

10 Samhällsnytta

Kommitténs bedömning

Kommittén bedömer att nuvarande samhällsekonomiska kalkylmetoder som används vid utvärderingar av trafikinvesteringar är behäftade med allvarliga brister.

Kommitténs förslag

- Nuvarande samhällsekonomiska metoder för att prioritera infrastrukturprojekt bör kompletteras med metoder såsom Multi-kriteriana-analys (10.3, 10.5).
- Regeringen bör ta initiativ till en utveckling av mått på kollektivtrafikens samhällsnytta (10.3).
- Regeringen bör ge SIKKA och trafikverken i uppdrag att närmare utreda hur detta kan ske (10.5).
- Trafikhuvudmännen bör i sina långsiktiga, strategiska planer formulera mål för verksamheten i samhällsnyttotermer och följa upp målen.

10.1 Kollektivtrafikens samhällsnytta

Kollektivtrafiken bidrar på flera sätt till att skapa välfärd och samhällsnytta. Kollektivtrafiken har en viktig uppgift i att skapa en *grundläggande tillgänglighet för alla*. Det gäller möjligheter att ta sig till arbete, utbildning, service, vård, kultur och fritidsaktiviteter.

Det är speciellt viktigt för dem som inte kan eller vill disponera bil. I vårt delbetänkande¹ visar vi att cirka en tredjedel av befolkningen (exklusive barn) har kollektivtrafiken som enda resalternativ, cirka

¹ Kollektivtrafik med människan i centrum. SOU 2001:106

50 % är helt eller delvis beroende av kollektivtrafiken för sina längre förflyttningar.

I en intervjuundersökning som gjorts på uppdrag av kommittén² i Norrlands glesbygd framgår det att speciellt unga och äldre är beroende av kollektivtrafiken om de inte ska behöva bli skjutsade av andra. Även de som har tillgång till bil anser att kollektivtrafiken är viktig för bygden. En väl fungerande kollektivtrafik ses av en del som en förutsättning för att man ska kunna bo kvar. I glesbygden är kollektivtrafiken även viktig för näringslivets godstransporter och för turismen.

I den regionalpolitiska utredningen³ framhålls *regional tillväxt* och utökade arbetsmarknadsregioner som ett viktigt medel för att skapa tillväxt i Sverige. Kollektivtrafiken har en mycket viktig roll i strävandena att vidga de funktionella arbetsmarknadsregionerna om man samtidigt ska kunna uppnå ett uthålligt samhälle. Speciellt regionalstågssatsningarna har visat sig ha positiva effekter på både sysselsättning och utbildning. Möjligheterna att vidga arbetsmarknaderna med hjälp av vägtrafikutbyggnader är mycket begränsade. På uppdrag av kommittén har gjorts en uppföljning av några sådana satsningar med regional kollektivtrafik, se avsnitt 10.6

Ett viktigt transportpolitiskt mål är ett *uthålligt transportsystem*. En av de svåraste utmaningarna i det sammanhanget är att begränsa koldioxidutsläppen. I det avseendet kan kollektivtrafiken vara ett effektivt medel, se vidare kapitel 9.

Även när det gäller *trafiksäkerhet* finns det en potential i ett ökat kollektivt resande, se vidare kapitel 9. För dem som reser med kollektiva fordon är risken för att dödas väsentligt mycket lägre än för dem som reser med bil. Riskerna vid förflyttningar till och från hållplats samt vid hållplatsen minskar dock skillnaderna, men med detta inräknat är det fortfarande betydligt säkrare att åka kollektivt än med bil.

Kollektivtrafiken kan också bidra till att reducera trafikens *miljöpåverkan* i form av avgasutsläpp. Eldriven kollektivtrafik ger mycket små utsläpp av alla avgaskomponenter inklusive växthusgaser. Busstrafik har också fördelar när det gäller cancerrisker, ozon, och växthusgaser. Dieseldrivna bussar har problem när det gäller kväveoxider och partiklar om inte senaste reningsutrustning används. Därför är det viktigt att sådan utrustning introduceras

² Eriksson, Westin, 2003. När går sista bussen? Glesbygdsbors uppfattning om värdet av kollektivtrafik. TRUM. Umeå universitet

³ Regionalpolitiska utredningen SOU 2001/02:4

även om det inte är lagkrav. Allt detta gäller vid genomsnittliga beläggningar i fordonen. Ju högre beläggning man kan åstadkomma i kollektivtrafiken dess bättre blir miljöegenskaperna räknat per personkilometer.

I de *större städerna* kan en ökning av resandet med kollektivtrafik ge stora fördelar. Kollektivtrafiken är väsentligt mer yteffektiv än biltrafiken (se vårt delbetänkande⁴, sid. 46) och ger därför möjlighet att *minska trängseln och öka framkomligheten*. Vid genomsnittliga beläggningar i fordonen använder en busspassagerare bara en tiondel så stor yta som en bilist och en passagerare i spårbunden trafik använder mindre yta än busspassageraren. Om man inkluderar ytan för parkering, blir effekten ännu större.

En minskad biltrafik i staden *ökar rörligheten speciellt för barn och äldre*. Idag är det tex. få barn i de lägre klasserna som på egen hand kan gå till skolan. Minskade trafikytor ger också möjlighet att skapa mer trivsamma och säkra miljöer för de som vistas gående och cyklande i staden. Minskad biltrafik reducerar också *hälsoproblemen* till följd av bilavgaser.

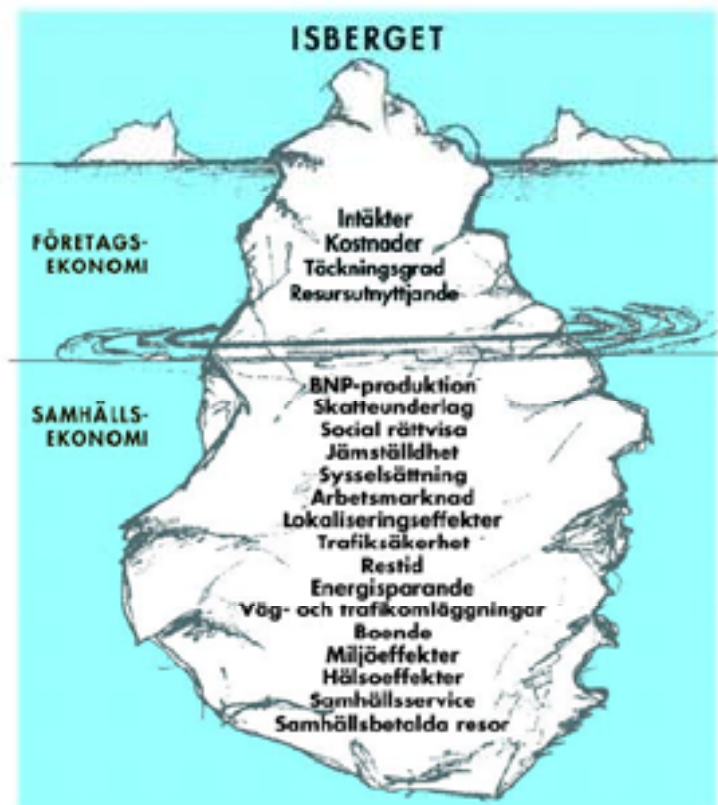
Hälsan påverkas även på ett annat sätt genom ett ökat kollektivt resande. En sammanställning som SIKA gjort åt kommittén visar att de som åker kollektivt även går och cyklar i genomsnitt 2 km per dag medan de som åker bil endast går och cyklar i genomsnitt 0,5 km per dag. En stor undersökning i USA visar att genom att promenera 3 km tre gånger i veckan minskar risken att drabbas av hjärt- och kärlsjukdomar med 25 till 30 % jämfört med de som inte motionerar alls.

Fler kvinnor än män har kollektivtrafiken som sitt enda alternativ. En förbättrad kollektivtrafik ökar därför *jämställdheten* vad avser tillgänglighet till olika aktiviteter i samhället.

Sammanfattningsvis så kan en ökad andel kollektivtrafik ge ett väsentligt bidrag till uppfyllandet av flertalet transportpolitiska mål.

⁴ Kollektivtrafik med människan i centrum. SOU 2001:106

SLTF har genomfört ett projekt om kollektivtrafikens samhällsnytta⁵, det så kallade "isbergsprojektet". I projektet behandlas de aspekter som nämnts ovan men också en del kommunalekonomiska effekter. Västtrafik har utifrån projektet utvecklat ett webbaserat pedagogiskt verktyg som belyser samhällsnyttan och medger kvantitativa beräkningar.



10.2 Samhällsekonomisk effektivitet

I de transportpolitiska målen anges att man ska eftersträva samhällsekonomisk effektivitet. Vid prioritering av infrastrukturobjekt tillämpas samhällsekonomiska kalkylmetoder. Kommittén har uppfattningen att dessa metoder inte på ett tillfredsställande sätt fångar kollektivtrafikens samhällsnytta. Vi ska därför här närmare

⁵ Kollektivtrafikens samhällsnytta. SLTF

titta på den frågeställningen. Vi börjar då med att kort beskriva vad som menas med samhällsekonomisk effektivitet. Texten baseras på en underlagsrapport till Kommittén.⁶

Lars Hansson skriver i en departementspromemoria⁷ 1987:

För många har samhällsekonomi och samhällsekonomisk effektivitet kommit att bli liktydigt med vad som sammantaget och på den mest övergripande nivån kan anses stå i överensstämmelse med 'samhällets bästa'. En sådan vid tolkning, som ger fritt spelrum för olika värderingar hos beslutsfattaren, är emellertid helt väsensskild från den definition som är vetenskapligt etablerad och som också varit utgångspunkten för trafikpolitiken.

Den olika betydelse som man från skilda håll har lagt i begreppet samhällsekonomi har fått till följd att man i den trafikpolitiska debatten inte sällan kommit att tala helt förbi varandra. Det är därför väsentligt att innebörden i det samhällsekonomiska kostnadsbegreppet och dess betydelse i trafikpolitiken klargörs.

Den samhällsekonomiska kalkylen, som i huvudfallet är baserad på samhällsekonomisk välfärdsteori, syftar till att svara på vad som är en samhällsekonomiskt effektiv användning av samhällets resurser, där såväl "samhällsekonomiskt" som "effektiv" har en mycket speciell innebörd.

Samhället är mer än summan av individerna

Till att börja med måste vi göra klart för oss vad som är samhället i en välfärdsekonomisk analys. Samhället består i den välfärdsekonomiska analysen av de individer som påverkas av den åtgärd som analysen avser att studera. Det är alla individer men inget annat än individerna som bygger upp samhället och det är viktigt att alla individers välfärd räknas när det görs utvärderingar av samhällsförändringar. Det låter ganska invändningsfritt och till och med tilltalande. Det förefaller rättvist att ha en definition av samhället som omfattar alla och att allas intressen beaktas i de analyser som genomförs. Tänker man vidare så blir det emellertid uppenbart att en definition som bara tar sin utgångspunkt i individer kan förefalla lite "tunn". Det skulle kunna vara så att vi vill räknas som medborgare i vissa lägen och inte alltid som individer, där begreppet medborgare står för något annat, vidare, något som är mer kopplat till det som vi i dagligt tal kallar samhället. Det faktum att vi som

⁶ Nylander, 2003. En värdefull kollektivtrafik - är den samhällsekonomiskt effektiv? Trafikkompetens.

⁷ Ds K 1987:4, sid. 4

medborgare skulle kunna ha åsikter om hur samhället ska organiseras som skulle leda till en situation som inte maximerade just min välfärd beaktas inte i en samhällsekonomisk kalkyl. Exempel på detta är att jag som vuxen utan egna skolbarn kan tycka det är viktigt med säker skolskjuts, även om jag aldrig själv använder kollektivtrafik. De flesta anser nog att samhällsnytta är mer än summan av individernas nytta.

Hur mäter man välfärd?

Givet att vi ändå tycker att denna definition av samhället känns rimlig så blir nästa fråga hur utvärderingen av detta samhälles bästa kan ske? Vad är det som ska mätas för att avgöra om en åtgärd har lett till en förbättring eller en försämring för samhället som helhet. Hur mäter man förändringen i samhällets välfärdsnivå enligt samhällsekonomisk välfärdsteori? Ekonomens svar på det är att förbättringar och försämringar mäts genom att försöka avgöra i vilken mån individernas så kallade "preferenser" är "tillfredsställda". Den ekonomiska välfärden ökar alltså om individernas preferenser på grund av en samhällelig åtgärd tillfredsställs i högre grad än tidigare. Men vad är då en preferens och vad innebär det att denna preferens är tillfredsställd? Enkelt uttryckt kan man säga att våra preferenser är de önskemål eller de önskningar vi har. För att öka den samhällsekonomiska välfärden så gäller det alltså att genomföra sådana åtgärder som tillgodoser våra önskemål. Detta är det mål man bör eftersträva enligt den samhällsekonomiska välfärdsteorin.

Samhällsekonomisk effektivitet

Detta mål kan uppnås på en mängd sätt, där olika sätt uppfyller målet i olika stor utsträckning. Man skulle kunna säga att det mål som är formulerat i föregående stycke bara är ett så kallat "riktningsmål", dvs. det gäller att röra sig i den riktning som innebär att önskemålen i samhället tillgodoses. Men här kommer ekonomens andra och kanske huvudsakliga bidrag in i analysen och det gäller hur man ser till att dessa önskemål tillgodoses *i så stor utsträckning som möjligt, givet de resurser som står till förfogande*. Man bör välja de åtgärder som innebär att samhällets resurser tillfredsställer så många preferenser som möjligt i största möjliga utsträckning. En

ekonom skulle säga att det gäller att använda resurserna effektivt. Åtgärderna ska inte bara öka välfärden, de ska också ge bästa möjliga avkastning per satsad krona. Sammanfattningsvis kan man alltså säga att en samhällsekonomiskt effektiv användning av samhällets resurser innebär att resurserna ska användas på ett sådant sätt att individernas sammanlagda samhällsekonomiska välfärd blir så hög som möjligt.

Betalningsvilja som mått på tillfredsställelse

Nästa fråga inställer sig då och det är förstås på vilket sätt man kan mäta graden av tillfredsställelse. På vilket sätt ska man kunna avgöra om en åtgärd som genomförs och som påverkar många olika individer både negativt och positivt är en bra åtgärd, en åtgärd som leder till högre tillfredsställelse än tidigare?

Nationalekonomens svar på den frågan är att det går att avgöra genom att studera hur hög betalningsvilja någon har för att få en viss förbättring genomförd. Den omvända situationen är naturligtvis också intressant, dvs. hur mycket någon kräver i kompensation om en försämring genomförs. Betalningsviljan är alltså det utvärderingsmått som talar om huruvida en förändring leder till en bättre eller sämre situation för en viss individ. En åtgärd är alltså bättre om jag har en hög betalningsvilja för att få den genomförd än om jag har en låg betalningsvilja. Det är här värt att notera att betalningsviljan är beroende av vilken inkomst individen har. Vid den praktiska tillämpningen av samhällsekonomiska kalkyler använder man dock samma värderingar för alla, dvs. ett genomsnittligt värde. Frågan om betalningsvilja kontra praktisk betalningsförmåga behandlas överhuvudtaget inte.

Summering av betalningsvilja för olika individer

Att använda detta mått blir problematiskt om man vill övergå från att studera effekter på enskilda individer till att studera effekter av en åtgärd på hela samhället. Det är väl troligt att något som jag har större betalningsvilja för leder till högre välfärd för mig än något som jag har lägre betalningsvilja för. Men hur kan man jämföra hur mycket din välfärdsförändring är värd i förhållande till min välfärdsförändring? Vems önsknings är så att säga mest värda? Är det

så enkelt att man bara kan summera olika individers betalningsviljor och använda det som ett mått på om åtgärden är bra eller inte? Nej, i huvudsak kan man nog säga att ekonomerna har insett att detta är ett oöverstigligt problem. Därför har man oftast valt att begränsa sina uttalanden till samhällseliga förändringar som innebär att minst en person får det bättre samtidigt som ingen annan person får det sämre. Det är naturligtvis mycket olyckligt att behöva göra denna begränsning eftersom det begränsar användbarheten av ekonomiska analyser avsevärt då de flesta samhällseliga förändringar leder till såväl förbättringar som försämringar och att effekterna påverkar mer än en person.

Hur är det då möjligt för en nationalekonom att tillämpa en metod som samhällselkonomiska kalkyler, där det uttalade syftet är att jämföra situationer där vissa får det sämre medan andra får det bättre? Ja, till och börja med är inte alla ekonomer överens om att det går att göra på det sätt som man gör i samhällselkonomiska kalkyler. Det är många, både inom och utom ekonomkåren, som har kritiserat den samhällselkonomiska kalkylmetodiken just på grund av detta. Den lösning ekonomerna själva har valt innebär att man menar att en förändring leder till en bättre situation än tidigare om de som får det bättre skulle kunna kompensera de som får det sämre. Om det är möjligt att samla in värdet av de förbättringar som uppkommer och fördela om dem till dem som har fått det sämre och det fortfarande finns ett överskott kvar, ja då har man uppnått en situation i samhället som är bättre än den situation som rådde innan förändringen. I praktiken görs emellertid inte dessa överföringar. Detta kan i praktiken innebära att man kan hamna i situationer där många får en liten förbättring tex. i restid och några får mycket stora försämringar tex. i form av intrång. Kommittén anser sammanfattningsvis att det är problematiskt att genom att summera enskilda individers betalningsvilja respektive kompensationskrav uttala sig om samhällsnytta.

10.3 Vilka av kollektivtrafikens nyttoaspekter fångas inte in i en samhällsekonomisk kalkyl?

Vi börjar med att titta på vilka effekter som normalt finns med i samhällsekonomiska kalkyler. I Vägverkets handledning tas följande faktorer upp:

- Restid
- Fordonskostnad
- Trafiksäkerhet
- Emissioner (kväveoxid, kolväte, koldioxid, svaveldioxid, partiklar)
- Buller
- Barriärer
- Drift- och underhållskostnad

Vi ska här diskutera ett antal faktorer som inte kommer med.

Regionförstoringens effekter – på kort och lång sikt

Ny snabb kollektivtrafik, framför allt på spår men även flyg och expressbusstrafik, har tydliga regionförstörande effekter. Arbetsmarknaderna i områden där större spårinvesteringar genomförts har på ett tydligt sätt integrerats i större uträkning än vad som varit fallet tidigare. Ett tydligt exempel är effekterna av Mäljarbanan och Svealandsbanan i Mälardalsregionen.

Frågan är om dessa integrerande effekter fångas upp i de samhällsekonomiska kalkyler som genomförs. Svaret på den frågan är – som för de flesta svåra frågor – båda ja och nej. Effekterna är med i den meningen att de restidsvinster som uppkommer av de nya tågförbindelserna kvantifieras och värderas i kalkylen. Går det 20 minuter fortare att åka från Västerås till Stockholm så är denna restidsförkortning med i en samhällsekonomisk kalkyl.

När det finns en ny och mycket snabbare förbindelse till en ort som tidigare legat utanför pendlingsavstånd kommer nya överväganden in i bilden. Det val som en förvärvsarbetande person står inför är inte bara att väga tid mot kostnad för en given resa, det är ett mer komplext val. Det kan vara att välja mellan å ena sidan dagens jobb och å andra sidan ett intressantare och till och med mer välbetalt jobb eller att få ett jobb överhuvudtaget i en annan stad, ett jobb som innebär en längre restid varje dag. Det kan också påverka möjligheterna att kunna bo kvar. En ny resmöjlighet kan

också göra det möjligt att påbörja högre studier utan att behöva flytta.

Att använda ett tidsvärde som är baserat på en mycket enkel val-situation för att kvantifiera värdet av denna mycket komplexa val-situation förfaller inte vara riktigt. Ett tidsvärde på 35 kronor kan då vara alldeles för lågt. För att uttrycka det på ett annat sätt: Anta att restiden mellan bostad och arbete tidigare var 1 timme och 30 minuter och att den nu blir 1 timme. Det gör att personen i fråga väljer att byta jobb och pendla till den andra orten. Hade däremot priset på den resa som tog 1 timme och 30 minuter sänkts med det värde som motsvarar en halvtimmes restid – dvs. 17,50 kr – så hade inte personen valt att pendla för det. Varför? Därför att en sådan resa inte får plats i personens tidsbudget, hur billig den än är. Det är nya resmöjligheter, nya valmöjligheter, som öppnar sig, och det kan vara värt en betydligt större summa pengar än det tidsvärde som man får fram genom att studera val mellan redan befintliga valmöjligheter.

Det går också att vända på perspektivet och beskriva denna effekt från företagens sida. Vidgade arbetsmarknader gör det möjligt för företagen att enklare få tag i den arbetskraft som behövs, eller annorlunda uttryckt; det blir lättare att sätta ”rätt man på rätt plats” om det finns ett större urval av arbetskraft att tillgå inom rimliga pendlingsavstånd. Företagen kan för det första öka produktiviteten genom att få tillgång till mer kvalificerad arbetskraft, för det andra anställa dessa personer till en lägre lön eftersom urvalet av personer ökat vilket ökar konkurrensen om jobben. Det finns även en mer långsiktig effekt som innebär att bättre förbindelser kommer att leda till omlokalisering av såväl bostäder som arbetsplatser. Den effekten är betydligt svårare att fånga in.

Ett motsvarande fall där tidsvinsterna sannolikt underskattas är för resor till och från högskolor. De studenter som intervjuats om sin betalningsvilja för att reducera restiden till högskolan har i dag inte möjlighet att uttrycka den betalningsvilja som den framtida högre lönen skulle innebära om den var tillgänglig för studenten i dag.

Investeringar i storstäderna

Vid beräkning av värdet av investeringar i storstadsområden före-kommer en inkonsekvens i den praktiska tillämpningen av meto-

den. Å ena sidan räknar man med högre byggkostnader som delvis beror på högre löner men å andra sidan har man samma tidsvärden som i övriga landet. En annan effekt som inte beaktas idag är att trängseln kan verka hämmande för storstadens utveckling.

Värdet av ett rättvist och tillgängligt transportsystem

En av de kanske viktigaste välfärdseffekterna av en väl fungerande kollektivtrafik – att den skapar ett rättvist och allmänt tillgängligt transportsystem – är inte med i kalkylerna och den ska heller inte vara med. Vid analysen av en transportsystemförbättrande åtgärd är det ointressant, ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt, *vem* som tillgodogör sig förbättringen. Om förbättringen tillfaller någon som i utgångsläget redan hade tillgång till goda transportmöjligheter eller om den tillfaller någon som kanske är mycket begränsad i sin rörlighet synliggörs inte. Det gäller helt enkelt att skapa en så stor effektivitetsvinst som möjligt, något som exempelvis kan ske genom att mycket få personer får en mycket stor förbättring av en redan utmärkt transportsituation. Det finns möjligheter att komplettera den samhällsekonomiska effektivitetsanalysen med fördelningsanalyser, dvs. en beskrivning av vem som tillgodogör sig förbättringar och försämringar, men sådana analyser saknas ofta.

Jämställdhet

Detta transportpolitiska mål beaktas inte heller i en samhällsekonomisk kalkyl av samma skäl som anges ovan vad gäller rättvisa dvs. kalkylen kan inte göra avvägningar mellan grupper. Om man vill beakta rättvise- och jämställdhetsaspekter måste man alltså använda någon annan metod.

Värdet av att hushålla med energi, miljö och hälsa

Det talas ofta om att ekonomers huvuduppgift är att bidra med hur man på bästa sätt bör hushålla med samhällets resurser. Det är en emellertid en sanning med modifikation. Det är snarare så att ekonomerna bidrar med hur man på bästa sätt bör fördela resurserna med hänsyn taget till vad individerna i samhället efterfrågar och

denna skillnad kan spela stor roll på exempelvis miljö- och trafiksäkerhetsområdet. Det finns alltså inte någon resurssnålhetsaspekt för en viss typ av effekter i effektivitetsbegreppet. Så länge en ny trafikant "betalar" för sig (dvs. betalningsviljan är större än kostnaden) så är resan "sanktionerad", även om olyckorna blir fler och utsläppen ökar.

Ett annat problem i detta sammanhang är hanteringen av mycket långsiktiga effekter som koldioxid. Med nuvarande metod kommer långsiktiga effekter att få en marginell påverkan på den beräknade nyttan på grund av att framtida kostnader diskonteras.

Förslag

Som framgått ovan finns det flera viktiga samhällsaspekter som inte inkluderas i en samhällsekonomisk kalkyl. Därför måste dessa kompletteras med andra metoder som förmår hantera dessa aspekter.

10.4 Varför subventionerad kollektivtrafik ofta framstår som olönsam i en samhällsekonomisk kalkyl

Regional kollektivtrafik bedrivs oftast med hjälp av omfattande skattesubventioner. Anledningen till det är att de lägre taxorna gör att fler trafikanter väljer kollektivtrafiken med kortare restider, en bättre miljö, färre olyckor och mindre trängsel på vägarna som följd. Men det är inte bara därför som kollektivtrafiken subventioneras. Den subventioneras också för att skapa rättvis tillgänglighet, god stadsmiljö m.fl. andra värden som inte behandlas i den samhällsekonomiska kalkylen. Eftersom inte alla skäl till att kollektivtrafiken subventioneras synliggörs i kalkylen så kommer inte kostnaden för subventionen – dvs. driftsunderskottet i kollektivtrafiken – att vägas upp av motsvarande positiva effekter. En utökad subventionerad kollektivtrafik kommer därför i många fall att framstå som olönsam. Därmed inte sagt att dessa andra värden i alla lägen motiverar en utökad subventionerad kollektivtrafik. Men det blir helt klart svårare att motivera en sådan utökning med hjälp av en samhällsekonomisk kalkyl eftersom den inte innehåller alla relevanta aspekter.

Som exempel kan vi jämföra Mälartunneln (pendeltågstunneln) i Stockholm med Botniabanan. I fallet Botniabanan räckte kundernas nyttor knappt till för att väga upp investeringskostnaderna men eftersom biljettintäkterna antas överstiga driftskostnaderna erhålls ett litet överskott. Trafiken antas alltså kunna bedrivas utan subventioner från det allmänna.

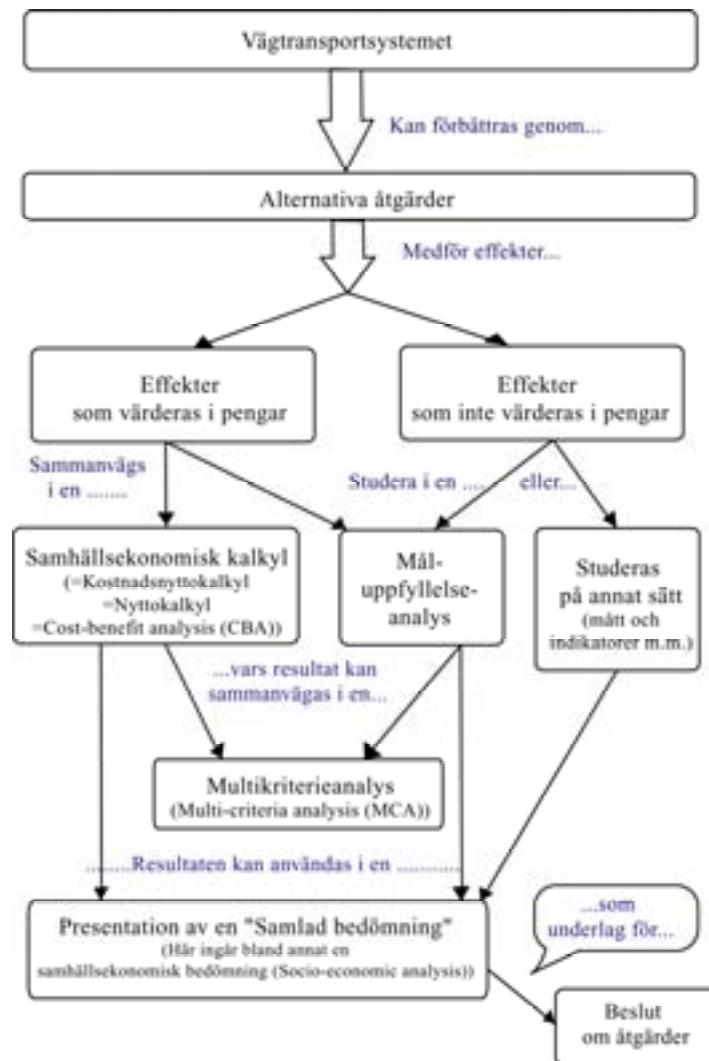
I fallet Mälartunneln täcker kundernas nytta vida investeringskostnaderna men på grund av att inte alla de värden som motiverar subventionerna finns med i kalkylen så uppstår ett underskott som påverkar kalkylen negativt. Det är inte så att driftunderskottet inte ska tas med i kalkylen, det är snarare så att det saknas en hantering av värden som inte finns i med i kalkylen för att väga upp detta driftunderskott. Av detta ska man inte dra slutsatsen att målsättningen bör vara att kvantifiera alla dessa värden och försöka sätta in dem i den samhällsekonomiska kalkylen. Nej, snarare bör man konstatera att alla värden inte är med, att detta ger ett samhällsekonomiskt underskott men att det inte nödvändigtvis är ett skäl att avstå från åtgärden i fråga. Det får en samlad analys avgöra.

10.5 En kompletterande utvärderingsmetod

Vid det här laget står det förhoppningsvis klart för läsaren att den nationalekonomiska definitionen av välfärd å ena sidan, allmänhetens och politikernas uppfattning av välfärd å andra sidan inte är samma sak. Alla välfärdseffekter fångas inte in i en utvärdering som genomförs enligt den nationalekonomiska välfärdsteorin, vare sig i princip eller i praktiken. Kollektivtrafikens alla välfärdsskapande effekter fångas inte in i en samhällsekonomisk kalkyl av traditionellt snitt. Effekterna på samhällets övergripande välfärdsmål vid sidan av ett samhällsekonomiskt effektivt användande av tillgängliga resurser måste beskrivas på annat sätt. Det här är något som är självklart för de flesta ekonomer. Tyvärr är detta inte lika självklart för dem som inte tillhör ekonomskräet av den enkla anledningen att innehållet i den ekonomiska välfärdsteorin oftast bara är känt av dem som tillämpar den. Det finns alltså behov av att finna andra alternativa och/eller kompletterande utvärderingsmetoder som förmår beakta alla relevanta aspekter av ett trafikprojekt. Vägverket redovisar⁸ en tankemodell för hur man kan hantera olika aspekter, se figur nedan.

⁸ Effektsamband. Gemensamma förutsättningar. Vägverket publikation2001:78. Borlänge

Figur 10.1 Modell för bedömning av vägtrafikprojekt



Källa: Vägverket

(Vi är inte helt överens med Vägverket om den roll som MCA-analysen har getts i figuren. Den inkluderar samhällsekonomisk kalkyl och andra mått och ger ett samlat beslutsunderlag.)

I figuren redovisas en möjlighet att använda såväl samhällsekonomiska kalkyler som Multikriterieanalys (MCA). MCA användes

inte av Vägverket idag men används i en del andra länder, se vidare 10.5.1. Däremot använder Vägverket en grafisk metod för att göra en beskrivning av ett stort antal effekter, se figur 10.2.

Figur 10.2 Effektprofil

Effektprofil - Bidrag till måluppfyllelse							
Transportpolitiskt mål	Negativt			Positivt			Kommentar
	---	--	-	0	+	++	
Tillgänglighet							
... för gångtrafik och cykeltrafik							
... för kollektivtrafik							
... för personbilstrafik							
... för tung fordonstrafik							
Flexibilitet mellan färdslätt och transportslag							
Markanvändning							
Påverkan på grupper							
Transportkvalitet							
Bärighet, vägytor, väglag							
Säker trafik							
Antalet dödade och svårt skadade							
... varav oskyddade							
Göd miljö							
Utsläpp av klimatgaser och luftföroreningar							
Hälsoeffekter av luftföroreningar							
Buller och vibrationer							
Kretsloppsanpassning/ Naturresurser							
Natur, kultur och gestaltning							
Positiv regional utveckling							
Regional tillväxt							
Regional fördelning							

Figur. Grafisk presentation av effektprofil.

Källa: Vägverket. Effektsamband. Nybyggnad och förbättring. Handledning

10.5.1 Multikriteria-analys (MCA)

Detta är en metod att på ett systematiskt sätt utvärdera projekt där alla relevanta effekter kan beaktas. Den bygger på att de olika effekterna viktas i förhållande till varandra och att man sätter poäng på varje alternativ och varje effekt. På så sätt kan man rangordna de olika alternativen. Viktningen och poängsättningen utförs av en panel som kan bestå av medborgare, tjänstemän och politiker. Ofta sker detta arbete i en stegvis process där kvaliteten förbättras under hand. MCA-analys kan inkludera en konventionell samhälls-ekonomisk analys. Metoden finns närmare beskriven i en underlagsrapport till kommittén.⁹

I ett EU-projekt har man gjort en genomgång av vilka värderingsmetoder som användes inom EU. Den dominerande modellen är samhälls-ekonomiska kalkyler. Många länder kompletterar den samhälls-ekonomiska kalkylen genom att ta hänsyn till andra effekter som inte kan beaktas i en sådan kalkyl. I fyra länder använder man någon form av MCA-analys, se figur 10.3. Grekland verkar vara det land som använder MCA-kalkyler mest heltäckande. Nederländerna har en lång erfarenhet av MCA-kalkyler. I Storbritannien har man utvecklat manualer för användning av MCA-kalkyler för olika tillämpningsområden bl.a. transportsektorn. I EU-projektet EUNET¹⁰ som avser utvärdering av trans-europeiska transportkorridorer har man utvecklat ett datorprogram för MCA-kalkyler. Larsson har testat MCA-metoden på ett vägprojekt i Värmland.¹¹ Han har också i underlagsrapporten till kommittén visat hur man kan tillämpa MCA-analys för kollektivtrafikprojekt.

Det är alldeles klart att det går att använda MCA-analys vid utvärdering och prioritering av konkreta projekt och för val av alternativ inom ett projekt, t.ex. alternativa vägdragningar. I en sådan analys kan samhälls-ekonomisk nytta utgöra en aspekt. Det är oklart hur MCA-analys kan användas vid inriktningsplaneringen då man har ett mycket stort antal projekt som ska jämföras.

⁹ Larsson, S-O, 2003. Mångdimensionella val för kollektiv trafik.

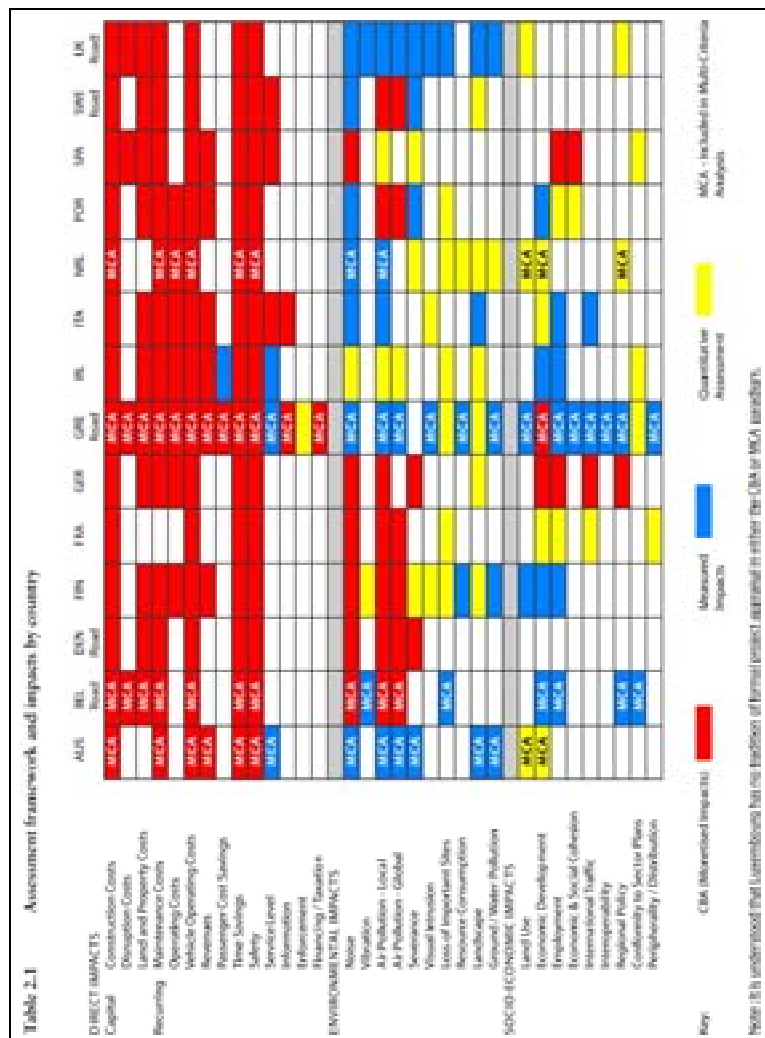
¹⁰ EUNET, 2001. Socio-Economic and Spatial Impacts of Transport. EU: fjärde ramprogram

¹¹ Larsson, S-O, 1999. Miljökonsekvenser och samhälls-ekonomiskt värde. T&S working papers 1999:1. Högskolan i Dalarna

Förslag

Det behövs ett utvecklingsarbete för att inlemma MCA-analysen som ett verktyg i den svenska infrastrukturplaneringen. SIKA tillsammans med trafikverken bör få i uppdrag att utreda detta.

Figur 10.3 Värderingsmodeller inom transportpolitisk planering i EU-länder.



Källa: Underlagsrapport till kommittén¹²

¹² Larsson, S-O, 1999. Miljökonsekvenser och samhällsekonomiskt värde. T&S working papers 1999:1. Högskolan i Dalarna

10.6 Samhällsnyttan av några regionala kollektivtrafiksatsningar

10.6.1 Inledning

Kollektivtrafikens betydelse för den regionala utvecklingen har i samhällsdebatten tillmätts allt större betydelse. Utvärderingar och analyser har dock genomförts i mycket begränsad omfattning och de metoder för samhällsekonomiska analyser som används beaktar enligt kommitténs uppfattning inte dessa effekter i tillräcklig omfattning. Kollektivtrafikkommittén har därför låtit Infraplan AB¹³ genomföra både generella analyser och utvärderingar av ett antal praktikfall i samverkan med regionala aktörer. Framställningen nedan är hämtad från underlagsrapport från Infraplan.

De tre specialstuderade fallen är:

- regional tågtrafik på sträckan Ljusdal-Bollnäs-Ockelbo-Gävle,
- regional tågtrafik på sträckan Ludvika-Smedjebacken-Fagersta-Västerås,
- direktbusstrafik Piteå-Luleå Tekniska Universitet.

10.6.2 Allmänt om obalanser och dessas effekter

Specialisering är nödvändig för att klara näringslivets konkurrenskraft. Samtidigt innebär denna specialisering obalanser mellan arbetsmarknaderna, ifall kommunikationerna inbördes mellan kommunerna är otillräckliga. Detta obalansmönster har länge haft en karaktäristisk och relativt konstant karaktär för landets olika regioner. Obalanserna är dessutom särskilt påtagliga för kvinnor. Orter med länsförvaltning och högre utbildning, har generellt betydligt bättre förvärvsfrekvenser och arbetsmarknader för kvinnor än industrikommuner och perifera kommuner. Arbetsmarknaderna för män har genom åren haft betydligt mindre obalanser jämfört med arbetsmarknaderna för kvinnor.

Traditionellt har sysselsättningen varit god i industrikommuner och även i många perifera kommuner, medan länscentra under tidigare decennier legat något lägre i sysselsättning för män. Under det senaste decenniet har emellertid länscentra även för män fått höga sysselsättningsgrader. Eftersom industrin i hög grad är internatio-

¹³ Lundberg et al. Kollektivtrafikens betydelse för regional utveckling – erfarenheter av förbättrat trafikutbud. Infraplan AB. Tavelsjö

nellit konkurrensutsatt och huvuddelen anställda är män, drabbas dock män förhållandevis mer av industrins strukturförändringar samt av konjunkturväxlingar. Detta gäller särskilt om den aktuella arbetsmarknaden är avgränsad av alltför långa restider.

På grund av generellt sett goda arbetsmarknadsförutsättningar för män i flertalet kommuner har möjligheterna att välja arbete för män även i närbelägna kommuner varit goda, vilket innebär att män pendlar betydligt mer än kvinnor. Även andra förutsättningar, som roller i hushållet och tillgång till hushållets bil, har påverkat detta mönster.

I regioner med mycket goda kollektivtrafikförutsättningar, bland annat Stockholmsregionen och Uppsala län, pendlar emellertid kvinnor i lika stor omfattning som män. Däremot gäller för övriga delar av Sverige att pendlingsbenägenheten för kvinnor är betydligt lägre än för män, i synnerhet på längre sträckor. Det förklaras åtminstone till en del av att kvinnor arbetar mer deltid än män och fortfarande tar ett större ansvar för barnen. Obalansmönstret mellan arbetsmarknaderna är sådant att kvinnor för att uppnå tillfredsställande sysselsättning och valmöjligheter på arbetsmarknaden skulle kunna tjäna mer på att pendla mer än männen. Detta är mest tydligt för skogslänen och för sydöstra Sverige. Förbättrade möjligheter till pendling har således särskilt stora potentialer för kvinnor. Arbetsmarknaderna kommer i förbättrad balans, vilket är strategiskt viktigt både för ett förbättrat resursutnyttjande, ökad jämställdhet och en balanserad befolkningsutveckling.

Kompetensförsörjning med högre utbildade har genom tiden varit av strategisk betydelse för landets utveckling och för den regionala utvecklingen. Ända fram till 1980-talet hade fem universitet en helt dominerande roll för denna kompetensförsörjning och flyttning var nödvändig för flertalet för att få tillgång till högre utbildning. Sedan dess har emellertid antalet universitetsorter ökat och kompletterats med högskoleorter. Flera högskolor har dessutom utvecklats till universitet. Sverige har idag 13 universitet och 21 högskolor med mer än 500 årsstudieplatser vilket medfört bättre regional balans.

Stora obalanser råder emellertid fortfarande i kompetensförsörjningen för olika delar av landet. Benägenheten att börja högre utbildning är starkt beroende av möjligheterna till dagspendling till högskolan/universitetet. Detta gäller i synnerhet för ungdomar utan högre utbildningstradition i hemmet och för fortbildningsstuderande. Ökad tillgänglighet genom en kombination av lokalise-

ringsmönster och goda kommunikationer är av stor betydelse för att ta tillvara de begåvningsreserver som finns i landet. Goda kommunikationer har dessutom stor betydelse för samspel och samverkan mellan universitets- och högskoleenheter.

För nästa steg, rekryteringen från högre utbildning till näringsliv och offentlig sektor, har samspelet mellan arbetsmarknaderna mycket stor betydelse. För att två ska kunna få arbete någorlunda samtidigt är det betydelsefullt att arbetsmarknaderna är tillräckligt stora, antingen genom ortens egna storlek eller genom att goda kommunikationer medger samspel mellan orter.

Det står allt mer klart att förnyelsen av produktportföljen tenderar att särskilt ske i vissa "innovativa regioner". Dessa karakteriseras av täthet, diversifiering och entreprenörskap. Det är de större regionerna som står för detta, främst Stockholmsregionen och andra universitetsregioner. Samspelet mellan universitet/högskolor och näringsliv är härvid av stor betydelse. Med ett utvidgat samspel mellan orter i nätverk uppnås en förbättrad spridning av det önskade innovationsklimatet.

För att på ett kostnadseffektivt sätt kunna tillgodose kvalificerad sjukvård krävs viss grad av centralisering till ett antal universitets-sjukhus och till länssjukhus. Denna koncentration ställer krav på goda kommunikationer särskilt för kommuner utan egna sjukhus. Goda kommunikationer är också betydelsefullt för effektiv samverkan mellan sjukhus.

Tillgängligheten till ett brett utbud av kultur och fritidsaktiviteter är av stor betydelse både för människors livskvalitet och för utvecklingsmöjligheterna för näringslivet i berörda regioner. Tillgängligheten till de specialiserade utbudena i huvudstaden och i regioncentra är av stor betydelse. Även utbudet i mindre orter har möjlighet att bidra till bredd och variation ifall kommunikationerna medger samspelande ortsnätverk.

Brister i regional funktion, och särskilt de stora geografiska arbetsmarknadsobalanserna, begränsar särskilt kvinnors möjligheter. Detta har lett till betydande kvinnounderskott särskilt i industrikommuner och i periferikommuner. Obalansen mellan arbetsmarknader leder dels till ineffektivitet i resursutnyttjandet dels till befolkningsobalanser i och med att kommuner med låg syster-sättning för kvinnor i industrikommuner och perifera kommuner efter flera decennier också har fått stora kvinnounderskott. Dessa kvinnounderskott beror till stor del på utflyttning i unga åldrar till utbildning eller arbete och har ackumulerats under många år

och lett till ytterligare försämrad befolkningsutveckling. Samtidigt råder kvinnoöverskott och födelseöverskott i orter med högre utbildning och goda arbetsmarknader för kvinnor, dvs. Stockholm samt flertalet läns- och utbildningscentra. I vissa av de kommuner som haft kvinnoutflyttning under lång tid har man på senare tid fått ökad sysselsättningsgrad för kvarvarande kvinnor, främst beroende på att åldrande befolkning medfört ökat vårdbehov.

10.6.3 Goda exempel

Infraplan har dels beskrivit några exempel som tidigare utvärderats av vilka Svealandsbanan kommer att nämnas här, dels gjort analyser av tre fall, som nämnts ovan: regional tågtrafik på sträckan Ljusdal-Bollnäs- Ockelbo-Gävle, regional tågtrafik på sträckan Ludvika-Smedjebacken-Fagersta-Västerås och direktbusstrafik Piteå-Luleå Tekniska universitet

Svealandsbanan

När Svealandsbanan började utredas under senare delen av 1980-talet lades stor vikt vid den regionala funktionen. Eskilstuna var då en restidsmässigt starkt avgränsad arbetsmarknad med mycket begränsat pendlingsutbyte med omgivningen. Efter en kraftig tillväxtperiod omkring 1970 drabbades Eskilstuna av stora struktur-omvandlingsproblem. Avsaknaden av kompletterande arbetsmarknader inom dagspendlingsrestid medförde relativt stor arbetslöshet och utflyttning. Med den gamla banan var restiderna 1 tim 45 minuter till Stockholm och turtätheten var begränsad.

Med Svealandsbanan förkortades restiderna till Stockholm till 60 minuter. Nyligen har direkttåg etablerats som komplement med 54 minuter restid som inom kort kommer att reduceras ytterligare till 50 minuter. Turtätheten har ökat till ett tåg per halvtimme under högtrafik och i övrigt ett tåg per timme. Under perioden har Storstockholmsregionen expanderat kraftigt, och Svealandsbanans restider har inneburit att en del av expansionen kanaliseras ut i Svealandsbanestråket. Svealandsbanan har idag i storleksordningen 7 á 8 gånger så många resenärer som den ursprungliga Eskilstunabanan.

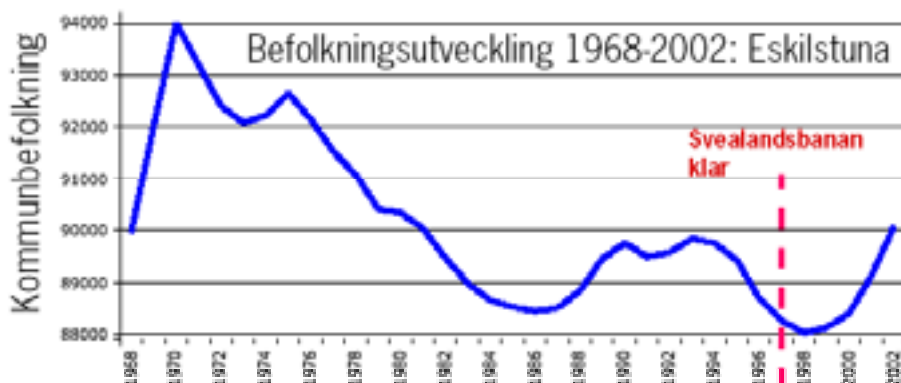
Eskilstuna har genom de förbättrade kommunikationerna också kunnat attrahera statliga verk och nya arbetsplatser i övrigt.

Utlokaliseringen av Statens energimyndighet från Stockholm till Eskilstuna är ett konkret exempel på en etablering, för vilken Svealandsbanan har varit en förutsättning. Andra stora etableringar de senaste åren är Hennes & Mauritz och Postgirot Direkt.

Arbetspendlingen från Eskilstuna till Stockholms stad fördubblades under banans tre första år från 500 till 1 000 personer. De ursprungliga 500 var sannolikt till huvuddel veckopendlare, medan dagens pendlare till huvuddel är dagspendlare. Till hela Stockholms län är pendlingen nu från Eskilstuna 1 700 personer. Även inpendlingen i denna relation har fördubblats, men på blygsammare nivå från 150 till 300. Även denna ökning är dock strategiskt viktig för den regionala funktionen. Pendlingsutbytet har även ökat till och från Örebro, som med sin sammansättning av arbetsmarknaden också kompletterar Eskilstuna och omvänt. Eskilstuna hade från och med 70-talet stora utflyttningsförluster men den negativa befolkningsutvecklingen för Eskilstunas del har vänt och kommunen ökar 2002 sin befolkning för fjärde året i rad. Efter Svealandsbanans etablering har Eskilstuna blivit en av landets främsta inflyttningskommuner. Tidigare rådde flyttningsunderskott i alla åldersgrupper. Idag är nettoflyttningen positiv i samtliga åldersgrupper och särskilt i de åldrar som avspeglar inflyttning av barnfamiljer. Inflyttningsöverskotten är särskilt stora från det egna länet och grannlänen samt från Stockholms län. Dessutom finns nu ett inflyttningsöverskott från utlandet främst avseende barnfamiljer.

Den nya högskoleenheten har medvetet lokaliserats helt nära stationen i Eskilstuna. Detta underlättar rekryteringen till högre utbildning och stärker dessutom högskolans utvecklingsmöjligheter.

Figur 10.4 Befolkningsutvecklingen i Eskilstuna. har påverkats starkt positivt av Svealandsbanan.



X-tåget Ljusdal – Bollnäs – Ockelbo – Gävle

Allmänt

Gävleborgs länstrafik har sedan 1990 bedrivit regional tågtrafik på sträckan Ljusdal – Gävle. Trafikeringen inleddes med två X-10-tåg på Stambanan och 4 dubbelturer per dygn. Fr.o.m. 2001 har X-trafik fem Reginatåg, som utöver Stambanan även trafikerar Ostkustbanan. Stambanetraffiken har 8 dubbelturer per dygn, medan Ostkustbanan har 4 dubbelturer.

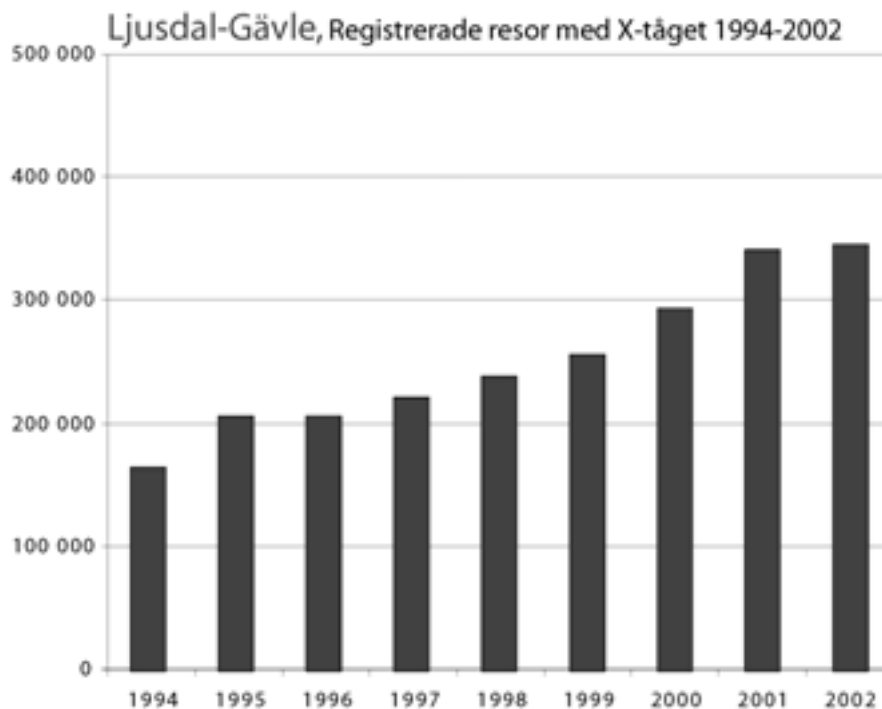
Stambanans regionaltågtrafik har genom åren fått en mycket betydelsefull roll för den regionala funktionen i stråket. Inberäknat ändstationerna Ljusdal och Gävle trafikerar 10 orter. Relativt många dagspendlar t.o.m. sträckan Ljusdal – Gävle trots den mycket långa dagspendlingsrestiden på cirka 1 tim 47 min.

Att så långa restider accepteras hänger främst samman med att tillgängligheten till alternativa, kompletterande arbetsmarknader i hög grad saknas. Dessutom kan många av pendlarna nyttja delar av tågrestiden för arbete eller studier och kan dra nytta av lägre boendekostnader och goda boendemiljöer. Tågtraffiken på sträckan har dessutom mycket konkurrenskraftiga restider jämfört med buss och bil. Tågrestiden är i flertalet resrelationer endast ungefär hälften så lång som bussrestiden.

Resandeutveckling

Stambanans regionalstågstrafik har utvecklats kraftigt från 165 000 resenärer vid trafikstarten år 1990 till 300 000 år 2000. Därefter har antalet resenärer, trots vissa inkörningsproblem, ökat med de nya tågen, till ca 340 000 under 2001 och ca 380 000 under 2002, se figur nedan.

Figur 10.5 Resandeutvecklingen Ljusdal – Gävle

*Arbetsmarknadssamspelet*

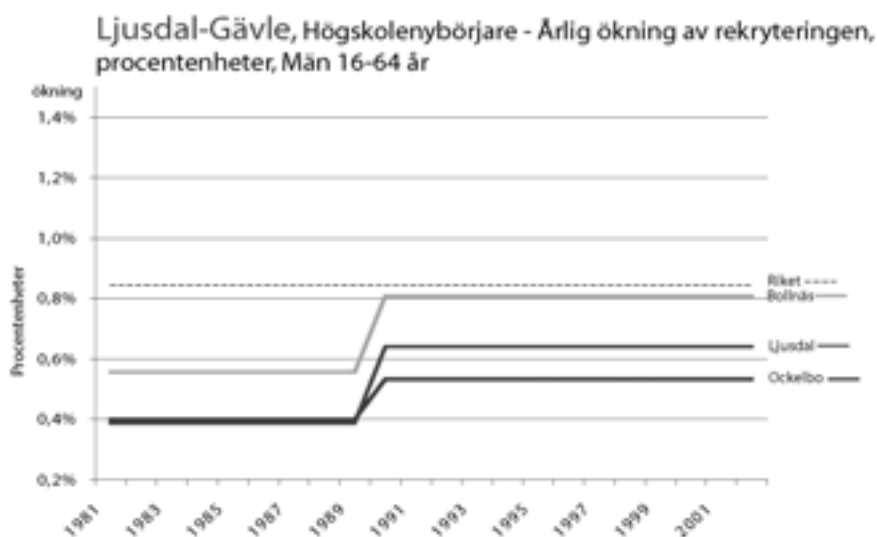
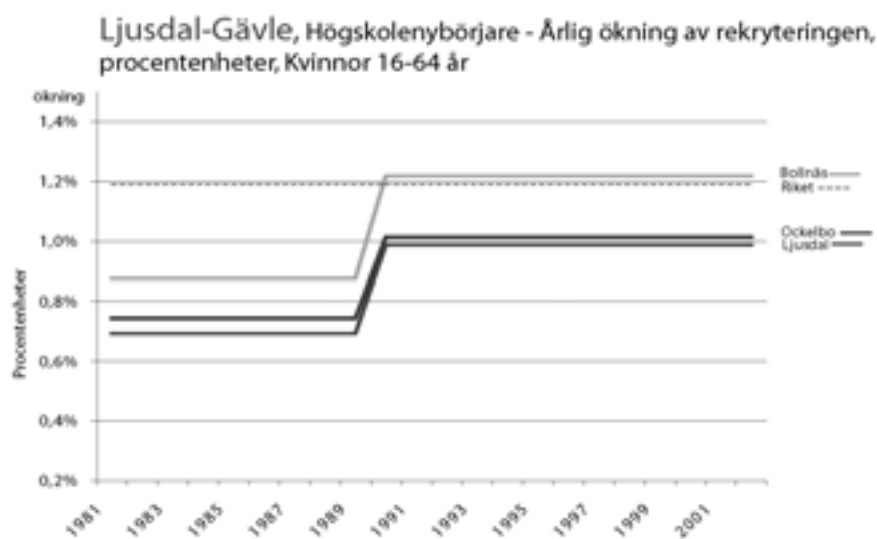
Gävle ligger som brukligt för ett länscentrum bättre än rikssnittet vad gäller förvärvsfrekvens för kvinnor. Dessutom ligger både Bollnäs och Ljusdal över rikssnitt för kvinnor, vilket är ovanligt för periferikommuner. Bollnäs ligger över rikssnitt trots den stora strukturomvandling som skett inom mentalvården, varvid Bollnäs förlorat ca 700 arbetstillfällen. Strukturomvandlingen har balanserats dels av utflyttning, dels av ökad utpendling och dels av att

ersättning av arbetstillfällena tillkommit, som innebär att antalet arbetstillfällena för kvinnor faktiskt ökat marginellt från 1994 till 2002. Möjligheterna till ökad utpendling och ökningen av antalet arbetstillfällena trots den stora strukturomvandlingen inom vården kan till en inte oväsentlig del tillskrivas de goda kommunikationer som uppnåtts med X- tågen. För män ligger förvärvsfrekvenserna i Ljusdal och Bollnäs strax under rikssnitt, men torde ha legat klart sämre ifall tågtrafiken saknats, eftersom detta skulle ha inneburit sämre lokaliseringsförutsättning för näringslivet, sämre rekryteringsförutsättningar och sämre förutsättning för balansering av arbetsmarknaderna.

Kompetensförsörjning

Gävleborgs län har av tradition haft bristfällig tillgänglighet till högre utbildning inom dagspendlingsrestid och har därigenom haft otillräcklig rekrytering till högre utbildning och relativt sett ännu sämre rekrytering av högre utbildade till arbetsmarknaderna. Regionaltågtrafiken Ljusdal- Bollnäs- Ockelbo- Gävle har underlättat rekryteringen till högre utbildning, främst genom att dagspendling blivit möjlig för fler, men också genom att tillgängligheten till hemorten förbättrats för dem som valt att flytta för högre utbildning. Till följd av förbättrad rekrytering till högre utbildning och att fler kunnat bo kvar på hemorten under studietiden blir rekryteringen av högre utbildade till arbetsmarknaderna successivt bättre, se figur 10.6. Ljusdal och Bollnäs har i särskilt hög grad förbättrat rekryteringen av högre utbildade kvinnor till sina respektive arbetsmarknader.

Figur 10.6 Rekrytering till högre utbildning för kvinnor respektive män i Ljusdal efter tillkomsten av X-tåget (Variationer mellan åren utjämnade).



Befolkningsförändringar

Liksom för landet i övrigt har periferikommunerna i Gävleborgs län minskat i befolkning från 1994 till 2002. Samtidigt har Gävle, liksom flertalet av länscentra i landet, ökat i befolkning. Under det senast året har Bollnäs och grannkommunen Ovanåker förlorat särskilt mycket i befolkning, vilket bland annat kan hänföras till pågående strukturomvandlingar inom mentalvården och den somatiska vården. Utan regionaltågstrafiken skulle det ha varit svårare att skaffa ersättningsarbetstillfällen och utflyttningen skulle sannolikt ha varit betydligt större.

Bergslagspendeln Ludvika – Västerås

Detta exempel har varit svårare att analysera och dra slutsatser från på grund av ofullständig statistik. Brist på resandestatistik är ett generellt problem för kollektivtrafiken som påtalas även i andra kapitel i utredningen, se kapitel 17.1.7.

Allmänt om Bergslagspendeln

Länstrafikbolagen i Västmanland och Dalarna har sedan 1989 bedrivit regional tågtrafik, Bergslagspendeln, på sträckan Ludvika-Smedjebacken-Fagersta-Västerås, vilken numera ingår i det geografiskt vidare trafikeringskonceptet "Tåg i Bergslagen". I inledningen nyttjades X-10 tåg, men fr. o m sommaren 2001 trafikeras Bergslagspendeln med Reginatåg med 14 dubbelturer per dygn på delsträckan Fagersta – Västerås. Delsträckan Ludvika – Fagersta trafikeras med fyra dubbelturer per dygn och turerna går vidare till Västerås med den totala restiden 104 minuter.

Antalet resenärer

Antalet resenärer på Bergslagspendeln har utvecklats från 97 000 år 1989 till ca 450 000 år 2000 och har därefter med de nya tågen, trots betydande inkörningsproblem, ökat till 480 000 under 2001–2002. Denna tågtrafik bedöms ha en betydelsefull roll för den regionala funktionen. Restiderna med Bergslagspendeln är dock inte lika konkurrenskraftiga mot buss och bil som X-trafiks regionaltåg.

Arbetsmarknadssamspel

Flertalet bergslagskommuner har av tradition låga förvärvsfrekvenser för kvinnor och restidsavstånden till starka arbetsmarknader för kvinnor är i många fall alltför långa. Med Bergslagspendeln är det dock möjligt att nå från Fagersta till Västerås på under 1 timme, vilket innebär att strategiskt viktiga pendlingsflöden utvecklats i denna resrelation, ca 90 kvinnor och ca 85 män. Från Västerås till Fagersta pendlar ca. 30 kvinnor och 55 män. Hallstahammar och Surahammar som ligger närmare har betydande pendlingsflöden till/från Västerås främst med bil och buss.

Jämfört med Dalabanan har sysselsättningen utvecklats något bättre i orterna längs Bergslagsbanestråket, som har tidtabell och taxsystem, som är bättre anpassade till arbetspendlingsresande. Tågtrafiken på Dalabanan går i SJ:s regi och har tidtabell anpassad för det interregionala resandet och har dessutom ingen taxesättning som fungerar för arbetspendling. Sala har fått en stark förbättring fr.o.m. 1997, vilket till stor del torde bero på att Västmanlands länstrafik förlängde den så kallade Salapendeln Västerås – Sala att gå hela sträckan till/från Uppsala, vilket gav Sala dagspendlingsmöjlighet till två starka, kompletterande arbetsmarknader.

Rekrytering till högre utbildning

Rekryteringen till högre utbildning har stegvis förbättrats genom att tillgänglighet tillgodosetts med tågtrafik till/från utbildningsorterna. För Sala kan urskiljas en påtaglig förbättring, när tågtrafiktillgänglighet skapades till det högre utbildningsutbudet i Uppsala.

Direktbuss Piteå – Luleå tekniska universitet*Allmänt*

Norrbottens län verkar för förbättrad kompetensförsörjning, genom att underlätta utbildningspendling med särskilda busslinjer från Piteå, Kalix och Boden till Luleå tekniska universitet. Dessa linjer etablerades 1996, 1998 respektive 1998. Direktbusslinjerna från Piteå till universitet tar 50–65 minuter, beroende på vilka orter

som betjänas på vägen. Detta kan jämföras med att det tidigare krävdes 90 minuter via omstigning i centrala Luleå.

Resandeutveckling

Resandet med universitetsbussarna Piteå – Luleå blev första året nästan 40 000 studenter per år och stabiliserade sig därefter vid ca 50 000 resor per år. En svag minskning har noterats läsåren 2000/2001 och 2001/2002 i konsekvens med en svagt minskad total rekrytering till universitetet. Sammantaget kan sägas att direktbussystemet fungerar mycket kundanpassat och att det har utlöst ett betydande resande till/från den strategiskt viktiga målpunkten Luleå tekniska universitet. Detta visar också tydliga avtryck i den regionala funktionen, se nedan.

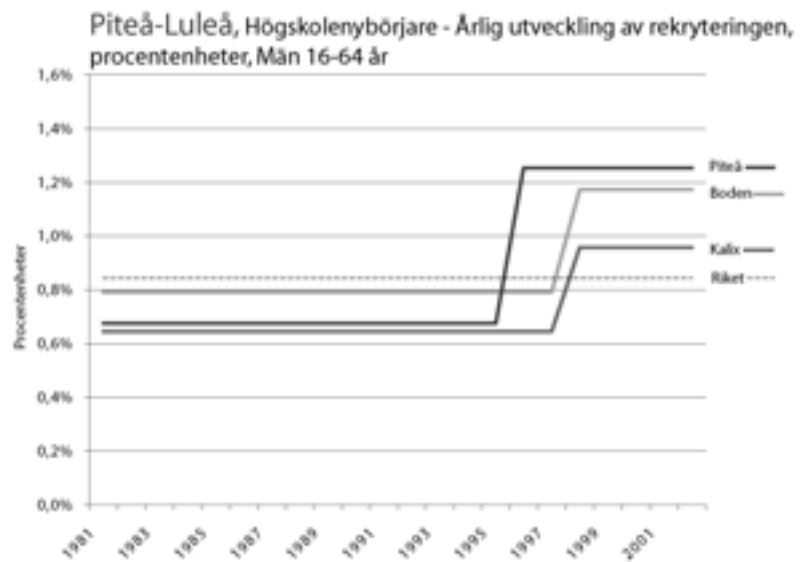
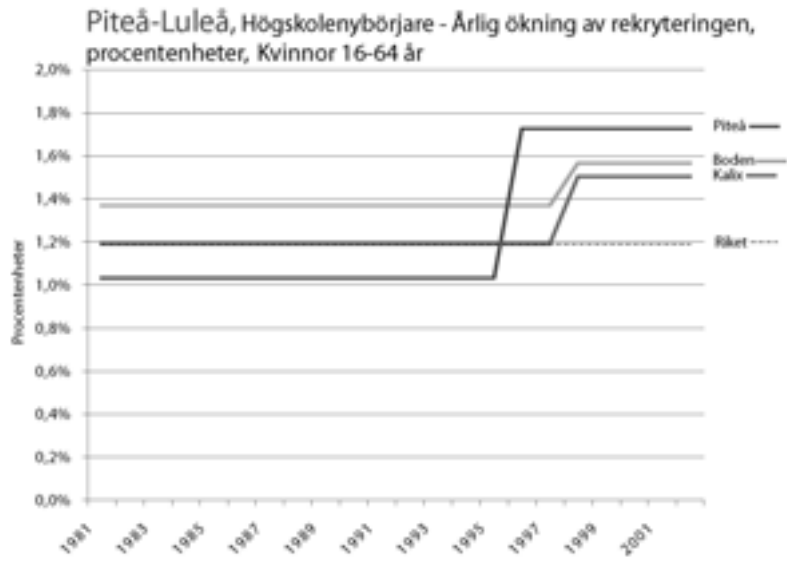
Sysselsättning

Förvärvsfrekvenserna för Piteå hade under periodens inledning en utveckling något svagare och i slutet av perioden en något bättre utveckling än rikstrenden. Detta kan till del hänföras till den förbättrade rekryteringen till högre utbildning i slutet av perioden börjat ge utslag i förbättrad rekrytering av högre utbildade i hemkommunen.

Kompetensförsörjning

Andelen högre utbildade i regionen är relativt hög. Luleå ligger klart över rikssnittet för kvinnor och strax över rikssnittet för män. Piteå ligger strax under rikssnittet för kvinnor och två steg under rikssnittet för män, vilket jämfört med andra kommuner i motsvarande geografiska läge i landet är förhållandevis bra. Rekryteringen till högre utbildning är numera mycket god, särskilt för kvinnor. Piteå ligger här högt över rikssnitt. Piteå ligger också över rikssnittet för män. Den höga rekryteringen kan särskilt för kvinnor och i viss grad även för män tillskrivas den goda tillgänglighet som direktbusstrafiken skapat till Luleå tekniska universitet, se figur 10.7.

Figur 10.7 Rekrytering till högre utbildning i Piteå efter direktbussarnas införande



Slutsats

Exemplen ovan visar att kraftfulla satsningar på regional kollektivtrafik såväl tåg som busstrafik kan ge stora effekter på sysselsättningen, övergång till högre utbildning och kompetensförsörjning. Dessa effekter beaktas inte fullt ut i samhällsekonomiska kalkylmetoder som de i praktiken används idag.

10.6.4 Sammanfattning av hur en kraftfull satsning på regional kollektivtrafik kan påverka de transportpolitiska målen

Möjliga effekter på de transportpolitiska målen av en kraftfull satsning på regional tågtrafik och busstrafik:

Tillgängligheten ökar

- till breddade arbets- och utbildningsmarknader
- mellan företagsmarknader
- till ett brett utbud av kultur och övriga fritidsaktiviteter
- till attraktiva turismområden

Miljö

- Överföring av trafik från bil till främst tåg vilket leder till att koldioxidutsläppen minskar

Regional utveckling

- Större samverkande regioner uppnås med ökad differentiering och dynamik. Detta innebär att de strukturella obalansproblemen kan reduceras.
- Effektivare nyttjande av befintliga samhällsinvesteringar vilket är till nytta för flertalet kommuner som förlorar befolkning och för det begränsade antal storstads- och universitetsorter som ska hantera stora befolkningsökningar.
- Minskad sårbarhet för skärpta miljö- och resurshushållningskrav. Regionen kan fortsätta att fungera vad gäller tillgång till arbetsplatser, utbildning, service och genom att betydande biltrafikflöden kan föras över till den kollektiva trafiken.

Transportkvalitet

- Korta restider, ökad turtäthet och förbättrad tillförlitlighet

Jämställdhet

- Kvinnors tillgänglighet till ett brett utbud av arbetstillfällen ökar påtagligt. Samtidigt ökar tillgängligheten till utbildning och till ett brett utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. Sammantaget ökar valmöjligheterna och livskvaliteterna, vilket innebär att förbättrade flyttnetton och på sikt även födelsenetton kan uppnås. Detta överbryggas ett påtagligt strukturellt problem för flertalet av landets regioner.

Trafiksäkerhet

- Ökningen av trafikarbetet på väg kan dämpas och i vissa regioner kan minskning uppnås. Härigenom kommer långsiktigt stora trafiksäkerhetsvinster att uppnås.

11 Fördelningseffekter av kollektivtrafiken

Kommitténs slutsatser

Kollektivtrafiken har en fördelningspolitisk profil. Ungdomar, kvinnor, personer utan inkomst, personer utan bil, boende i flerfamiljshus, hushåll med minst tre personer använder kollektivtrafiken i högre grad än andra. För dem står oftast ej heller något alternativ färdssätt till buds. Därför är en bra kollektivtrafik högst väsentlig för dessa grupper.

Kostnaderna för kollektiva resor är av marginell betydelse för stora delar av befolkningen. Totalt används mindre än 1 % av medelinkomsten till kollektivt resande. Genomsnittet döljer dock avsevärda skillnader mellan olika grupper med avseende på inkomst och nyttjande av kollektivtrafiken. Vissa grupper som tex. ungdomar använder cirka tio gånger så stor del av sin inkomst till kollektiva resor. Kvinnor använder dubbelt så stor andel av sin inkomst på kollektivtrafiken som män gör. För en ensamstående med två hemmavarande barn i gymnasieåldern och alla behöver periodkort, så kan kostnaden för kollektiva resor bli uppemot en femtedel av nettoinkomsten.

De grupper som är mest benägna att ändra sitt resbeteende vid förändringar i taxor eller utbud är de som har alternativ dvs. möjlighet att använda bil. De som ej har något alternativ tvingas avstå från att resa om taxor eller utbud försämras kraftigt.

Den relativa kostnaden för trafiken är högre i större tätorter än i mindre tätorter och glesbygd. Ägartillskottet (kr/pkm) är däremot cirka fem gånger så högt i landsbygdstrafik som i trafik i större tätorter. Fördelningen av ägartillskott gynnar de som bor och verkar i lands- och glesbygd.

Kommitténs förslag

- Lämplig myndighet ges i uppdrag att utveckla bättre metoder för att bedöma fördelningseffekter av olika åtgärder i kollektivtrafiken. Fördelningseffekter ska bedömas i samband med analyser av samhällsekonomi och samhällsnytta.

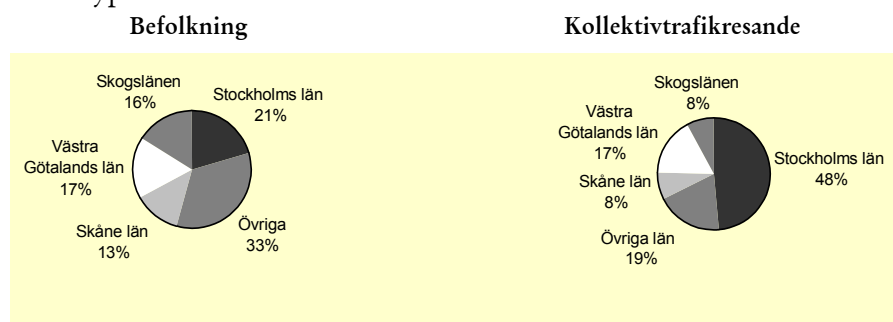
11.1 Nyttjande av kollektivtrafik

I detta avsnitt belyses hur mycket kollektivtrafiken används av olika grupper. Det bygger på en underlagsrapport av Inregia.¹ Vi studerar hur antalet kollektiva resor beror av vem man är (ålder och kön), var och hur man bor, hur mycket man tjänar och om man har bil.

Geografisk fördelning

Kollektivtrafiken används främst av befolkningen i storstadsregionerna. Stockholms län har en femtedel av rikets befolkning men står för hälften av alla resor med kollektiva färdmedel.

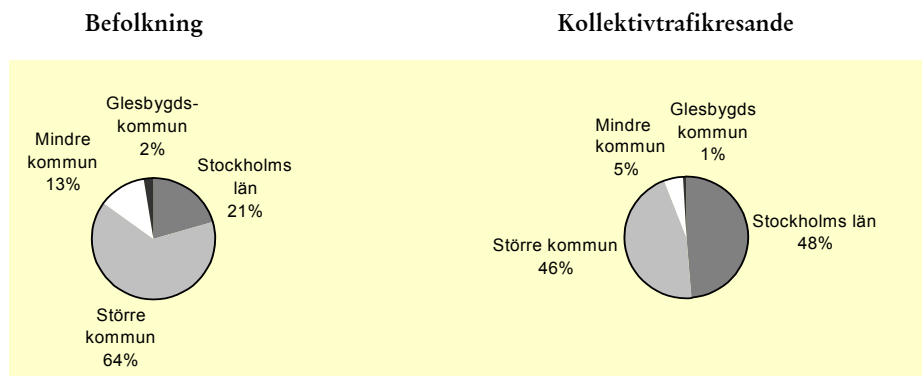
Figur 11.1 Fördelning av befolkning och antal kollektiva resor per länstyp.



Att kollektivtrafikresandet främst sker i storstadsregionerna och i större kommuner bekräftas även när kollektivtrafikresandet bryts ner på kommungrupper. Endast en mindre andel av alla resor sker i mindre kommuner och i glesbygdskommuner.

¹ Sandberg m.fl., 2003. Kollektivtrafikens fördelningseffekter. Inregia.

Figur 11.2 Befolkningens och kollektivtrafikresandets fördelning per kommun



Fördelning på kön

Kvinnor använder kollektivtrafiken i högre grad än män. Kvinnor står för cirka 57 % av alla kollektiva resor och männen står för reserande 43 %. Annorlunda uttryckt gör kvinnor cirka 33 % fler kollektiva resor än vad män gör. Relationen mellan mäns och kvinnors kollektiva resande är relativt lika oavsett länstyp, även om en viss tendens finns att män reser mer likt kvinnor i mer befolkningstäta länstyper. Mer än en fjärdedel av alla resor med kollektivtrafik i landet görs av kvinnor i Stockholms län.

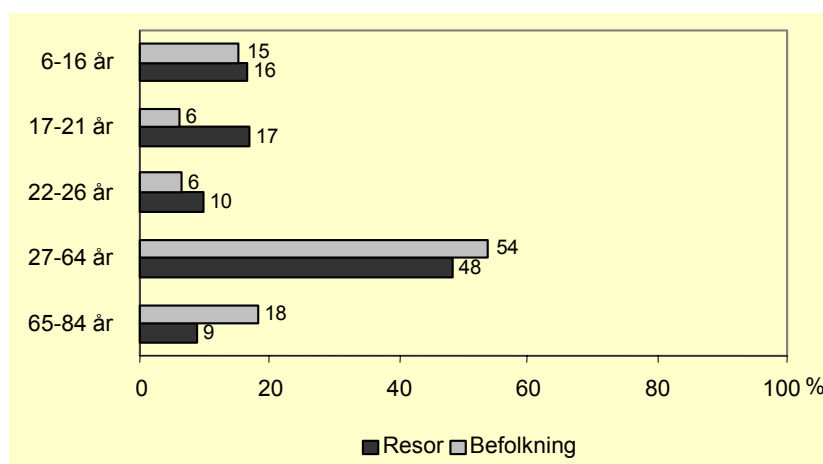
Tabell. 11.1 Andelen kollektiva resor fördelade på kön och länstyp

Län	Män	Kvinnor	Totalt
Stockholms län	21	27	48
Övriga län	8	11	19
Västra Götalands län	7	10	17
Skogslänen	3	5	8
Skåne län	3	5	8
Totalt	43	57	100

Fördelning på ålder

Ungdomar mellan 17 och 21 års ålder utgör 6 % av befolkningen men står för hela 17 % av alla resor med kollektiva färdmedel. Motsatt bild gäller ålderspensionärerna som står för 18 % av befolkningen men endast 9 % av antalet resor.

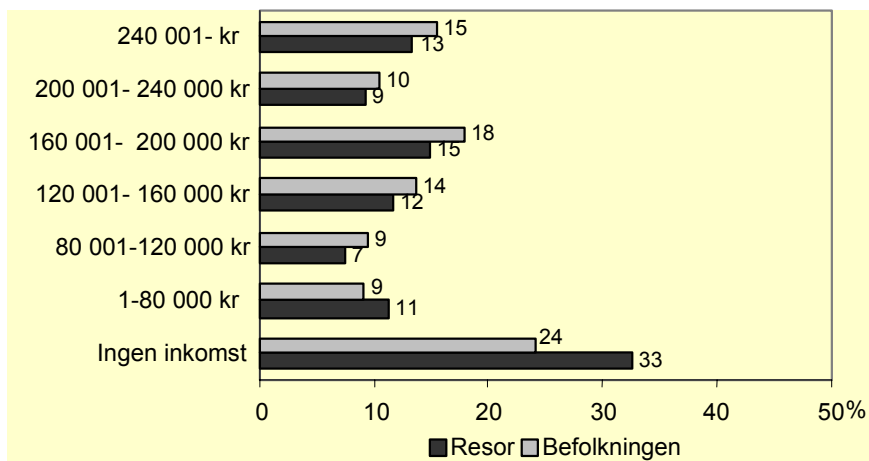
Figur 11.3 Kollektivtrafikresandets fördelning över ålder samt åldersfördelningen 2001-12-31 bland befolkningen över 6 år

*Fördelning på inkomst*

Personer utan inkomst, dvs. framför allt barn och ungdomar, reser kollektivt i högre grad än övriga grupper. De utgör en fjärdedel av befolkningen och gör en tredjedel av alla resor med kollektivtrafiken. Om vi bortser från dessa och de som tjänar mindre än 80 000 kr om året så är det kollektiva resandet mycket lika fördelat i olika inkomstklasser. Man kan nästan säga att inkomsten inte spelar någon roll för det kollektiva resandet, åtminstone inte om man tjänar minst 80 000 kr per år. De som avviker är sannolikt barn och ungdomar under 21 år och deltidsarbetande.

Samtidigt vet vi att den ekonomiska utvecklingen betyder väldigt mycket för hur det kollektiva resandet utvecklas, eller snarare hur bilägandet och biltrafiken utvecklas. Ju högre ekonomisk tillväxt desto högre andel biltrafik.

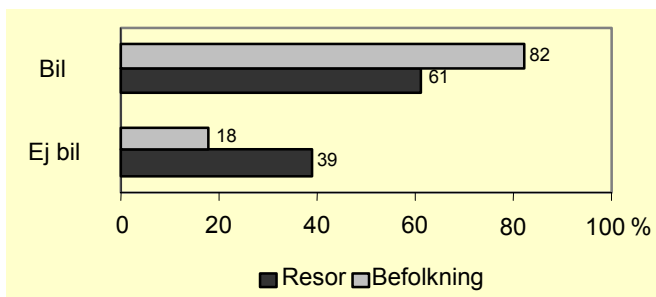
Figur 11.4 Kollektivtrafikresandets respektive befolkningens fördelning över inkomstklasser



Bilnehav

Knappt 20 % av befolkningen har inte tillgång till bil. Denna grupp använder inte oväntat kollektivtrafiken i högre grad i förhållande till sin andel av befolkningen än de som har tillgång till bil.

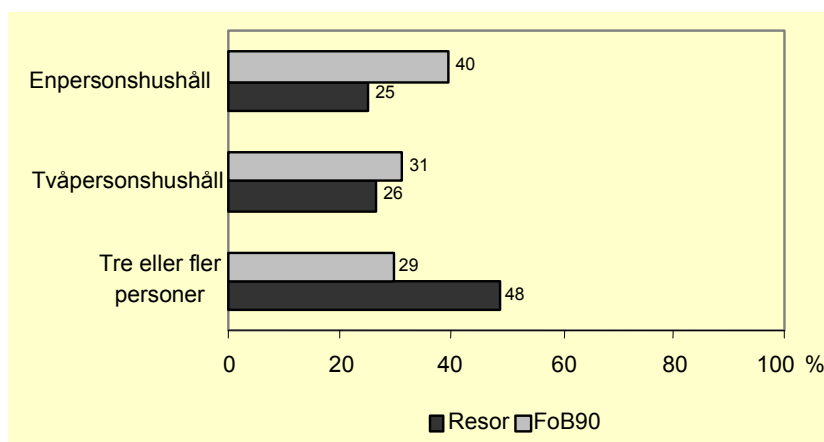
Figur 11.5 Andelen kollektiva resor och befolkning fördelade efter biltillgång



Hushållsstorlek

Enpersonshushållen utgjorde 1990 hela 40 % av hushållen, men utförde endast en fjärdedel av alla kollektiva resor. Istället är det hushåll bestående av tre eller flera personer som främst använder kollektivtrafiken. Denna grupp utgjorde 1990 knappt 30 % av alla hushåll, men står för närmare hälften av alla resor med kollektiva färdmedel. Detta beror förmodligen till stor del på att det är många 17–21 åringar som bor i dessa hushåll. Ovan konstaterades att denna grupp stod för 17 % av alla resor med kollektiva färdmedel, men att de samtidigt utgör endast 6 % av befolkningen över sex år.

Figur 11.6 Andel kollektiva resor och befolkning fördelade på hushållsstorlek (FoB90)



11.2 Andel av inkomsten som spenderas på kollektivt resande.

Detta avsnitt handlar om hur stor del av inkomsten olika grupper av befolkningen använder till kollektivt resande. Medelinkomsten avser inkomst före skatt och är beräknad på uppgifter från åren 2000–2001. Medelinkomsten är beräknad som snitt på alla inkomster oavsett om man åker kollektivt eller inte. Priset för månadskort/30-dagarskort avser tätort och år 2002. I Väster-norrlands län finns inga månads- eller 30-dagarskort. Därför har ett pris uppskattats utifrån antalet kollektivresor gjorda av boende i länet.

I genomsnitt använder svenskarna mindre än 1 % av sin inkomst till att resa med kollektiva färdmedel. Kvinnor använder ungefär dubbelt så hög andel till kollektiva resor än vad män gör. Det är dels en avspiegling av att kvinnor åker mer kollektivt än vad män gör samt att de har en lägre genomsnittlig inkomst.

Boende i Stockholms län, använder dubbelt så stor del av inkomsten till kollektiva resor jämfört med boende i resten av landet. Det förklaras av att både utbudets och resandets omfattning är mycket större än i landet i övrigt. Lägst är andelen i Skåne län. Fördelningen mellan män och kvinnor är relativt lika i hela landet.

Tabell 11.2 Andelen av medelinkomsten som används till kollektivt resande per kön och län

Län	Man	Kvinna	Samtliga
Stockholms län	1,02	2,06	1,43
Övriga	0,37	0,82	0,55
Västra Götalands län	0,39	0,76	0,54
Skogslänen	0,35	0,76	0,52
Skåne län	0,22	0,51	0,33
Riket	0,5	1,05	0,72

Ungdomar lägger en större andel av sin medelinkomst på kollektivt resande än äldre. Barn, dvs. 6–16 år, antas i beräkningarna inte själva stå för kostnaden för sitt resande. Deras föräldrar (27–64-åringar) antas stå för deras utgifter.

Tabell 11.3 Andelen av medelinkomsten som används till kollektivt resande per ålder

Ålder	Andel av medelinkomst (%)
17-21	7,47
22-26	1,13
27-64	0,60
65-84	0,60
Samtliga	0,72

Personer utan tillgång till bil lägger en nästan tre gånger så stor andel av sin inkomst på kollektivresor, jämfört med personer som har tillgång till bil.

Personer som bor i flerbostadshus använder kollektivtrafiken i högre grad än de som bor i villa eller radhus. Sex av tio resor med kollektiva färdmedel görs av personer bosatta i flerbostadshus. De lägger nästan dubbelt så stor andel av sin inkomst på kollektivresor, jämfört med personer som bor i villa. Det förklaras bland annat av att kollektivtrafikutbudet i områden i flerfamiljshus i regel är bättre än i villaområden, samtidigt som bilinnehavet och medelinkomsten i regel är lägre.

Icke-förvärvsarbetande lägger en mer än fyra gånger så stor andel av sin inkomst på kollektivresor jämfört med förvärvsarbetande personer.

Tabell 11.4 Andelen av medelinkomsten som används till kollektivt resande efter bildisposition, boendeform och förvärvssituation.

Livssituation	Andel av medelinkomst (%)		
	Ja	Nej	Samtliga
Disponerar bil	0,59	1,61	0,72
Bor i villa/radhus	0,57	0,98	0,72
Förvärvsarbetar	0,46	2,01	0,72

Boende i hushåll bestående av minst tre personer lägger en större andel av sin medelinkomst på kollektivt resande än övriga kategorier. Detta förklaras av att i hushåll med tre eller fler personer finns ett eller fler barn, vars kollektiva resor betalas av de vuxna. Minst lägger de som bor i tvåpersonshushåll.

Tabell 11.5 Andelen av medelinkomsten som används till kollektivt resande per hushållsstorlek

Hushållsstorlek	Andel av medelinkomst (%)
En person	0,78
Två personer	0,53
Tre personer eller fler	0,86
Samtliga	0,72

Kostnaderna för kollektiva resor är av marginell betydelse för befolkningen som helhet. Totalt används mindre än 1 % av medelinkomsten till kollektivt resande. Genomsnittet döljer dock avsevärda skillnader mellan olika grupper. Ungdomar använder cirka tio gånger så stor del av sin inkomst till kollektiva resor. Kvinnor

använder dubbelt så stor andel av sin inkomst på kollektivtrafiken som män gör. Siffrorna avspeglar skillnader i både nyttjande och inkomst.

Dessa siffror är dock just genomsnitt utan hänsyn tagen till att andelen människor som faktiskt använder kollektivtrafiken är mycket olika i olika delar av landet. En låginkomsttagare, med 160 000 kr i årsinkomst, som betalar 8 000 kr per år i avgifter för periodkort använder cirka 7 % av sin nettoinkomst till kollektiva resor. Om personen dessutom är ensamstående med två hemma- varande barn i gymnasiet som också behöver månadskort, så kan kostnaden uppgå till en femtedel av nettoinkomsten.

11.3 Ägartillskottens fördelning

Ett annat sätt att betrakta de fördelningspolitiska aspekterna på kollektivtrafiken är att se hur de s.k. ägartillskotten tillfaller olika grupper av befolkningen. Ägartillskotten är de årliga resurser som ägarna, kommuner och/eller landsting, ställer till trafikhuvudmännens förfogande för köp av kollektivtrafik.

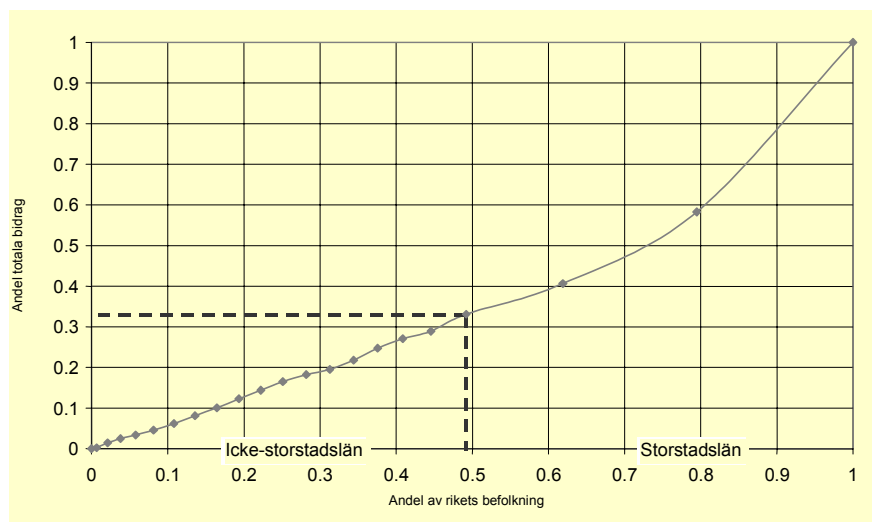
År 2001² var kostnaden för den regionala och lokala kollektivtrafiken totalt i landet ca 18 miljarder kr. Det genomsnittliga ägartillskottet var 42 % av kostnaderna. Tillskottet varierar mellan länen, från 29 % i Kronobergs län till 60 % i Västernorrlands län. (Jämför även kapitel 5.9)

Fördelning av ägartillskottet på befolkningen

Med den statistik som finns att tillgå kan man endast redovisa hur ägartillskottet är fördelat på befolkningen geografiskt. I figur 11.7 redovisas hur ägartillskottet och befolkning fördelas på länen. Länen är sorterade efter storlek på befolkningen med de minsta länen först. De tre storstadslänen, som har hälften av rikets folkmängd står för två tredjedelar av de samlade ägartillskotten. Bidraget per invånare i storstadslänen är således större per capita än i resterande län.

² All statistik som används i detta avsnitt är hämtad från SLTF: s Branschstatistik 2001.

Figur 11.7 Fördelning av ägartillskott jämfört med fördelning av folkmängd i länen



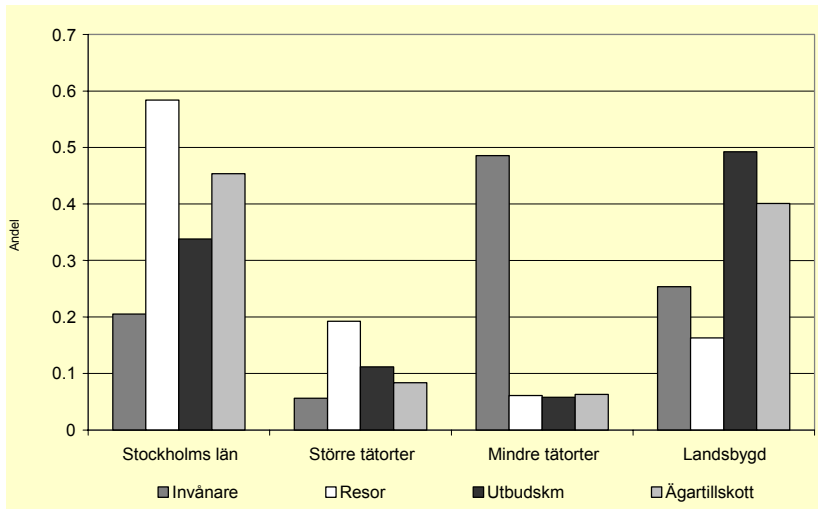
Ägartillskott per ortstyp

I förhållande till folkmängden är ägartillskottet stort i Stockholms län och på landsbygden och mycket litet i mindre tätorter. I dessa mindre tätorter, med högst 80 000 invånare, bor dock nästan hälften av Sveriges befolkning. Trots detta har de endast cirka en tjugondel av antalet kollektiva resor, utbudskilometer och ägartillskott. I dessa städer går och cyklar man i stor utsträckning. Sannolikt är det så att en del av det utbud som finns i landsbygdsstapelns också betjänar befolkningen i många små tätorter.

Om man summerar värdena för mindre tätorter och glesbygd och jämför summorna med värdena för Stockholms län kan man konstatera att befolkningen är tre till fyra gånger så stor, att antalet utbudskilometer är cirka 60 % större, att ägartillskotten är lika stora men att resandet är cirka 60 % mindre än i Stockholms län.

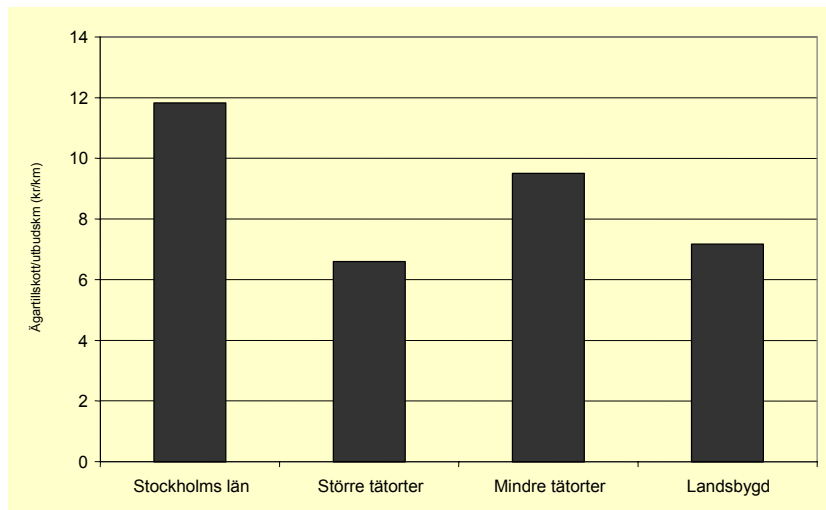
Om man istället summerar värdena för Stockholms län och glesbygden kan man konstatera att hit allokeras cirka 85 % av allt ägartillskott och samma andel av antalet utbudskilometer. Det innebär att alla tätorter däremellan, med sammantaget cirka 53 % av landets befolkning, endast står för 15 % av det totala utbudskilometrarna och dito ägartillskott.

Figur 11.8 Fördelning av invånare, resor, utbud och ägartillskott per ortstyp



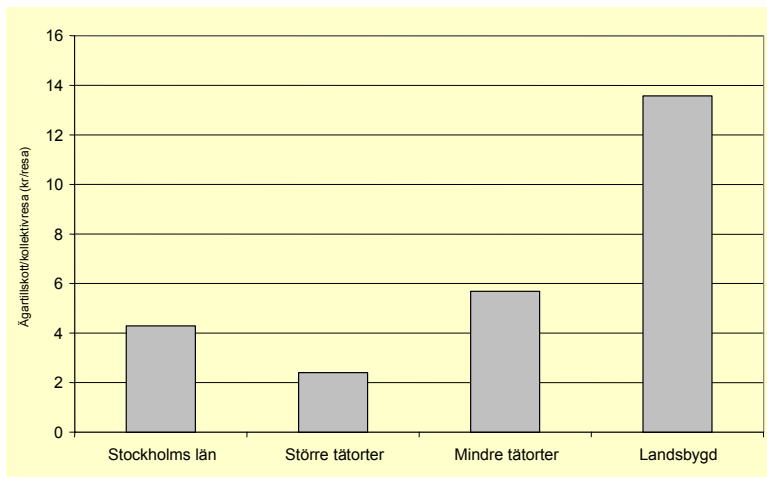
Ägartillskott per utbudskilometer

Ägartillskottet per utbudskilometer är störst i Stockholms län med nära 12 kr per utbudskilometer och minst i större tätorter med drygt 6 kr.

Figur 11.9 Ägartillskott per utbudskilometer efter ortstyp*Ägartillskott per kollektivtrafikresa*

Ägartillskotten är störst till resenärer på landsbygden och minst till de större tätorterna. På landsbygden är ägartillskottet nästan 14 kr per resa medan den endast är drygt 2 kr i större tätorter. Med detta mått satsas mest på resenärer i glesbygd.

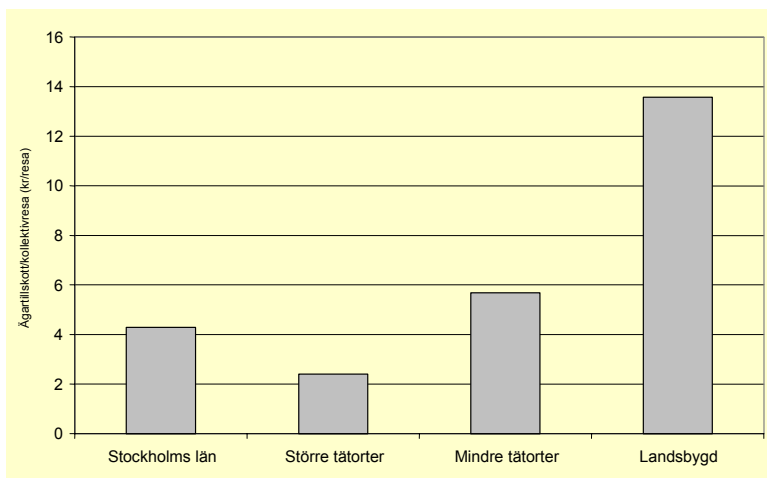
Figur 11.10 Ägartillskott per kollektivresa i kronor efter ortstyp



Ägartillskott per personkilometer (transportarbete)

En annan bild får man om man tittat på hur ägartillskottet fördelar sig per personkilometer på de olika ortstyperna. Vi kan konstatera att med detta mått satsas det mest på de mindre tätorterna.

Figur 11.11 Ägartillskott per transportarbete (personkilometer) och ortstyp

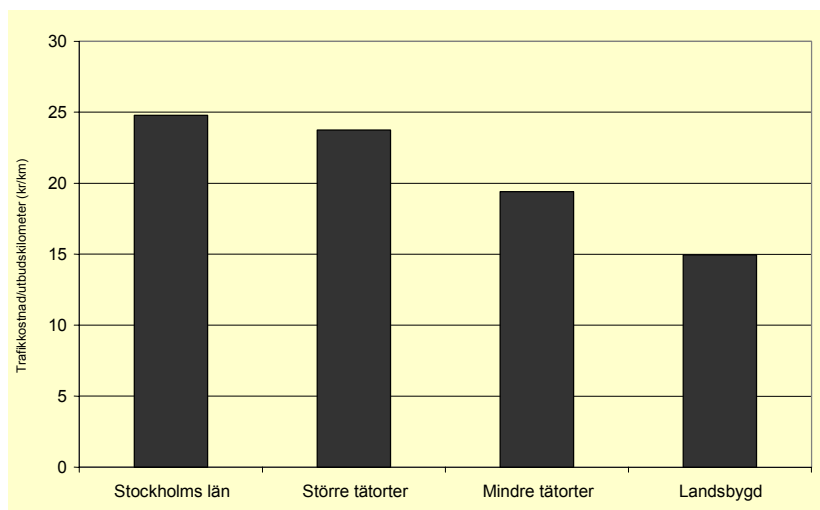


11.4 Trafikkostnader per ortstyp

I figur 11.12 redovisas trafikknudnaden per utbudskilometer i olika tätortstyper. Trafikkostnaden per utbudskilometer avtar med tätortsstorleken. I de större tätorterna är det mer kapacitetsstarka och därmed kostnadskrävande system som behövs.

Att kostnaden är lägre på landsbygden och i mindre orter beror också på att medelhastigheten är högre, vilket leder till en lägre tidsberoende kostnad per kilometer.

Figur 11.12 Trafikkostnad per utbudskilometer efter ortstyp

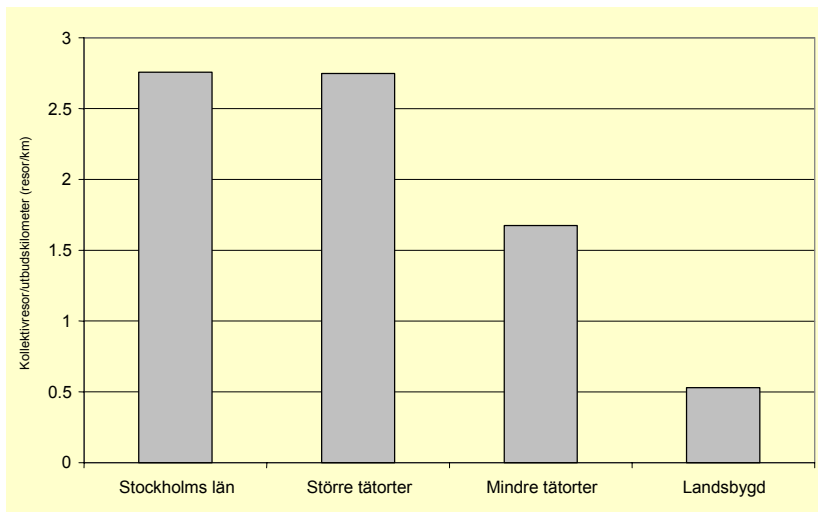


11.5 Antal resor per utbudskilometer respektive ägartillskott för olika ortstyper

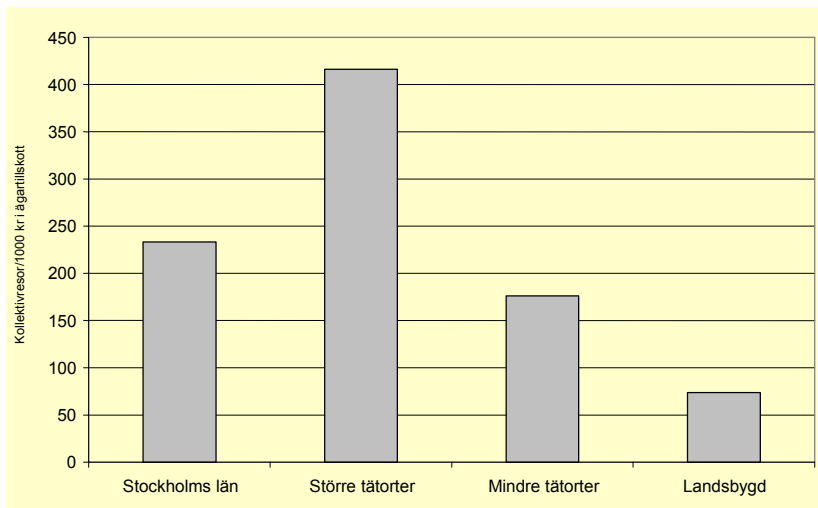
I figur 11.13 redovisas antal resor per utbudskilometer per ortstyp. Detta mått säger något om kapacitetsutnyttjandet. Egentligen skulle ett mer relevant mått ha varit passagerarkilometer per utbudskilometer, men statistiken är ofullständig. I Stockholms län och i tätorter med mer än 80 000 invånare är kapacitetsutnyttjandet detsamma, medan mindre orter och framförallt landsbygden har mycket lägre utnyttjande. Detta speglar framförallt den glesare befolkningsstrukturen.

Störst antal resor per ägartillskott har man i större tätorter och minst på landsbygden.

Figur 11.13 Antal resor per utbudskilometer i olika tätorter



Figur 11.14 Antal resor per 1 000 kr i ägartillskott

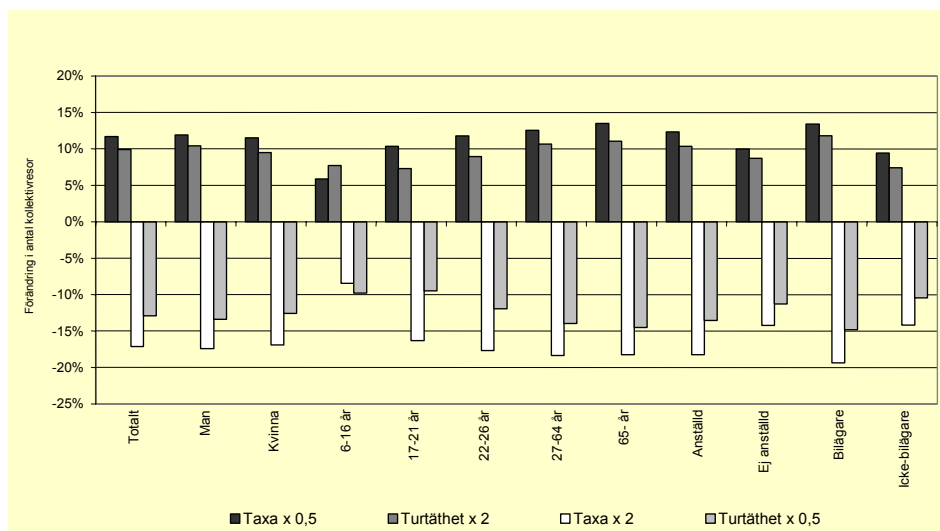


11.6 Effekter på det kollektiva resandet av förändringar i taxor och utbud

Vad innebär det för kollektivresandet i olika grupper om man kraftigt ökar/minskar kollektivtrafikens omfattning och taxor? Hur priskänsliga är de olika grupperna?

I analysen har prognosverktyget Sampers regionala modell för Mälardalen använts. Eftersom det allmängiltiga i resultaten kan diskuteras avstår vi ifrån att redovisa de resultat som har geografisk innebörd och fokuserar istället vad förändringarna betyder för olika grupper. Förändringarna av taxa och turtäthet är orealistiskt stora, men valda för att få resultat, som "slår igenom" hos olika grupper. Nivåerna på förändringarna ska inte ses som förslag till åtgärder. Resultaten visar i första hand i vilken riktning förändringarna sker och hur olika effekter förhåller sig till varandra. Ett visst förbehåll bör enligt författarna även uttalas för att modellen underskattar skillnader i olika gruppers beteende. Vidare underskattar modellerna omfördelning mellan kollektivtrafik och bil. Det är även svårt att jämföra effekterna av en sänkt taxa med effekterna av en förbättrad turtäthet, och uttala sig om vilket alternativ som ger störst effekt, eftersom kostnaderna för att genomföra dessa förbättringar är okända. Sett till hela Mälardalen är reaktionen hos de olika grupperna (undantaget åldersgruppen mellan 6 och 16 år) något större vid förändringar av taxa än av turtäthet. Analysen sammanfattas i figur 11.15.

Figur 11.15 Förändring av antal resor i Mälardalen, vid förändring i taxa och utbud (vardagsmedeldygn)



Med undantag för pensionärer är det genomgående den ekonomiskt starkaste gruppen som ändrar sitt resande mest vid de förändringarna inom kollektivtrafiksystemet vi har analyserat. Förändringarna ger en marginell effekt på totalt antal resor med samtliga färdmedel. De effekter i form av ökat eller minskat kollektivresande som vi kan se förklaras därför huvudsakligen omfördelning av färdmedelsandelar.

Bilen är det "starkaste" alternativet till kollektivtrafiken, men även andelen gång- och cykelresor påverkas. Bilen som alternativ förklarar även varför de ekonomiskt starkare grupperna i större utsträckning påverkas av förändringarna. Möjligheten att utnyttja bil som alternativ till kollektivtrafik är en återkommande förklaring till skillnaderna vid samtliga jämförelser mellan de olika grupperna. Bilen ger resenären möjlighet att välja bort det kollektiva färdmedlet vid försämringar.

Även om resultaten visar att förändringar av taxan ger större effekt än motsvarande förändringar av turtätheten är det svårt att dra några slutsatser om vilken åtgärd som är "bäst" då kostnadsnivåerna för förändringarna är svåra att uppskatta. Vi kan däremot göra jämförelser mellan olika grupper och se hur de reagerar på förändringarna. Förhållandet mellan turtäthet och taxa är med ett par undantag ungefär det samma för de olika grupperna.

Förändringar i kollektivt resande hos kvinnor och män

Modellresultatet visa att män reagerar kraftigare än kvinnor på förändringar inom kollektivtrafiken. Män har som grupp högre inkomst och gör längre resor än kvinnor. Båda dessa faktorer gör bil som färdmedel mer attraktivt för män. Män har därmed ett lägre motstånd för att byta färdmedel från kollektivtrafik. Vid t.ex. höjd taxa och/eller lägre turtäthet kommer män därmed i större omfattning än kvinnor övergå till att resa med bil. Om däremot taxan sänks och/eller turtätheten förbättras finns det en större grupp icke-kollektivresenärer inom den manliga gruppen som kan lockas över till kollektivtrafiken.

Förändringar i kollektivresande hos olika åldersgrupper

Frånsett pensionärerna följer åldersgrupperna de mönster vi sett i övriga jämförelser – den ekonomiskt starkaste gruppen påverkas mest av förändringar i kollektivtrafiken. En förklaring till pensionärernas känslighet är att de som grupp inte har samma behov av att resa som andra grupper, vilket gör att de har lägre månadskostnader för resandet. Det motverkar effekten av inkomstskillnader jämfört med övriga grupper. Pensionärer har lättare att ändra sitt resmönster när nya förutsättningar ges.

Förändringar i kollektivresande hos förvärvsarbetande respektive icke-förvärvsarbetande

De som förvärvsarbetar reagerar kraftigare än de som inte förvärvsarbetar på såväl positiva som negativa förändringar inom kollektivtrafiksystemet. Förvärvsarbetande är i högre grad beroende av att resa och påverkas därför i större utsträckning av förändringar. Samtidigt som beroendet av att resa är starkt hos de förvärvsarbetande, har de tack vare sin starkare ekonomi i större utsträckning bilen som alternativ till det kollektiva resandet. Det ger sig uttryck i en större känslighet för förändringar.

Förändringar i kollektivresande hos bilägare respektive ej bilägare

Bilägares kollektivresande påverkas i högre utsträckning än icke-bilägares vid såväl positiva som negativa förändringar inom kollektivtrafiksystemet. Den huvudsakliga förklaringen är naturligtvis tillgången till bil som alternativ till kollektivtrafiken. Resultaten från simuleringarna visar tydligt bilens betydelse vid val av färdmedel och antyder samtidigt svårigheten att öka det kollektiva resande enbart genom insatser inom kollektivtrafiksystemet.

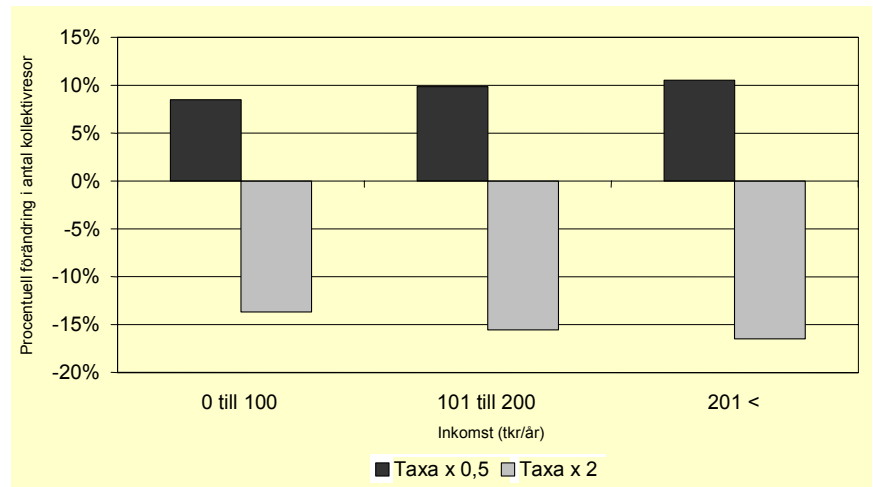
Förändringar i kollektivresande för olika inkomstgrupper

Simuleringarna visar på förhållandevis små förändringar av kollektivt resande vid en jämförelse mellan olika inkomstnivåer. Vi har i tidigare jämförelser sett betydelsen av bilinnehav och anställning som variabler. I dessa jämförelser är skillnaderna mellan den ekonomiskt starkare och den ekonomiskt svagare gruppen tydliga. Det finns därför anledning att misstänka att modellen underskattar betydelsen av inkomst som variabel vid val av färdmedel.

Samtidigt vet vi att det finns andra variabler som motverkar de skillnader vi kan förvänta oss till följd av grupperns olika inkomstnivå. Vi vet t.ex. att Stockholms län har den högsta inkomstnivån i landet samtidigt som såväl bilinnehav som innehav av körkort i Stockholms län är lågt jämfört med riket i övrigt. Detta i kombination med ett väl utbyggt kollektivtrafiksystemet gör att kopplingen mellan inkomstnivå och kollektivt resande inte är lika tydlig som i övriga län.

När Stockholms län lyfts ut och modellresultaten för övriga län i Mälardalen redovisas separat blir effekten av inkomst något tydligare.

Figur 11.16 Förändrat kollektivt resande på inkomstklasser i Mälardalen exklusive Stockholms län



12 Fysisk planering och kollektivtrafik

Kommitténs bedömning

Kommittén bedömer att den fysiska planeringen på lång sikt har en avgörande inverkan på möjligheterna att åstadkomma en attraktiv och effektiv kollektivtrafik. Det behövs en bättre samverkan mellan samtliga berörda aktörer på nationell, regional och kommunal nivå. De olika planerna på dessa olika nivåer behöver samordnas bättre. För att åstadkomma denna samverkan och samordning behövs mer kunskaper men också förändringar i lagstiftningen.

Kommitténs förslag

- Trafikhuvudmännen bör utarbeta en långsiktig Strategisk plan samt ställa ut den för synpunkter från alla berörda intressenter och låta ägarnas fullmäktige behandla den (12.3).
- Den fysiska planeringen på regional nivå måste etableras respektive förstärkas för att samordning skall kunna ske med infrastrukturplaneringen och kollektivtrafikplaneringen (12.3).
- Kommunerna bör ta fram trafikslagsövergripande planer samordnade med översiktsplaneringen som kan utgöra ett underlag för dialog med THM:s strategiska planer (12.3).
- Kommunerna bör ge THM möjligheter att tidigt medverka i den fysiska planeringen och i den projektering av lokala trafikanläggningar, som direkt eller indirekt påverkar kollektivtrafiken. (12.4).
- Såväl i kommuner som hos THM måste medarbetarna få den kompetens om sambanden fysisk planering – kollektivtrafik som krävs för samarbetet dem emellan. Utbildningen av planerare på högskolenivå bör innehålla moment om sambandet fysisk planering – kollektivtrafik (12.6).

- Trafikhuvudmännen bör i samråd med kommunerna pröva olika former för ökat kommunalt ansvar för en fysisk planering som är gynnsam för den lokala kollektivtrafiken (12.7).
- I de fall kommunen väljer att exploatera områden, som trafik-huvudmannen – åtminstone inledningsvis – inte kan ge en rimlig service inom tillgänglig budget, kan THM erbjuda trafikförsörjning under förutsättning av att kommunen och/eller byggherren bidrar till driftskostnaderna (12.7).
- Synliggör kollektivtrafiken som ett legitimt intresse i Plan- och bygglagen, väg- och järnvägslagarna, i den nationella investeringsplaneringen och i länsplanerna (12.8).
- Synliggör kollektivtrafikens aktörer i sektorsplaneringen, investeringsplaneringen och ange i Huvudmannalagen att trafik-huvudmannen i erforderlig utsträckning skall delta i den fysiska planeringen (12.8).
- Ställ krav på beskrivning av konsekvenser för kollektivtrafiken i relevant lagstiftning (12.8).

(Särskilt yttrande från c)

12.1 Varför är fysisk planering viktig för kollektivtrafiken?

Den fysiska planeringen har störst betydelse för kollektivtrafiken i tätortsområden men är också viktig på regional nivå och kan i vissa fall också vara av vikt på landsbygden.

Bebyggelseområdets och verksamheters lokalisering samt områdenas och gatunätets utformning är av avgörande betydelse för möjligheterna att åstadkomma en attraktiv och effektiv kollektivtrafik. Det är speciellt viktigt för spårbunden trafik. I kapitel 3 om resenärernas behov visas bl.a. på vikten av kort restid. För att kunna åstadkomma korta restider krävs att busstrafiken ges god framkomlighet i gatunätet.

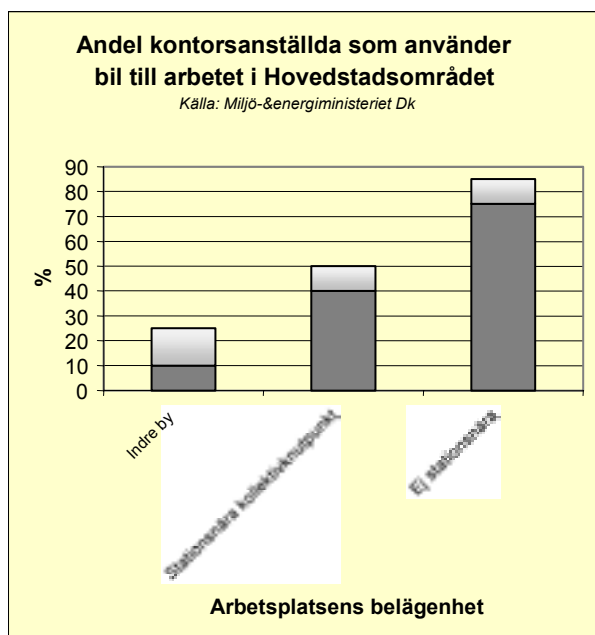
Vi talar alltså här om att kollektivtrafiken behöver beaktas mer i planeringen på såväl regional som kommunal och områdesnivå.

På regional nivå är det främst lokaliseringen av viktiga målpunkter och bostadsområden som är viktig. Det är alldeles speciellt viktigt för spårbunden trafik. Huvuddelen av dem som idag åker tåg, går eller cyklar till stationen. Det innebär ett upptagningsområde på 1 á 2 km. Inom detta område bör alltså de viktigaste

målpunkterna ligga. Om tågtrafiken skall kunna utöka sitt influensområde krävs, sålunda bättre fungerande matning av attraktiv busstrafik, se vidare t.ex. Lundalänken i avsnitt 12.9. En studie från Köpenhamnsregionen visar att bilresandet varierar starkt med närhet till en pendeltågsstation. Vid stationsnära lokalisering är bilandelen 40–50 % medan den är 75–85 % i andra fall, se figur 12.1.

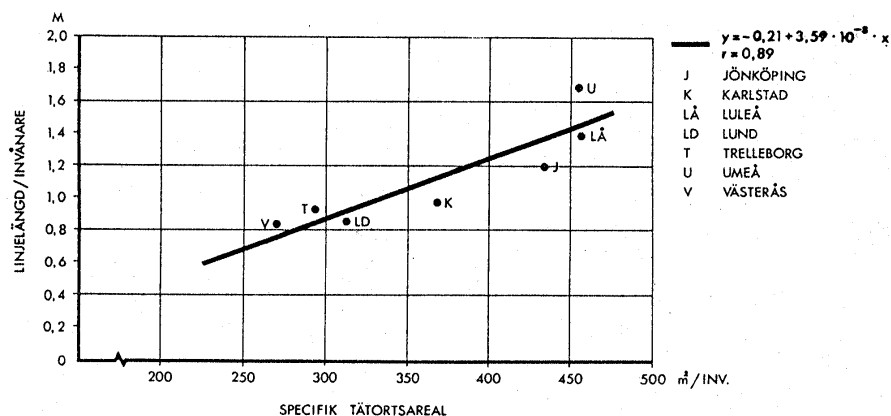
Figur 12.1 Bilanvändning i Köpenhamnsregionen beroende av arbetsplatsens läge

Den ljusa delen av stapeln visar variationsbredden.



På tätortsnivå är såväl täthet som struktur viktigt. Ju tätare bebyggelse desto lättare är det att åstadkomma en väl fungerande kollektivtrafik, se figur 12.2. Som framgår av figuren skiljer sig behovet av linjelängd mellan de tätaste städerna och de glesaste med en faktor 2. Vid samma turtäthet och gångavstånd är det alltså dubbelt så dyrt att trafikera de glesaste städerna som de tätaste.

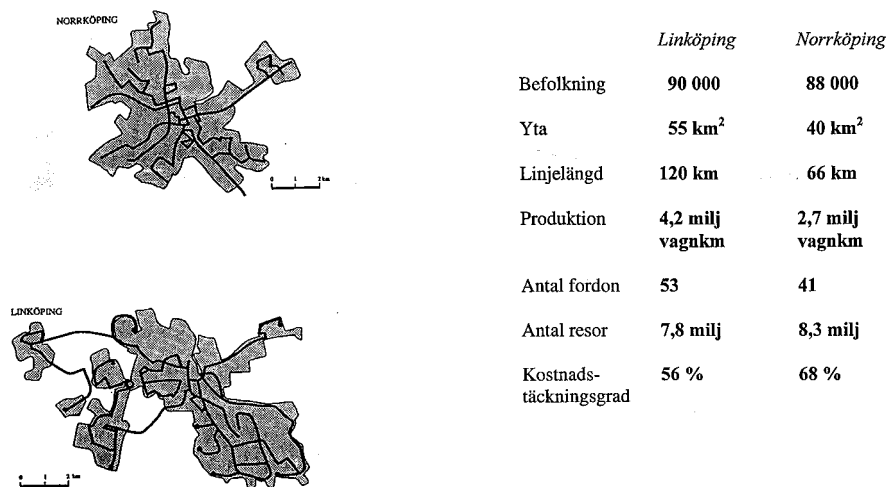
Figur 12.2 Samband mellan bebyggelsens täthet i en stad och behovet av linjelängd



Källa: SOU 1975:48

Även tätortens bebyggelsestruktur har stor betydelse. Teoretiska studier visar att en fingerform är den optimala ur kollektivtrafiksynpunkt. Köpenhamnsregionen planerades länge efter en sådan modell, där "fingrarna" utgjordes av pendeltågslinjerna (S-tågen). I Stockholm strukturerade tunnelbanan staden och har bidragit till ett effektivt system med stort resande. En jämförelse mellan städerna Linköping och Norrköping kan illustrera strukturens betydelse, se figur 12.3. Städerna har ungefär lika många invånare och Norrköping är något tätare men främst varierar bebyggelsestrukturen. I Linköping behövs dubbelt så mycket linjelängd och fler bussar än i Norrköping men i Norrköping sker fler kollektivresor med bättre kostnadstäckningsgrad. Det är naturligtvis många faktorer som styr bebyggelsens lokalisering och den kan självfallet inte bara styras av kollektivtrafikens krav, men en ökad medvetenhet om kollektivtrafiken kan ge stora fördelar.

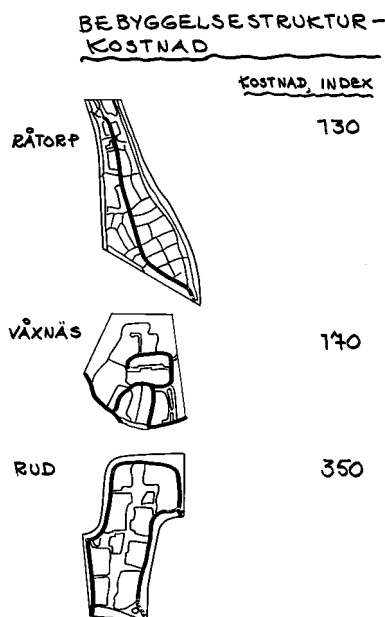
Figur 12.3 En jämförelse mellan linjenäten, trafiken och kostnadstäckningen i Norrköping och Linköping



Källa: Östgötatrafiken

Även på områdesnivå betyder utformningen mycket för kollektivtrafikens attraktivitet och kostnader, se figur 12.4. I figuren jämförs tre områden i Karlstad med hänsyn till hur lång linjelängd som behövs för att täcka områdena med samma gångavstånd. Den ideala formen är en rektangel med linjen centralt. I Råtorp är man nära den ideala formen och har bara 30 % mer linjelängd än den ideala situationen medan man i Våxnäs behöver 70 % mer linjelängd och i Rud behöver man 3,5 gånger mer (om linjen går dubbelriktat i slingan). Linjelängden är ett direkt mått på kostnaden. Slutsatsen är att när man planerar ett nytt område måste man tänka på hur busslinjen skall dras. Det räcker inte bara med att rita in hållplatserna och se till att gångavstånden inte blir för långa. Med hänsyn till tryggheten bör man också tänka på gångvägarna till/från hållplats.

Figur 12.4 Inverkan av områdesform och gatunät på behovet av linjelängd



Källa: SOU 1975:48

12.2 Problem och brister idag

På regional nivå saknas idag i stort sett helt fysisk planering. Det är bara i Stockholmsregionen och någon mån i Göteborgsregionen där det tas fram regionala, fysiska planer. Dessa är dock inte bindande. Trafikhuvudmännen har i allmänhet endast kortsiktiga planer för trafiken. Vägverk och banverk tar fram sina infrastrukturplaner som avser en period på 10–12 år som revideras vart fjärde år. Det finns alltså ingen samordning mellan den fysiska planeringen, infrastrukturplaneringen och kollektivtrafiken på regional nivå.

På kommunal nivå finns översiktsplaner men inte heller dessa är bindande. Översiktsplanen skulle kunna vara ett viktigt instrument för att ta vara på kollektivtrafikens krav. Mycket få kommuner har trafikplaner som underlag för översiktsplanarbetet.

Genomförandet idag av den fysiska planeringen sker helt på kommunens villkor. På regional nivå kan en regionplan eller motsvarande endast utgöra en vägledning för kommunernas översikts-

planering. Ofta är det byggherrens intresse, som leder till lokalisering av bostäder och verksamheter. Här spelar exploateringskostnader och uthyrnings- eller försäljningspriser en större roll än behovet av en god kollektivtrafikförsörjning. Bostäder och arbetsplatser i natursköna områden med närhet till vatten och rekreationsområden är då intressantare än goda kollektivtrafiklägen vid spårtrafikens stationer eller busslinjenätets hållplatser. Här spelar naturligtvis också vägverkets vägplanering in – alla exploateringsområden har som regel tillgång till ett biltrafiknät.

De ansvariga för kollektivtrafiken är idag hänvisade till kommunernas goda vilja att lyssna till deras synpunkter under planeringskedet. Formellt kan man yttra sig över en översiktsplan eller en detaljplan, reellt kommer ett sådant yttrande för sent för att kunna påverka den fysiska planeringen. Det finns naturligtvis kommuner, som har ett förtjänstfullt samarbete med THM, men det är ändå inte alltid, som kollektivtrafiken tillmäts tillräcklig betydelse.

Ett bra exempel är översiktsplanen för Helsingborg, antagen 2002. Planen bygger på att staden utvecklas utifrån en s.k. fingerstruktur (begreppet härstammar från Köpenhamn där man år 1947 presenterade "Skitseforslag till Egnspan for Storkøbenhavn" i form av Fingerbyen). Strukturen baseras på de många järnvägsstråk, som finns i och runt Helsingborg. Man planerar en utbyggnad av bostäder och verksamheter i stationsnära lägen i stationsorterna och får därigenom en flerkärning stadsstruktur med den spårburna kollektivtrafiken som ryggrad. Tunnelbanan i Stockholm är ett annat bra exempel på samordnad bebyggelse- och kollektivtrafikplanering. Andra goda exempel finner man i Jönköping, Lund och Västerås, se vidare 12.9 goda exempel.

I det följande redovisas några exempel där kollektivtrafikens förutsättningar inte beaktats. Ett exempel är Stockholms län där man 1987 beräknade att man inom spårtrafikens influensområde kunde bygga ca 150 000 lägenheter längs de olika bangrenarna och att ytterligare 50 000 lägenheter rymdes inom spårtrafikens tillgängliga kapacitet. Man redovisade också kostnaderna för att trafikförsörja nya bostadsområden. I genomsnitt i regionen skulle en extra buss på en befintlig linje årligen kosta mellan 1 000 och 2 000 kronor per lägenhet (i 1987 års prisnivå). En ny busslinje skulle kosta mellan 3 000 och 7 000 kr/lgh och år. Förhoppningen var att förmå kommunerna att satsa på spårtrafiknära utbyggnader. Så blev dock inte fallet. Istället byggdes Skärgårdsstaden i Åkersberga kommun och Jarlaberg respektive Nacka Strand i Nacka kommun, alla bostads-

områden vid vattnet. I Nacka var avståndet till existerande kollektivtrafik, Saltsjöbanan och busstrafik, 1,5 respektive 1,0 km medan avståndet till Värmdöleden, en sexfältig motorväg, var 500 meter. På motsvarande sätt har utvecklingen i Göteborg lett till att mellan 1970 och 1990 minskade antalet invånare med drygt 100 000 i den spårvägstäta halvcentrala staden

Ovanstående exempel tyder på att kommunerna saknar tillräckliga ekonomiska eller politiska incitament för att lokalisera bostäder och verksamheter i sådana lägen, som möjliggör att områdena betjänas av en god kollektivtrafik. Det räcker uppenbarligen inte med att det finns regionala och kommunala mål att reducera biltrafikens negativa effekter på miljön – mål som bl.a. kan uppnås genom att bilresor ersätts med kollektivtrafikresor. Kanske är det också så att exploatörernas ekonomiska intressen väger tyngre än önskemålen från kollektivtrafikens företrädare.

12.3 Samordnad bebyggelse och transportplanering

Vi inleder med en vision för hur ett planeringssystem skulle kunna vara uppbyggt (hämtat från Ingelström, Lingqvist¹).

¹ Ingelström och Lingqvist. PM om behov av lagändringar m.m. med avseende på behovet att förbättra kollektivtrafikens villkor. 2003-02-14

Tabell 12.1 En vision för planeringsprocessen på olika nivåer

Underlag/ Incitament för planeringsprocess	Planeringsprocess ¹	Prioritering/ budgethantering ²	Inför genomförande
Kommunal vision om stadsutveckling ³	Regionplanering/ regional utvecklings- planering (RUP)§	Kommunal långtidsbudget med åtgärdsplanering på kommunalt vägnät	Detaljplaner
Kommunal transportstrategi ⁴			Arbetsplaner, järnvägsplaner
Nationell inriktningsplanering (sektorsplanering)	Kommunal översiktplanering, inkl. strategier för kollektivtrafik	Nationell transportplanering	Trafik- försörjningsplan
Regional inriktningsplanering			
Regional utvecklingsstrategi			
Strategisk planering hos THM			
	Vägutredningar/ järnvägsutredningar	Regional transportplanering	
	Strategisk plan för kollektivtrafikens utveckling	Regionala tillväxtprogram	

¹ Samordning kan ske enligt t.ex. Vägverks och Boverksrapporten – Samordning för bra vägar

² Samordningskrav mellan transportplanering och Tillväxtprogram finns med i direktiven till tillväxtprogram

³ T.ex. enligt Jönköpingsmodellen

⁴ Enligt Västeråsmodellen, TRAST

Källa: Ingelström och Lingqvist

Underlag eller incitament för att sätta igång en planeringsprocess kan t.ex. vara en kommunal vision för stadens utveckling och/eller en transportstrategi som beskriver mål för kollektivtrafikens utveckling.

Direktiven till inriktningsplaneringen kan också ställa krav på ökad kollektivtrafik och bör resultera i strategier för att tillgodose de transportpolitiska målen på regional respektive nationell nivå.

Inriktningsplaneringen bör inte enbart resultera i framtagning av vägutredningar och järnvägsutredningar utan också beskriva vad som ska prioriteras i dessa utredningar. För att gynna kollektivtrafik ska t.ex. samordning mellan transportslag prioriteras.

Den regionala utvecklingsplaneringen (RUP) bör tillföras en fysisk dimension som i vissa avseenden bör kunna påverka både den kommunala översiktplaneringen samt sektoriella vägutredningar/järnvägsutredningar och THM:s strategiska planer.

THM bör ta fram långsiktiga, strategiska planer förutom de kortsiktiga, trafikförsörjningsplanerna som tas fram idag (oftast endast närmaste året). Dessa långsiktiga planer redovisar målen för kollektivtrafiken, vilka stråk man prioriterar, vilket behov man har

av infrastruktur, terminaler/bytespunkter, framkomlighetsproblem mm. Dessa planer ger ett underlag för dialog vad gäller fördelning av infrastrukturmedel i länet och dialog med kommunerna i deras arbete med fysiska planer och trafikplaner.

Det är framförallt i översiktsplaneringen som samordningen mellan transport- och bebyggelseplaneringen måste stärkas.

Kommunerna bör uppdatera översiktsplanerna så att de kan utgöra ett underlag för dialog med THM. Översiktsplanerna bör innehålla en beskrivning av konsekvenser för kollektivtrafiken. För detta behöver det utvecklas lämpliga mått, se t.ex. 12.9.4. Dialogen underlättas också om kommunerna har kommun- och trafikslags-övergripande trafikplaner. Västerås har t.ex. tagit fram sådana, ett annat exempel är de planer som tas fram i franska städer, se vidare 12.9.

I trafikplanerna kan man t.ex. diskutera mål för kollektivtrafiken i kommunen, hur man skall kunna prioritera kollektivtrafiken i gatunätet, utbyggnad av hållplatser och terminaler, hur man förbättrar säkerheten och tryggheten för kollektivtrafikresenärerna mm. I trafikplanerna är parkering en viktig fråga. I kapitel 3. Resenärernas behov redovisas vilken avgörande betydelse tillgången på parkering och parkeringsavgiften har för färdmedelsvalet.

Större vägutredningar/järnvägsutredningar kan kräva en hantering som mer liknar översiktsplaneringen (jämför Banverkets hantering av Västra Götalandsbanan) medan mindre utredningar snarare blir en följd av översiktsplaneringen.

Nästa ruta i tabellen visar att budgetering och finansiering av transportsystemet på nationell, regional och kommunal nivå måste samordnas. Nuvarande former för transportplanering innefattar samordning på regional och nationell nivå, däremot inte på kommunal nivå. Former behöver därför utvecklas för att kunna hantera även stöd till kommunala objekt (statsbidrag) i den regionala transportförsörjningsplaneringen.

Förslag:

- Trafikhuvudmännen bör utarbeta en långsiktig Strategisk plan samt ställa ut den för synpunkter från alla berörda intressenter och låta ägarnas fullmäktige behandla den
- Den fysiska planeringen på regional nivå måste etableras respektive förstärkas för att samordning skall kunna ske med infrastrukturplaneringen och kollektivtrafikplaneringen

- Kommunerna bör ta fram trafikslagsövergripande planer samordnade med översiktsplaneringen som kan utgöra ett underlag för dialog med THM:s strategiska planer

12.4 Den önskvärda processen vid planering och projektering – region, tätort, område, lokala trafikanläggningar

Den fysiska planering, som innehåller kollektivtrafik i form av linjenät och anläggningar, måste genomföras på fyra geografiska nivåer. Den högsta nivån, regionen, och nästa nivå, tätorten, bör inte avgränsas till de administrativa gränser, som ofta län respektive kommun innebär. Det är istället de gränser, som bestäms av det geografiska områdets arbets- och servicemarknad, som skall vara vägledande för den fysiska planeringens utbredning. Arbetspendlare och servicenäringarnas kunder känner inga gränser vare sig de färdas med bil eller med kollektivtrafik. Även om det kommunala självstyret varken kan eller skall ifrågasättas är det angeläget för varje kommuns politiker och tjänstemän att se till regionens helhet utan att snegla på de kommunala, ekonomiska konsekvenserna. Här har naturligtvis landsting, försöksregioner och länsstyrelse en viktig uppgift, liksom i de övergripande frågorna banverket och vägverket.

I t.ex. Skåne, Västra Götaland, Bergslagen och Mälardalen (Örebro, Sörmland och Västmanland) planerar man kollektivtrafiken i s.k. storregioner. I de båda förstnämnda omfattas storregionen av en trafik huvudman, i de två sistnämnda sker ett samarbete mellan flera trafik huvudmän.

En regional trafikplanering med koppling till den fysiska planeringen krävs även utanför de tre storstadsområdena. THM:s strategiska planering och kommunernas, banverkets och vägverkets översiktliga trafikplaner måste här samordnas. Tyvärr är kravet på trafik huvudmannen endast att redovisa årsvisa trafikförsörjningsplaner. Det finns naturligtvis THM, som också arbetar med långsiktiga, strategiska planer för såväl linjenät som anläggningar. För att kunna samordnas med banverkets och vägverkets långsiktiga planering borde dock alla trafik huvudmän redovisa sina planer på lång sikt. Huvudansvaret för den fysiska planeringen ligger emellertid på kommunerna med sitt planmonopol och som därför måste tillse att THM får de nödvändiga förutsättningarna för att åstad-

komma en attraktiv och effektiv kollektivtrafik. Detta skulle t.ex. kunna ske i form av något kommunalt samverkansorgan.

I den kommunala översiktsplanen och i kommunens alla detaljplaner ges förutsättningarna för kollektivtrafikens möjligheter att bli ett attraktivt färdmedelsval. Här formuleras de mål, som beskriver vad man vill uppnå på lång och kort sikt. Och här fastläggs tidigt de planförutsättningar och de planbestämmelser – bl.a. avseende bebyggelsestäthet – som kommer att styra kollektivtrafiken. För spårtrafiken gäller det lokaliseringen av stationer och angränsande markutrymmen för anslutande busstrafik, pendlarparkeringar etc. För busstrafiken gäller det möjligheterna att erhålla raka och gena linjesträckningar, strategiskt lokaliserade bytespunkter och terminaler samt lämpligt lokaliserade busshållplatser. Men det gäller också gång- och cykelvägar till dessa kollektivtrafikknutpunkter. Ett sätt att tydliggöra kollektivtrafikens betydelse för ett långsiktigt hållbart trafiksystem är att den får en framträdande behandling i den konsekvensanalys, som krävs i översiktsplanen respektive i den miljökonsekvensbeskrivning (MKB), som krävs i detaljplanen.

I vägverkets och kommunernas väg- och gatuplaner grundläggs förutsättningarna för en säker, snabb och bekväm busstrafik. Här gäller det inte bara situationen i fordonet utan framförallt resenärens trygghet och säkerhet som fotgängare till, från och på busshållplatsen/stationen. Snabbheten bestäms av tillåten hastighet, bussens prioritering i trafiksignaler, i gatunätet (t.ex. reserverade körfält), hållplatsernas utformning. Bekvämligheten påverkas av geometrin i nätet och i enskilda korsningspunkter samt utformningen av hållplatserna.

I all denna kommunala planering och projektering måste kollektivtrafikens behov beaktas från allra första början. Det måste ske ett kontinuerligt samarbete – formellt och informellt – mellan de olika intressenterna banverk, vägverk, kommun och trafikhuvudman. Detta samarbete måste inte minst ske mellan politikerna i kommunens olika nämnder samt med politikerna i angränsande kommuner och hos trafikhuvudmannen.

Många gånger inträffar det, på alla nivåer i den fysiska planeringen, att ett förslag till förändring – det kan gälla en ändrad markanvändning, en spårväg genom ett grönområde, en bussgata genom ett bostadsområde, en busslinje på en gata, som tidigare inte haft busstrafik, en ny bussterminal, en flyttad busshållplats osv. – medför ett motstånd från en lokal opinion. Här gäller det att ha

kunskap i beredskap, tid och resurser att försvara förslag, vilka har positiva effekter för ett flertal medan ett fåtal upplever att de drabbas negativt.

Några metoder som kan förstärka kollektivtrafikens roll i den fysiska planeringen kan vara värda att nämnas. En som ofta nämns är den Nederländska planeringsprincipen, även kallad ABC-principen, se vidare 12.9.6. Metoden utvecklades i början av 1990-talet och har använts sedan dess; dock med skilda resultat, vilket främst sägs bero på att ingen känner ansvar för dess uppföljning. Det är en sak att redovisa analysresultat, en helt annan sak att fatta de rekommenderade politiska besluten. Metoden bygger på ett system med tillgänglighetsprofiler för olika typer av verksamheter. När ett företag flyttar eller nyetableras matchas dess transportprofil med för lokaliseringen tänkbara bebyggelseområdets olika tillgänglighetsprofiler. Metoden är enkel att förstå och resultatet av analysen är enkelt att presentera.

En annan metod, som används på en del håll i Sverige, är den s.k. Restidskvotanalysen, se vidare 12.9.4. I denna mäts tillgängligheten med hjälp av restiderna för färd med bil, kollektivtrafik och cykel. Resultatet redovisas sedan som restidskvoten mellan två färdmedel, t.ex. buss/bil, cykel/bil, cykel/buss. Metoden är enkel att förstå och resultatet av analysen är enkelt att presentera. Det finns dock två fallgropar – för det första måste man vara noga med att verkligen mäta restiden från dörr till dörr och för det andra måste man vara observant på att många bilister själva underskattar både restid och kostnad i biltrafiken medan de överskattar tiderna och kostnaderna i kollektivtrafiken, när de gör sitt färdmedelsval.

Förslag:

- Kommunerna bör ge THM möjligheter att tidigt medverka i den fysiska planeringen och i den projektering av lokala trafikanläggningar, som direkt eller indirekt påverkar kollektivtrafiken.

12.5 Hela resan

Idag är sannolikt begreppet "hela resan" väl etablerat bland kollektivtrafikansvariga. "Hela resan" innebär bl.a. att det skall vara enkelt att byta mellan olika färdmedel – utöver THM:s ansvar för enhetlighet mellan olika kollektiva färdmedel avseende taxor, biljettsystem, information etc. måste stationer, hållplatser, bytespunkter

och terminaler lokaliseras och utformas för enklast möjliga byte. Det senare ansvaret ligger främst på kommunerna. Hos dem ligger dessutom ansvaret att få en koppling mellan individuell trafik och kollektiv trafik – "park and ride" för både cyklisterna och bilister, "kiss and ride" för bilpassagerare, angöring för taxi och handikappfordon. Även gång- och cykelförbindelsernas koppling till kollektivtrafiken måste anpassa till kraven för "hela resan".

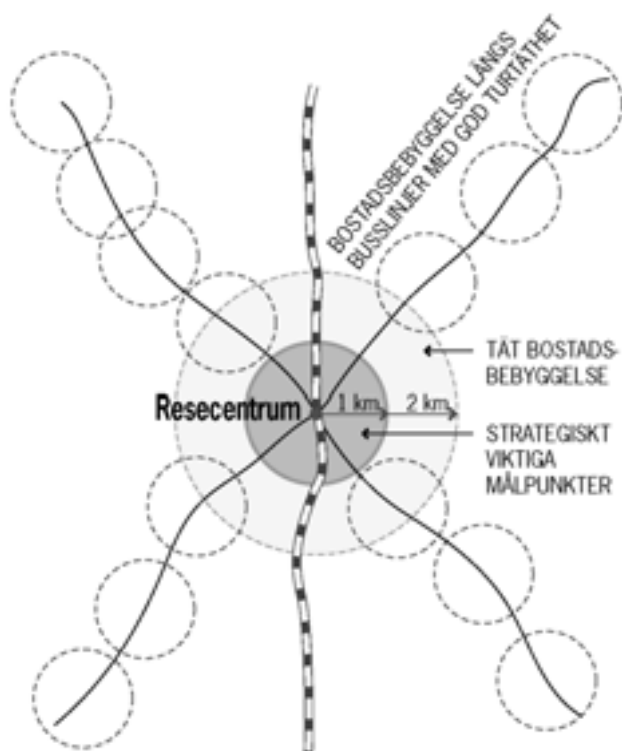
Det är emellertid inte lika självklart att de planeringsansvariga i kommunerna har anammat begreppet "hela resan". I många tätorter har den interregionala tåg- och busstrafiken dålig koppling till den regionala och lokala kollektivtrafiken. Och där de regionala bussarna har sin terminal vid järnvägsstationen är det inte alltid att de lokala bussarna har en bytespunkt där för mer än en enstaka linje. Ibland finns naturligtvis inte de stadsbyggnadsmässiga förutsättningarna för en integrering av flera kollektivtrafikslag i en bytespunkt, men ofta tycks det vara brist på helhetssyn hos de lokala politikerna. Men det finns också exempel på bristande samarbete mellan regionala och lokala kollektivtrafikansvariga.

Lundberg anger i en underlagsrapport² till kommittén följande råd för att hela resan skall fungera smidigt. För de dagliga, regionala resorna är det av särskild stor betydelse med god gång- och cykeltillgänglighet från resecentrum. Erfarenheter från olika pendlingsorter visar att merparten av pendlarna tar sig till och från stationen till fots eller med cykel. Detta innebär att det har stor betydelse att lokaliseringarna för resecentrum och för strategiska funktioner är samplanerat. Gång- och cykelvägarna till och från resecentrum har dessutom mycket stor betydelse, eftersom trafikbarriärer och terrängbarriärer reducerar tillgängligheten till/från resecentrum. Det är dessutom av stor betydelse att busstrafiksystemet smidigt angör resecentrum. Vidare att det finns parkeringsmöjligheter vid resecentrum.

En grundläggande planeringsförutsättning är att resecentrum ligger centralt i staden. I detta resecentrum skall den långväga och regionala kollektivtrafiken sammanstråla med stadens och omlandets övriga trafiksystem, såväl gång-, cykel-, bil- som busstrafik. Hela kollektivtrafikkedjan måste ses i ett sammanhang om det kollektiva resandet skall bli attraktivt och framgångsrikt. Tillgänglighet för alla resenärer är ett viktigt transportpolitiskt mål som måste beaktas i detta sammanhang.

² Lundberg m.fl. 2003. Kollektivtrafikens betydelse för regional utveckling. Infraplan. Tavelsjö

I anslutning till detta resecentrum bör dessutom planeras verksamheter som främjar det kollektiva resandets konkurrenskraft. All planering måste därför ses i ett sammanhang. Den struktur som nu på många håll råder för kollektivtrafik och bebyggelse är inte långsiktigt hållbar. För att uppnå långsiktig hållbarhet krävs en målmedveten samplanering av tågtrafik, övrig kollektiv trafik och bebyggelseutveckling. Strategiskt viktiga målpunkter behöver lokaliseras i bra kollektivtrafiklägen, helst inom gångavstånd från resecentrum. Bekvämt gångavstånd är under ca 500 m och bör inte överskrida 1 km. Tätare bostadsbebyggelse, bör lokaliseras inom cykelavstånd, ca 2 km från resecentrum, eller längs stråk med väl utbyggd kollektivtrafik.



12.6 God kompetens och erforderliga personalresurser hos alla aktörer är en förutsättning för en resultatriktad dialog

Det alltför stora antalet dåliga exempel på hur man i den fysiska planeringen misslyckats med att ge kollektivtrafiken tillräckligt goda förutsättningar för att bli det attraktiva alternativ till biltrafiken, som många politiker talar sig varma för, tyder på att kunskaperna om kollektivtrafik hos tjänstemännen vid kommunernas stadsbyggnads- och gatukontor inte är tillfredsställande. Samtidigt är kunskaperna rörande fysisk planering hos kollektivtrafikens företrädare – såväl politiker som tjänstemän – inte sällan bristfälliga. För att komma tillrätta med detta problem krävs mer utbildning av dagens handläggare och beslutsfattare inom de båda ämnesområdena, både grundläggande och avancerad. För att förbättra situationen för framtiden måste högskole- och universitetsutbildningen ta upp kollektivtrafikens samband med fysisk planering bättre än idag. Högskoleutbildning bland planerarna är önskvärt och här tycks kommunerna vara bättre rustade än de kollektivtrafikansvariga. Här krävs onekligen ett nytänkande och satsning på personalen hos trafikhuvudmännen.

Det är inte bara ökad utbildning som löser dagens problem med bristande förståelse för kollektivtrafikens roll i samhället. För att kunna delta i dialogen rörande kollektivtrafikens utveckling måste kommunens samtliga berörda förvaltningar ha tillräckliga personella resurser. På samma sätt måste trafikhuvudmännen och trafikoperatörerna ha resurser för deltagande i stadsplanearbetet, översiktligt och lokalt samt i projekteringsarbetet på anläggningsnivå.

Arbetet hos THM har under senare år mer och mer inriktats på att sänka driftskostnaderna genom smarta avtal i trafikupphandlingen. Man har sannolikt på flera håll missat den möjlighet till de direkta kostnadsreduceringar, som en effektiv linjesträckning och god framkomlighet för busstrafiken kan åstadkomma. Man har inte heller tillräckligt uppmärksammat de ökade intäkter, som erhålls om en god fysisk planering kan underlätta för nya resenärer att utnyttja kollektivtrafiken.

Förslag:

- Såväl i kommuner som hos THM måste medarbetarna få den kompetens om sambanden fysisk planering – kollektivtrafik som krävs för samarbetet dem emellan. Utbildningen av planerare på hög-

skolenivå bör innehålla moment om sambandet fysisk planering – kollektivtrafik

12.7 Incitament

Underskottsfordelningen kan vara ett problem

THM sammansätts i de flesta regioner av landsting och kommuner, vilka svarar vardera för ca 50 % av bidragen, varvid fördelningen mellan kommunerna beräknas enligt olika modeller. Det finns några undantag: i Stockholms län och i Skåne län svarar landstinget/regionen ensamt för trafikhuvudmannens alla kostnader, i några län svarar kommunerna för kostnaderna för den inomkommunala trafiken (den så kallade Gävleborgsmodellen) och några städer svarar helt för den lokala trafiken.

De system med landsting, som täcker 100 % eller kommuner, som mer eller mindre schablonmässigt täcker 50 % och landstinget resterande 50 % av kollektivtrafikens underskott ger inte kommunerna något ekonomiskt incitament till för kollektivtrafiken positiva åtgärder. Om en kommun bekostar åtgärder, som minskar kollektivtrafikens driftskostnader och/eller ökar dess intäkter genom ett ökat antal resenärer, delas vinsten inte mellan den aktuella kommunen och landstinget utan mellan alla kommuner och landstinget kan minska sina bidrag till THM.

Morötter för en bättre samordning

- Utökade möjligheter till statsbidrag, t.ex. för attitydpåverkan och för att ta fram transportstrategier för städer eller stadsregioner som visar hur kollektivtrafiken kan samordnas med markanvändningsplanering (enligt t.ex. fransk modell).
- Statsbidrag även till kommunala investeringar för kollektivtrafik.
- Större del av infrastrukturmedlen öronmärkta för kollektivtrafik.
- Planeringshandböcker och planeringshjälpmedel etc. för att t.ex. bedöma grad av hur väl kollektivtrafikens intressen tillvaratagits (t.ex. restidskvot).

Piskor

- Ökade statliga krav på förekomst, innehåll och aktualitet avseende regional och kommunal fysisk planering, t.ex. krav på regionplan i utpekade regioner, krav på konsekvensbeskrivningar avseende kollektivtrafiken i översiktsplanen, villkor för markanvändning t.ex. avseende parkeringsnormer i centrala lägen (jämför Hollands ABC-metod) etc.
- Preciserade statliga krav på infrastrukturplaneringen avseende krav på underlag och konsekvensbeskrivningar av kollektivtrafikens förutsättningar, krav på att förbättra kollektivtrafikens konkurrenskraft etc.
- Ökad grund för statliga ingripanden i kommunal planering p.g.a. bristande mellankommunala hänsynstaganden, statliga krav på att kollektivtrafikens intressen beaktats i infrastrukturplaneringen.
- Om kommuner väljer att exploatera områden som är svåra att kollektivtrafikförsörja bör det vara möjligt att, åtminstone under en inledningsperiod, för THM att få driftskostnaderna täckta.

Förslag:

I de fall kommunen väljer att exploatera områden, som trafik huvudmannen – åtminstone inledningsvis – inte kan ge en rimlig service inom tillgänglig budget, kan THM erbjuda trafikförsörjning under förutsättning av att kommunen och/eller byggherren bidrar till driftskostnaderna

12.8 Lagstiftningsfrågor

Detta avsnitt bygger på en underlagsrapport från Peggy Lerman, Lagtolken.³ De konkreta förslagen till förändringar i lagtexter återfinns i bilaga 4.

Planeringens funktion som styrmedel är kopplad till fysiska företeelser; områden, strukturer, noder. Tillräckliga ytor i lämpligt läge kan följaktligen skapas och hållas fria, men kvalitéer som hör ihop med verksamheten (trafikeringens periodicitet, samverkan mellan trafikslag, underhåll etc.) kan inte styras. I första hand är det kommunal planering enligt plan- och bygglagen liksom sektorerens infrastrukturplanering (lagar för väg resp. järnväg) som ger

³ Peggy Lerman, 2003. Kollektivtrafik och planering. Regler och beslutssystem. Lagtolken. Nättraby

styrning via fysisk planering. Det finns emellertid indirekta styr-
möjligheter genom att koppla fysisk planering till annan slags pla-
nering. Denna indirekta styrning kan vara väl så verkningsfull. Det
finns därför anledning att bedöma även hur fysisk planering kan
verka via annan slags planering, t.ex. investeringsplanering (natio-
nella planer och länsplaner enligt regeringsförordningar) och tra-
fikförsörjningsplaner (lagreglerad).

Kollektivtrafiken måste synliggöras

En grundläggande förutsättning för att kollektivtrafiken ska kunna
tas upp i olika planeringsprocesser, är att den syns som ett giltigt
intresse bland den mängd intressen som planering har att hantera.
Kollektivtrafiken som begrepp syns emellertid inte i regler om
fysisk planering (eller annan planering). Den får tolkas in i "god
trafikmiljö, ändamålsenliga strukturer av kommunikationsleder,
trafikförsörjning och samfärdsl". Kollektivtrafik uppfattas därmed
inte alltid som ett självständigt eller beaktansvärt allmänt intresse.
Det minskar förutsättningarna för att dess behov ska uppmärk-
sammats i tillräckligt hög grad. Med enkla kompletteringar i de inle-
dande reglerna för plan- och bygglagen liksom sektorslagarna för
väg och järnväg, skulle emellertid kollektivtrafikens status som all-
mänt intresse kunna bekräftas och aktörernas kunskap kunna tas
till vara.

Kollektivtrafikens aktörer måste in i planeringsprocessen på ett tidigt stadium

Aktörerna är i och för sig tillåtna att delta i processerna redan idag,
men de döljs under allmänna begrepp som "andra särskilt berörda".
Genom att intresset namnges i reglerna, blir även dess aktörer syn-
liga och en efterfrågad dialogpart. Uppgiften för kollektivtrafikens
aktörer att delta i och bidra till den fysiska planeringen behöver
också synliggöras, främst för kollektivtrafikens huvudaktör trafik-
huvudmannen. Det kan göras i reglerna om trafikförsörjningsplan.
I de fall aktiebolag ska fullgöra uppgiften, kan ägarna dessutom
behöva understryka betydelsen av samhällsansvaret att bidra i pla-
neringen. Det ligger i linje med bolagens grundläggande uppgift att
skapa effektiva förutsättningar för sin verksamhet. Nästa steg för

att aktivera fysisk planering som styrmedel handlar om att få gehör för kollektivtrafikens behov. Tidigt verksamma aktörer är då en första nyckelfråga. Det är mycket större möjlighet att bidra till en samlat bra lösning genom att beskriva behoven som planeringsförutsättningar i tidiga skeden, jämfört med att kritisera konsekvenserna vid remissen av ett lagt förslag. Kollektivtrafikens aktörer behöver därför prioritera planeringsprocessernas tidigaste skeden. Det finns redan regler om samråd för program, förstudier etc. som möjliggör detta och aktiveringen handlar istället om information om möjligheter och attityder.

Tydliga konsekvensbeskrivningar

Tydliga konsekvensbeskrivningar är nästa nyckelfråga för att kunna få behoven beaktade. Det finns redan regler om konsekvensanalyser i planeringsprocesser och om konsekvensbeskrivningar inför beslut. Inget hindrar att analyserna omfattar även inverkan på kollektivtrafikens funktion. Om aktörerna själva kan förklara vilka (fysiska) förutsättningar som behöver skapas, vilka åtgärder som ger betydande negativa konsekvenser, hur kollektivtrafiken kan minska andra negativa konsekvenser etc., så ökar det avsevärt möjligheten att kollektivtrafiken i praktiken uppfattas i tillräcklig grad av beslutsfattarna. Kollektivtrafiken kan därför ha stor nytta både av att utveckla metoder för konsekvensanalys med avseende på trafiken och att delta i planeringsprocesserna med aktörer som är kunniga om såväl trafik som planering.

Intresset för kollektivtrafiken kan förstärkas med hjälp av befintliga regler i flera olika lagar, som direkt och indirekt rör fysisk planering. Det finns t.ex. en möjlighet för länsstyrelsen att kräva redovisning i en miljökonsekvensbeskrivning för infrastruktur. Vägverket kan då förpliktas att t.ex. utreda nyttan av att satsa på kollektivtrafik istället för ny väg. Det synliggör nyttan av kollektivtrafik redan under planeringen av projektet (objektet). Motsvarande regel för investeringsplanering och annan planering kunde både synliggöra de fysiska strukturerna istället för enskilda objekt och visa nyttan av kollektivtrafik. Detta är ett sätt att bekräfta de politiska förväntningarna på kollektivtrafikens och planeringens ömsesidiga betydelse för välfärd och god miljö.

Ett annat exempel där befintliga regler kan användas för att förstärka intresset för kollektivtrafik är miljö kvalitetsnormer. Exem-

pelvis innebär normer om kväve att transportmedel som ökar halten i luft, inte kan tillåtas i t.ex. centrala delar av Stockholm eller på vissa infarter till Göteborg efter 2005. Åtgärdsprogram som nu utvecklas av länsstyrelserna ska ta upp alla lämpliga åtgärder som behövs för att normerna ska klaras. Kollektivtrafiken är rimligen ett väsentligt hjälpmedel för samhället att klara normerna i tid.

Brist på tvärsektoriella planer på regional nivå

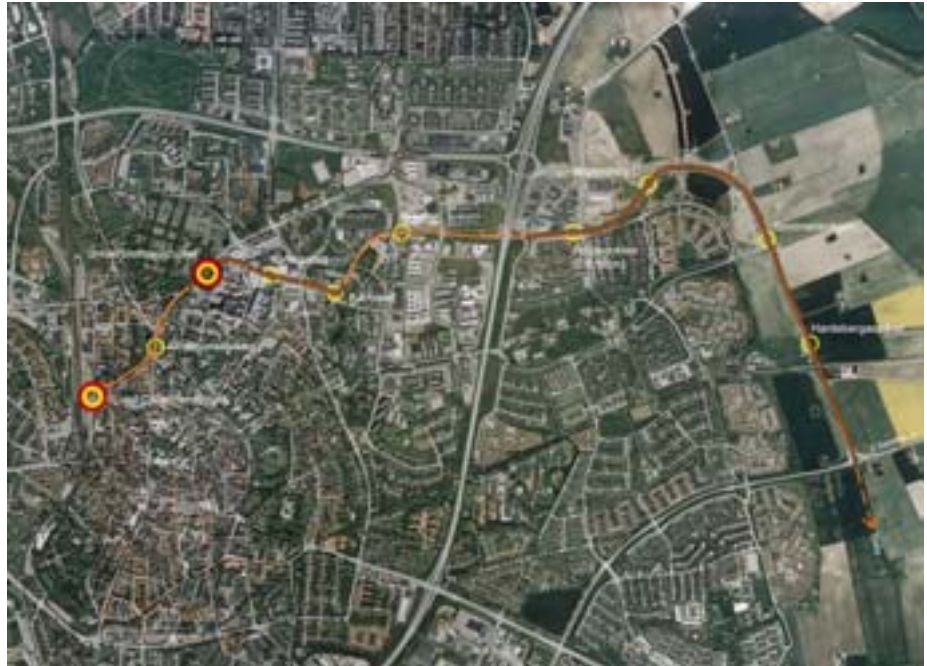
Med synliggjord kollektivtrafik och berättigad tyngd för intresset, finns ännu en angelägen frågeställning att ta upp för bedömning. Det saknas tvärsektoriella fysiska planer för den beslutsnivå som är politiskt intressant för kollektivtrafiken, dvs. regionalt. Planeringsinstrument för sektorerna finns på alla geografiska nivåer, men den sektorsövergripande enbart kommunvis. Mellankommunal samordning är enligt plan- och bygglagen en kommunal angelägenhet och inte en regional fråga. Vid anmärkningsvärt bristande samordning kan staten genom länsstyrelsen ingripa. Regionplanering kunde bli ett instrument för att synliggöra kollektivtrafikens behov och nytta i ett lämpligare geografiskt perspektiv och på en beslutsnivå med även politiskt ansvar för kollektivtrafik. Den pågående översynen av plan- och bygglagen har i uppdrag att se över hur den regionala nivån kan stärkas. Det gäller speciellt hur transporterens miljöpåverkan kan minskas. I det sammanhanget har kollektivtrafiken en viktig roll.

Förslag:

- Synliggör kollektivtrafiken som ett legitimt intresse i Plan- och bygglagen, väg- och järnvägslagarna, i den nationella investeringsplaneringen och i länsplanerna.
- Synliggör kollektivtrafikens aktörer i sektorsplaneringen, investeringsplaneringen och ange i Huvudmannalagen att trafikhuvudmannen i erforderlig utsträckning skall delta i den fysiska planeringen.
- Ställ krav på att konsekvenser för kollektivtrafiken anges i relevant lagstiftning.

De konkreta lagförslagen redovisas i bilaga.

12.9 Goda exempel



12.9.1 Lundalänken⁴

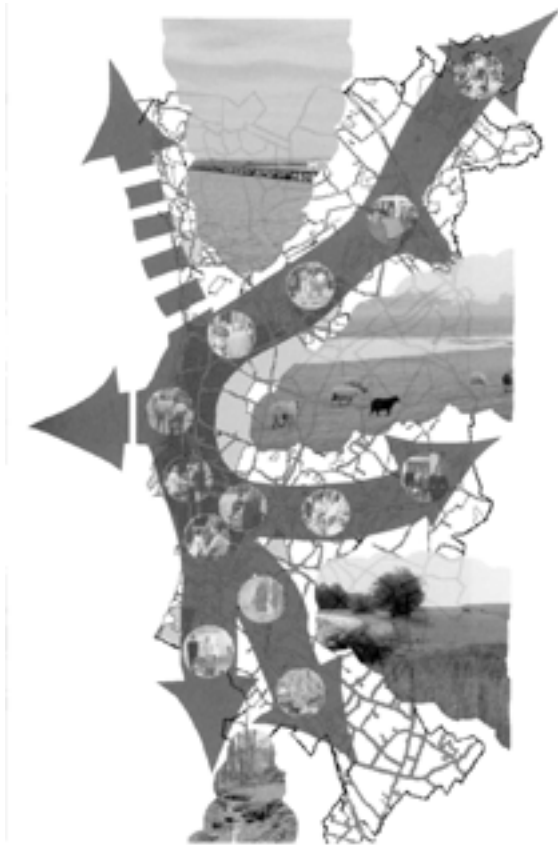
Lundalänken är ett högklassigt busstråk som förbinder stationen i Lund med universitetssjukhuset, universitetsområdet, Ideon och ett industriområde Brunshög. Länken fortsätter sedan med anknötning till orter öster om Lund. Delen stationen – Brunshög är 4 km lång. En del av stråket går på egen bana (ca 0,8 km). I flera korsningar har busstrafiken prioritet. Där banan korsar den största biltrafikleden har man byggt en planfri korsning. Banan är byggd så att den i en framtid skall kunna trafikeras med spårvagn. Längs banan har flera högklassiga hållplatser och terminaler byggts.

Stråket binder samman stationen med flera stora arbetsplatser med tillsammans omkring 15 000 anställda. Därtill kommer institutioner med ca 10 000 studenter. Arbetsplatserna och institutionerna har upptagningsområde från hela regionen. Banan har gjort det möjligt att snabbt och bekvämt ta sig från Pågatågen till det stora arbets- och utbildningsområdet.

⁴ Lundalänken, en genväg för kollektivtrafiken i Lund. Broschyr. Lunds kommun 2003.

På länken har man koncentrerat flera busslinjer så att en hög turtäthet uppnåtts, i högtrafik en buss var 8e minut. Länken invigdes i januari 2003. Redan har man kunnat notera en kraftig ökning av resandet längs stråket.

Totalt har hela projektet kostat 173 miljoner. Finansieringen har skett med 15 miljoner från LIP-medel, 58 miljoner från RTI-medel och återstående 100 miljoner från kommunen.



12.9.2 Översiktsplan Helsingborg⁵

Helsingborgs översiktsplan antogs sommaren 2002. Planen bygger på att Helsingborg utvecklas utifrån en så kallad fingerstruktur, en struktur som utgår från de många järnvägsstråk som finns i och

⁵ Planera för ökad kollektivtrafik! Boverket. Rapport feb. 2003

runt Helsingborg. En utbyggnad av bostäder och verksamheter i stationsnära lägen i stationsorterna ska medverka till att en flerkärnig stadsstruktur skapas, vilken ger förutsättningar för ett miljöanpassat transportsystem och en hög tillgänglighet till öresundsregionen. Mellan de "bebyggelsestråk" som bildas längs järnvägslinjerna ska de gröna områdena stärkas och utökas. Detta är viktigt ur såväl ekologisk, miljömässig, rekreativ som social aspekt. Dessa tankar fanns också uttryckta i 1997 års översiktsplan. Betydelsen av en nära koppling mellan kollektivtrafik och bebyggelse uttrycks i översiktsplanen från 2002 beträffande frågor som:

- *Utbyggnad av Västkustbanan*
Västkustbanan som sträcker sig mellan Malmö och Oslo är av mycket stor betydelse för Helsingborgs roll i regionen. Utbyggnaden har medfört att tre nya Pågatågsstationer har kunnat öppnas. Det finns idag önskemål om att ytterligare tre stationer kommer till stånd, bland annat i Raus och Utvälinge/Vegeholm. Idag finns tio stationer i kommunen.
- *Snabbspårväg till Höganäs*
Snabbspårväg till Höganäs är ett långsiktigt mål av bland annat miljö- och kapacitetsskal. Höganässtråket är Helsingborgsregionens mest trafiktäta stråk.
- *Ny bebyggelse i stationsnära områden*
Betydelsen av bostadsutbyggnad har uppmärksamrats särskilt under senare år, bland annat för dess betydelse för regionens tillväxtkraft, men även utifrån den bostadsbrist som finns i vissa delar av regionen. Strategin för utbyggnader är dels att förtäta dels att bygga i goda kollektivtrafiklägen, särskilt i stationsorter.
- *Förtätning inom staden*
Förtätning av stadens centrala delar innebär ett mer effektivt nyttjande av befintliga stadsmiljöer. Möjligheterna att utnyttja det kollektiva transportsystemet är mycket goda i den centrala staden.
- *God tillgänglighet*
God tillgänglighet är avgörande för en positiv utveckling av kollektivtrafiken. Begreppet tillgänglighet kan inrymma många faktorer som taxor och taxesystem, ekonomiska och sociala förhållanden, tillgänglighet för funktionshindrade. Fysisk tillgänglighet är i detta sammanhang en planfråga. Ett enkelt mått på fysisk tillgänglighet är genomsnittligt gångavstånd till närmaste

busshållplats eller Pågatågsstation för de potentiella resenärerna. För stadstrafiken gäller att 92 % av de boende i alla åldrar har maximalt 400 meters avstånd till närmaste busshållplats.

12.9.3 Kommuntransportplan för Västerås⁶

Kommuntransportplanen skall utgöra ett underlag för diskussion om den allmänna och särskilda kollektivtrafiken i Västerås stad under de kommande fyra åren (2004–2007). Den riktar sig också till planerare och beslutsfattare som inte direkt arbetar med kollektivtrafik.

Planen skall göra det möjligt att planera med god framförhållning och i dialog med berörda aktörer. Den är ett verktyg att öka delaktigheten i kollektivtrafikutvecklingen och för att komma framåt i tillgänglighetsarbetet.

Planen svarar på flera frågeställningar. Hur bör kollektivtrafiken utvecklas för att uppnå övergripande mål för stadens utveckling? Hur bedrivs kollektivtrafiken idag? I vilken omfattning utförs transporter och till vilken kostnad? Vilka åtgärder bör vidtagas de närmaste åren för att utveckla kollektivtrafiken i enlighet med uppställda mål? Planen innehåller en historisk tillbakablick, en diskussion om kollektivtrafikens betydelse för en hållbar utveckling, en nulägesbeskrivning av kollektivtrafiken i Västerås, ekonomi och resande samt åtgärdsbehov och stadens viljeinriktning. Under åtgärdsbehov berörs bl.a. trafikering, infrastrukturåtgärder, stadsplanering, information, marknadsföring, biljettsystem, transportkvalitet samt planeringsprocessen.

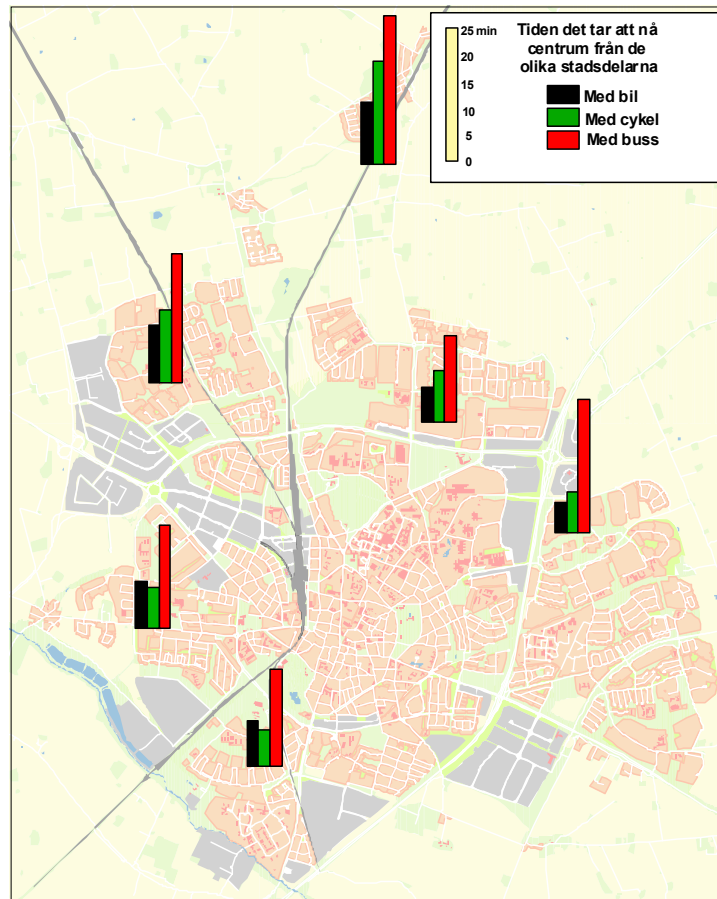
12.9.4 Konsekvensbeskrivning av kollektivtrafik i översiktplaner

Som visats i kapitel 3 Resenärernas behov och önskemål har skillnaderna i restid mellan kollektivtrafik och bil stor betydelse för hur stor andel som reser kollektivt. Kvoten i restiden mellan kollektivt färdmedel och bil är därför en viktig indikator på kollektivtrafikens konkurrenskraft i ett område. När man diskuterar alternativa lokaliseringar i en översiktsplan kan den indikatorn därför vara ett vär-

⁶ Kommuntransportplan för Västerås stad, 2004-2007. Teknik & idrott. Västerås stad, 2003.

defullt hjälpmedel. Trivector har i en utredning åt Vägverket⁷ visat hur man kan ta fram och redovisa sådana restidsjämförelser för två städer – Lund och Trollhättan. Här nedan visas några exempel från studien i Lund.

Figur 12.5 Tiden det tar att nå centrum i Lund från några stadsdelar med olika färdmedel.



I tabellen 12.2 redovisas restiderna med de olika färdmedlen och kvoterna.

⁷ Trivector, 2002. Två metoder för gemensam planering av bebyggelse och trafik. Rapport 2002:33. Lund

Tabell 12.2 Tiden det tar att nå centrum med bil, cykel och buss, samt restidskvoten för cykel/bil resp. buss/bil

Stadsdel	Bil (min)	Cykel (min)	Restidskvot Cykel/Bil	Buss (min)	Restidskvot Buss/Bil
Gunnesbo	11 min	14 min	1,27	25 min	2,27
Klostergården	9 min	7 min	0,78	19 min	2,11
Lund V	9 min	8 min	0,89	20 min	2,22
N Fäladen	7 min	10 min	1,43	17 min	2,43
Ö Torn	6 min	8 min	1,33	26 min	4,33
Stångby	12 min	20 min	1,67	29 min	2,42

Av tabellen framgår att för flertalet områden ligger kvoten lite över 2 vilket får anses acceptabelt, men för ett område är den över 4. I en sådan relation har busstrafiken mycket svårt att konkurrera med bilen.

12.9.5 Planering av trafik och bebyggelse i Frankrike

Denna framställning bygger på en rapport av Bertil Carstam.⁸ I Frankrike har varje medborgare lagenlig "rätt till transport". Kommunalförbund med rätt att beskatta företag ansvarar för kollektivtrafiken. Denna skatt finansierar kollektivtrafiken till ca 40 %, 25 % är biljettintäkter och i övrigt svarar stat och kommun för kostnadstäckningen.

Staten kräver att det för större tätorter upprättas en urban trafikplan för hållbar utveckling, samordnad med den fysiska planeringen. Trafikplanens syfte är att minska biltrafiken och öka "grönt" resande. En lag från år 2000 om "solidaritet och tätortsförnyelse" är ett instrument för samordning av sektorspolitik vad gäller främst byggande, boende, trafik, handel, kommersiell etablering. Lagen kräver samordning mellan fysisk planering och trafikplanering.

Om trafikplanen godkänts av staten, ges statsbidrag på 25–30 % för investeringar i spårvägs- och busslinjesystem, förutsatt att fordonen framförs på för dem reserverat körfält. Även regler för bl.a. parkering, trafikinformation och samåkning är trafikpolitiska instrument som man skall använda sig av i planen.

⁸ Bertil Carstam, 2002. Plan de Déplacement Urban. Underlagsrapport till kommittén

Det är en kraftig opinion mot trafikens hälsoeffekter, som lett till den nya lagstiftningen. Både luftföroreningar, buller och olyckor måste minska. Ett särskilt institut har till uppgift att följa upp plangenomförandet i regionerna.

En modell för regionala "tillväxtavtal" för hållbar utveckling är också i vardande. Den sedan revolutionen 1789 mycket hårda statliga styrningen av "provinsen" är på väg att luckras upp.

Två tredjedelar av alla tätortsagglomerationer med mer än 100 000 invånare har färdigställt sina trafikplaner. Ett tiotal mindre regioner har frivilligt gjort detsamma. Erfarenheterna är hittills goda. Stadsbyggnads- och trafikplanerarna samarbetar väl och man har på flera håll involverat allmänheten genom diskussionskvällar kring strategiförslag och utkast till trafiklösningar.

Trafikplaneprocessen ser i princip ut så här: Diagnos av nuläget, Målformulering, Scenarier skissas, Val av scenario och strategi samt Utarbetande av projekt, tidplaner, bedömning av resursbehov och ekonomi. Därefter följer samråd genom konsultationer med myndigheter på olika nivåer samt med näringslivet och allmänheten. Slutligt planförslag godkänns av departementets prefekt (ungefär landshövding). Planen läggs fast, genomförs och följs upp.

Staten har i anslutning till planeringsprocessen stött experiment med nya system för styrning av urbant resande. Dessa har följts upp med forskarstöd och sammanställts i skriften *Innovationer och kollektivtrafik*. Där redovisas vilka innovationer som tagits till vara. I slutet av år 2003 skall alla urbana trafikplaner förses med tidplan för genomförande och vara anpassade till bestämmelserna i lagen om "solidaritet och tätortsförnyelse". Detta innebär att plan-åtgärderna skall:

- förstärka den sociala och urbana sammanhållningen (cohesion),
- även integrera säkerhet – inklusive trygghet och skydd mot våld,
- utveckla lämpliga system för parkering och godstransporter,
- gynna införandet av mobilitetsprogram för företag och offentliga organisationer,
- öka intermodalitet och ta fram taxesystem med integrerade biljett-koncept.

Mätbara mål sätts för nyss nämnda områden och måluppfyllelsen kontrolleras. Exempel på målformuleringar: Kollektivtrafikens andel av förflyttningar med motorfordon skall öka från 13 % 1998 till 17 % 2010 (Bordeaux). Högst 50 % av gatumark skall på sikt få

användas för bilar (Valenciennes). Genomfarternas kapacitet får inte öka i förhållande till nuläget (Lyon). Förflyttningar till fots mellan hem och skola skall öka med 10 % på en femårsperiod (Paris).

Och här några exempel på hur man skall nå målen: Hälften av kommunanställdas kostnader för månadskort i kollektivtrafiken betalas av arbetsgivaren, omklädnings- och duschmöjligheter ordnas för cyklister, samåkning premieras ekonomiskt, lägre parkeringsnorm för nybyggda kontor i områden med god kollektivtrafikförsörjning (Nimes). Favorisering av nyexploatering inom områden med goda kollektiva förbindelser, bebyggelseförtätning längs de separerade kollektivtrafikstråken (Grenoble).

Liksom här i Sverige stöds en utbyggnad av kollektivtrafiken av en klar majoritet av befolkningen. Två tredjedelar är i storstadsregioner i Frankrike positiva till, att kollektivtrafiken vidareutvecklas, även om det sker på bilens bekostnad. De regionala politikerna och myndigheterna är också positiva till det nya trafikplaneinstitutet och dess koppling till regional utvecklingsplanering. Bilistorganisationerna är däremot tveksamma. De anser inte att man ska "motverka bilismen". Utvecklingen av motorer och drivmedel kommer att lösa biltrafikens olägenheter, menar man.

I Lyon markeras tydligt vikten av (den nu lagstadgade) kopplingen mellan regionutvecklingsplaneringen och den långsiktiga trafikplaneringen. "En urban planering som integrerar de olika trafiklagen är på lång sikt den effektivaste åtgärden för att begränsa biltrafiken". Hur de urbana funktionerna är belägna i förhållande till varandra och i relation till transportinfrastrukturen har stor betydelse för efterfrågan på förflyttningar och på vilket sätt denna efterfrågan kan tillgodoses.

En annan iakttagelse är, att franska staten tydligt ställer krav på vilken effekt som skall åstadkommas för att finansiella bidrag skall lämnas till trafik- och regionutvecklingsprojekt.

En tredje sak att ta lärdom av är, att implementeringen av ny lagstiftning och en ny politisk inriktning åtföljs av forskningsprogram som skall stödja och utvärdera just det som man vill åstadkomma med den nya lagen/politiken.

Slutligen framgår med all tydlighet, att kollektivtrafiken inte kan planeras för sig, med bara "systeminterna åtgärder", om önskvärda samhällseffekter skall nås. Den måste ses i sitt sammanhang, som ett av flera kommunikationsmedel, och i relation till både fysiska och organisatoriska strukturer i samhället i övrigt. Detta aktualise-

rar bl. a. frågan om det kommunala planmonopolets eventuella väl-signelser. I vart fall är dessa mindre i en tid, när dagliga förflyttningar mellan bostäder, arbetsplatser, service och fritidsaktiviteter i stor utsträckning sker interkommunalt. Är vi också i Sverige mogna för försök med kommunalförbund som både är väghållare, ansvariga för kollektivtrafik och fysisk planering?

12.9.6 ABC-planering i Nederländerna⁹

ABC-principens syfte är att öka tillgängligheten i städer och minska miljöpåverkan från transporter. Genom att förbättra möjligheten att gå, cykla och framförallt åka kollektivt till arbetsplatser och till viss del också service kan stadsplaneringen bidra till att minska tillväxttakten av biltrafikarbetet och vitalisera stadskärnornas liv. ABC-planeringen (*ABC Location Policy* eller *The right business at the right place*) försöker göra detta genom ett system med tillgänglighetsprofiler för olika typer av företag och organisationer. När företag flyttar eller nyetableras matchas deras transportprofil med olika stadsdelars tillgänglighetsprofiler. På så sätt kan rätt företag lokaliseras på rätt plats. ABC-principen introducerades 1988 i Nederländernas planlagstiftning (Wet RO) och finns beskriven i Nederländernas Fjärde nationella program för fysisk planering. Det fjärde programmet för fysisk planering utkom 1990 och var fram till 2000 den gällande nationella policyn.

Transport- och tillgänglighetsprofiler

Transportprofilerna (mobility profiles) är indelade i olika typer av företag med jämförbara transportbehov, se tabell 12.3. De huvudsakliga kriterierna är personintensitet (antal anställda per lokalyta), transportbehov hos anställda (bilberoende i samband med tjänsteärenden), besöksfrekvens (antal besökande per lokalyta) och behov av godstransporter. Målet är att matcha transportprofilerna med tillgänglighetsprofilerna – att finna rätt företag för rätt plats.

⁹ Bygger på rapport från Trivector, 2002. Två metoder för gemensam planering av bebyggelse och trafik. Rapport 2002:33. Lund

Tabell 12.3 Matchning av transportbehov/karaktäristik och tillgänglighetsprofiler

	A-lokalisering	B-lokalisering	C-lokalisering
Personintensitet	Intensiv	Medel	Extensiv
Bilberoende	Låg	Medel	Hög
vidtjänsteärenden			
Besöksfrekvens	Intensiv	Medel	Emellanåt
Behov av gods-transporter	Låg	Medel	Hög

Tillgänglighetsprofilerna delas in i A, B och C-områden, se tabell 12.4. A-områdena har mycket god tillgänglighet till kollektivtrafiken. B-områdena har rimligt god tillgänglighet med kollektivtrafik och med bil medan C-områdena är typiska bilorienterade lägen. R(est)-områden har dålig tillgänglighet till både kollektivtrafiken och vägnätet.

Placeringen av olika företag i de tre lokaliseringssgrupperna kan inte ske med helt låsta kriterier. En del företag kommer inte helt och hållet kunna inrymmas inom en och samma kategori. Tillämpningen måste därför inrymma en viss flexibilitet.

Tabell 12.4 Exempel på klassificering av olika verksamheter enligt ABC-principen

	Typ av verksamheter
A-lokalisering	Kontor, serviceindustri, detaljhandel, kommersiell service, myndigheter och kommunala kontor, utbildningsinstitutioner och skolor med mer än lokalt upptagningsområde, kulturlokaler, sjukvård.
B-lokalisering	Grossisthandel, bilorienterad kommersiell service, transportfirmor, uthyrningsfirmor, klädindustri, grafisk industri, sport och fritidsanläggningar,
C-lokalisering	Petroleumindustri, trä- och möbelindustri, kemisk industri, pappersindustri, viss bilorienterad grossisthandel, transportföretag, bilberoende serviceföretag, produktionsenheter inom offentlig förvaltning

I A-områden lokaliseras besöks- och personintensiva verksamheter såsom kontor, handel, banker, sjukhus och kulturlokaler. B-områdena är ett mellanting. C-områdena är platser dit man lättast tar sig med egen bil. Hit lokaliseras personextensiva verksamheter som lagerlokaler, ytkrävande tung industri och vägtransportföretag.

För att förstärka effekten av ABC-principen kombineras matchningen av transport- och tillgänglighetsprofilerna med parkeringsnormer för A- och B-lokalisering, se tabell 12.5. Den goda kollektivtrafiktillgängligheten i dessa områden gör att många anställdas och besökares resor sker eller kan ske med detta färdmedel. Tanken är att den extensiva markanvändningen för bilparkering kan minska och marken frigöras för effektivare användning såsom fastigheter för bostäder och verksamheter. Flera förslag till hur prissättning och reglering av parkering på offentlig platsmark har också tagits fram av det Nederländska Transportministeriet. I tabellen nedan visas ett exempel på parkeringsnormer, dessa är dock ej obligatoriska.

Tabell 12.5 Förslag till parkeringsnormer för olika områden i Nederländerna. Observera att riktlinjerna avser maximalt antal bilparkeringsplatser som får tillhandahållas. Siffran 1:10 står för en bilparkeringsplats per tio anställda.

	Randstad* och andra urbana regioner	Övriga områden
A-lokalisering	1:10	1:5
B-lokalisering	1:5	1:2,5
C-lokalisering	Ingen rekommenderadmaxgräns	Ingen rekommenderadmaxgräns

* Randstad – området kring Amsterdam, Rotterdam och den Haag

ABC-principen är alltså tänkt att fungera på två sätt. Först och främst genom att hitta rätt plats för ett företag som ska flytta eller nyetablera en anläggning eller kontor. Men också genom att tydliggöra behovet av ökad tillgänglighet på de platser där glappet mellan företagets transportprofiler och områdets tillgänglighet är stort (bättre kollektivtrafik etc.).

Femte programmet för fysisk planering, Nederländerna

År 2000 fastställdes det Femte programmet för fysisk planering i Nederländerna. I programmet har författarna bl.a. behandlat det fjärde programmets styrkor och svagheter. Denna utvärdering har sedan legat till grund för det nya programmet. Den viktigaste styrkan i det fjärde programmet var tydliga koncept, vilket gjorde det

relativt lätt att kommunicera dem till kommuner, län och den privata sektorn.

Det har emellertid visat sig att en del av koncepten har varit svåra att implementera, trots tydligheten. ABC-principen har applicerats på drygt en tredjedel av all ny företagsplacering under det fjärde programmets tid, vilket anses vara en för liten del. Vad detta beror på tas inte upp i rapporten. Dessutom har det visat sig att effekterna av lokaliseringsprincipen på trafikflödena har varit små. Utvärderarna anser att mobilitet skapas av många faktorer som inte kan påverkas av fysisk planering och som är starkare än effekten av fysisk planering. Trots detta vill man inte helt förkasta de olika koncepten som har legat till grund för det fjärde programmet.

I det femte programmet fokuserar regeringen något mindre på den fysiska planeringen av de urbana delarna i landet, och säger att det behövs mer kontroll vid ny bebyggelse i de perifera delarna. Funktionsblandning anses fortfarande oerhört viktigt, men istället för att rekommendera nybyggnation anser regeringen det allt viktigare med förtätning. Därför kallas det femte programmet för *"Making space, sharing space"*. ABC-principen kommer inte att finnas kvar i det nya programmet som ett enskilt koncept, utan modifieras och integreras i andra delar av programmet. Regeringen har som mål att inte skapa en alltför rigid plattform för kommuner och provinser att stå på, utan har ställt upp ett motto för implementeringen – *"Centralised when necessary, decentralised whenever possible"*.