I Stockholms län är landstinget länstrafikansvarigt och i Gotlands län är kommunen länstrafikansvarig. Landstinget och kommunerna i övriga län kan komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna skall vara länstrafikansvariga.

5 § Ett landsting som ensamt är länstrafikansvarigt eller en kommun som ensam är länstrafikansvarig, skall också vara trafik huvudman. I övriga fall skall trafik huvudmannen vara ett kommunalförbund. Om de som är länstrafikansvariga är överens om det, får dock trafik huvudmannen i stället för ett kommunalförbund vara ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. De som är länstrafikansvariga skall inneha samtliga aktier i bolaget.

Trafikhuvudmannens ansvar omfattar i praktiken följande:

- Lokal och regional linjetrafik
- Även lokal och regional linjetrafik över länsgräns (propositionsuttalande 1985)
- Alla trafikslag (lokal och regional buss-, tåg- och båttrafik) (1988 års trafikpolitiska beslut)
- Taxi – verka för en tillfredsställande taxiförsörjning (1988 års trafikpolitiska beslut).

Trafikhuvudmannen kan genom ändringarna i lagen 1997, om kommuner och landsting så vill:

- ansvara för färdtjänst och riksfärdtjänst
- samordna och upphandla färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor, skolskjutsar

Beträffande organisationsform innehöll 1978 års lag samma principer som idag.

Huvudmannskapet ska utövas av ett kommunalförbund, om inte ett landsting eller en kommun ensam är huvudman. Om landstingskommunen och kommunerna i länet överens får dock uppgifterna i stället handhas genom ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. Landstingskommunen och kommunerna skall inneha samtliga aktier i bolaget.

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

Redan 1978 slog man således fast att kommunalförbund är förstahandsalternativet i län med gemensamt huvudmannaskap. Huvudmannaskapet kan bara utövas av aktiebolag i län med gemensamt huvudmannaskap, inte i Stockholms och Gotlands län, där landstinget respektive kommunen är trafikhuvudman.

I 1978 års lag fanns regler om representation i kommunalförbundet och finansiering av verksamheten om landstinget och kommunerna inte kom överens i dessa frågor.

Den s.k. ”normalmodellen” för fördelning av underskott (numera ägarbidrag) gäller fortfarande, om man inte kommer överens om annan fördelning. Uppnås inte enighet i fråga om sättet fördela underskottet gäller att landstinget skall täcka hälften av underskottet och kommunerna i länet tillsammans återstoden. Omfattningen av varje kommuns skyldighet att tillhandahålla medel skall bestämmas i förhållande till det trafikarbete som har nedlagts i kommunen under verksamhetsåret.

I enlighet med statsmakternas beslut skapades trafikhuvudmän i landets samtliga län. Regeringen var tvungen att besluta om tvångsvis bildande av kommunalförbund i Jämtlands län för att åstadkomma en trafikhuvudman i detta län. De tre trafikhuvudmännen i Göteborgs- och Bohus län, Älvsborgs län och Hallands län skapade en huvudmannalik organisation för Göteborgsområdet som då omfattade tre län, Göteborgsregionens Lokaltrafik AB (GL). Bolaget ägdes av de tre länstrafikbolagen. I praktiken utövade GL huvudmannaskapet i Göteborgsregionen fram till dess att Västra Götalands län och Västtrafik AB bildades.

Landstingets och/eller kommunernas ansvar?

Landstinget och kommunerna i länet har ett gemensamt ansvar för att organisera en trafikhuvudman, med undantag för Stockholms och Gotlands län. I Stockholms län är landstinget huvudman och i Gotlands län kommunen. Det gemensamma huvudmannaskapet som infördes 1978 var ett utslag för statsmakternas syn att kollektivtrafiken borde planeras och organiseras utifrån ett både lokalt och regionalt perspektiv. Det var ingalunda självklart synsätt. Med undantag för Stockholms län var det kommunerna som dels genom ett stort antal stadstrafikföretag, dels genom bidrag till statliga och privata trafikföretag, var engagerade i kollektivtrafiken. På den kommunala sidan fanns det många företrädare som med skepsis såg landstingens inträde på kollektivtrafikens arena och på den landstingskommunala fanns det många som såg SL-modellen med ett av landstinget ensamt ägt bolag som föredöme.

Möjligheten till renodlat huvudmannaskap med landstinget ensamt som trafikhuvudman, alternativt primärkommunerna gemensamt, infördes 1988 för hela landet. Enligt nu gällande trafikhuvudmannalag gäller följande:

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

”4 § Länstrafikansvariga är landstinget och kommunerna i länet gemensamt. I Stockholms län är landstinget länstrafikansvarigt och i Gotlands län är kommunen länstrafikansvarig. Landstinget och kommunerna i övriga län kan komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna skall vara länstrafikansvariga.”

Trafikhuvudmannalagen (1997:734) ger således kommuner och landsting stor frihet att själva välja modell för huvudmannaskap men det måste finnas en, och endast en, trafik huvudman i varje län, som ansvarar för lokal och regional kollektivtrafik. Lagen anvisar tre alternativa modeller:

- Gemensamt huvudmannaskap – kommunerna och landstinget i länet är gemensamt ansvariga
- Landstingskommunalt huvudmannaskap – landstinget i länet är ensamt ansvarigt
- Primärkommunalt huvudmannaskap – kommunerna i länet är gemensamt ansvariga.

Lagen ger inte utrymme för att varje kommun var för sig är trafik huvudman. Lagen ger heller inte utrymme för att en enskild kommun är trafik huvudman för exempelvis stadstrafik. Det är således inte möjligt att exempelvis låta landstinget vara trafik huvudman för regional trafik och kommun trafik huvudman för stadstrafik.

Organisationsform

Trafikhuvudmannalagen anvisar två juridiska former för huvudmannaskap, då kommunerna och landstinget gemensamt ansvarar för kollektivtrafiken:

- Kommunalförbund
- Aktiebolag (om alla är överens om detta).

Endast Kronobergs län valde själva, då trafik huvudmännen bildades omkring 1980, att bilda kommunalförbund. I samband med att samverkansorgan bildades i länet vid årsskiftet 2006/2007 ombildades detta kommunalförbund i Kronoberg till ett regionförbund, ”Regionförbundet södra Småland”. I Kronobergs län är således regionförbundet dels samverkansorgan med ansvar för bl.a. regional utveckling och planering av regional infrastruktur, dels trafik huvudman.

Det kan synas förvånande att inte fler län valde kommunalförbundsformen då trafik huvudmännen bildades för omkring 30 år sedan. Vid denna tid upplevdes det då gällande regelverket för kommunalförbund som krångligt och administrativt tungrott. Bolagsformen var populärare. Synen på bolag kontra förvaltning var annorlunda.

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

Jämtlands län har haft kommunalförbund, ursprungligen tvångsvis bildat efter regeringsbeslut eftersom man inte kom överens inom länet hur man skulle organisera huvudmannaskapet. Sedermera har man i Jämtlands län gått över till aktiebolag. I övriga län (inklusive Västra Götaland) utövas huvudmannaskapet av ett aktiebolag, som ägs av kommunerna och landstinget gemensamt.

Enligt nu gällande trafik huvudmannalag gäller följande:

”5 § Ett landsting som ensamt är länstrafikansvarigt eller en kommun som ensam är länstrafikansvarig, skall också vara trafik huvudman. I övriga fall skall trafik huvudmannen vara ett kommunalförbund. Om de som är länstrafikansvariga är överens om det, får dock trafik huvudmannen i stället för ett kommunalförbund vara ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. De som är länstrafikansvariga skall inneha samtliga aktier i bolaget.

I fråga om kommunalförbund gäller vad som föreskrivs i kommunallagen (1991:900) om inte annat följer av 9 - 12 §§.”

Ett landsting som ensamt är länstrafikansvarigt skall också vara trafik huvudman. Detsamma gäller Gotlands kommun, som ensamt är länstrafikansvarigt. Vid renodlat landstingskommunalt huvudmannaskap, som i Stockholms län, kan trafik huvudmannen alltså inte vara ett aktiebolag. Motsvarande gäller för Gotland. Detta framgår av förarbetena till den nu gällande trafik huvudmannalagen (författningskommentar i prop. 1996/97:115 ”Mer tillgänglig kollektivtrafik”).

I tre län finns således renodlat landstingskommunalt (Modell 3) eller primärkommunalt huvudmannaskap (Modell 4):

- I Stockholms län är Stockholms läns landsting trafik huvudman (inte SL)
- I Skåne är Region Skåne (= landstingskommunen) trafik huvudman
- I Gotlands län är kommunen trafik huvudman (enda kommun i länet).

I övriga län är kommunerna och landstinget i respektive län är gemensamt ansvariga (då detta skrives).

Renodlat landstingskommunalt huvudmannaskap – Modell 3

I enlighet med Trafikhuvudmannalagen kan landstinget och kommunerna komma överens om att landstinget ensamt ska vara länstrafikansvarigt. Ett landsting som ensamt är länstrafikansvarigt skall också vara trafik huvudman. Denna modell tillämpas i Stockholms och Skåne län. I Stockholms län blev landstinget ägare av SL då storlandstinget bildades 1971 och i 1978 års Trafikhuvudmannalag slog man fast att ”I

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

Stockholms län är landstinget huvudman”. I Skåne är Region Skåne (landstinget) sedan 1999 trafikhuvudman.

Stockholms län

Före 1967 var kollektivtrafiken i Stockholms län starkt splittrad med ett tiotal olika trafikföretag, som bedrev kollektivtrafik utan inbördes samordning beträffande tidtabeller, bytespunkter, taxsystem etc. Dåvarande statssekreteraren i Kommunikationsdepartementet Nils Hörjel förhandlade fram en principöverenskommelse 1964 mellan dåvarande Stockholms läns landsting, Stockholms stad och staten genom SJ. Denna överenskommelse fick namnet ”Hörjel-överenskommelsen” och var grundläggande för samordningen av den regionala och lokala kollektivtrafiken i Stockholms län. Vid denna tid ingick inte Stockholms stad i landstinget. Med överenskommelsen som grund för bildades 1967 AB Storstockholms Lokaltrafik (SL), som under en övergångsperiod ägdes av ett kommunalförbund med två medlemmar, Stockholms läns landsting (B-landstinget) och Stockholm stad. SL köpte alla statliga och privata bolag i länet för att kunna samordna trafiken. På den tiden hindrade även busstrafikföretagens linjekoncessioner nödvändig samordning.

Storlandstinget bildades 1971 och tog då över ägandet av SL. Vid denna tid fanns en uttalad politisk ambition att storlandstinget skulle bli kommunernas gemensamma politiska forum. Denna ambition kom aldrig att förverkligas. 1971 infördes länstaxa med bl.a. 50-kortet och landstinget blev regionplaneorgan.

Till skillnad mot Skåne har kommunerna i Stockholms län, med undantag för Stockholm stad före 1967, inte haft något ansvar för kollektivtrafik. De har heller inte någon uttalad kompetens inom detta område. Inom landstinget fick år 1971 Trafiknämnden och dess förvaltning, Trafikkontoret, ansvaret för landstingets trafikpolitik och övergripande och långsiktiga trafikplanering medan SL fick ansvar för verkställighet och drift. I 1978 års trafikhuvudmannalag lagfästes det landstingskommunala huvudmannaskapet.

I mitten på 1980-talet slogs trafiknämnden och trafikkontoret ihop med Regionplanenämnden och Regionplanekontoret under namnen Regionplane- och trafiknämnden respektive Regionplane- och trafikkontoret. Den 1 juli 2009 överfördes hela ansvaret för trafikfrågorna till SL. Samtidigt återgick nämnd och kontor sina gamla benämningar, Regionplanenämnden och Regionplanekontoret.

Skåne

När de länsvisa trafikhuvudmännen organiserades med utgångspunkt från 1978 års Trafikhuvudmannalag bildades 1981 i de två dåvarande länen i Skåne ett länstrafikbolag i respektive län, som ägdes gemensamt av kommuner och landsting. I Kristianstads län

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

bestod denna form för trafik huvudmannaskapet till utgången av 1997. I Malmöhus län skedde en ombildning av huvudmannaskapet vid årsskiftet 1991/1992, då Malmöhus läns landsting och Malmö stad skapade en trafik huvudman genom ett kommunalförbund, Kommunalförbundet för Malmöhus läns Kollektivtrafik (Malmöhus Trafik). På den tiden ingick inte Malmö stad i landstinget utan fullgjorde själv landstingskommunala uppgifter.

Under 1998 tog Regionförbundet Skåne över huvudmannaskapet som en interimistisk lösning i avvaktan på att Region Skåne bildades den 1 januari 1999. Sedan 1999 är Region Skåne (landstingskommunen) trafik huvudman. Huvudmannaskapet i Skåne är grundat på ett avtal mellan primärkommunerna och Region Skåne. Skånetrafiken är en förvaltning under Kollektivtrafiknämnden inom Region Skåne och har huvudkontor i Hässleholm.

Kollektivtrafiknämnden ansvarar för planering och genomförande av lokal och regional linjetrafik i Skåne. Nämnden ansvarar även för sjukresorna. Regionala tillväxtnämnden ansvarar för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor inom näringslivsutveckling, planering, infrastruktur och miljö samt forskningsfrågor inom nämndens ansvarsområde. Nämnden ansvarar för det regionala utvecklingsprogrammet, infrastrukturplaneringen (RTI-plan) och det regionala tillväxtprogrammet, fördelningen av statliga regionalpolitiska utvecklingsmedel, övriga tillväxtmedel samt bidrag inom miljöområdet.

Finansiering av kollektivtrafikens infrastruktur regleras i avtal med kommunerna. Kostnadsansvaret är delat mellan kommunerna och Region Skåne (Skånetrafiken) för den del av kostnaden som inte täcks genom statsbidrag.

Ägarbidrag (skattefinansiering)

Normalmodellen i Trafikhuvudmannalagen - Modell 1

Reglerna i Trafikhuvudmannalagen (SFS 1997:734) för fördelning av driftbidrag är oförändrade sedan den gamla lagens tillkomst 1978. Om kommunerna och landstinget inte kan komma överens om fördelningen av driftbidragen kan regeringen, enligt Trafikhuvudmannalagen, besluta om tvångsvis bildande av kommunalförbund.

”Om inte enighet uppnås i fråga om sättet att mellan medlemmarna i kommunalförbund fördela bidragen från ägarna i förbundsverksamheten, skall landstinget täcka hälften av bidragen från ägarna och kommunerna i länet tillsammans resten. Varje kommuns skyldighet att tillhandahålla medel skall bestämmas i förhållande till det trafikarbete som har lagts ned i kommunen under verksamhetsåret.”

I praktiken innebär denna s.k. normalmodell följande:

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

- Bidragen från ägarna (kostnader minus intäkter) beräknas för all trafik i länet i en resultaträkning
- Landstinget betalar 50 %
- Kommunerna tillsammans betalar 50 %
- Varje kommun betalar i proportion till det trafikarbete som har lagts ned i kommunen under verksamhetsåret. Trafikarbete mäts normalt i vagnkilometer (i vissa län i vagnminuter)
- Varje kommuns andel av trafikarbetet beräknas således genom att dividera antalet vagnkilometer i kommunen med antalet vagnkilometer totalt i länstrafiken.

Normalmodellen gäller dock endast för trafik som trafikhuvudmannen själv tagit ansvar för och således ingår i den fastställda trafikförsörjningsplanen. Det ankommer på trafikhuvudmannen att bestämma om trafikens omfattning och val av färdmedel.

Normalmodellen ger följande konsekvenser om en kommun vill utöka eller minska trafiken, förutsatt att den ingår i trafikförsörjningsplanen, förutsatt att allt annat är lika.

Tabell 7: Exempel på utfall för egen del respektive andra kommuner pga. planerade utbudsförändringar

Fall		Konsekvens om förändringen genomförs	
		Egna kommunen	Övriga kommuner
A	En kommun vill utöka trafiken med en linje/tur som har bättre lönsamhet än genomsnittet	Hög kostnad eftersom ingen hänsyn tas till att linjen har bättre lönsamhet	Minskade kostnader (= lägre driftbidrag)
B	En kommun vill utöka trafiken med en linje/tur som har sämre lönsamhet än genomsnittet	Låg kostnad eftersom ingen hänsyn tas till att linjen har sämre lönsamhet	Ökade kostnader (= högre driftbidrag)
C	En kommun vill minska trafiken med en linje/tur som har bättre lönsamhet än genomsnittet	Osannolikt fall	Ökade kostnader (= högre driftbidrag)
D	En kommun vill minska trafiken med en linje/tur som har sämre lönsamhet än genomsnittet	Liten "vinst" eftersom ingen hänsyn tas till att linjen har sämre lönsamhet	Minskade kostnader (= lägre driftbidrag)

Rent teoretiskt har modellen följande nackdelar.

- Fall B leder till negativa konsekvenser för övriga kommuner. Modellen kan motverka en utökning av trafiken. "Varför ska vi övriga kommuner vara med och betala?"

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

- Fall D leder till positiva konsekvenser för övriga kommuner, men ”vinsten” för den berörda kommunen är begränsad. Det främsta motivet till att minska utbudet är att en linje/tur har alltför dålig lönsamhet. Om man exempelvis har 50 % i bidrag från ägarna i genomsnitt i länet men 80 % på den linje/tur som är aktuell för indragning ”vinner” kommunen bara de genomsnittliga 50 % på indragningen. Resten ”vinner” övriga kommuner. Incitamenten för kommunen att ompröva den egna trafiken kan vara alltför små.
- Systemet kan konservera en gammal trafikstruktur och motverka både utveckling och indragning av trafik.
- Utökning av lokal trafik i en kommun kan stoppas av övriga kommuner, som tvingas vara med och betala. Incitamenten för en kommun att dra in lokal trafik med dålig lönsamhet kan vara alltför svaga, eftersom en stor del av ”vinsten” går till övriga kommuner.
- Modellen främjar inte en utveckling av den regionala trafiken. Alla kommuner tvingas vara med och betala, även de som inte är berörda.
- Modellen innebär att landstingets roll blir passiv.
- Normalmodellen tillgodoser inte fundamentala krav på kommunal ekonomistyrning.
- Det är för kommuner och landstinget, var för sig, omöjligt att åstadkomma en mål- och resultatstyrning.

I praktiken kan ovanstående nackdelar självfallet begränsas genom aktiva och framsynta beslut av ägare, bolagsstyrelse och bolagsledning.

Då trafikhuvudmännen bildades för drygt 20 år sedan infördes Normalmodellen i flertalet län men den har successivt övergivits i län efter län, i takt med att nackdelarna blivit alltmer uppenbara. Fortfarande tillämpas olika varianter av Normalmodellen i flera län, bl.a. Jönköpings, Kronobergs och Norrbottens län.

I grunden är Normalmodellen en 1970-tals modell, präglad av dåtida värderingar och ansvar. Då Trafikhuvudmannalagen med Normalmodellen infördes 1978 var den kommunala ekonomin överlag god och länstrafiken, liksom andra kommunala verksamheter, byggdes ut i snabb takt. Många landsting var nöjda med en passiv roll som finansär. Länstrafikens underskott och fördelning av driftbidrag mellan kommunerna var inga stora frågor. Ägarstyrning av kommunala bolag var inte i fokus.

Trafikhuvudmännen ansvarade fram till 1988 endast för lokal och regional busstrafik (linjetrafik på väg). Genom 1988 års trafikpolitiska beslut utvidgades ansvaret till att gälla alla färdmedel. Normalmodellen var inte anpassad för vare sig tågtrafik, kompletteringstrafik eller andra trafikeringsformer som trafikhuvudmännen sedan många

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

år även ansvarar för. Den passar inte heller för särskild kollektivtrafik (färdtjänst, sjukresor och skolresor).

Gävleborgsmodellen med renodlat finansieringsansvar - Modell 2

Frågor om skattefinansiering kom allt mer i fokus efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. I Gävleborgs län införde kommunerna och landstinget 1993 en helt ny modell för ägarbidrag, som senare kommit att kallas "Gävleborgsmodellen".

Ansvarsfördelningen preciserades på följande sätt i konsortialavtalet:

"Landstinget har det politiska och ekonomiska ansvaret för den regionala trafiken. Kommunerna ansvarar var och en på motsvarande sätt för den lokala trafiken inom respektive kommun med anslutning till regional och eventuellt annan lokal trafik.

Landstinget bekostar bolagets administration.

Utän hinder av vad som faller under respektive parts ansvarsområde äger varje part rätt att fritt beställa och bekosta den trafik man önskar."

I konsortialavtalet finns ingen definition av regional trafik. I landstingets "Trafikpolitiska målsättning", som antogs av landstingsfullmäktige 1999, finns en definition av regional trafik. I dokumentets sammanfattning står följande:

"Den regionala kollektivtrafiken ska förbättra för resor till arbete och utbildning och skapa bra förutsättningar för företagande och näringsliv så att den blir ett attraktivt alternativ till andra resmöjligheter. Regional trafik är trafik mellan kommuncentra och däremellan liggande viktiga resmål och till angränsande län.

Landstinget har det ekonomiska och trafikpolitiska ansvaret.

Målen fram till år 2010 är:

De regionala linjerna har regelbunden, tät och snabb trafik: och är dragna den rakaste vägen mellan viktiga regionala resmål. All kollektivtrafik i länet är samplanerad så att man på ett snabbt, säkert och bekvämt sätt kan resa till arbete, utbildning, sjukvård, service och fritidsaktiviteter. Funktionshindrade personer tillförsäkras samma villkor som andra att utnyttja den regionala kollektivtrafiken. Fler sjukresor sker inom den allmänna kollektivtrafiken. De nationella miljökvalitetsmålen ska uppnås. Taxan medverkar till att samhällets resurser används effektivt. Transportsystemet är utformat så att den motsvarar högt ställda krav på trafiksäkerhet.

Tillämpning av Trafikhuvudmannalagen

För att uppnå målen gör landstingets trafikutskott en årlig trafikbeställning, besöker länets kommuner för att diskutera deras behov, har ägarsamråd om X-Trafiks utveckling och inriktning med mera. Målen följs upp med hjälp av nyckeltal som redovisas i trafikbeställningen.”

Kostnader för hållplatser och terminaler fördelas sedan 1998 på i princip samma sätt som trafikeringskostnaderna. Resecentra, terminaler och hållplatser ses som delar i resesystemet. Kostnaderna för dessa belastar den trafik som angör respektive resecentrum, terminal eller hållplats.

Sedan slutet av 1990-talet har olika varianter av Gävleborgsmodellen införts i många län. Modellen med renodlat finansieringsansvar ger landstinget och kommunerna tydligare roller samtidigt som man ofta får omfattande diskussioner om hur lokal respektive regional trafik ska definieras.

Ägarstyrning

Då länstrafikbolagen etablerades för ca 30 år reglerade länstrafikbolagets ägare, kommunerna och landstinget, frågor om ägarstyrning, organisation, skattefinansiering m.m. i avtal, som ofta benämndes konsortialavtal (ägaravtal) och trafikavtal. Bolagens styrelser bemannades med ledande förtroendevalda från bolagets ägare. Styrelserna var ofta stora, 13 - 15 ordinarie ledamöter och lika många suppleanter var inte ovanligt. På så sätt fick alla bolagets ägare representation i styrelsen, som de facto även blev ägarnas representantskap. Det ansågs praktiskt att landstingens och kommunernas ägarstyrning kanaliserades via styrelsen. Bolagets stämma blev en ren pro forma stämma.

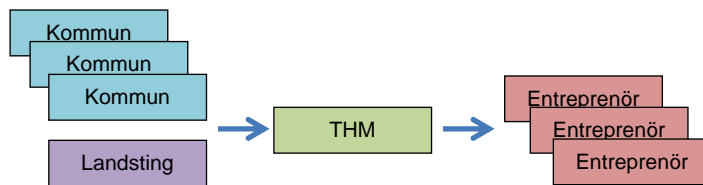
Sedan 1990-talet har kommuner och landsting alltmer uppmärksammat frågor om ägarstyrning. Man har kommit till insikt om att det är mer ändamålsenligt att skilja på rollerna och ha en mindre styrelse som utgör bolagets ledningsorgan och medan ägarna styr bolaget via beslut på bolagsstämma som bereds av ägarråd eller regionförbund. Ägarstyrning har blivit en viktig fråga i den kommunala sektorn.

Tillämpning – exempel

Mål och styrning

Styrmodeller

Organisationen och formen för hur ägarna genom mål styr THM och dess status i planeringsprocessen har förändrats under åren. Den ursprungliga modellen i vilken de länstrafikansvariga, landsting och kommuner, gemensamt ägde och genom ägardirektiv styrde och finansierade THM och att denne därefter planerade och genomförde kollektivtrafiken finns endast kvar i ett fåtal län. I figur 5 nedan illustreras denna organisationsform.



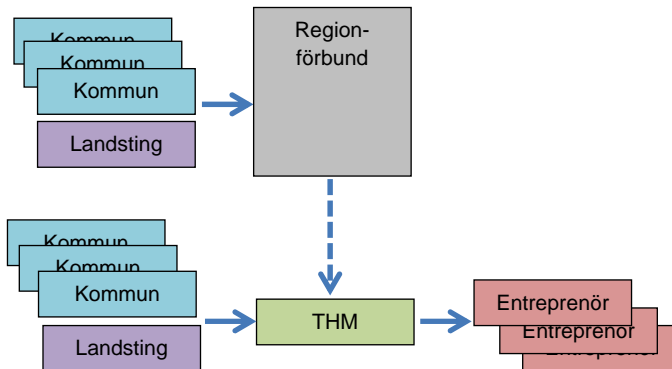
Figur 5: Ursprunglig styrmodell

Genom lagen om samverkansorgan i länen (SFS 2002:34) har det i fjorton län bildats regionförbund, som svarar för att utarbeta regionala utvecklingsprogram och prioritera/fördela statliga infrastrukturmedel. Utvecklingsprogrammen och fördelningen av medel har blivit en viktig utgångspunkt för utformning av mål för trafiken. Från att ägarna genom sina styrelserepresentanter i trafikhuvudmannen utformade kollektivtrafiken, intar ägarna nu även en aktiv roll via de regionala utvecklingsprogram, vilket ofta leder till mer långsiktiga visioner och mål för kollektivtrafikens utveckling. Det tycks som om trafikhuvudmannen har fått mer en roll av genomförare än som planerande och beslutande organ. Regionförbundens indirekta påverkan på trafikhuvudmannen har ibland skapat en otydlighet kring ägarnas styrning.

I Lag 2010/630 angående Regionalt utvecklingsansvar i vissa län föreslår nu regeringen att ansvaret för regionalt tillväxtarbete och länsplaner för regional transportinfrastruktur ska åvila landstingen i Skåne, Västra Götaland, Halland samt Gotlands kommun. Detta formaliserar än mer det regionala ansvaret för transportstrukturen. Det är också den inriktning som finns i den nya kollektivtrafiklagen där den regionala kollektivtrafikmyndigheten kommer att svara för att ta fram ett trafikförsörjningsprogram.

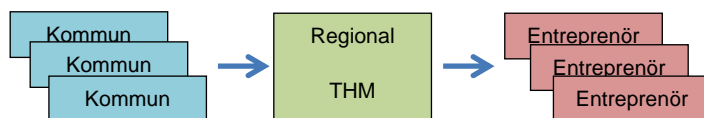
Tillämpning - exempel

Figur 6 nedan är ett försök att illustrera trafik huvudmannens och regionförbundens samband i målstyrnings- och finansieringsprocessen för kollektivtrafiken. Landstingens och kommunerna beslutar i sin roll som ägare till trafik huvudmannen om verksamheten och ägartillskottet. Genom sin roll in regionförbunden formulerar de långsiktiga utvecklingsplaner för bl.a. transportstrukturen, vilken påverkar trafik huvudmannen.



Figur 6: Regionförbundens påverkan på trafik huvudmannen

Av de län som har blivit formella regioner har Skåne den mest överskådliga organisationen. Kollektivtrafikenämnden, som är en nämnd i regionen, är trafik huvudman. Samordning sker med andra nämnder. Trafik huvudmannen har även samråd med kommunerna.



Figur 7: Trafik huvudmannen ingår i en region - exemplet Skåne

Västra Götaland har en komplicerad organisation. Det finns fyra delregionala ägarråd och ett regionalt ägarråd. Dessa är samrådsorgan för Västtrafiks ägare, dvs. de 49 kommunerna i Västra Götaland och Västra Götalandsregionen. Det regionala ägarrådet har också samråd med Västtrafiks styrelse gällande frågor som mål, trafikutbud och resande, taxor och andra principiellt viktiga frågor.

Det regionala ägarrådet består av åtta representanter för länets kommuner och en representant för varje parti som är representerat i regionfullmäktige. Två representanter utses av varje kommunförbund att företräda respektive regiondel. Regionen utser ordförande.

Tillämpning - exempel

Utöver det regionala ägarrådet finns dessutom ett delregionalt ägarråd inom vart och ett av länets kommunförbundsområden. Orsaken till denna komplicerade organisation för att målstyra regionens THM Västtrafik är troligen att den regionala/lokala organisationsmodellen blir svårhanterlig och kräver mycket samordningsarbete, när antalet beställare av trafik blir så många som i Västra Götaland.

De kostnader och intäkter som skall hanteras inomramen för avtalet mellan kommuner, landsting och THM är:

- Trafikkostnader (entreprenadkostnader)
- Trafikintäkter (biljettförsäljning samt fördelning av skolkortresor)
- Gemensamma kostnader och intäkter (kan variera avsevärt)
- Kostnader för infrastruktur (terminaler, brukaravgifter)

I tabell 7 nedan redovisas officiell statistik (SIKA) över kollektivtrafikens finansiering i olika län.

Totalt för hela riket tar landstinget 73 % av tillskottet. Detta beror i huvudsak på att landstingen i både Stockholm och Skåne betalar 100 % av tillskottet. Om vi bortser från Stockholm och Skåne (och även Gotland som endast består av Gotlands kommun) blir landstingets ägartillskott i genomsnitt 41 %. I de flesta län betalar landstinget mellan 40 % och 45 % av ägartillskottet. Tre av norrlandslänen avviker markant från övriga län genom en låg andel ägartillskott från landstinget (mindre än 30 %). Som framgår av tabellen kan detta delvis förklaras av statliga bidrag från Rikstrafiken till landstingets trafik. Notera att de statliga bidragen särredovisas i tabell 3.

Notera också att landstinget i flera län som tillämpar Modell 1 betalar en lägre andel av ägartillskottet än avtalat (exempelvis Jönköping, Blekinge och Örebro). Detta beror bl.a. på statliga bidrag (i huvudsak via Rikstrafiken till regional tågtrafik), men kan också förklaras av tillköp av trafik.

Skillnader i fördelning av ägartillskottet mellan kommuner och landstinget skall dock tolkas med stor försiktighet. Vi menar t.o.m. att det inte är möjligt att särskilja länen i detta avseende, bl.a. av skäl, som i huvudsak är av redovisningsteknisk karaktär. En kommuns tillköp av trafik kan t.ex. redovisas som trafikintäkt hos THM.

Tillämpning - exempel

Tabell 7: Finansiering av trafikbuvudmännen 2008 (Källa: SIKA Statistik 2009:18).

Län	Invånare, 1000-tal	Trafik- intäkter	Övriga affärs- intäkter	Bidrag kommun	Bidrag Landsting	Bidrag staten	Andel bidrag Landsting
Stockholm	1 965	5 194 027	2 284 358	0	5 882 500	0	100 %
Uppsala	325	540 110	34 977	246 864	179 406	2 629	42 %
Södermanland	266	149 797	409	143 613	130 475	0	48 %
Östergötland	422	355 564	35 307	320 786	209 415	0	39 %
Jönköping	334	229 641	67 506	125 143	125 142	45 812	42 %
Kronoberg	182	124 051	9 120	63 223	56 664	0	47 %
Kalmar	234	153 390	4 705	137 013	118 165	15 539	44 %
Gotland	57	11 685	0	42 614	0	0	0 %
Blekinge	152	121 867	1 465	59 045	49 097	13 961	40 %
Skåne	1 207	1 864 283	82 471	20 028	1 198 046	3 712	98 %
Halland	292	182 893	5 613	112 478	86 745	2 888	43 %
Västra Götaland	1 553	2 276 900	38 338	1 419 442	1 042 032	66 781	41 %
Värmland	274	222 902	2 477	104 250	103 000	5 651	48 %
Örebro	277	165 303	1 575	141 296	99 690	1 790	41 %
Västmanland	250	130 838	10 046	88 491	69 281	0	44 %
Dalarna	276	215 537	13 943	136 680	125 487	27 462	43 %
Gävleborg	276	224 414	4 082	136 199	102 375	5 090	42 %
Västernorrland	243	129 857	3 849	118 189	54 609	15 717	29 %
Jämtland	127	120 943	2 910	65 543	58 903	12 905	43 %
Västerbotten	258	258 561	3 126	146 504	70 177	25 489	29 %
Norrbottn	250	222 467	14 940	148 129	60 837	23 143	26 %
Riket	9 220	12 895 030	2 621 217	3 775 530	9 822 046	268 569	71 %
Riket exkl. Sthlm, Skåne, Gotland	6 048	5 836 720	254 388	3 755 502	2 741 500	264 857	41 %

Enkätstudie – kommuner och landsting

Lokal och regional kollektivtrafik styrs av kommuner och landsting. Frågan är hur ledande politiker och tjänstemän i dessa organisationer uppfattar trafiken och dess spelplan. För att få svar på detta, genomfördes under 2008 en enkätundersökning. Målgruppen var kommundirektörer, kommunalråd (kommunstyrelsens ordförande), landstingsdirektörer samt landstingsråd. Utskick gick således till 42 personer inom landstingssektorn och 580 personer inom kommunsektorn. Svarsfrekvensen är relativt låg och antalet svar från främst regionala politiker är få.

Tabell 8: Urvalsstorlek, svarsfrekvens samt andel av datamaterialet

Kategori	antal		andelar	
	urval	svar	svar	data
Kommunal tjänsteman	290	179	62%	50%
Kommunal politiker	290	158	54%	45%
Regional tjänsteman	21	12	57%	3%
Regional politiker	21	6	29%	2%
Totalt	622	355	57%	100%

Enkäten var uppdelad på två huvudområden:

- Nuvarande organisation
- Framtida organisation

Under dessa huvudområden återkom samma teman, men frågorna varierades något:

- Allmän utveckling
- Inflytande och styrning
- Samordning på lokal nivå med skolskjutsar och färdtjänst
- Samordning på regional och interregional nivå
- Framtida biljettpriser
- Entreprenörernas engagemang

Resultatdiagram redovisas i Bilaga A, och enkätens utseende visas i Bilaga B.

Resultat, sammanfattning

En klar majoritet av både politiker och tjänstemän är positiva till kollektivtrafiken. Man anser att det har skett en positiv utveckling under de senaste trettio åren, men av svaren att döma har denna utveckling kanske stannat av något under de senaste fem åren (innan år 2008). De svarande i storstads länen tycker i högre grad att utvecklingen har varit positiv. Föga förvånande är de flesta tveksamma till att dagens lokala och regionala

kollektivtrafik är ett reellt alternativ till bilen. Även i detta fall anser man att så är fallet i storstadslänen. I de län där Modell 3 med en regional huvudman tillämpas, SL och Skåne, anser 37 % att kollektivtrafiken är ett reellt alternativ till bilen medan knappt 20 % anser det i de övriga länen.

De som svarar är beslutsfattare, och det ligger i sakens natur att beslutsfattande kräver makt och inflytande. Den förefaller dock vara så att kommunföreträdare inte anser sig ha tillräckligt med inflytande över kollektivtrafiken.

Påfallande många påstår att det inte finns tydliga långsiktiga mål för verksamheten: endast 29 % säger att det finns för taxor, bara 18 % för ägartillskottet och 50 % säger att det finns mål för resandeutveckling. Givetvis kan det existera mål av denna typ, men av svaren att döma känner man inte till dem. Tolkningen blir att de i så fall inte är tillräckligt tydligt formulerade.

En majoritet är klart positiv till ökade satsningar på kollektivtrafik i framtiden. Dock är man mera tveksam till det skulle finnas resurser till sådana satsningar.

Man är inte helt entydig när det gäller den framtida organisationen. En klar majoritet anser att landstingets/regionens inflytande är tillräckligt stort. Drygt 55 % av de som har erfarenhet av regionalhuvudman (Skåne och Stockholm) tycker att kommunernas inflytande inte är tillräckligt stort medan motsvarande andel hos de med Modell 1 eller 2 är cirka 33 %. Trots att de med en regional huvudman tycker att kommunernas inflytande är för litet tycker en mycket stor majoritet av kommunrepresentanterna i dessa län att regionen skall ansvara för kollektivtrafiken. I de län som tillämpar Modell 2 med en regional och lokal finansiering är åsikterna om att regionen själva skall ansvara för kollektivtrafiken mer jämnt fördelade. En viss övervikt finns dock för att regionen själv kan ansvara. Sammanfattningsvis tycker majoriteten att regionen själv kan ansvara för kollektivtrafiken men att kommunerna skall få relativt stora möjligheter att påverka.

Detsamma gäller för organisation av samhällsbetalda resor. En majoritet vill att ansvaret för både sjukresor och färdtjänst skall ligga på regional nivå.

Slutligen några ord om synpunkter på entreprenörens roll och engagemang. Idag är det tydliga strömningar i riktning mot ökat inflytande från entreprenörshåll. Det verkar som om kommun- och landstingsrepresentanterna delvis ansluter sig till detta. En klar majoritet önskar mer av incitamentsinslag i avtalen. Däremot vill endast en fjärdedel se någon form av nettoavtal, och under 10 % vill tillåta entreprenörerna att besluta om biljettpriser.

Övriga resultat

Dagens situation

I resultaten nedan refereras till Modell 1 (normalmodell med fördelning ca 50/50), Modell 2 (lokal, regional) och Modell 3 (Skåne, Stockholm). Dessa beteckningar beskrivs närmare i avsnittet om tillämpning av lagstiftningen i Sverige. Dock skall sägas att tolkningen av Modell 2 gjorts lite vidare. De län i vilka särskilda stadstrafikavtal finns med THM har benämnts Modell 2 i denna analys, trots att fördelning utanför detta avtal liknar Modell 1.

Bland representanter från landstingen och ”Modell 3”-län (bara regional ägare) är man mer positiv till kollektivtrafikens utveckling över tid (Figur A1).

Bland representanter från ”Modell 3”-län (bara regional ägare) är man också mer positiv till kollektivtrafikens utveckling de senaste åren (Figur A2).

Bland representanter från ”Modell 3”-län (bara regional ägare) är man mer positiv till kollektivtrafikens konkurrenskraft. Det som sannolikt påverkar svaret är situationen i Stockholms län, där antalet resor per invånare och år är tre gånger så många som i övriga delar av landet. Även i Skåne har resandet ökat kraftigt. Resandet med regionaltågen har ökat mest i landet över en tioårsperiod (Figur A3).

Att landstingets/regionen inflytande är tillräckligt stort är föga förvånande en uppfattning som i hög grad stöds av representanter från ”Modell 3”-län. (Figur A4).

Omvänt gäller förstås att om kommunerna frångår sig makten, mister de visst inflytande. Representanter från Modell 3-län ser vissa brister här (Figur A5).

När landstinget/regionen ensam ansvarar för kollektivtrafiken anser man att det är en mer aktiv ägare. Detta framgår såväl av landstings- som Modell 3-respondenter (Figur A6).

Man är ganska enig i sin uppfattning om huruvida kommunen är en aktiv ägare. Få skillnader ses mellan de olika grupperna. Cirka 40 % anser att kommunerna agerar aktivt som ägare till kollektivtrafiken (Figur A7).

Likaså är man eniga i uppfattningen om tydliga mål för trafiken. Dock menar bara ca 40 % att man definitivt eller relativt sett formulerat långsiktiga och tydliga mål. Mindre än hälften av de tillfrågade är således tveksamma till mål och deras tydlighet. Det förtjänar att understrykas att en av de viktigaste politiska uppgifterna i detta sammanhang är att man som länstrafikansvariga ger utföraren, THM, tydliga och mätbara mål. Här framgår att man är tveksam till att THM verkligen får detta (Figur A8).

Huruvida de av ägarna tilldelade resurserna är tillräckliga för att THM skall kunna nå målen är en viktig fråga. Här menar mellan 20 % och 30 % att det är tillräckliga eller relativt tillräckliga resurser. Lika många anser att resurserna är otillräckliga. Resten har ingen klar uppfattning. Det får anses som anmärkningsvärt att man med andra ord inte vet om tillskottet räcker till för måluppfyllelse. En rimlig tolkning, som stöds av ytterligare analyser, är att bland dem som inte har någon klar uppfattning finner man överrepresentation av respondenter som uppgett att man saknar (tydliga) mål. Landstingsrespondenterna avviker. Av dessa anser 45 % att resurserna är tillräckliga. (Figur A9).

Samordningen mellan den allmänna och särskilda kollektivtrafiken anses fungera. Ca 40 % är absolut eller relativt positiva, medan ca 20 % är negativa. Modell 3-respondenter är betydligt mera negativa. Skälen till detta kan vara flera. Dels är förväntningarna större i de båda länen (det finns en uttalad målsättning), och dels är det möjligtvis så att man inte är fullt övertygad om att hela ”potentialen” används. Samordning av svag trafik, där t ex skolskjuts och ingår som viktiga element, är personalintensiva planeringsåtgärder som kräver stort mått av samarbete och detaljplanering för att nå resultat. Det är inte säkert att huvudmannens organisation primärt är organiserad för att möta detta behov (Figur A10).

Fler är nöjda än missnöjda med THM:s lokala engagemang. Den tendens, att uteslutande regionalt ansvar (Modell 3) leder till större missnöje med hantering av särskild kollektivtrafik, syns i liten utsträckning även när det gäller allmän lokal trafik (Figur A11).

En klar majoritet är nöjd med THM:s regionala engagemang. Endast några enstaka procent är missnöjda. Det tyder möjligen på att THM, oavsett ägarförhållanden, betraktas som det länstrafikbolag som det ofta även kallas (Figur A12).

Framtiden

Endast några enstaka procent tvekar om påståendet ”ökad satsning på kollektivtrafik krävs”. Man är, oavsett ägarmodell, helt klar i sin uppfattning om att kollektivtrafiken måste stärkas (Figur A13).

På frågan om man har råd till en ökad satsning på kollektivtrafik, är man betydligt mera tveksam. Det bör betonas att 70 % av Modell 3-respondenterna – de som upplevt betydelsen av ett kraftigt ökad utbud och en väl utbyggd kollektivtrafik – ändå bedömer att det kommer att finnas resurser för ökad trafik. Modell-3 länen är endast storstads-län medan de övriga har en majoritet av respondenter från mer glest befolkade län. (Figur A14).

Organisation

Frågan om huruvida regionen själv skall ansvara för lokal och regional kollektivtrafik är intressant. Mycket tyder på att utvecklingen i Sverige kommer att gå i den riktningen. De som tycker detta är betydligt fler än de som är emot en sådan utveckling. Respondenterna i Modell 3 är klart positiva (över 80 %). Det betyder att de inte önskar en återgång eller förändring där den lokala nivån ges ett större ansvar (Figur A15).

Få förefaller tycka att kommunerna skulle sköta stadstrafik och regionen landsbygds- trafik. Man verkar inte betrakta detta som en vettig uppdelning (Figur A16).

Däremot är en majoritet i Modell 1 och Modell 2-länen positiva eller relativt positiva till en uppdelning i lokal (kommunal) respektive regional (kommungränsöverskridande) trafik. Utvecklingen i flera län i Sverige har gått mot en indelning på detta sätt. Resultatet motsäger delvis resultatet på frågan om regionen själv skall ta ansvaret för kollektivtrafiken. Dock måste poängteras att endast ca 20 % av respondenterna i Modell 3-länen förordar denna princip. Det innebär i princip att man i dessa län kan man inte tänka sig en återgång till delat ägarskap mellan landsting och kommuner (Figur A17).

På frågan om 50/50-ägande, vilket i stort sett kan betraktas som samma fråga som ovan, tycker 40 – 45 % av respondenterna i Modell 1 och 2 länen detta. Respondenterna i Modell 3 länen tycker inte detta. (Figur A18).

En något mer känslig fråga, som inte medger lika kategoriskt ställningstagande, är huruvida varje ägares veto mot organisationskonstruktionen skulle kunna tas bort. Veto-rättigheten skulle i så fall ersättas med majoritetsbeslut. Varken de som är för eller emot påståendet är i majoritet, utan vanligaste svarsalternativ är ”vet ej” - ca 40 %. Det är dock betydligt fler som tycker att vetot skall tas bort än som tycker att det skall vara kvar. (Figur A19).

Särskild kollektivtrafik

Man kan inte se en tydlig vilja att THM skulle få ökat inflytande över skolskjutstrafik. De flesta kommunrepresentanter hanterar denna fråga ”på nära håll”. Det är ofta är det en fråga som intimt hänger ihop med hur undervisning bedrivs och skollokaler prioriteras. Mellan 40 % och 50 % kan tänka sig att THM tar hand om skolskjuts- trafik. 25 % - 35 % kan inte tänka sig detta (Figur A20).

Det är en stor majoritet som tycker att THM skall ha ansvaret för sjukresorna. Landstinget huvuduppgift är att ansvara för sjuk- och hälsovård i länet. Sjukresorna blir därmed per automatik en regional fråga. Dessutom ligger i regel beställningsfunktionen regionalt, i vissa fall även inom landstingets försorg. Att det därför blir en THM-fråga är tämligen logiskt (Figur A21).

En klar majoritet vill att THM även skall sköta färdtjänsten i framtiden. Andelen som tycker detta är störst i modell 3-länen. En betydande majoritet (ca 80%) finns även bland de som redan idag har denna lösning. Få vill således gå tillbaka till ökat lokalt ansvar (Figur A22).

Marknads- och avtalsfrågor

Över 60 % av de tillfrågade anser att prissättningen skall vara en politisk fråga. Notabelt är att upp till en tredjedel är tveksamma till detta eller saknar direkt uppfattning.

Beroende på frågans formulering är det oklart om respondenterna menar inflytande över THM:s prissättning eller mera generellt ett offentligt inflytande (Figur A23).

När frågan formuleras om till att handla om THM:s självbestämmande över biljettpriserna anser endast 20 – 30 % i Modell 1- och 2-länen detta. Däremot åtnjuter de regionala huvudmännen i Skåne och Stockholm större förtroende. En majoritet (drygt 55%) kan tänka sig att låta SL eller Skånetrafiken själv bestämma biljettpriser. (Figur A24).

En nyckelfråga för framtidens kollektivtrafik, givet det offentliga åtagandets begränsade förmåga, är huruvida resenärerna är villiga att betala mer för bättre utbud och högre resekvalitet. Enligt respondenterna finns det en potential här. Ca 50 % i Modell 1- och 2- län menar att denna betalningsvilja finns. Knappt 20 % menar att den inte finns. I Modell 3-länen Skåne och Stockholm är över 60 % säkra eller relativt säkra på att denna betalningsvilja finns. Huruvida det är en bedömning av hur folk gör värderingar, eller om det bara är förhoppningar hos de svarande går naturligtvis inte att säga, men både i Skåne och i Stockholm är stora satsningar på kollektivtrafiken att vänta. Allt medan kostnader för sjukvården förväntas stiga i oförminskad takt (Figur A25).

Som tidigare nämnts är man positiv till ytterligare incitamentsavtal med trafikentreprenörerna. En tydlig majoritet (över 60 %) menar uppenbarligen att incitamentsavtal gör nytta. Om det handlar om att öka kvaliteten hos produkten eller bara om någon form av risk-/ansvarsspridning framgår dock inte av svaren. Dock har säkert den ständigt pågående diskussionen om kvalitet i upphandlade tjänster betydelse för de svar som ges. Det skall naturligtvis noteras att de personer som svarar är utvalda för att de befinner sig högt i den offentliga beslutshierarkin. Därmed inte sagt att var och en av dem är förtrogna med typ och innehåll i de avtal som vi avsett när frågan ställts (Figur A26).

Jämfört med responsen på incitamentsavtal, är man definitivt mera tveksam till rena nettoavtal. Dock skall noteras att drygt 20 % kan tänka sig denna typ av avtal. Givet de processer som pågår i riktning med nya avtal och samverkansprocesser, kan man därmed

inte utesluta att fler nettoavtal kommer att dyka upp på den svenska kollektivtrafikmarknaden om ett par år (Figur A27).

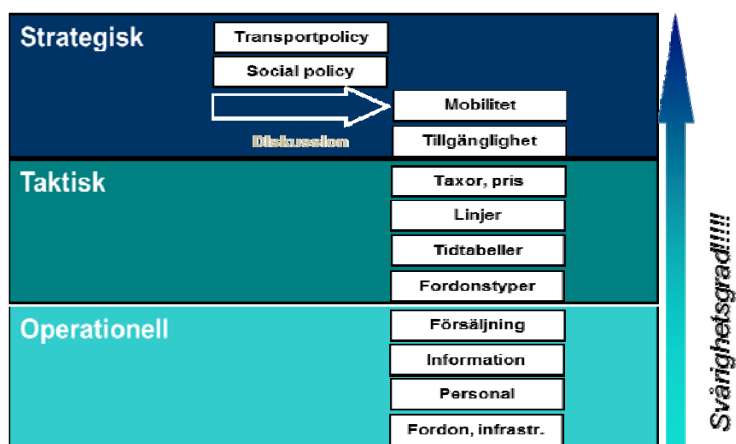
Huruvida framtida nettoavtal kommer att tillåta entreprenören att själv sätta priser är oklart. Säkert kommer denna avtalstyp att prövas. Erfarenheterna från tidigare försök (ex. Swebus nettoavtal i Helsingborg under 90-talet) är tämligen goda. Dock förefaller det att finnas ett betydande motstånd bland de som svarar på vår enkät. Andelen osäkra är dock stora (på samma sätt som gällande frågan om nettoavtal generellt). Noteras bör att de få som haft erfarenhet av nettoavtal är mera positiva. (Figur A28). Jämför med att en stor andel inte tyckte att THM skulle få sätta biljettpriserna.

Diskussion

Mål

Det finns en rådande diskurs som hävdar att operationell, taktisk och strategisk verksamhet är olika svårt. Den senare skulle vara svårast, och därför väljer man ofta att fokusera på det som är lättast. Det gäller så väl politiker som tjänstemän. Man kan också hävda att det operationella är mer akut och därför kräver omedelbara lösningar och beslut. Det strategiska får därför stå tillbaka. Det kan "lösas senare". Oavsett vilken teori som gäller blir resultatet oftast detsamma. Den strategiska nivån blir eftersatt.

Många pekat ut just den strategiska nivån som ett helt avgörande institutionellt ramverk för en framgångsrik kollektivtrafik.



Figur 9: Olika nivåer inom kollektivtrafiken (efter van der Velde et al., 2008)

Har man tydliga målformuleringar på den strategiska nivån, är det möjligt att uppfylla dessa via effektiv taktisk och operationell verksamhet. Givet de processer som pågår i dag – nya affärsmodeller, incitamentsavtal, marknadstillträde – kommer befintliga aktörer att ikläda sig nya roller. Efterfrågan på kunskap inom de olika segmenten kommer att leda till överströmning mellan företag och organisationer.

Målstyrning – fungerar den?

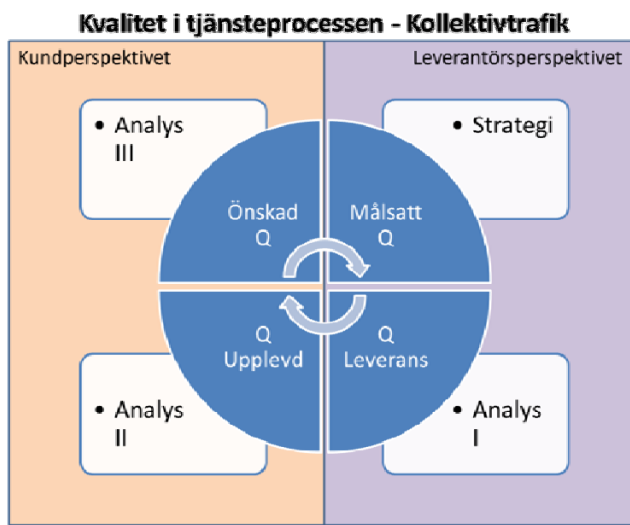
"Allvarligt talat – vi har inga mål med vår verksamhet. Då kan ingen anklaga oss för att inte ha uppfyllt dessa!"

Mycket kort kan sägas att målstyrning låter enklare än vad det i praktiken är. Relaterar vi till figur 10 nedan, skulle det till exempel kunna röra sig om följande steg:

- Definiera vilka komponenter som utgör resekvalitet – standard!

Diskussion

- Ställ upp ett antal mål för aktuell trafik
- Beskriv hur man kan följa upp (mäta) målen, dvs. analys av
 - Leverans (objektiv analys I)
 - Upplevd standard (subjektiv analys II)
 - Önskad standard (subjektiv analys III)



EN 13816:2002

Figur 10: Kvalitet i "tjänsteprocessen kollektivtrafik" (efter SIS-EN 13816:2002)

Målen för tjänsteprocessen kollektivtrafik är centrala. För att kvalificera sig som mål, bör dessa i hög grad vara mätbara. Annars blir det svårt att följa upp. När vi målen eller inte?

Om vi utgår från de nationella transportpolitiska målen, är det helt klart att både funktionsmålet och hänsynsmålet låter sig brytas ned i kvantifierbara delar. Däremot är det osäkert om ett mål som "sambällsekoniskt effektivt" skall ingå i lokala och regionala strategiska dokument. Det kan möjligtvis fungera för val mellan olika trafiklösningar, men kanske inte för processen som sådan.

Tillgänglighet (på makronivå) lämpar sig väl som ett mätbart mål. Antal resmöjligheter, dubbelturer, turtäthet, fordonsstorlek och kapacitet är enkelt kvantifierbara.

Genomsnittligt gångavstånd till hållplatser är ett annat mått som anger tillgängligheten. Ytterligare mått är restidskvot mellan kollektivtrafikutbud och alternativa färdvägar. När är satsningar relevanta, och när blir det svårt att erbjuda ett realistiskt kollektivtrafikalternativ?

Tillgänglighet på mikronivå är högst aktuella och mätbara mål. Hur stor del av fordonsflottan är tillgänglig för personer med funktionshinder? Hur stor del av hållplatser och hållplatslägen är anpassade?

Resande och resandeökning är likaså ett tydligt och mätbart mål för att mäta attraktiviteten i systemet. Fördubblingen är ett exempel på att den typen av mål blir tydliga och visionära. Naturligtvis måste storslagna mål brytas ned i realistiska delmål.

Slutligen kommer samverkan mellan bebyggelseplanering och hållbara trafiklösningar bli allt viktigare. I vilken mån är fysisk planering ”bilsnål”. Kan åtgärder vid sidan av det rena kollektivtrafikutbudet stödja en utveckling mot hållbara transporter? Är dessa åtgärder mera effektiva än ökad trafik? Om så är fallet, kommer nya indikatorer in i mål och strategidokument för att utvärdera trafik och resande.

Vi har tidigare i rapporten lyft fram olika organisatoriska aspekter i dagens kollektivtrafik som på olika sätt stödjer eller motverkar en positiv utveckling med avseende på målstyrning. Nedan diskuteras ett antal aspekter i termer av drivkrafter och motkrafter. Det är viktigt att försöka identifiera dessa i den lokala kontext som man befinner sig i, för att kunna förstärka positiva drivkrafter och dämpa existerande motkrafter.

Organisationens betydelse för målstyrning

Föregående avsnitt om mål och målformulering inleddes med att den strategiska nivån anses vara ”svårare”, mindre konkret och akut än den operationella nivån. Om det är så, behövs både resurser och tid för att kunna arbeta med den strategiska nivån.

Uppdelningen i en THM som skall utforma mål, trafiksystem och beställa trafiken av en utförare, trafikföretag, bör borga för att så blir fallet. Det har dock visat sig att THM har flyttat gränsen för arbetsfördelningen mellan sig och trafikföretaget så att man själv har kommit att ansvara för stora delar av verksamhetens praktiska utförande. Exempel på detta är att besluta om hur fordonen i detalj skall utformas, äga fordon och lokaler, göra den detaljerade tidtabellen, driva informationscentraler i egen regi m.m. Arbetet med detta bör innebära att ledningens fokus förskjuts från den strategiska nivån mot den operationella.

Flera av länstrafikbolagen har heller inga speciella avdelningar eller personer som arbetar enbart med strategisk planering. Dessa två aspekter kan vara en av anledningarna till att en så stor andel av de svarande i enkäten säger att det inte finns några mål eller att de inte känner till målen.

De olika typerna av trafikavtal mellan THM och trafikföretagen kräver mer eller mindre operativt arbete av beställaren -THM. I ett produktionsavtal, bruttoavtal, krävs en mer detaljerad produktionsbeskrivning eftersom enbart skall utföra själva trafikproduktionen

Diskussion

och få betalt endast för detta arbete. Beställaren lägger mycket tid på att kontrollera att produktionen utförs enligt specifikationerna. Beställaren kommer nära den operativa nivån. I arbetet med Fördubblingsprojektet³ står följande:

Beställarrollen måste utvecklas och bli mer strategisk. Trafikföretagen behöver tydliga ramverk och detaljstyrningen måste minska så att företagen kan agera mer resenärsorienterat och affärsmässigt för att resenärernas behov ska kunna tillgodoses på ett effektivt sätt. Det är viktigt att den aktör som har bäst förutsättningar ska kunna fatta besluten så nära resenären som möjligt.

I tjänstekoncessioner, nettoavtal, ställer beställaren – THM – endast upp mål för t.ex. tillgänglighet, antal resor, maximipriser o.dyl. medan trafikföretaget utformar trafiken, marknadsför, informerar, utför trafiken m.m. Beställaren kontrollerar att målen uppfylls och betalar trafikföretaget med dessa som grund. Beställarens verksamhet ligger i betydligt större utsträckning på den strategiska nivån.

Olika typer av incitamentsavtal är mellanformer mellan produktionsavtal och tjänstekoncessioner.

Även organisationen av THM bör påverka på vilken nivå arbetet hos THM kommer att ligga. En viktig anledning till att kommunerna vill ha inflytande är för att kunna påverka trafiken i den egna kommunen eller till och från denna. En kommuns tjänstemän och politiker är mer lyhörda för krav från enskilda invånare än vad en regional tjänsteman eller politiker kan vara. Om denna teori är riktig bör en regional trafik huvudman – Modell 3, ha lättare att sätta helheten och den regionala nyttan främst. Den regionala nyttan innehåller så många detaljer och ligger längre ifrån den operationella nivån så att styrelsearbete och ledningsarbete av nödvändighet blir mer strategiskt. På något sätt måste även de lokala problemen och den operationella nivån skötas. Detta kanske då görs på en lägre nivå inom den egna organisationen eller genom att ge trafikutövarna ett större mandat.

Inom THM:s organisation måste också personella resurser avsättas för att arbeta med den strategiska nivån. Om ledningen och styrelsen i större utsträckning arbetar på denna nivå avsätts troligen resurser.

Om Modell 1 eller 2 tillämpas i större regioner med ett stort antal kommuner bör THM:s arbete med att lösa kommunernas lokala frågor bli arbetskrävande. I en utredning⁴ som jämför Skåne, Västra Götaland och Stockholms län konstateras också att Västtrafik lägger störst resurser på att arbeta med kommunerna, vilket tar kraft från arbetet med den strategiska nivån.

³ X2 – Avtalsprocessen, Svensk kollektivtrafik m.fl., 2010

⁴ Organisation, policy och prissättning, Danielson & Co Trafikkonsult AB, 2008

Sammanfattningsvis kan konstateras att både trafikavtal och ägaravtal påverkar på vilken nivå arbetet hos THM bedrivs.

Om Skånetrafiken

Man kan förledas att tro att det faktum att Skånetrafiken lyft kollektivtrafikfrågan till en regional nivå där kommunerna inte har något formellt att säga till om skulle framgå av enkätstudien. Vare sig landstings- eller kommunföreträdare var dock intresserade av att återföra makt och inflytande till kommunal nivå. Förklaring till detta kan vara ett flertal, men en fingervisning fås via det avtal som finns mellan kommunerna och Region Skåne.

Ansvar för kollektivtrafikens infrastruktur och förutsättningar är i detta avtal (från 2009) en gemensam angelägenhet för Region Skåne och kommunerna. Ansvar fördelas mellan parterna enligt följande aspekter avseende planering:

Region Skånes ansvar

Som ansvarig för kollektivtrafiken skall Region Skåne planera för en fortsatt utveckling av kollektivtrafiken och dess förutsättningar vad gäller effektivitet, tillgänglighet, kund Anpassning, körvägar, framkomlighet, hållplatser, terminaler, marknadsföring och försäljning mm.

Kommunens ansvar

Kommunerna skall skapa goda planmässiga förutsättningar för kollektivtrafiken och för de infrastrukturinvesteringar som krävs för att trafiken skall kunna utformas och genomföras på ett effektivt sätt. Region Skåne ska tidigt i planprocessen ges möjlighet till insyn och medverkan i arbetet med översiktsplaner, detaljplaner och andra utvecklingsprogram i kommunerna som kan ha betydelse för kollektivtrafiken. Aktuella planer och program skall överlämnas till Region Skåne för yttrande före antagande.

Skrivningen antyder att sambandet bebyggelseplanering och kollektivtrafikutveckling betonas, vilket är erfarenheter som högst konkret gjorts i Skåne via en kraftig utbyggnad av ett regionalt trafiksystem. Frågor om investeringar, drift och underhåll specificeras ansvarsmässigt. Vidare står att läsa att Region Skåne skall upprätthålla och utveckla kollektivtrafiken i alla delar av Skåne och verka för att Skåne kan fungera som en sammanhållen region för boende, arbete, utbildning och service; stärka kontakt över läns-/nationsgränsen; samt planera och utveckla utbudet mot ett ökat kollektivresande och ökad marknadsandel.

Att nuvarande avtal är en förlängning av det avtal som tidigare tecknats vid bildandet av Skånetrafiken bekräftar bilden av ett samförstånd mellan region och kommuner.

Dock har inte kritik uteblivit. Skånetrafikens tydliga kundfokus har sin grund i en konsekvent tillämpning av rena företagsmässiga överväganden. Tjänstemännen har helt enkelt kunnat allokera resurser dit där de gör ”störst nytta”, d.v.s. lockar flest resenärer per utbudsenhet. Att helt och fullt ha rådighet över denna process är effektivt. Samtidigt har det drabbat områden med ”svag trafik”. Kommuner eller regiondelar med gles bebyggelse har, om man ansett sig förfördelade, fått göra tillköp av trafik. I vissa fall har dessa tillköp genererat ett successivt ökande resandeunderlag, så att Skånetrafiken därefter har tagit fullt ekonomiskt ansvar för trafiken. I andra fall har det fortsatt belastat respektive kommun, varvid Skånetrafiken fått ersättning motsvarande sina faktiska kostnader. Man kan också förvänta sig att i tider som kräver offentlig åtstramning, eller då den prognosticerade resandeutvecklingen underskrids, kommer denna modell leda till spänningar.

I Skåne har dock hittills både den regionala trafiken och tätortstrafiken utvecklats mycket bra. Troligen beror detta på att det inom organisationen har funnit klara ansvarsområden för tågtrafik, regiontrafik med buss och tätortstrafik. Detta har satt fokus även på tätortstrafik, trots att denna trafik primärt har ett lokalt intresse.

Frågan är varför det har blivit så. En del av svaren - förutom rent uppenbara infrastrukturella åtgärder som utbyggnaden av regionaltågstrafiken, Öresundsbron och senast Citytunnelns öppnande i Malmö – leder tillbaka till situationen före bildandet av Region Skåne.

Malmöhus Trafik

År 1992 fick kollektivtrafiken i Malmöhus län en ny huvudman, kallad Malmöhus Trafik. Stora satsningar på infrastruktur gjordes samtidigt, men en viktig drivkraft var den organisationsmodell och styrsystem som uppstod. Idén var att trafiken, som tidigare genererat ett stort och ökande underskott, skulle fokusera på ”marknaden”. I praktiken innebar det resbehov, betalningsvilja och tidsanvändning. Under Malmöhus Trafik agerade Länstrafiken som en utförare, marknadsmässigt och affärsmässigt. Den politiska nivån dämpade alltför starka marknadsmässiga övervägande. Man talade tidigt om mål som skulle kunna vara mätbara. Tre huvudprinciper ledde verksamheten: riktlinjer för trafikplanering; prestationsbaserat bidrag; särskilt bidrag. Trafikplaneringen utvecklades för att planera i tydliga och starka stråk samt olika standardnivåer på utbud. Det prestationsbaserade bidraget ledde till att ju högre biljettintäkter och fler resenärer man fick, desto större blev bidraget till Länstrafiken. För att säkerställa trafik med låg lönsamhet i gles bebyggda områden utgick särskilt bidrag till sådan verksamhet.

Det tankesätt som snabbt började prägla tjänstemännen på Länstrafiken har sedan levt vidare efter bildandet av Skånetrafiken. Man har god kunskap om vilken taktik och strategi som på sikt ger en positiv resande utveckling, och som tidigare nämnts har

därigenom kompetens för att kunna allokera resurser för maximal nytta. Notabelt är att ”Malmöhusmodellen” är i linje med vad Sonesson (2006) beskriver som ett optimalt subventionssystem ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Här går således, för en gångs skull, företagsekonomi och samhällsekonomi hand i hand.

Dock skall sägas att detta inte innebär att man klarar av fördelningseffekter. Satsning på starka stråk leder naturligtvis till att vissa områden inte får del av samma utbudsökning, eller rent av blir drabbade av utbudsminskningar. En av utmaningarna vid bildandet av Skånetrafiken var sammanslagningen av det tätbefolkade Malmöhus län och det något glesare Kristianstad län.

Minst två faktorer gjorde dock denna sammanslagning lyckad. Den ena var överenskommelsen om principer för den s.k. Skånetaxan. Resultatet blev att långa resor inom regionen blev förhållandevis billiga, medan kortare regionala resor ur ett nationellt perspektiv blev tämligen dyra. Det kan ur ett hållbarhetsperspektiv diskuteras om korta resor skall vara dyra och långa vara billiga, men effekten blev mycket positiv och bidrog till att antal personkilometer ökat kraftigt under den senaste 10-årsperioden.

Den andra faktorn var det faktum att trafik över länsgränserna var något begränsad före länessammanslagningen. Efter bildandet av Region Skåne införlivades nordöstra Skånes noder i det nätverk som i dag utgör stommen i Skånetrafikens regionala trafiknät. Denna stomme driver upp det lokala resandet, då nya pendlingsmöjligheter uppstått. På grund av att Skånetrafiken inte behöver förhandla med ägarna på samma sätt som i t ex Modell 1 och Modell 2, kan man koncentrera sig på ökat resande till samma täckningsgrad. Detta har varit en framgångsväg.

Bussbranschens krav på ersättning och index

Den helt övervägande delen av avtalen mellan THM och trafikföretagen är bruttoavtal – produktionsavtal. THM gör huvuddelen av trafikplaneringen. Oftast gör THM tidtabellsplaneringen i detalj men det finns även exempel där THM gör en mer schematisk tidtabell och trafikföretaget den detaljerade tidtabellen. I flera län innehåller trafikavtalen någon form av incitament. Det vanligaste är kvalitetsincitament men också resandeincitament förekommer. De möjliga intäkterna från incitamenten är relativt små jämfört med produktionsersättningen. Relativt stora prisavdrag för inte levererad kvalitet och trafikproduktion finns i stort sett i alla avtal. Kvalitetsutvärdering görs i upphandlingarna men utvärderingen sker nästan alltid på trafikföretagens i anbudet skrivna kvalitetsplaner. Detta medför att upphandlingarna för det mesta avgörs oftast på priset. Det trafikföretag som har lämnat det lägsta priset får uppdraget. Trafikföretagen tävlar alltså i huvudsak genom låga produktionskostnader. Se figur 2.

Systemet har lett till att vinstmarginalen för trafikföretagen är låg. Ersättningen regleras av en indexkorg, sammansatt av ett arbetskraftsindex, bränsleindex och konsumentprisindex. Mellan 10 och 20 % av ersättningen brukar vara undantaget från indexersättning⁵. Långsiktigt stämmer indexen med de verkliga kostnaderna men kortsiktigt kan de avvika. Det pågår därför en ständig diskussion mellan THM och trafikföretagen om vilka index som skall användas och hur indexkorgen skall konstrueras.

Den kvalitet som trafikföretagen levererar har under de senaste åren ofta visat stora brister. Trafikföretagen har fått betala stora viten. I vissa fall har även kvalitetsbristerna lett till att avtal har sagts upp.

Sättet att upphandla och avtalskonstruktionerna har i många fall lett till fel fokus för de inblandade parterna. Mycket av THM:s arbete har ägnats åt den operationella nivån. Organisation och avtalskonstruktioner bör utformas så att de med gemensamt agerande mellan parterna leder till att målen för kollektivtrafiken nås istället för att leda till återkommande diskussioner om kvalitetsbrister och ersättning.

Ny kollektivtrafiklag fr.o.m. 2012 – SFS 2010:1065

När detta forskningsarbete påbörjades diskuterades aktivt en ny regionindelning. Denna kanske skulle införas år 2011 eller 2014. Under den tid projektet har pågått har dock tidpunkten för när en ny regionindelning kommer tillstånd blivit mer diffus. Istället har organisationen av kollektivtrafiken styrts av en ny kollektivtrafiklag.

Den nya kollektivtrafiklagen SFS 2010:1065, som börjar gälla den 1 januari 2012, innehåller bestämmelser om hur kollektivtrafiken i ett län skall organiseras. Lagen är en anpassning till EU-direktivet 2004/17/EG från den 31 mars 2004.

I lagens kapitel 2 står att landsting och kommuner gemensamt ansvarar för den regionala kollektivtrafiken. Lagen är dock dispositiv inom vissa gränser. Ett alternativ är att landstinget ensamt är ansvarigt eller att kommunerna gemensamt är ansvariga. Med regional trafik avses i lagen all kollektivtrafik inom ett län eller trafik med regional karaktär över en länsgräns.

Till skillnad från i nuvarande lag står att den regionala kollektivtrafikmyndigheten, RTKM, skall organiseras som ett kommunalförbund eller en nämnd. Detta innebär att alla län som har organiserat THM som ett aktiebolag måste förändra sin organisation.

⁵ PM - Index för arbetskraftskostnader, Danielsondosk AB, 2008-10-21

PM - Viktning av index i busstrafikavtal, Danielsondosk AB, 2008-11-12

I lagen står:

2 kap. Regional kollektivtrafik

Ansvar inom ett län

1 § Landstinget och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret.

I Stockholms län ansvarar landstinget ensamt för den regionala kollektivtrafiken, om inte landstinget och kommunerna kommer överens om att gemensamt ansvara för denna trafik eller om att endast kommunerna ska bära ansvaret.

I Gotlands län ansvarar kommunen för den regionala kollektivtrafiken.

Den eller de som ansvarar för kollektivtrafiken enligt första–tredje styckena ansvarar också för persontransporter enligt lagen (1997:736) om färdtjänst eller lagen (1997:735) om riksfärdtjänst i sådana kommuner som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndighet som avses i 2 §.

Regional kollektivtrafikmyndighet

2 § I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet.

I de län där kommunerna och landstinget gemensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken.

I fall som sägs i andra stycket får de som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken i länet komma överens om att organisera den regionala kollektivtrafikmyndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund.

I de län där landstinget ensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken är landstinget regional kollektivtrafikmyndighet.

I Gotlands län är kommunen regional kollektivtrafikmyndighet.

I lagen står att den regionala kollektivtrafikmyndigheten, RTKM, skall upprätta ett trafikförsörjningsprogram.

Trafikförsörjningsprogram

Den regionala kollektivtrafikmyndighetens ansvar

8 § Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras.

Samråd

9 § Det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska upprättas efter samråd med motsvarande myndigheter i angränsande län.

Samråd ska även ske med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. I de fall ett landsting ensamt är regional kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna i länet.

Närmare om innehållet i regionala trafikförsörjningsprogram

10 § Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

(forts. nästa sida)

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,
2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,
3. åtgärder för att skydda miljön,
4. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,
5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt
6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

En kommuns uppgifter i vissa fall

11 § Varje kommun ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån kommunen inte överlåtit sina uppgifter enligt dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Kommunen ska anta programmet efter samråd med den regionala kollektivtrafikmyndigheten och, i förekommande fall, landstinget.

Trafikförsörjningsprogrammet kan sägas vara styrdokumentet på den strategiska nivån. Den strategiska nivån kommer att bli mer viktig att formulera eftersom lagen tillåter privata aktörer att driva kollektivtrafik inom en region. Om de privata aktörerna uppfyller de krav som har ställts up i trafikförsörjningsprogrammet finns ingen anledning för en RTKM att upphandla subventionerad trafik.

Det kommer inte att vara tillåtet att stänga ute de kommersiella företagen från infrastruktur, såsom resecentra och troligen inte heller från bussgator. RTKM:s roll kommer att förändras jämfört med den som THM har haft. Troligen kommer inga stora privata etableringar att ske redan 2012. Däremot kan det komma de följande åren. De idag stora aktörerna inom kollektivtrafikbranschen har mycket liten kunskap att agera kommersiellt.

Den nya lagen bör leda till större behov av strategiskt arbete och tydligare mål. Den bör också leda till andra typer av trafikavtal.

I slutet av december 2011 har det blivit klart hur de nya trafikmyndigheterna skall organiseras⁶.

Ansvarsfördelningen klar för kollektivtrafiken

2011-12-19

Landstingen och kommunerna har nu kommit överens om vem som ska vara kollektivtrafikansvarig myndighet i respektive län. Det rapporterar SKL, Sveriges Kommuner och Landsting.

I fyra län kommer regionen att ansvara för kollektivtrafiken. Landstinget blir ansvarig i åtta län, regionförbundet i sex län och ett nybildat kommunalförbund i tre län.

I Skåne, Halland, Västra Götaland och Gotland får respektive region ansvar för kollektivtrafiken.

I Kalmar län, Jönköpings län, Östergötlands län, Örebro län, Västmanlands län, Stockholms län, Uppsala län och Gävleborgs län får respektive landsting ansvar för kollektivtrafiken.

I Blekinge län, Kronobergs län, Värmlands län, Dalarnas län, Jämtlands län och Västerbottens län får respektive regionförbund ansvar för kollektivtrafiken.

I Södermanlands län, Västernorrlands län och Norrbottens län bildas nya kommunalförbund som får ansvar för kollektivtrafiken.

I tolv län kommer alltså Modell 3 att tillämpas och i nio Modell 1 eller 2. De befintliga regionförbunden sköter fler ärenden än kollektivtrafik och kollektivtrafiken bör få en mer strategisk roll i regionens utveckling än vad den har i nuvarande organisation. Ny aregionförbund för enbart kollektivtrafik är mest likt dagens organisation av THM. I flera av länen där regionen eller landstinget tar över ansvaret för kollektivtrafiken kommer länstrafikbolaget att vara kvar som beställarens organ för upphandling av trafik, avtal med trafikföretag etc. Länstrafikbolagen kommer också att ha kvar en politiskt styrelse. I Västra Götaland blir detta fallet.

Fördubblingen... vad krävs organisatoriskt?

Branschen har år 2010 startat ett projekt kallat "Fördubblingen". Projektets mål är att fördubbla antalet resor med kollektivtrafiken och i ett andra steg att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel. THM:s branschorganisation Svensk Kollektivtrafik tillsammans med trafikföretagens och taxis branschorganisationer är ledande i projektet. Samarbete för att nå målen betonas. Man har tagit fram några olika typavtal som är anpassade till den nya lagstiftningen.

⁶ Trafikforum, 2011-12-22

Fördubblingsprojektet har fått ett positivt mottagande hos politikerna och de flesta THM har antagit visioner och mål om fördubbling eller i varje fall en kraftig ökning av kollektivtrafikresandet. Problemet är att med nuvarande biljettpriser ökar underskottet i trafiken för varje tillkommande resenär. En konflikt finns mellan att vilja öka resandet och att anslå skattemedel. Av enkäten framgår att fler är positiva till ökad kollektivtrafik än att öka anslagen.

Slutsatser

Vi drar följande slutsatser av arbetet:

Arbetet med en ny läns- och regionindelning går långsamt men:

- Dagens 21 svenska län kommer troligen att ersättas av mellan sju och nio regioner. Det är oklart när. Troligtvis tidigast efter valet 2018.

Frågan om hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna skall organiseras när en ny regionindelning kommer till stånd kommer att bli aktuell inom en inte alltför lång framtid.

I Europa och inom EU är situationen följande:

- Det finns tre principiella organisatoriska former att driva allmän kollektivtrafik i Europa.
 - Marknadsinitiativ – avreglering (ex. Storbritannien)
 - Marknadsinitiativ – reglering (ex. Tyskland)
 - Myndighetsinitiativ – reglering (ex. Frankrike, Skandinavien)
- Tendensen i Europa är att öka inslaget av konkurrens.
- EG förordning nr 1370/2007 reglerar kollektivtrafiken på väg och järnväg
- Det finns tre principiella avtalstyper mellan myndigheten och trafikföretaget
 - Administrationsavtal
 - Produktionsavtal (bruttoavtal)
 - Tjänstekoncession (nettoavtal)

Forskningen om kollektivtrafiken företagsekonomiska och samhällsekonomiska förutsättningar säger:

- Kollektivtrafiken har problem med den yttre effektiviteten – göra rätt saker.
- Kollektivtrafiken karakteriseras av att det företagsekonomiskt effektivaste beslutet inte behöver vara det samhällsekonomiskt fördelaktigaste. (Sonesson 2006)
- Ett optimalt subventionssystem bör endast baseras på antalet resor (Sonesson 2006)
- Kollektivtrafikmarknaden i hela Europa går mot en ökad marknadsanpassning och avreglering.

Kollektivtrafiken har problem med marknadsanpassningen och hur man skall finna ett subventionssystem som både ger både en god företagsekonomi och en god samhällsekonomi. Trenden i Europa är en ökad avreglering.

I Storbritannien har kollektivtrafiken avreglerats.

- Kollektivtrafiken på väg utanför Londonområdet avreglerades 1985 och på järnväg 1993
 - Avregleringen ledde till att resandet utanför London minskade med 37 % mellan 1981 och 2001 medan det i London ökade med 33 %
 - Lokala trafikmonopol bildades
 - Produktionskostnaderna sjönk med 43 %. Detta skedde även i London även om det tog längre tid.
 - Produktionen ökade med 21 %
 - Biljettpriserna ökade. Snittintäkten ökade med 40 % och i London med 8 %.
 - Subventionsbehovet sjönk med 37 % utanför London och med 8 % i London.

Diskussion

- En delvis återreglering infördes med Transport Act 2000. Avsikten var att komma tillrätta med de negativa effekterna av avregleringen.
 - En lokal/regional transportplan, LTP, skall upprättas av samhället
 - LTP är en koppling till de nationella transportpolitiska målen.
 - Samhället kan sluta subventionsavtal med ett trafikföretag eller om det behövs upphandla trafik

Avregleringen i Storbritannien gav större utbud, för högt pris och för låg servicekvalitet vilket de typiska tecknen på monopol. Kollektivtrafikens stordriftsfördelar ledde till lokala monopol (Preston 2005). (Observera att utbudet troligen är mätt i kilometer och inte i antalet resmöjligheter.) Vad som skedde i Storbritannien är mycket intressant att studera närmare.

Genom trafikhuvudmannalagen 1978 lade statsmakterna fast landstingens och kommunernas gemensamma länstrafikansvar för kollektivtrafiken. Lagen reviderades 1997 (1997:734). De länstrafikansvariga ansvarar också för färdtjänst (1997:736) och om riksfärdtjänst (1997:735) om kommunerna så önskar.

De länstrafikansvariga sluter ägaravtalen (konsortialavtalen) mellan sig. Avtalen reglerar ansvar och finansiering och organisation och styrning av trafikhuvudmannen (THM). Avtalen kan delas in i fyra typer:

- Modell 1 – enligt lagen. Landstinget äger och betalar 50 % och kommunerna tillsammans 50 % fördelat efter trafikproduktion – 7 län
- Modell 2 – landstinget ansvarar för den regionala trafiken (över kommungräns) och kommunerna var för sig för den lokala – 11 län
- Modell 3 – landstinget tar hela ansvaret – 2 län
- Modell 4 – kommunerna tar tillsammans hela ansvaret – 1 län

Modell 1 är lätt att administrera men har nackdelen att den knappast tillåter att någon kommun vill ha en väsentligt avvikande standard. Detta märks tydligast om någon kommun i länet har en västligt större tätortstrafik än de övriga.

Modell 2 kräver en indelning av trafiken i olika typer av linjer samt fördelning av intäkter och kostnader, vilket kan vara svårt. Den löser dock problemet med avvikande standard.

Modell 3 kräver oftast en skatteväxling. Den har fördelen att det regionala perspektivet stärks men nackdelen att kommunernas och det lokala inflytandet minskar.

Modell 4 finns endast på Gotland.

Enkäten bland beslutsfattare i landsting och kommuner säger att:

- I storstadslänen anser en klar majoritet att kollektivtrafiken har haft en positiv utveckling med endast en minoritet anser detta i de övriga länen
- En minoritet i alla län anser att kollektivtrafiken är ett reellt alternativ till bilen
- En klar majoritet anser att satsningen på kollektivtrafik bör öka men betydligt färre anser att man har råd med detta
- De allra flesta tycker att kommunernas inflytande är för litet men samtidigt anser ungefär hälften att landstinget ensamt kan ta över ansvaret för kollektivtrafiken
- En mycket stor majoritet anser att ägarinflytandet över biljettpriserna skall vara stort
- De allra flesta vill ha fler incitamentsavtal med operatörerna men få vill ha nettoavtal.

Synen på kollektivtrafiken och dess möjligheter skiljer mellan storstadslänen och övriga Sverige. Man är betydligt mer positiv till dess möjligheter i storstäderna. Problematiken med att verkställa fördubblingsprocessen, som med nuvarande biljettpriser kräver ökade subventioner, blir tydlig när beslutsfattarna säger sig vilja öka kollektivtrafiken mer än vad man anser sig ha råd till.

Att många är beredda att lämna över ansvaret till landstinget, Modell 3, men samtidigt tycker att kommunernas inflytande är för litet, ställer stort krav på ett etablerat samarbete om landstinget tar över ansvaret. Modell 3 behöver utökas. Kanske med ett tydligt avtal mellan landstinget och kommuner om hur samråd och samarbetet om infrastrukturen skall gå till. Kommunernas roll bör bli tydlig.

“Fortsatt forskning”

En ny regionindelning kommer att genomföras även om detta inte blir förrän efter valet 2018. De nya regionerna kommer att innehålla ett stort antal kommuner. Avvägningen mellan de regionala behoven och de lokala kommer att bli svårare att hantera.

Tydliga visioner och mål och en tydlig strategi blir än mer nödvändig än idag. Det behövs mer forskning om hur detta påverkas av organisation och trafikavtal.

Omorganisationen av THM till RTKM, när flera län ändrar kollektivtrafikansvaret från en lokal och regional nivå till endast en regional nivå, ger möjlighet till att studera eventuella förändringar i fokuseringen mellan strategisk och operationell nivå.

Diskussion

Kollektivtrafiken är dåligt marknadsanpassad. Det är egentligen bara i Storbritannien som den 1980 har blivit helt avreglerad. Det bör vara intressant att studera mer i detalj vad som hände och försöka översätta detta till ett svenskt perspektiv. Hur ser den svenska strukturen och marknaden ut jämfört med den som fanns i Storbritannien 1980? Om svensk kollektivtrafik skall avregleras mer än i den 2012 aktuella partiella avregleringen, på vilket sätt kan detta ske?

Vi anser att de organisatoriska förändringar som genomförs efter hand bör utvärderas noga för att kunna dra tillförlitliga slutsatser om ”goda exempel” och deras överförbarhet. Detta är nödvändigt för att stärka kollektivtrafiken inom ramen för det möjliga offentliga åtagandet, samt att framtidens kollektivtrafik i högre grad skall präglas av innovationskraft, lönsamhet hos privata aktörer samt fler och nöjdare resenärer.

NUVARANDE ORGANISATION

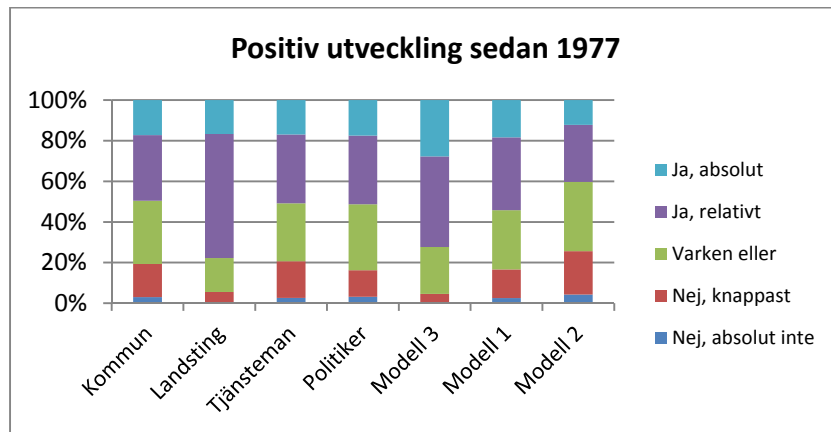
		<i>nej, absolut inte</i>		<i>ja, absolut</i>		
		1	2	3	4	5
Allmän utveckling						
1	Kollektivtrafiken har utvecklats mycket positivt de senaste 30 åren	10	55	106	118	60
2	Kollektivtrafiken har utvecklats mycket positivt de senaste 5 åren	13	58	112	120	48
3	Kollektivtrafiken i kommunen/länet är ett reellt alternativ till bilen	38	104	133	63	12
Inflytande och styrning						
4	Landstingets/regionens inflytande är tillräckligt stort	4	26	98	152	73
5	Kommunens inflytande är tillräckligt stort	30	103	113	93	12
6	Landstinget/regionen är tillräckligt aktivt som ägare	12	63	137	110	30
7	Kommunen är tillräckligt aktiv som ägare	14	51	129	119	22
8	Trafikhuvudmannen (THM) får tydliga och långsiktiga mål	4	47	161	125	14
9	THMs tilldelade resurser överensstämmer med de givna målen	12	74	172	78	15
Samordning på lokal nivå med skolskjutsar och färdtjänst						
10	Samordningen mellan linjetrafik, skolskjutsar och färdtjänst fungerar bra	15	64	129	127	14
11	THM engagerar sig tillräckligt i den lokala trafiken i kommunen	18	86	114	120	10
Samordning på regional och interregional nivå						
12	THM engagerar sig tillräckligt i den regionala trafiken inom länet	4	16	106	179	47
13	THM engagerar sig tillräckligt i den interregionala trafiken	13	37	122	151	28
Framtida biljettpriser						
		<i>nej</i>	<i>ja</i>	<i>vet ej</i>		
14	Finns vision och mål för en längre period än fem år?	129	103	120		
15	Finns ett mål för resandeutveckling över minst en femårsperiod?	80	175	97		
16	Finns ett mål för ägartillskottet över minst en femårsperiod?	151	64	136		
Entreprenörernas engagemang						
17	Finns det incitamentsavtal (kvalitetsbonus) med entreprenörerna?	74	65	209		
18	Finns det något nettoavtal (fastprisavtal) med entreprenörerna?	32	84	231		
19	Har det funnits incitamentsavtal (kvalitetsbonus) med entreprenörerna?	46	56	244		
20	Har det funnits nettoavtal (fastprisavtal) med entreprenörerna?	23	80	243		
Samordning på lokal nivå med skolskjutsar och färdtjänst						
21	Sköter THM kommunens färdtjänst?	152	174	24		
22	Sköter THM kommunens skolskjutsar?	200	131	17		
23	Sköter THM landstingets sjukresor?	69	205	73		

FRAMTIDA ORGANISATION

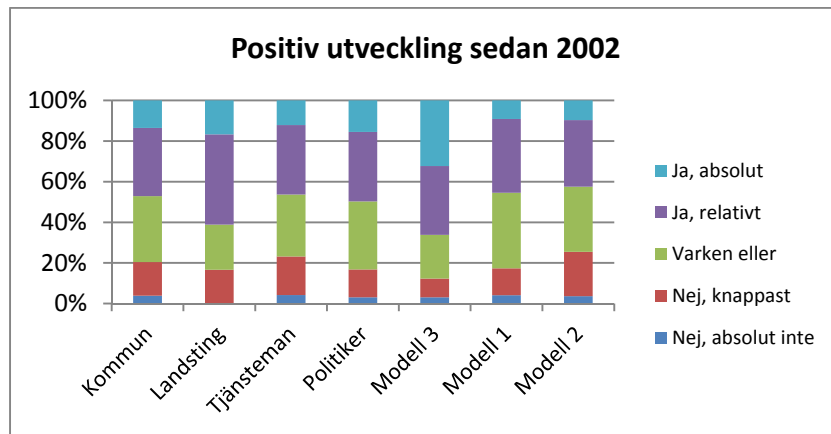
	1	2	3	4	5
Allmän utveckling					
24 Satsningen på kollektivtrafik måste öka i framtiden	0	4	14	110	225
25 Vi har råd att satsa mer pengar i kollektivtrafiken i framtiden	12	27	117	106	88
Inflytande och styrning					
26 Regionen skall själv ansvara för kollektivtrafiken	44	49	61	93	94
27 Regionen skall ansvara för landsbygdstrafik, kommunerna för stadstrafik	66	85	86	64	37
28 Regionen skall ansvara för regional/interregional trafik, kommunerna för lokal trafik	47	53	68	99	77
29 Ett 50/50-ägande mellan region och kommuner är bästa ägarformen	44	65	114	75	45
30 Varje ägares veto mot organisationskonstruktionen kan tas bort, dvs. majoritetsbeslut	36	41	110	91	52
Samordning på lokal nivå med skolskjutsar och färdtjänst					
31 THM skall ansvara för skolskjutsarna	49	61	85	84	65
32 THM skall ansvara för sjukresorna	20	26	71	112	114
33 THM skall ansvara för färdtjänsten	28	32	92	88	103
Samordning på regional och interregional nivå					
34 Om kommunen är ek. ansvarig för lokal trafik räcker det med att målstyra trafikhuvudmannen	34	84	112	82	18
35 Endast en THM i regionen oavsett vem som är ek. ansvarig för trafiken (se alternativen ovan)	16	32	92	88	103
Framtida biljettpriser					
36 Ägarinflytandet över biljettpiserna skall vara stort	12	34	73	138	90
37 THM skall självständigt besluta om biljettpriser, oavsett organisationsalternativ (se ovan)	68	105	78	60	35
38 Resenärerna är beredda att betala mer för konkurrenskraftig kollektivtrafik	12	39	108	149	40
Entreprenörernas engagemang					
39 Det skall finnas mer av incitamentsavtal med entreprenörerna	8	10	104	148	64
40 Det skall finnas nettoavtal (fastprisavtal) med entreprenörerna	19	52	154	75	21
41 En entreprenör skall kunna besluta om biljettpiserna i ett nettoavtal	118	88	94	17	9

Jag arbetar i en/ett:	
Kommun	<input type="checkbox"/>
Landsting	<input type="checkbox"/>
Region	<input type="checkbox"/>
som tjänsteman	<input type="checkbox"/>
som politiker	<input type="checkbox"/>
Ifylls, om kommun:	
Kommunen har stadstrafik	<input type="checkbox"/>
Kommunen har < 10 000 inv	<input type="checkbox"/>
Kommunen har 20 000 - 50 000 inv	<input type="checkbox"/>
Kommunen har 50 000 - 100 000 inv	<input type="checkbox"/>
Kommunen har > 100 000 inv	<input type="checkbox"/>

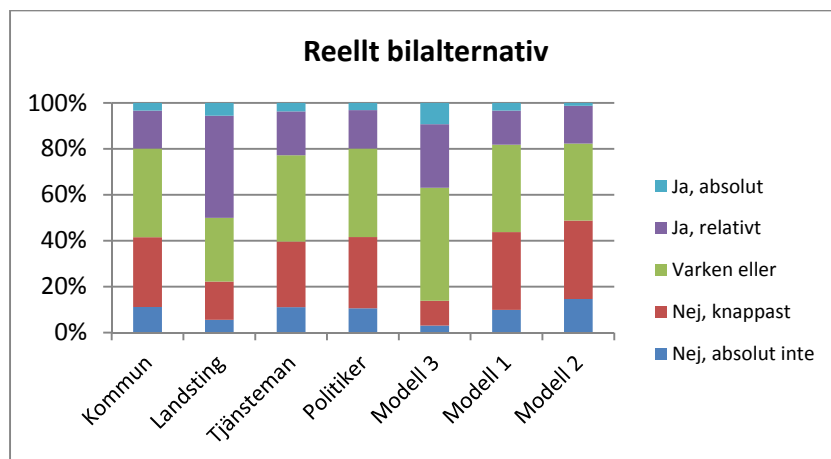
Resultatbilaga, enkätstudie



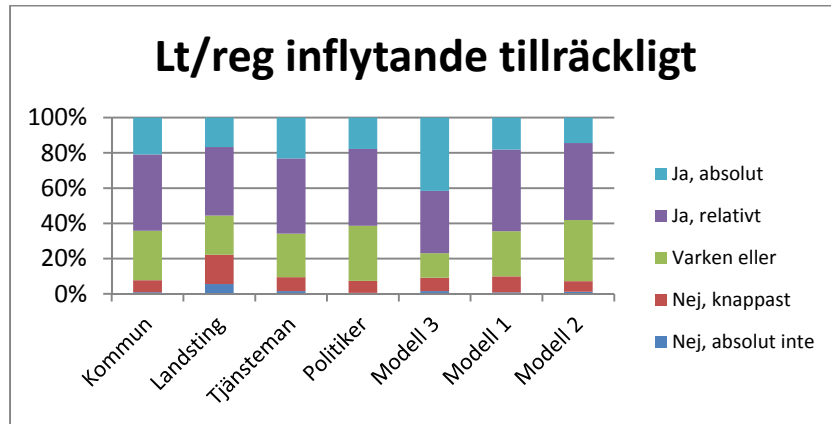
Figur A1: "Tycker du att kollektivtrafiken har utvecklats positivt sedan 1977?"



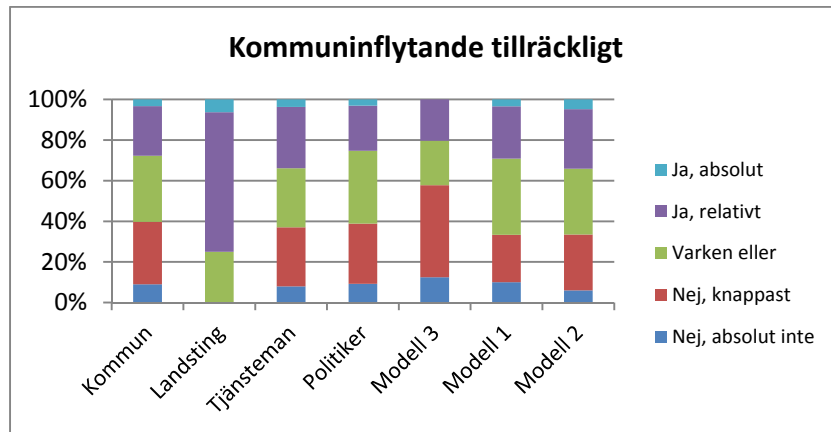
Figur A2: "Tycker du att kollektivtrafiken har utvecklats positivt sedan 2002?"



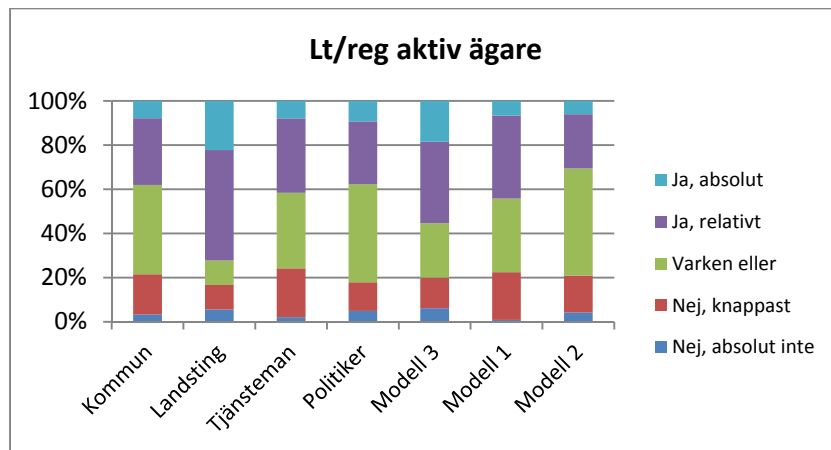
Figur A3: "Anser du att kollektivtrafiken är ett reellt alternativ till bilen i ditt län?"



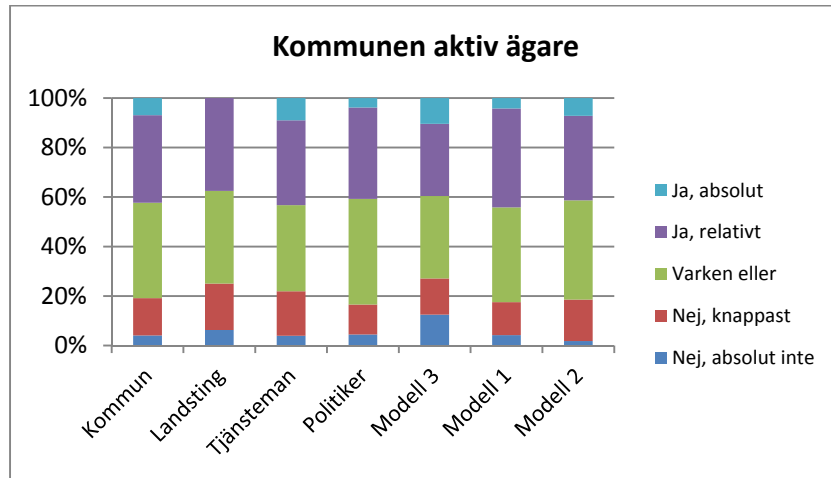
Figur A4: ”Tycker du att landstingets inflytande är tillräckligt stort?”



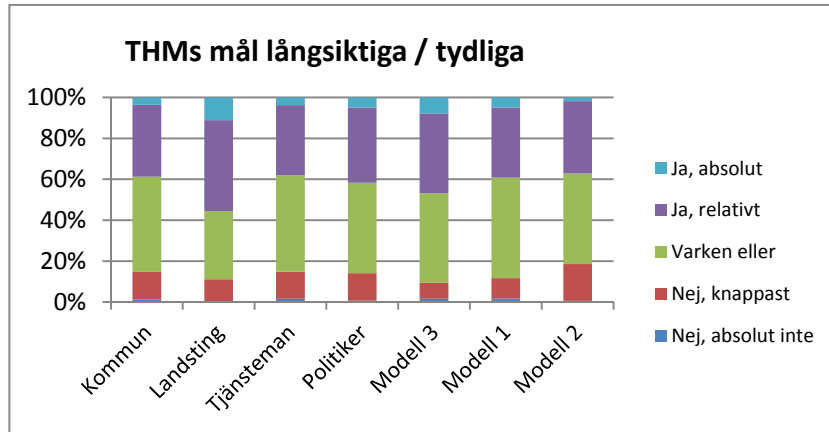
Figur A5: ”Tycker du att landstingets inflytande är tillräckligt stort?”



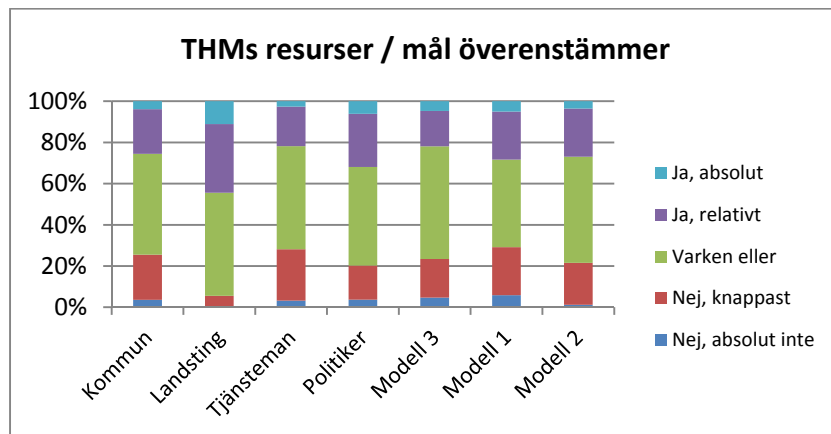
Figur A6: ”Tycker du att landstinget är en aktiv ägare?”



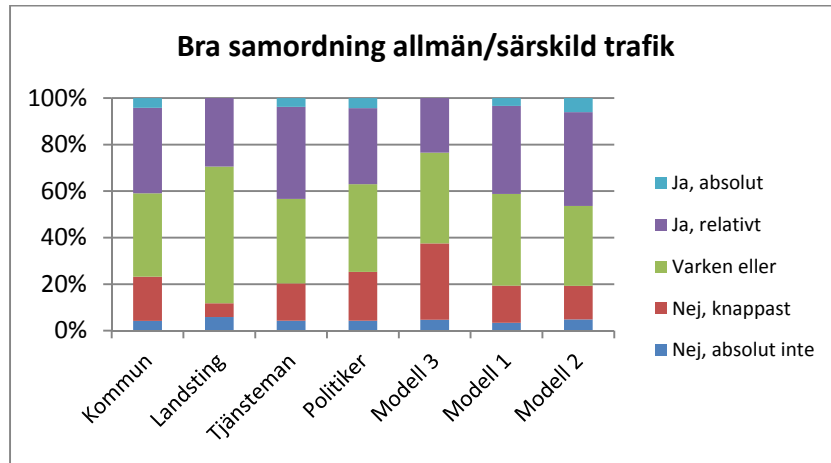
Figur A7: ”Tycker du att kommunen är en aktiv ägare?”



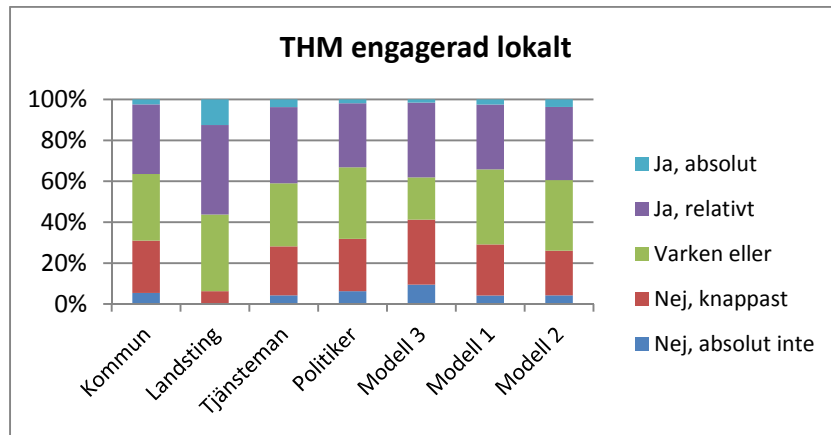
Figur A8: ”Tycker du att THMs får långsiktiga och tydliga mål?”



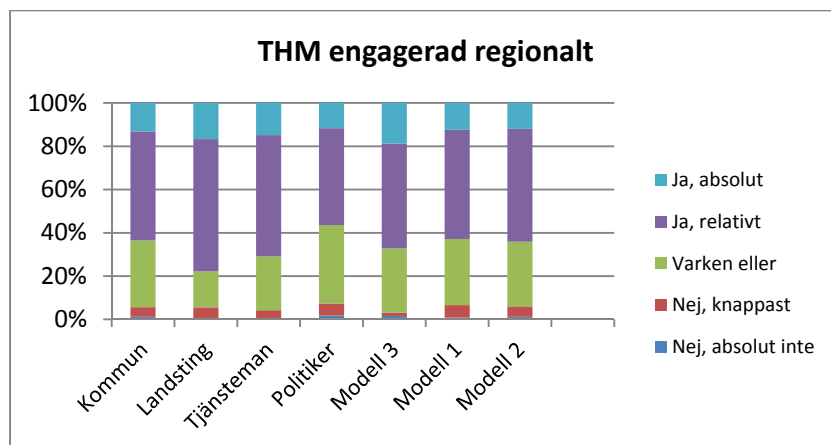
Figur A9: ”Stämmer THMs tilldelade resurser med de givna målen?”



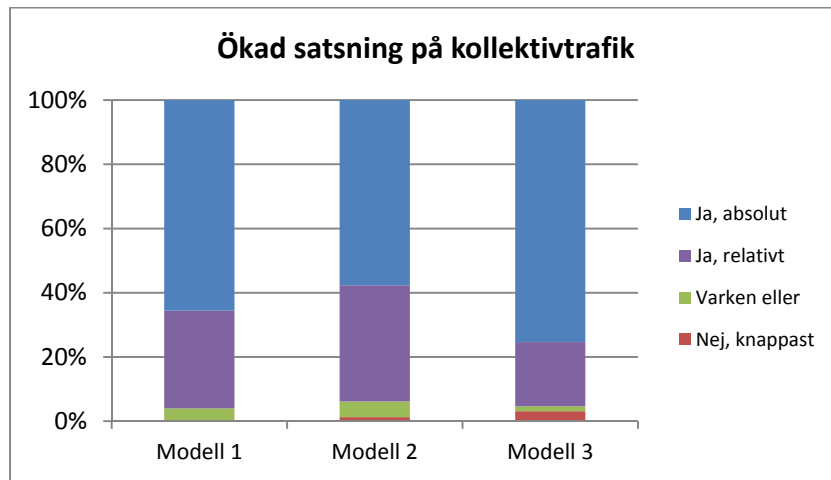
Figur A10: ”Fungerar samordningen mellan allmän och särskild kollektivtrafik bra?”



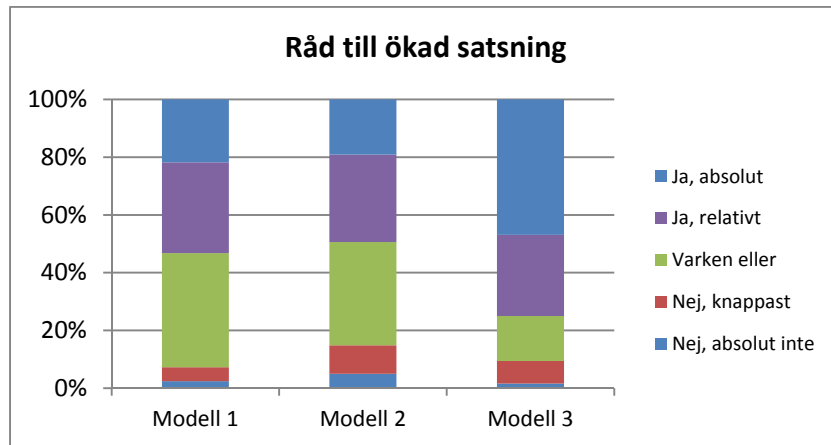
Figur A11: ”Engagerar sig THM tillräckligt i lokala trafikfrågor?”



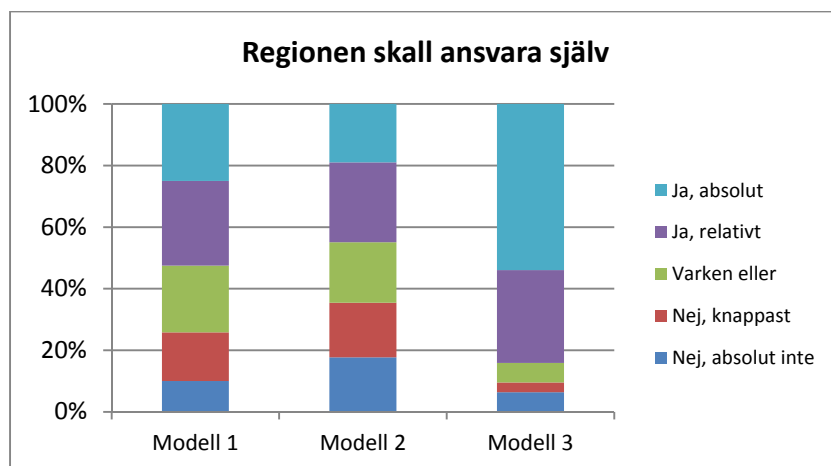
Figur A12: ”Engagerar sig THM tillräckligt i regionala trafikfrågor?”



Figur A13: "Satsningen på kollektivtrafik måste öka i framtiden!"

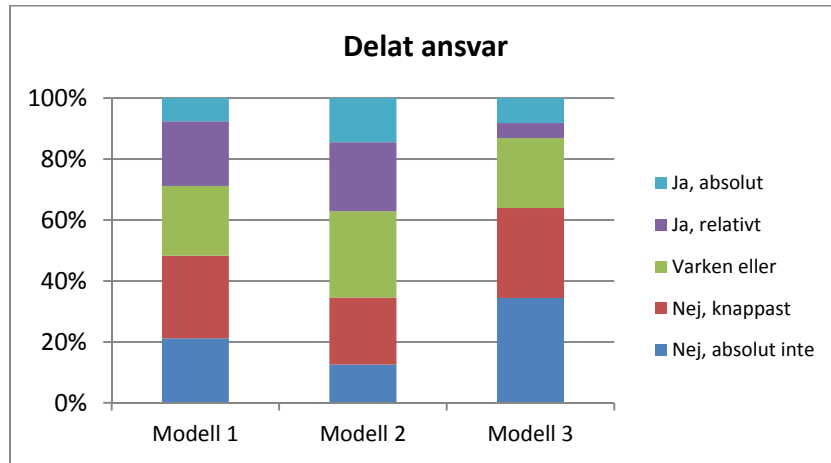


Figur A14: "Vi har råd att satsa mer pengar på kollektivtrafiken i framtiden!"

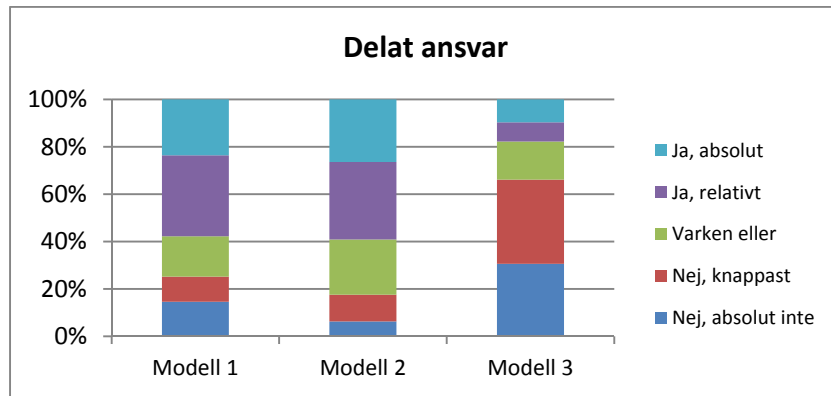


Figur A15: "Regionen skall själv ansvara för kollektivtrafiken!"

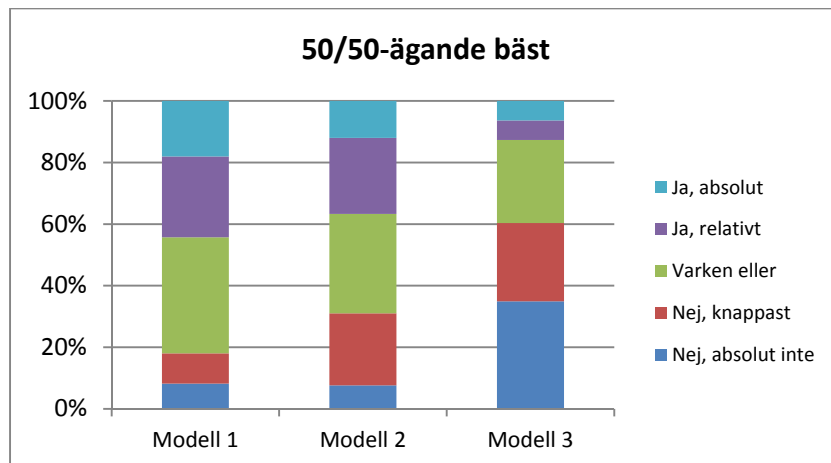
Resultatbilaga, enkätstudie



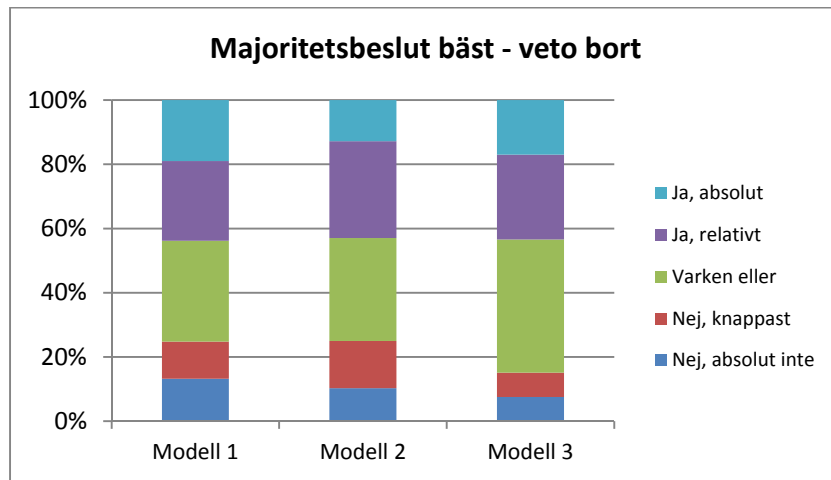
Figur A16: ” Regionen ska ansvara för landsbygdstrafik, kommunen för stadstrafik!”



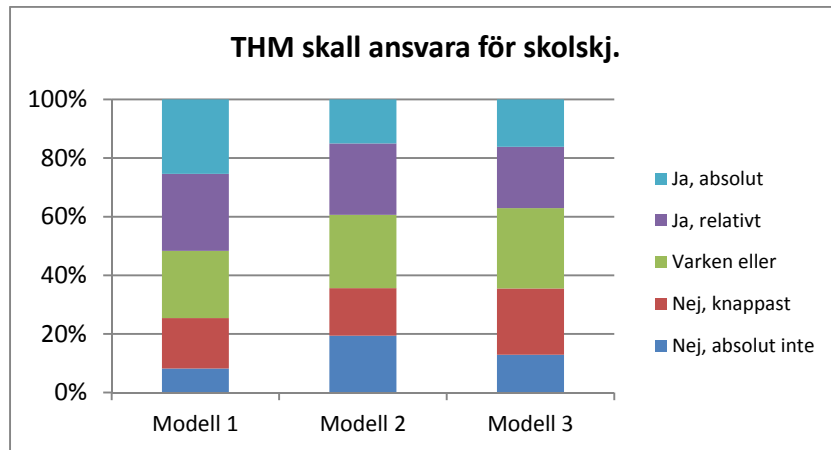
Figur A17: ” Regionen ska ansvara för regional trafik, kommunen för lokal trafik!”



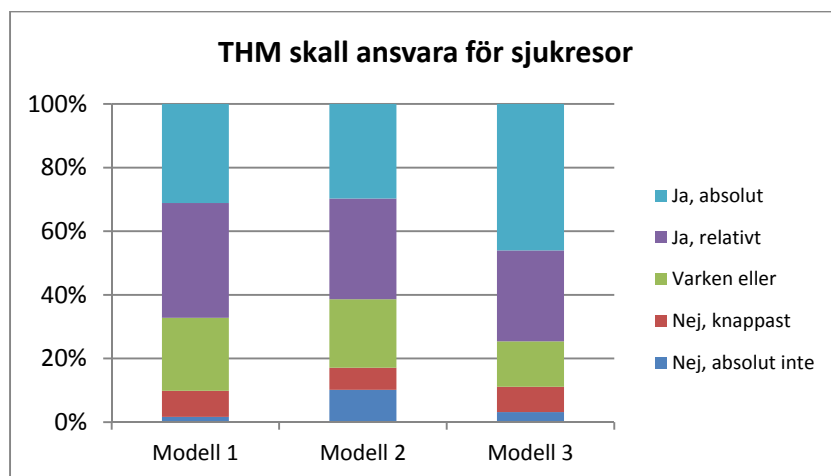
Figur A18: ” Ett 50/50-ägande mellan region och kommuner är bästa ägarformen!”



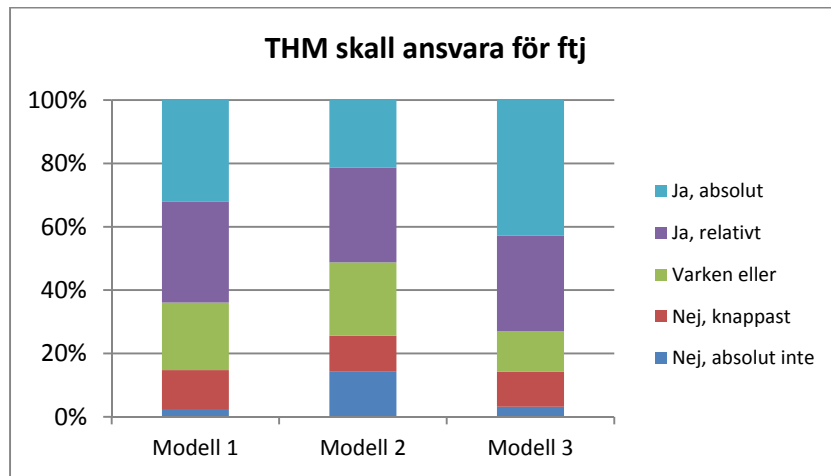
Figur A19: ” Varje ägares veto mot organisationen kan tas bort: majoritetsbeslut!”



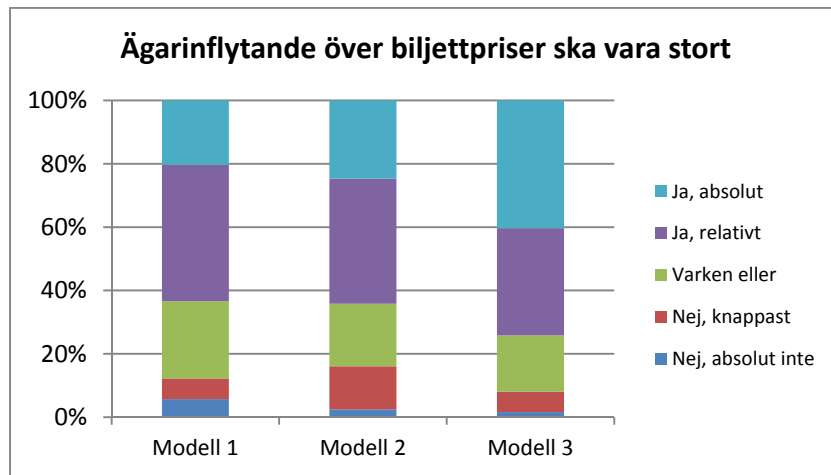
Figur A20: ” THM skall ansvara för skolskjutsarna!”



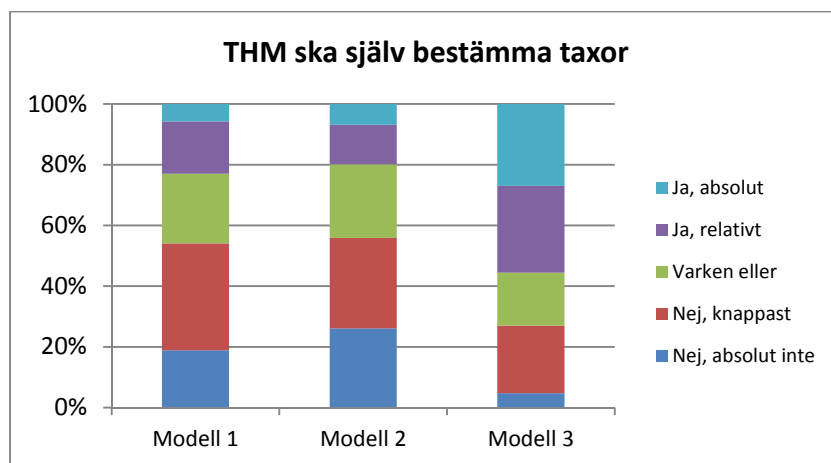
Figur A21: ” THM skall ansvara för sjukresor!”



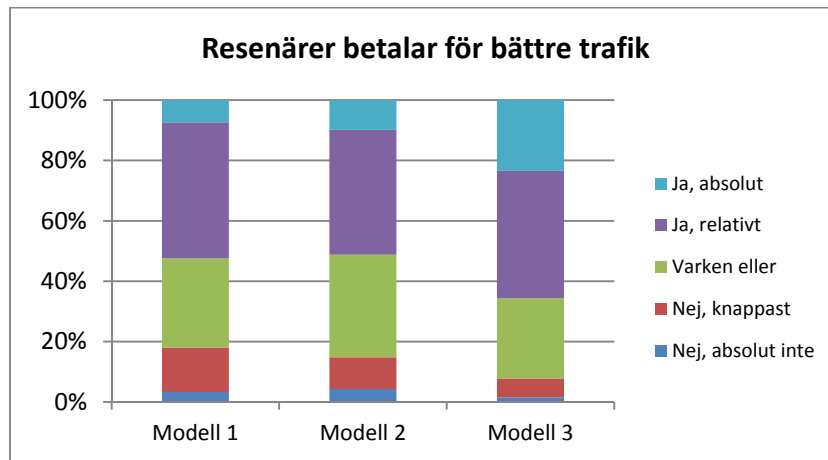
Figur A22: ” THM skall ansvara för färdtjänst!”



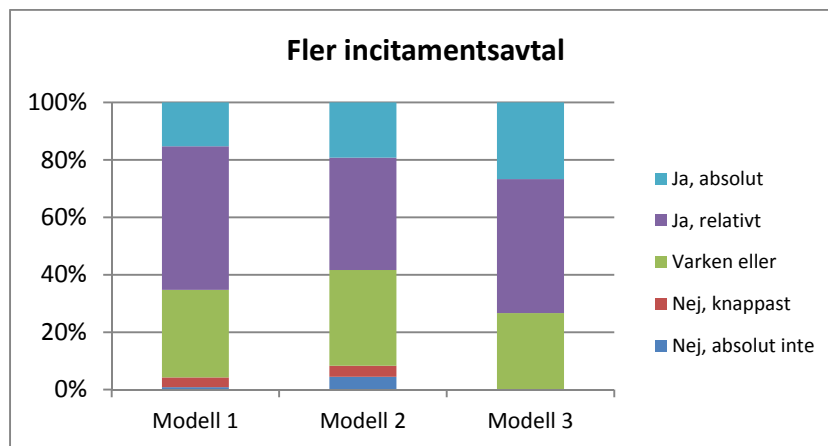
Figur A23: ” Ägarinflytandet över biljettpiserna skall vara stort!”



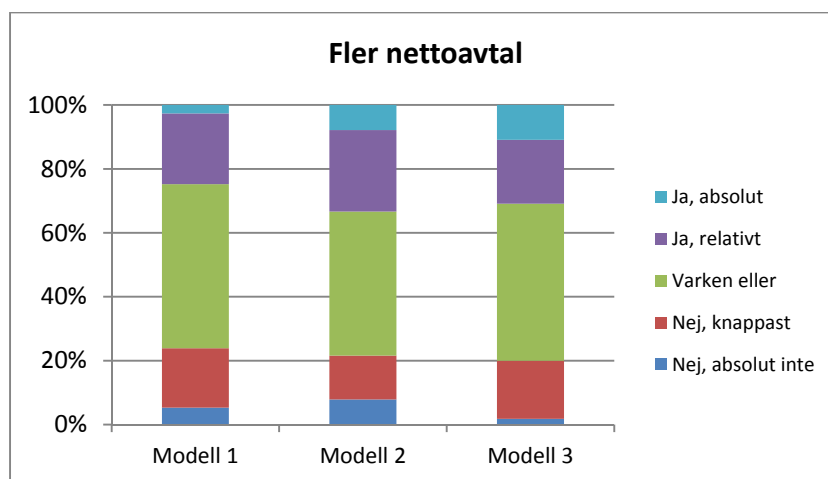
Figur A24: ” THM skall självständigt besluta om biljettpreiser!”



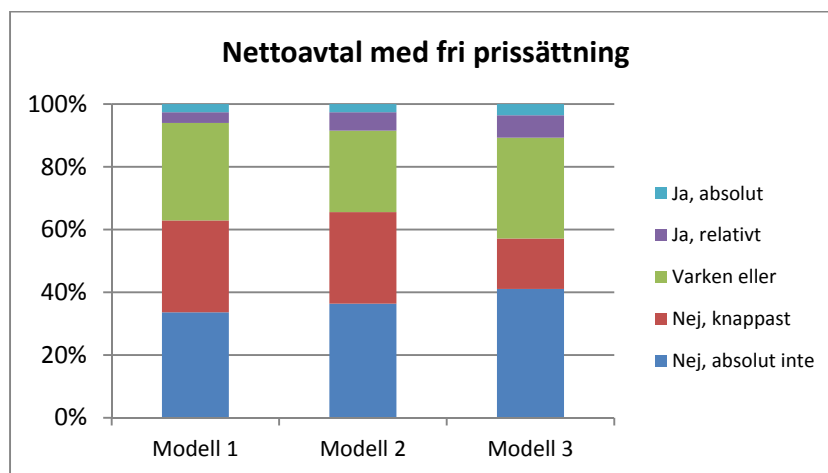
Figur A25: ” Resenärer beredda att betala mer för konkurrenskraftig kollektivtrafik!”



Figur A26: ” Det skall finnas mer av incitamentsavtal med entreprenörerna!”



Figur A27: ” Det skall finnas nettoavtal (fastprisavtal) med entreprenörerna!”



Figur A28: ” En entreprenör skall kunna besluta om biljettpriserna i ett nettoavtal!”

Institutionen för Teknik och samhälle

Lunds universitet

Box 118

221 00 Lund

Telefon: 046-222 91 25

E-post: tft@lth.se

Webb: www.tft.lth.se



LUNDS UNIVERSITET