

Två generationers regionala trafikförsörjningsprogram



© Transportstyrelsen

Väg- och järnvägsavdelningen
Enheten för verksamhetsutveckling och stöd

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSV 2016-3814

Författare Michael Stridsberg
Månad År Juni 2017

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Sedan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012 finns det i Sverige 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter. Dessa är ansvariga för trafikförsörjningen i respektive län. Ett viktigt dokument de har i uppgift att ta fram är det regionala trafikförsörjningsprogrammet. I det ska bland annat behovet av och målen för kollektivtrafiken anges.

I samband med att kollektivtrafiklagen trädde i kraft utsågs Transportstyrelsen till tillsynsmyndighet över lagen. I uppdraget ingår att utöva tillsyn över trafikförsörjningsprogrammen.

Under hösten 2016 gav Transportstyrelsen konsultfirman Pontarius AB i uppdrag att studera trafikförsörjningsprogrammen i sex stycken län och jämföra versioner som fastställdes 2012 respektive 2016. Detta arbete ligger till grund för en del av denna rapport.

I rapporten presenteras dels vad som framkommit inom ramen för Transportstyrelsens tillsyn av trafikförsörjningsprogrammen mellan 2012 och 2016, dels hur programmen har utvecklats innehållsmässigt under samma period. Rapporten utgör en del i Transportstyrelsens marknadsövervakning på kollektivtrafikområdet.

Borlänge, juni 2017

Stina Eklund
Chef sektion omvärld

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	8
1.1 Syfte	8
1.2 Disposition	8
1.3 Generaliserbarhet	9
2 KORT OM MARKNADEN FÖR REGIONAL KOLLEKTIVTRAFIK.....	9
3 BESTÄMMELSER KRING DE REGIONALA TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAMMEN	10
3.1 Lagens krav på innehållet i de regionala trafikförsörjningsprogrammen	11
3.2 Trafikverkets stödjande roll.....	13
4 TRANSPORTSTYRELSENS TILLSYN AV DE REGIONALA TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAMMEN	13
4.1 Erfarenheter från tillsynen.....	14
4.2 Förändrat arbetssätt vid tillsyn.....	15
5 JÄMFÖRELSE MELLAN FÖRSTA OCH ANDRA GENERATIONENS REGIONALA TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAM	16
5.1 Struktur och innehåll	17
5.2 Målformuleringar	17
5.3 Samråd	18
5.4 Kommersiell trafik	19
6 SLUTSATSER	20
6.1 RKM behöver förstå och följa lagen	20
6.2 Uppföljning ska ske i rätt dokument.....	21
6.3 Utveckling av samrådsprocessen nödvändig	21

Sammanfattning

Ett av de mest centrala dokumenten för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) att ta fram är de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Dessa ska ange inriktningen för kollektivtrafikförsörjningen i respektive län och beskriva hur RKM anser att den bör utvecklas. Denna studie fokuserar på att följa upp huruvida innehållet i den andra generationens trafikförsörjningsprogram bättre stämmer överens med lagstiftarens intentioner än vad den första generationens program gjorde. Syftet har varit att studera hur RKM tagit sig an uppgiften att uppdatera de regionala trafikförsörjningsprogrammen.

Jämförelsen mellan första och andra generationens regionala trafikförsörjningsprogram tyder på både förbättringar och vissa försämringar. Trafikförsörjningsprogrammen har i regel blivit mer läsarvänliga och textavsnitten är mer relevanta utifrån deras syfte. Samtidigt har beskrivningarna av potential för kommersiell trafik inte förbättrats och i ett par fall försvagats jämfört med tidigare versioner.

Transportstyrelsens övergripande slutsats är att utformningen av och innehållet i de regionala trafikförsörjningsprogrammen fortsatt kan förbättras. Trots att det gått ett antal år sedan de nya reglerna började gälla har än så länge inget trafikförsörjningsprogram lämnats utan anmärkning i samband med tillsyn. Jämförelsen mellan första och andra generationens trafikförsörjningsprogram tyder också på att det finns områden som blivit svagare i de senare trafikförsörjningsprogrammen.

Ytterligare en slutsats är att RKM behöver skaffa sig en tydligare förståelse för vad lagen kräver att de regionala trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla och leva upp till de kraven. Det är i det sammanhanget viktigt att påpeka att det inte finns något motsatsförhållande mellan att följa lagens krav och att utforma ett läsarvänligt trafikförsörjningsprogram som kan förstås av mottagarna. Vidare bör RKM arbeta för att innehållet i trafikförsörjningsprogrammen motsvarar ambitionerna om att de ska vara framåtsyftande dokument. Uppföljning av den utförda trafiken ska ske i särskilda rapporter, vilka Transportstyrelsen numera kan utöva tillsyn över. Vi ser också att RKM kan utveckla sina samrådsprocesser i samband med att trafikförsörjningsprogrammen uppdateras. Samråden är ofta ambitiösa och låter många komma till tals vilket är positivt. Däremot är en viktig tanke med samråden att aktörer ska kunna komma med inspel i ett tidigt skede, vilket inte alltid är fallet.

1 Inledning

Offentligt organiserad kollektivtrafik har funnits i Sverige sedan lång tid tillbaka. 2012 började en ny lag om kollektivtrafik att gälla.¹ Lagen innebar ett flertal förändringar kring organiserande och utförande av regional kollektivtrafik jämfört med vad som gällt tidigare. Ett par av dessa förändringar var att kollektivtrafikutövare fick rätt att fritt etablera trafik inom län på kommersiella villkor och att regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) inrättades i länen för att ta över de uppgifter som trafikhuvudmännen tidigare haft.

En av de viktigaste uppgifterna för RKM är att upprätta och besluta om ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Detta program är grundläggande för att beskriva behovet av och målen för kollektivtrafik i länen. Det är därför intressant att studera länens trafikförsörjningsprogram för att få en bild av hur RKM tar sig an uppgiften att utforma dessa. Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet över bestämmelserna om innehåll i de regionala trafikförsörjningsprogrammen. I denna rapport ger vi en bild av vad vi uppmärksammat i samband med tillsyn och vad som skulle behöva förbättras för att programmen ska leva upp till innehållskravet.

1.1 Syfte

Syftet med studien har varit att studera hur RKM löst uppgiften att uppdatera de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Detta grundar sig i att kritik riktats mot den första generationens trafikförsörjningsprogram från flera olika håll. Uppföljningen blir därigenom ett sätt att studera om RKM tagit till sig av kritiken.

1.2 Disposition

Rapporten inleds med en kortfattad beskrivning av den regionala kollektivtrafikmarknaden. Därefter följer en genomgång av kraven på innehåll i de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Det efterföljande kapitlet redogör för den tillsyn Transportstyrelsen bedriver kopplat till programmen och redovisar vilka brister vi uppmärksammat i samband med tillsyn. Nästföljande avsnitt redogör för skillnader som uppmärksammats mellan det vi benämner första och andra generationens trafikförsörjningsprogram. Detta avsnitt bygger på ett arbete som konsultfirman Pontarius AB utfört på uppdrag av Transportstyrelsen.² Rapporten avslutas med ett antal slutsatser med koppling till trafikförsörjningsprogrammen och hur de skulle kunna utvecklas framöver.

¹ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

² Pontarius 2016 Andra generationens trafikförsörjningsprogram – en utvärdering TSV 2016-3814.

1.3 Generaliserbarhet

I Pontarius arbete har sex läns regionala trafikförsörjningsprogram studerats. De aktuella länen är:

- Halland
- Jämtland
- Kronoberg
- Skåne
- Västerbotten
- Västmanland

Samtliga dessa län hade antagit nya versioner av sina trafikförsörjningsprogram då Transportstyrelsen gav Pontarius i uppdrag att genomföra studien, vilket skedde i oktober 2016.

De studerade länen är relativt få till antalet och resultaten från jämförelsen kan därför inte direkt generaliseras till samtliga RKM:s trafikförsörjningsprogram. Genom Transportstyrelsens erfarenheter från tillsyn, marknadsövervakning och ytterligare externa källor stärks dock resultaten och kan därmed ses som relevanta. Denna rapport pekar inte ut något enskilt trafikförsörjningsprogram, oavsett om det rör vad vi uppfattar som positiva eller negativa exempel på skrivningar, tillvägagångssätt eller annat.

2 Kort om marknaden för regional kollektivtrafik

Den regionala kollektivtrafiken innefattar trafik inom län och länsöverskridande trafik om den framförallt är tänkt att användas för vardagsresande. Trafiken är nästan uteslutande offentligt organiserad via regionala kollektivtrafikmyndigheter som har ansvar för all kollektivtrafik inom sina respektive län. Trafiken är subventionerad med skattemedel. Subventionerna ligger totalt sett kring 50 % med viss spridning mellan olika län.³

Såväl utbud som resande inom den regionala kollektivtrafiken har ökat de senaste åren.⁴ En anledning till detta är satsningar på tågtrafik, vilket kan ses som en del i att skapa större arbetsmarknadsregioner och bättre möjligheter

³ Trafikanalys Statistik 2016:26 Lokal och regional kollektivtrafik 2015.

⁴ För en mer detaljerad beskrivning av utvecklingen, se Transportstyrelsen 2017 Transportmarknaden i siffror 2016 (tillgänglig via transportstyrelsen.se/sv/publikationer/marknadsovervakning).

till mer långväga arbetspendling. Sedan ett antal år tillbaka har branschen även arbetat med ett så kallat fördubblingsmål, vilket i sin nuvarande lydelse innebär att avsikten är att fördubbla resandet med kollektivtrafiken och på sikt uppnå en fördubbling av kollektivtrafikens marknadsandel.⁵

Sedan 2012 får regional kollektivtrafik på kommersiell grund etableras fritt av den som önskar. Ett antal försök har gjorts, men har i de flesta fall tvingats lägga ner på grund av bristande lönsamhet. Det har varit svårt för kommersiella aktörer att konkurrera med subventionerad trafik som inte behöver nå full kostnadstäckning via biljettintäkter. De få lyckade exempel som finns gäller främst flygbussar, som i många fall fanns även innan den nya lagen trädde i kraft.

De begränsade möjligheterna att uppnå lönsamhet i kommersiell trafik gör att den offentligt organiserade trafiken får en viktig roll för att möta resenärers behov av resor. På flera plaster, inte minst i storstadslänen och i större städer i andra län, är en stor del av befolkningen beroende av en fungerande regional kollektivtrafik för att få vardagen att fungera. Därför är de regionala trafikförsörjningsprogrammen viktiga för att skapa förutsättningar för en fungerande och sammanhållen trafik som motsvarar resenärernas behov.

3 Bestämmelser kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen

Den grundläggande regleringen på kollektivtrafikområdet finns i EU:s kollektivtrafikförordning.⁶ Där återfinns bestämmelser kring exempelvis tilldelning av avtal om allmän trafik, vad sådana avtal ska innehålla, ersättning för avtalad trafik samt offentliggörandet av en årlig samlad rapport. Förordningens definition av kollektivtrafik, ”Persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering”, är den som hänvisas till i svensk lagstiftning.⁷

Kollektivtrafiklagen anger att RKM ska fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken i ett trafikförsörjningsprogram. Programmen ska även uppdateras vid behov.⁸ Det finns ingen exakt bestämmelse kring hur ofta behov av uppdatering kan föreligga, men i den proposition som föregick lagen (framöver hänvisad till som ”propositionen”) nämns att det bör ske minst en gång per mandatperiod.⁹ Programmen bör även uppdateras om

⁵ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

⁷ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 1 kap. 5 §.

⁸ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap. 8 §.

⁹ Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag.

något händer som gör att förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik förändras, såsom en förändrad ekonomisk situation.

Trafikförsörjningsprogrammen ska tas fram i samråd med angränsande län, berörda myndigheter, företrädare för näringsliv och resenärer med flera.¹⁰

3.1 Lagens krav på innehållet i de regionala trafikförsörjningsprogrammen

Kollektivtrafiklagen ställer upp ett antal krav på vad de regionala trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla. Kraven utgör en miniminivå. Det står RKM fritt att komplettera med ytterligare innehåll om de så önskar. I propositionen poängteras att programmen bör ta sin utgångspunkt i såväl de transportpolitiska målen som andra nationella, regionala och lokala målsättningar.¹¹ Kraven är listade i sex punkter med följande lydelse:

”Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

- 1. behovet av 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 (1997:336) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättning för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.”¹²*

De två första punkterna är de som tydligast kopplar till utbudet av kollektivtrafik och vilken trafik som anses vara nödvändig för att en tillfredsställande tillgänglighet ska uppnås. Värt att påpeka rörande dessa punkter är att programmen förväntas innehålla en beskrivning av såväl den trafik RKM avser att stå för samt den trafik som skulle kunna gå att driva kommersiellt. Detta gör det tydligt att RKM:s ansvar är bredare än enbart den egna eller upphandlade kollektivtrafiken. RKM förväntas genomföra en

¹⁰ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap. 9 §.

¹¹ Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag.

¹² Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap. 10 §.

viss marknadsanalys för att bedöma vilken trafik som skulle gå att bedriva kommersiellt.

Den tredje punkten rör vad RKM avser att göra för att skydda miljön. Kollektivtrafiken är, förutsatt att ett visst antal människor reser med den, i sig mer energieffektiv än privatbilism. Dock krävs ständiga förbättringar för att minska utsläppen även från kollektivtrafiken. Detta kan ske på ett flertal sätt, bland annat via mer energieffektiva fordon eller nyttjande av alternativa bränslen. RKM har möjlighet att vid upphandling ställa krav på att utföraren ska använda fordon med en viss typ av bränsle (detaljkrav) eller ange gränser för hur stora utsläppen från fordonen får vara (funktionskrav). Det senare brukar förordas av kollektivtrafikföretagen, då de menar att det ger störst nytta i förhållande till kostnaderna.¹³ Utöver utsläpp kan åtgärderna även röra andra områden, såsom luftföroreningar och buller.

Punkt nummer fyra anger att kollektivtrafiken ska anpassas för att ta hänsyn till personer med funktionsnedsättning.¹⁴ Det som är speciellt med detta krav är att målen och åtgärderna ska vara tidsbestämda. Det ska alltså finnas tidpunkter för när de uppsatta målen ska ha nåtts. Detta får till följd att vi vid tillsyn av trafikförsörjningsprogrammen, utöver att studera att det finns tidsatta mål och åtgärder angivna, även gör en bedömning av om målen är rimligt tidsatta. Bedömningen utgår ifrån att resenärernas behov ska vara i centrum. Rimliga målsättningar får inte ha en alltför lång tidshorizont. Däremot är det tillåtet att ha höga ambitioner med ett snävt tidsperspektiv. Om målen är ambitiöst formulerade men satta för en lång tid framöver krävs att det finns delmål uppsatta.

Den femte punkten innebär att de regionala trafikförsörjningsprogrammen ska beskriva vilka bytespunkter som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Flera problem har uppmärksammats kring detta. Ett sådant är att det saknas en definition kring vad som utgör en fullt tillgänglig bytespunkt. Det är således oklart när en bytespunkt kan anses leva upp till att vara fullt tillgänglig, vilket gör att varje RKM behöver definiera begreppet på sitt eget sätt. Ett annat problem kopplat till detta är att bytespunkterna och tillhörande infrastruktur i många lägen förvaltas av någon annan, till exempel Trafikverket eller enskilda kommuner. Om RKM saknar rådighet över bytespunkter och infrastruktur är det svårt för dem att påverka utformning och i vilken mån anläggningarna ska anpassas för att bli fullt tillgängliga.

¹³ Sveriges bussföretag 2016 Dyr kollektivtrafik riskerar att bli dyrare.

¹⁴ Transportstyrelsen har i en särskild rapport studerat utvecklingen rörande tillgänglighet till kollektivtrafik för funktionsnedsatta, se Transportstyrelsen 2017 Funktionsnedsatta och kollektivtrafik – Hur fungerar lagen? (tillgänglig via transportstyrelsen.se/sv/publikationer/marknadsovervakning).

Den sista punkten aktualiseras bara i vissa fall och beror på om det kommunala ansvaret kopplat till färdtjänst och riksfärdtjänst överlåtits till RKM. Om uppgifterna inte överlåtits ska kommunerna upprätta särskilda trafikförsörjningsprogram med dessa uppgifter.¹⁵ Transportstyrelsen har inte tillsynsansvar över sådana särskilt upprättade trafikförsörjningsprogram.

3.2 Trafikverkets stödjande roll

I propositionen nämns att det finns ett värde i att de regionala trafikförsörjningsprogrammen är likartade vad gäller form och innehåll.¹⁶ Därför gjordes bedömningen att en myndighet skulle ha i uppgift att stödja RKM i frågor kring programmets utformning. Detta uppdrag gavs till Trafikverket och är formulerat enligt följande:

”Trafikverket ska verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.”¹⁷

Denna uppgift innebär att RKM ska kunna vända sig till Trafikverket för att bli behjälpta med att utforma sina trafikförsörjningsprogram. Det är även möjligt att tolka in att Trafikverket förväntas ta vissa egna initiativ för att programmen ska bli jämförbara och likartade.

Vår bild, som stöds av andra aktörer¹⁸, är att Trafikverket inte fullt ut levt upp till förväntningarna. Det har exempelvis tagits fram en vägledning för utformningen av regionala trafikförsörjningsprogram, men det arbetet har drivits av Sveriges Kommuner och Landsting även om Trafikverket bidragit.¹⁹

4 Transportstyrelsens tillsyn av de regionala trafikförsörjningsprogrammen

Kollektivtrafiklagen anger att det ska finnas en myndighet med ansvar för tillsyn över lagen.²⁰ I kollektivtrafikförordningen pekas Transportstyrelsen ut som tillsynsmyndighet.²¹ Vi är också den myndighet som har rätt att meddela föreskrifter kopplat till bland annat anmälningsskyldighet och

¹⁵ Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag.

¹⁶ Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag.

¹⁷ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket 2 § 12 p.

¹⁸ Se till exempel Trafikanalys Rapport 2014:13 En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer.

¹⁹ Sveriges Kommuner och Landsting 2015 Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken – En vägledning och ett verktyg.

²⁰ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 5 kap. 1 §.

²¹ Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik 2 §.

avgifter för tillsyn.²² Det har publicerats en föreskrift utifrån detta mandat, vilken behandlar anmälningsskyldighet och trafikantinformation.²³

I samband med tillsyn av trafikförsörjningsprogram deltar alltid två utredare. Detta för att säkerställa en rättssäker tillsyn. Vid oklarheter rörande bedömningar sker dessutom samråd med en verksjurist. När en tillsyn inleds tas även kontakt med aktuell RKM för att säkerställa att det inte pågår något revideringsarbete. Om ett sådant pågår kan vi välja att avvakta med tillsynen och istället genomföra den när en ny version av det regionala trafikförsörjningsprogrammet antagits.

2017 utökades Transportstyrelsens tillsynsmandat till att även omfatta tillsyn av de årliga rapporter som RKM ska ta fram enligt EU:s kollektivtrafikförordning.²⁴ Dessa rapporter ska innehålla en beskrivning av den trafik som utförs, vilka trafikföretag som kör trafiken och om vilka ersättningar som betalas ut. Endast enstaka RKM har fram till idag offentliggjort denna typ av rapporter trots att kravet funnits under relativt lång tid.

4.1 Erfarenheter från tillsynen

Från det att den nya lagen antogs till och med 2016 har 17 regionala trafikförsörjningsprogram varit föremål för tillsyn. Då alla program ska tillsynas görs ingen riskvärdering för att avgöra i vilken ordning programmen ska genomgå tillsyn. Det har förekommit en eller flera brister i samtliga granskade program. De brister som varit vanligast förekommande berör följande områden:

- Fullt tillgängliga bytespunkter och linjer (5 §) – 14 stycken
- Tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning för funktionsnedsatta (4 §) – 10 stycken
- Beskrivning av alla former av regional kollektivtrafik (2 §) – 7 stycken.

De två vanligaste bristerna föreligger således inom de områden där RKM uttryckt frustration över att det är frågor de inte själva styr över fullt ut. Detta gäller särskilt fullt tillgängliga bytespunkter, vilket beskrivits i föregående kapitel. Vad gäller anpassning av kollektivtrafiken för funktionsnedsatta finns det vissa delar RKM har rådighet över och andra de

²² Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 4 kap. 4-5 §§.

Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik 3-4 och 6-8 §§.

²³ TSFS 2012:2 Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation.

²⁴ SFS (2016:1212) Lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 artikel 7.1.

saknar rådighet över. Exempelvis kan RKM vid upphandling av trafik ställa krav på att fordonen som används ska vara anpassade för personer med funktionsnedsättning. De har däremot i regel betydligt mindre att säga till om vad gäller att exempelvis göra bytespunkter och hållplatser tillgängliga för funktionsnedsatta.

Den tredje vanligaste bristen härrör till skyldigheten att redovisa alla former av regional kollektivtrafik i länet. Bristerna handlar i regel om att RKM inte preciserat vilken trafik de menar skulle kunna utföras på kommersiell grund. I de flesta fall kan detta säkerligen bero på att bedömningen är att det inte finns någon potential för kommersiell trafik inom länet. Detta ska dock uttryckligen framgå i trafikförsörjningsprogrammet för att göra det tydligt för trafikföretagen vilken bedömning RKM gör i denna fråga.

Det är värt att poängtera att brister som uppmärksammas i samband med tillsyn kan vara av mycket varierande omfattning. I vissa fall handlar det om avsaknad av eller bristande formuleringar som tämligen enkelt kan rättas till. I andra fall kan det handla om mer omfattande brister som kräver mer arbete för att programmet ska kunna godkännas. Det är således inte säkert att ett program har mer omfattande brister enbart på grund av att fler brister har identifierats.

4.2 Förändrat arbetssätt vid tillsyn

2015 genomfördes förändringar av Transportstyrelsens arbetssätt beträffande tillsyn av regionala trafikförsörjningsprogram. Ändringarna föranleddes av att det framkommit synpunkter på det tidigare arbetssättet som vi bedömt vara rimliga.

Det nya arbetssättet innebär en tydligare dialog med RKM i samband med tillsyn. Tidigare meddelade vi direkt föreläggande om vi fann brister. Numera föregås ett föreläggande av att RKM informeras om vilka brister vi sett och erbjuds ett telefonmöte för att få dessa presenterade. Under ett sådant telefonmöte får även RKM möjlighet att förklara sin syn på frågan och förtydliga sina ståndpunkter. Om vi efter ett sådant möte fortfarande anser att det föreligger brister förs en dialog kring när de ska vara åtgärdade och en ny version av trafikförsörjningsprogrammet beslutad. Om det fortsatt föreligger oenighet kring vilka brister som föreligger meddelar vi ett föreläggande om att rätta till bristerna. Att ett föreläggande upprättats är en förutsättning för att RKM ska kunna överklaga ärendet till domstol.

Vår bild är att det nya arbetssättet uppskattas av RKM. De upplever att de nu ges möjlighet att förklara hur de ser på vissa frågor och att de får bättre möjligheter att rätta till eventuella brister utan att ett föreläggande meddelas.

5 Jämförelse mellan första och andra generationens regionala trafikförsörjningsprogram

Den första generationens trafikförsörjningsprogram togs fram och beslutades i samband med att den nya lagen om kollektivtrafik trädde i kraft.²⁵ Lagen ställer inga krav på hur ofta programmet ska uppdateras, men minst vart fjärde år har angivits som rimligt.²⁶ Under 2016 hade därför ett antal program, den andra generationens trafikförsörjningsprogram, hunnit antas.

I samband med att den första generationens program togs fram var RKM:s förutsättningar inte de bästa. Organisationerna befann sig i en förändringsfas, de hade begränsad tid på sig att ta fram programmen och det fanns ingen praxis för hur det skulle göras utöver de krav lagen anger.

I juni 2013, mindre än ett år efter att de första trafikförsörjningsprogrammen skulle ha antagits²⁷, presenterade Trafikanalys en studie om dessa program.²⁸ Där konstaterades att programmen höll varierande kvalitet och att det i många fall märktes att tiden för att ta fram dem varit knapp. Samtidigt fanns det vissa oklarheter kring hur lagen och dess intentioner skulle tolkas, något som också påverkade kvaliteten. Stora delar väsentlig information saknades och målen ansågs i flera fall vara ogenomtänkta.

När den andra generationens program utarbetades fanns betydligt mer stöd att tillgå. Arbetet hade gjorts en gång tidigare, Sveriges Kommuner och Landsting hade tagit fram en utvecklad vägledning för programmens utformning och det fanns andra arbeten att inspireras av. Transportstyrelsen fann det därför intressant att göra en jämförelse av den första och andra generationens program för att se om det hade skett förbättringar i deras utformning när förutsättningarna för att åstadkomma ett bra program i högre utsträckning fanns på plats. Detta uppdrag gavs till konsultfirman Pontarius AB som har studerat första och andra generationens trafikförsörjningsprogram i sex län.²⁹

²⁵ Programmen skulle vara beslutade den 1 oktober 2012, Lag (2010:1065) om kollektivtrafik Övergångsbestämmelser.

²⁶ Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag.

²⁷ Alla RKM hann inte få färdigt sina program i tid.

²⁸ Trafikanalys PM 2013:6 De första regionala trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell trafik. Studien utgår från de program som antagits i november 2012. Detta är fler program än vad som ingår i Pontarius studie.

²⁹ Pontarius 2016 Andra generationens trafikförsörjningsprogram – en utvärdering TSV 2016-3814. Detta avsnitt baseras i hög utsträckning på denna rapport och ska ses som källa om ingen annan anges.

5.1 Struktur och innehåll

Vid en jämförelse mellan den första och andra generationens trafikförsörjningsprogram går det att se att de i regel har blivit mer läsarvänliga. Sammanfattningar har tillförts, strukturen har förbättrats och textavsnitten är generellt mer relevanta än i den första generationens program. De omfattande beskrivningarna av nuläget har i flera fall kortats ned. Detta är en förändring i rätt riktning då trafikförsörjningsprogrammen ska vara framåtriktade dokument. De län som studerats menar att de följt den vägledning som tagits fram av Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik, även om det inte alltid framgår tydligt när man läser programmen. Detta kan exempelvis bero på att vissa saker lagts till eller tagits bort och att rubriker ändrats.

Trots ändringarna finns utrymme för ytterligare förbättringar av trafikförsörjningsprogrammen vad gäller dess struktur och innehåll. Även om lagen ställer krav på vad ett trafikförsörjningsprogram ska innehålla och att vägledningen anger vilka områden som bör beröras är RKM tämligen fria att utforma innehållet i programmet som de önskar. Det kan därför vara lämpligt att RKM vid utformning av trafikförsörjningsprogrammen noga överväger vilken den tänkta målgruppen och läsarkretsen är. Trafikförsörjningsprogrammen ska kunna användas för att se vilka planer RKM har för kollektivtrafiken i länet och bör således i första hand vara av intresse för de som ska använda kollektivtrafiken och de som vill bedriva kollektivtrafik, antingen kommersiellt eller via upphandling.

5.2 Målformuleringar

Som berörts ovan ansåg Trafikanalys att de mål som RKM presenterade i den första generationens trafikförsörjningsprogram i flera fall var orealistiska och saknade system för uppföljning.³⁰ Även SKL och Svensk Kollektivtrafik har framfört synpunkter på målen, främst att de låg på en för låg strategisk nivå.³¹ I den andra generationens program har målen i regel lagts på en mer övergripande nivå med lägre detaljeringsgrad. Detta kan ses som ett sätt att möta den kritik som framförts från olika håll om att målen varit för kortsiktiga och i vissa fall endast återgivit tidigare beslutade ställningstaganden.

Målen som presenteras tar i regel sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen, vilket är positivt och något som lyfts i propositionen som önskvärt.³² Dessa har i viss mån brutits ned, men endast i begränsad omfattning och inte

³⁰ Trafikanalys PM 2013:6 De första regionala trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell trafik.

³¹ Sveriges Kommuner och Landsting 2012 Regionala trafikförsörjningsprogram – Utvärdering 2012.

Svensk Kollektivtrafik 2015 Genomlysning av mål och strategier i de regionala trafikförsörjningsprogrammen.

³² Prop. 2009/10:200 En ny kollektivtrafiklag.

tillräckligt för att fullt ut anpassats till länens förutsättningar. Vissa län har tagit bort detaljerade mål eller hänvisar till målformuleringar i andra planer.

Att hitta rätt nivå för målformuleringar är ingen lätt uppgift för RKM. Samtidigt som målen ska ta utgångspunkt i de transportpolitiska målen, som är övergripande, ska de anpassas till länets behov och förutsättningar utan att för den sakens skull bli för detaljerade. Detta innebär en balansgång som RKM än så länge inte fullt ut har behärskat. Att målen hamnar på rätt nivå är även viktigt sett till att programmet ska kunna användas av exempelvis trafikföretag som vill bedriva trafik. Det behöver vara tydligt för dem vad RKM vill uppnå med trafikförsörjningen för att de ska kunna planera var de ska fokusera sina resurser framöver och om länet är en marknad för potentiell tillväxt. Därför är det centralt att RKM vid framtagande av nya versioner gör sitt yttersta för att sätta sig in i den kritik som riktats mot målformuleringarna och hitta alternativ som är lämpliga utifrån deras förutsättningar.

5.3 Samråd

Kollektivtrafiklagen innehåller krav på att RKM ska samråda med ett flertal aktörer och företrädare i samband med framtagandet av ett regionalt trafikförsörjningsprogram.³³ Dessa samråd är tänkta att bidra till att RKM får in nödvändig kunskap och ge dem förståelse för olika aktörers behov. Lagen kräver inte att RKM ska redogöra för hur samrådsprocessen gått till i sitt trafikförsörjningsprogram, men trots detta har ett flertal RKM valt att ta med en sådan beskrivning. Att göra det kan ha positiva effekter och bidra till transparens och förtroende för att samrådsprocessen skett på ett bra och ändamålsenligt sätt. Vidare ställer lagen inga krav på hur samråden ska gå till. Däremot nämns ett relativt stort antal aktörer som ska erbjudas möjlighet att framföra sina åsikter.

Samråd bör ske på ett relativt tidigt stadium, innan mål, inriktning och detaljerade skrivningar tagits fram. Vid remiss bör det finnas ett i stort sett färdigt förslag som remissinstanserna kan lämna synpunkter på, men där ändringarna kan förväntas bli begränsade. I Trafikanalys studie framkom att ett antal samråd i samband med framtagandet av första generationens trafikförsörjningsprogram mest tycktes likna ett remissförfarande.³⁴ Detta har även noterats av Transportstyrelsen i tidigare arbeten.³⁵ Denna problematik tycks ha levt kvar även vid framtagandet av andra generationens trafikförsörjningsprogram. Ett flertal län har haft en reviderad

³³ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap. 9 §.

³⁴ Trafikanalys PM 2013:6 De första regionala trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell trafik.

³⁵ Transportstyrelsen 2015 Marknadsanalyser och samråd – Kollektivtrafikmyndigheterna bedömningar av den kommersiella kollektivtrafikens möjligheter (tillgänglig via transportstyrelsen.se/sv/publikationer/marknadsovervakning).

version av programmet som underlag för samråden, vilket tyder på att det snarare rör sig om ett remissförfarande. Vid detta förfarande finns det risk för att synpunkter inte tas om hand på lämpligt sätt, att de aktörer som yttrat sig känner sig åsidosatta och att de upplever att de inte givits rätt till det inflytande de bör kunna förvänta sig utifrån lagens krav på samråd. Det är samtidigt nödvändigt att påtala att en remissrunda inte är fel eller negativt i sig, men en sådan kan inte användas istället för samråd.

Kollektivtrafiklagen nämner ett stort antal aktörer med vilka samråd ska ske. Detta tycks RKM leva upp till i hög utsträckning genom att låta en stor mängd olika organisationer och intressenter komma till tals. I denna studie har tillvägagångssättet för samråd, till exempel om det skett via möten eller skriftligt, noterats. Kring det området går det inte att säga vilket tillvägagångssätt som är att föredra, då det kan skilja mellan olika län och även mellan olika intressenter inom länen. Vissa RKM erbjuder utöver gemensamma samråd även enskilda samtal kring trafikförsörjningsprogrammen, vilket visar på en tydlig vilja att lyssna in och beakta relevanta synpunkter.

5.4 Kommersiell trafik

I samband med att den nya kollektivtrafiklagen antogs blev det fritt för kommersiella aktörer att etablera kollektivtrafik inom län. Det fanns förhoppningar om att detta skulle generera ett mer differentierat utbud och bidra till högre kvalitet i trafiken, något som i sin tur skulle kunna locka fler resenärer till kollektivtrafiken. Etableringen av kommersiella linjer har dock varit ytterst blygsam sedan lagen trädde i kraft. Några olika sträckningar har körts kommersiellt, men har i de flesta fall lagts ner på grund av bristande lönsamhet. Den trafik som främst lever kvar är flygbussar. Ett flertal av dessa linjer fanns dock redan innan marknadsöppningen och kan därmed inte betraktas som en direkt effekt av avregleringen.

Som nämnts i tidigare avsnitt ska ett regionalt trafikförsörjningsprogram innehålla en beskrivning av all trafik inom länet, inklusive sådan trafik som skulle kunna köras på kommersiella grunder. I vägledningen för utformande av trafikförsörjningsprogrammen har en beskrivning av förutsättningarna för kommersiell trafik tilldelats en egen rubrik. Det poängteras således tydligt att det är viktigt att göra en bedömning kring förutsättningarna att bedriva trafik på kommersiella villkor.

I Trafikanalys studie riktas kritik mot hur RKM har hanterat uppgiften att beskriva vilken trafik som skulle kunna bedrivas på kommersiella villkor.³⁶ Vår uppföljning tyder på att det inte skett några egentliga förbättringar.

³⁶ Trafikanalys PM 2013:6 De första regionala trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell trafik.

Istället tycks RKM snarare beskriva potentialen för kommersiell trafik i än mer negativa termer än tidigare. Detta kan eventuellt bero på att etableringen av kommersiell trafik i stort sett uteblivit. De flesta RKM uttrycker att de i grunden är positiva till kommersiell trafik. Det går dock att ifrågasätta om RKM vidtagit alla relevanta och rimliga åtgärder för att möjliggöra för kommersiella alternativ. I flera fall har det vittnats om problem med att exempelvis få tillgång till bytespunkter och reseplanerare.³⁷ Om RKM inte omsätter den hävdade positiva viljan i handling kan det dels leda till fortsatt begränsad kommersiell trafik, dels till en misstro mot RKM från trafikföretagens sida.

6 Slutsatser

Transportstyrelsens övergripande slutsats utifrån erfarenheter från tillsyn och jämförelsen mellan första och andra generationens regionala trafikförsörjningsprogram är att det fortsatt finns utrymme för förbättringar. Trots att det gått ett antal år sedan lagen trädde i kraft och de första trafikförsörjningsprogrammen antogs har de inte utvecklats i tillräcklig utsträckning. Vissa delar har förbättrats men det gäller inte för alla fall och ibland tycks förbättringarna på vissa områden ha skett samtidigt som andra områden försämrats. RKM behöver därför fortsatt arbeta med att uppnå tillräcklig kvalitet och uppfylla lagens krav på vad trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla.

6.1 RKM behöver förstå och följa lagen

Samtliga regionala trafikförsörjningsprogram som genomgått tillsyn har fått minst en anmärkning. Många program har också fått ett flertal anmärkningar. Det har inte varit möjligt att skönja någon utveckling eller egentlig förbättring utan brister kvarstår även efter att de flesta trafikförsörjningsprogram reviderats minst en gång. Detta tyder på att RKM behöver skaffa sig en tydligare förståelse kring vad lagen kräver och leva upp till de kraven.

Det primära syftet med ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska vara att fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken, inte att klara sig igenom tillsyn utan anmärkning. Dock finns inget motsatsförhållande mellan dessa två ändamål. Det är fullt möjligt att ta fram ett ändamålsenligt trafikförsörjningsprogram som både är till nytta för intressenterna och lever upp till lagens krav. Vår förhoppning är därför att RKM tar del av den information som presenteras i denna rapport och i tidigare studier och delar

³⁷ Se exempelvis Transportstyrelsen 2014 Marknadstillräde i regional kollektivtrafik – Delrapport 2: Tillräde till gemensamma funktioner sett från trafikföretagens synvinkel (tillgänglig via transportstyrelsen.se/sv/publikationer/marknadsovervakning).

med sig av erfarenheter sinsemellan för att formulera ändamålsenliga trafikförsörjningsprogram. Då finns bättre möjligheter att verkligen förstå lagstiftningens krav och intentioner, något som skapar bättre förutsättningar för att kunna leva upp till dessa.

6.2 Uppföljning ska ske i rätt dokument

I många fall går en stor del av trafikförsörjningsprogrammen åt till att beskriva hur den regionala kollektivtrafiken utvecklats. Det kan finnas anledningar till att RKM vill framhålla dessa delar och i viss mån ska de finnas med. Det är dock inte tanken att denna del på något sätt ska vara dominerande. De regionala trafikförsörjningsprogrammen ska i första hand vara framåtsyftande och sätta upp mål för utvecklingen av kollektivtrafikförsörjningen.

Det finns i EU:s kollektivtrafikförordning ett krav på RKM att årligen offentliggöra en rapport som redovisar all trafik i länet. Detta är ett krav som efterlevts i väldigt låg utsträckning och bara några få län har tagit fram denna typ av rapporter. Under ett antal år har RKM kunnat låta bli att efterleva detta krav utan att det lett till några konsekvenser, men från och med 2017 har Transportstyrelsen tilldelats ett mandat för att utöva tillsyn över även denna uppgift. Således finns nu ett starkare incitament för RKM att ta fram och publicera dessa rapporter för att undvika att få ett föreläggande och eventuellt viteskrav.

Dessa årliga rapporter kan med fördel användas för att rymma just den typ av omfattande beskrivningar över nuläget som inte riktigt passar in i trafikförsörjningsprogrammen. Att RKM nu får tydligare incitament att ta fram dessa rapporter kan således få en positiv effekt även på trafikförsörjningsprogrammets innehåll och kvalitet.

6.3 Utveckling av samrådsprocessen nödvändig

Något vi uppfattar fungerar väl kring framtagandet av de regionala trafikförsörjningsprogrammen är processen med samråd. Trots att lagen inte kräver det redovisar flera RKM i sina trafikförsörjningsprogram hur processen gått till och vilka aktörer som bjudits in att lämna synpunkter. Vi ser det som positivt att RKM är öppna med hur processen går till och att det tycks som att de aktörer som ska ges möjlighet att inkomma med synpunkter också får den möjligheten.

Något som fortsatt kan förbättras rörande samråden är hur de går till och när i tid de sker. Samråden blandas fortsatt ihop med ett remissförfarande i en del fall vilket är olyckligt, då de olika forumen har olika syften. Det finns inget som hindrar RKM från att genomföra både samråd och remiss, men samrådets funktion kan inte ersättas med en remissrunda.

Exakt hur samrådsprocessen ska gå till är upp till respektive RKM att besluta om. Hur den genomförs kan bero på olika förutsättningar i länet och det är rimligt att ta hänsyn till dessa. Exempelvis kan det i geografiskt större län finnas problem med att ha ett fysiskt möte för samråd, då det kan innebära långa färdvägar för den som vill delta vilket kan utgöra ett hinder för att närvara. Det viktiga är dock att samrådet sker i rätt fas av arbetet med att uppdatera trafikförsörjningsprogrammen. Några län har använt det existerande trafikförsörjningsprogrammet som utgångspunkt vid samråd och det kan vara ett bra sätt att ringa in området samtidigt som någon inriktning för uppdateringen ännu inte stakats ut. Det kan även finnas andra metoder som fungerar minst lika väl. Det centrala är dock att de deltagande parterna ges möjlighet att komma med inspel till framtagandet, istället för att lämna synpunkter på ett i stort sett färdigt förslag.