



RiR 2026:7

Trafikavtal

– statens insatser för förbättrad tillgänglighet mellan regioner

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2026:7

ISBN 978-91-7086-746-0

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

Beslutad: 2026-03-13
Diarienummer: 2024/1093
RiR 2026:7

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Trafikavtal

– statens insatser för förbättrad tillgänglighet mellan regioner

Riksrevisionen har granskat statens arbete med trafikavtal. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Trafikverket och regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Sherzod Yarmukhamedov har varit föredragande. Revisionsdirektören Magnus Landergren och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Sherzod Yarmukhamedov

För kännedom

Regeringskansliet; Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Trafikverket

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	13
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Metod och genomförande	16
2 Tillgänglighet i interregional kollektivtrafik – vad har trafikavtalen åstadkommit?	19
2.1 Data	19
2.2 Utvecklingen av tillgänglighet över tid	21
2.3 Trafikavtalens bidrag till förbättring av den grundläggande tillgängligheten	22
2.4 Trafikverkets kostnader för trafikavtal	24
2.5 Tillgänglighet och kostnadsutveckling i ordinarie trafikavtal	28
3 Trafikverkets hantering av trafikavtal	30
3.1 Bakgrund	31
3.2 Trafikverkets arbete inför tecknande av trafikavtal	34
3.3 Utformning och uppföljning av trafikavtal	39
3.4 Utvärdering av trafikavtal	43
3.5 Regeringens styrning av Trafikverkets hantering av trafikavtal	43
4 Slutsatser och rekommendationer	46
4.1 Anslaget för trafikavtal relativt konstant sedan 2011 men lägre 2024	47
4.2 Tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken har försämrats mellan 2016 och 2023, trots ökade kostnader för trafikavtal	47
4.3 Det är inte klart om rätt trafikavtal prioriteras	48
4.4 Det finns brister i styrning och systematik i utredningsprocesser	49
4.5 Trafikverkets uppföljning och utvärdering av trafikavtal är otillräcklig	49
4.6 Regeringens styrning av Trafikverkets arbete har varit otillräcklig	50
4.7 Rekommendationer	51
Referenslista	52

Sammanfattning

Sedan 2011 har Trafikverket haft i uppdrag att främja grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken genom att teckna så kallade trafikavtal. De avser antingen upphandlad trafik (så kallade operatörsavtal) eller avtal med regionala kollektivtrafikmyndigheter (samverkansavtal) om utökad trafik för att förbättra den interregionala tillgängligheten. Detta kan ske med buss, flyg, färja eller tåg. Verksamheten är viktig eftersom trafikavtal bidrar till att fler kommuner får bättre kollektivtrafik och därmed ökad tillgänglighet för invånare och näringsliv.

Riksrevisionen har granskat om statens insatser via trafikavtal effektivt bidrar till att förbättra den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken. Utgångspunkten i granskningen är att Trafikverket genom trafikavtalen ska bidra till att förbättra den interregionala tillgängligheten så mycket som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Riksrevisionens övergripande bedömning är att trafikavtalens bidrag till att förbättra den interregionala tillgängligheten har blivit mindre effektivt över tid. Denna bedömning bygger på en samlad analys av flera iakttagelser. Trafikavtalen har haft en tydligt positiv effekt på tillgängligheten, men kostnaderna har ökat och tillgängligheten – mätt som antalet kommuner som uppfyller samtliga tillgänglighetskriterier på minst acceptabel nivå – har minskat under de senaste åren. Denna minskning i tillgänglighet som skett kan till stor del förklaras av förändringar i den underliggande trafiken som Trafikverket inte ansvarar för. Riksrevisionen bedömer dock att även om Trafikverkets hantering av trafikavtalen präglas av ett väl strukturerat arbetssätt så har detta inte varit tillräckligt för att säkerställa tydliga prioriteringar mellan olika avtal, och det finns brister i både utredningsprocesser och uppföljning. Dessutom har färre kommuner fått förbättringar, och antalet förbättrade tillgänglighetskriterier genom trafikavtal har minskat. Vidare har statens kostnad per resenär ökat för merparten av ordinarie trafikavtal, det vill säga avtal som tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser. Även regeringens styrning av Trafikverkets hantering av trafikavtal har varit otillräcklig.

Trafikavtal bidrar till förbättrad interregional tillgänglighet

Den trafik som ordnas genom trafikavtal har en tydlig positiv effekt på tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken. Trafikavtalen bidrar till att fler kommuner uppfyller samtliga av de åtta tillgänglighetskriterier som finns på antingen god eller acceptabel nivå, jämfört med situationen utan avtal. Detta visar att trafikavtal skapar mervärde och stärker resmöjligheterna i den interregionala kollektivtrafiken.

Det finns indikationer på att trafikavtalens bidrag till förbättrad interregional tillgänglighet har blivit mindre effektivt

Trafikavtalens bidrag till förbättrad interregional tillgänglighet har minskat något under de senaste åren, samtidigt som kostnaderna för avtalen har ökat. Den största delen av försämringen beror på externa faktorer, såsom minskat kommersiellt kollektivtrafikutbud eller mindre interregional trafik från regionala kollektivtrafikmyndigheter. Vi konstaterar dock att det, utöver de externa faktorerna, även finns utvecklingstendenser som kan relateras till Trafikverkets hantering av trafikavtal. Exempelvis har antalet kommuner som fått förbättringar och antalet tillgänglighetskriterier som förbättrats genom trafikavtal minskat. Dessutom har statens kostnad per resenär ökat för merparten av ordinarie trafikavtal, det vill säga avtal som tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser.

Det är oklart om de trafikavtal som ger största möjliga nytta prioriteras

Trafikverket har en prioritering mellan olika linjer när de analyseras inom ramen för samma utredning. Det gäller exempelvis prioritering mellan olika flyglinjer inom den gemensamma flygutredningen och de buss- och tåglinjer som utreds inom samlade paket. Det saknas däremot en prioritering gentemot Trafikverkets andra åtgärder genom trafikavtal i andra delar av landet. Det är viktigt att Trafikverket gör prioriteringar mellan olika åtgärder för att uppnå största möjliga nytta när de ekonomiska resurserna är begränsade.

Trafikverket har i sin hantering av trafikavtal en grundläggande utgångspunkt att förbättra tillgängligheten där det finns stora brister. Det saknas dock hänsyn till kostnadseffektiviteten i förhållande till tillgänglighetsmålen och samhällsekonomiska bedömningar som väger samman ytterligare faktorer, såsom efterfrågan från resenärer, i helhetsbedömningen.

Utredningsprocessen behöver förbättras

Trafikverket har i grunden en fungerande utredningsprocess. Samtidigt förekommer i vissa fall beslut om trafikavtal med otillräckliga underlag, otydliga och otillämpade riktlinjer samt fall där utredningsresultat inte följs. Den rutin som Trafikverket använder är dessutom föråldrad och speglar inte det nuvarande arbetssättet.

Brister i uppföljning och utvärdering av trafikavtal

Trafikverkets uppföljning och utvärdering av trafikavtal präglas av begränsningar i systemstöd, bristande kvalitetssäkring och otillräcklig dokumentation. Olika arbetssätt och otillräcklig kontroll av rapporterade uppgifter försvårar en samlad överblick och riskerar att felaktiga utbetalningar sker. Utvärderingar har sällan gett

underlag för att bedöma om trafikavtalens mål faktiskt uppnått. Sammantaget innebär detta att Trafikverket inte fullt ut säkerställer att trafikproduktionen sker enligt avtal eller att tillgänglighetsmålen nås på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Regeringen behöver stärka sin kunskap om Trafikverkets arbete med trafikavtal

Regeringens styrning av Trafikverkets arbete med trafikavtal har varit otillräcklig när det gäller att följa upp och utvärdera hanteringen av trafikavtal. Regeringen har inte analyserat om resurserna räcker, används effektivt eller om styrningen leder till en effektiv hantering av avtalen. Eftersom alla avtal finansieras från samma anslag kan avtal som tecknas på särskilt uppdrag av regeringen påverka Trafikverkets möjlighet att ingå andra avtal. Utan en strukturerad utvärdering riskerar staten att sakna beslutsunderlag, vilket kan leda till ineffektiv användning av statliga medel och avtal som inte grundas på faktiska behov. En sådan utvärdering behövs även för att utveckla regeringens styrning av Trafikverkets arbete med trafikavtal.

Rekommendationer

Till regeringen

- Utvärdera Trafikverkets hantering av trafikavtal för att underbygga regeringens styrning och säkerställa att statens medel ger största möjliga nytta. Detta bör omfatta bland annat en analys av nuvarande utformning av anslaget, Trafikverkets förutsättningar och resursanvändning samt styrningens påverkan på trafikavtalens resultat.

Till Trafikverket

- Förstärk och tydliggör underlaget för vilka linjer som ska utredas ytterligare och eventuellt bli föremål för trafikavtal, så att de trafikavtal som tecknas ger största möjliga nytta inom givna resurser. Prioriteringen mellan olika trafikavtal bör ta hänsyn till tillgänglighetseffekter, kostnadseffektivitet, resenärers efterfrågan samt andra relevanta faktorer.
- Uppdatera och följ rutinen för utredningsarbete konsekvent för att säkerställa att beslut om trafikavtal grundas på systematiska och dokumenterade analyser.
- Förbättra uppföljning för att säkerställa att produktion av trafik sker enligt avtal. Detta innefattar bland annat förbättrad funktionalitet i it-system och kvalitetssäkring av inrapporterade uppgifter.
- Förbättra utvärderingen av pågående eller avslutade trafikavtal inom ramen för de utredningar som genomförs inför nya trafikavtal, för att bedöma om planerade tillgänglighetsförbättringar har uppnåtts på ett kostnadseffektivt sätt och för att ge underlag för prioriteringen mellan olika trafikavtal.

1 Inledning

En väl fungerande transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv, långsiktigt hållbar och ger god tillgänglighet¹ i hela landet är en viktig komponent i både transportpolitiken och regionalpolitiken. Riksdagen har under de senaste åren på regeringens förslag avdelat ca en miljard kronor per år för att Trafikverket genom så kallade trafikavtal ska ordna eller stödja kollektivtrafik mellan regioner, och därigenom avhjälpa brister i tillgänglighet. Detta belopp inkluderar tillfälliga tillskott utöver grundnivån på anslaget om 831 miljoner kronor. Det är viktigt att Trafikverkets arbete förbättrar tillgängligheten så mycket som möjligt med de givna resurserna, även om den faktiska tillgängligheten på olika håll i landet också påverkas av andra faktorer.

1.1 Motiv till granskning

Som en del i att säkerställa en väl fungerande transportförsörjning i hela landet ska Trafikverket verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken, det vill säga den kollektivtrafik som sker mellan regioner.² Mer specifikt ska Trafikverket ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Ansvaret omfattar även av regeringen specifikt utpekade avtal om färjetrafik till Gotland och regelbunden flygtrafik på linjen Östersund–Umeå.³ Trafikverket får också ingå avtal om transportpolitiskt motiverad internationell kollektivtrafik som inte upprätthålls i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas (RKM:s) regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.⁴

¹ Tillgänglighet kan definieras som möjligheter att kunna delta i samhällslivet genom att överbrygga hinder (exempelvis ett avstånd). Det vill säga, potentialen eller nyttan av att till exempel kunna ta del av ett utbud som överensstämmer med individens behov och önskemål, att kunna erbjuda sina tjänster (arbeta, idka handel m.m.), eller av kunskapsinhämtning, professionellt nätverkande eller rent socialt utbyte (Trafikanalys, 2024).

² Se 1 § andra stycket förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket (Trafikverkets instruktion). Tidigare ansvarade myndigheten Rikstrafiken för subventionering av inrikes nationell kollektivtrafik. Rikstrafiken avvecklades dock vid utgången av 2010 och från 2011 tog Trafikverket över Rikstrafikens uppgifter.

³ Se 12 a § Trafikverkets instruktion. Trafikverket får fatta beslut om att teckna avtal om ny trafik och om villkoren för denna trafik, om att förändra utbudet av trafik samt besluta om att lägga ned trafik som bedrivs under avtal, under förutsättning att regeringen inte beslutat något annat. Trafikverket får även göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken, och under förutsättning att sådana insatser inte ersätter det ansvar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Detta framgår av 12 c § 1 och 2 Trafikverkets instruktion. Trafikverket ska också verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik (2 § 12 Trafikverkets instruktion). Dessutom ska Trafikverket väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner i de avtal Trafikverket svarar för (12 d § Trafikverkets instruktion).

⁴ Se 12 b § Trafikverkets instruktion. I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. Deras ansvar regleras i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Trafikverket tecknar därför så kallade trafikavtal för tåg-, flyg- och busstrafik samt för färjetrafik till Gotland. För nattåg, Gotlandsfärjan och flyg tecknar Trafikverket avtal med operatörer (operatörsavtal), och för övriga trafikslag tecknar Trafikverket så kallade samverkansavtal med RKM.⁵ Trafikverkets kostnader för trafikavtal uppgick till ca 1 miljard kronor 2024.⁶ Dessa kostnader finansieras av ett särskilt anslag. Det är alltså regeringen som föreslår och riksdagen som beslutar den sammanlagda ekonomiska ramen för trafikavtalen. Frågan om finansiering av trafikavtalen har också diskuterats genom riksdagsfrågor, där budskapet från regeringen har varit att Trafikverket behöver klara sitt uppdrag inom trafikavtal med de medel som avsatts.⁷

Under hela den granskade perioden 2011–2024 har två linjer varit specifikt utpekade av regeringen, nämligen linjesjöfart till Gotland och flygtrafik Östersund–Umeå.⁸ Det finns också fyra linjer som varit specifikt utpekade av regeringen under delar av granskningsperioden, nämligen flyglinjen Torsby/Hagfors–Arlanda⁹ 2015–2019, Norrtågsförsöket¹⁰ 2011–2021, nattågstrafik Stockholm–Duved 2018–2020¹¹ och nattågstrafik till Europa 2022–2026. Nattågstrafiken till Europa har finansierats med ett särskilt anslag.¹² Övriga utpekade avtal finansieras av trafikavtalens anslag, vilket innebär att Trafikverkets möjligheter att i övrigt förbättra tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken påverkas av kostnaderna för dessa avtal.

För att identifiera brister i den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken använder Trafikverket åtta tillgänglighetskriterier (se nedanstående faktaruta). Trafikverket mäter vilka möjligheter som finns för att resa mellan

⁵ Operatörsavtalen upphandlas av Trafikverket och avtal tecknas med den operatör som vinner upphandlingen. I samverkansavtalen ingår Trafikverket avtal med en eller flera regionala kollektivtrafikmyndigheter som i sin tur upphandlar trafiken. I sådana samverkansavtal finansierar Trafikverket ett basutbud som ska säkerställa en grundläggande tillgänglighet för det interregionala resandet på linjen. I både operatörsavtal och samverkansavtal får Trafikverkets avtalsparter en fast ersättning för att genomföra ett av Trafikverket bestämt antal turer under kontraktperioden, med undantag för operatörsavtalen där Trafikverket även ersätter för bränsleprisökningar utöver den fasta ersättningen.

⁶ Budgetpropositionen 2025/2026 utgiftsområde 22 1:7 Trafikavtal. För perioden 2011–2024 blev Trafikverkets kostnader totalt 15 miljarder kronor (i 2024 års prisnivå) (mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-10-29).

⁷ Skriftlig fråga 2024/25:365, *Möjligheten att upprätthålla samtliga trafikavtal*, 2024-11-05; Svar på fråga 2024/25:365, *Möjlighet att upprätthålla samtliga trafikavtal*, 2024-11-13.

⁸ Se 12 a § Trafikverkets instruktion, där det framgår att Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om linjesjöfart till Gotland och se till att det finns regelbunden flygtrafik på linjen Östersund–Umeå.

⁹ På uppdrag av regeringen upphandlade Trafikverket flygtrafiken Torsby/Hagfors–Arlanda och finansierade den under perioden 2015–2019 (regeringsbeslut N2015/945/SUBT; mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-10-29).

¹⁰ På uppdrag av regeringen träffade dåvarande Rikstrafiken överenskommelse med berörda trafikhuvudmän om medfinansiering av persontransporter på järnväg i delar av Norrland, det så kallade Norrtågsförsöket, under perioden 2011–2021. Trafikverket har finansierat Norrtågsförsöket inom ramen för trafikavtalens budget fram till juli 2021. Därefter har Trafikverket, med utgångspunkt i sina ordinarie utredningsprocesser med tillgänglighetsanalyser, utrett behovet av att teckna ett samverkansavtal. Utredningen har föreslagit en justering av omfattningen av det tidigare statliga åtagandet inom Norrtågsförsöket samt tecknande av ett nytt samverkansavtal för fortsatt finansiering (Trafikverket, 2020).

¹¹ På uppdrag av regeringen upphandlade Trafikverket nattågstrafiken Stockholm–Duved och finansierade den under perioden 2018–2020 (regeringsbeslut N2017/05654/TS; regeringsbeslut N2018/01525/TS; mejl från företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2026-02-16).

¹² Proposition 2025/26:1, Utgiftsområde 22, anslag 1:16 Internationell tågtrafik.

(huvudorten i) någon av Sveriges 290 kommuner och vissa särskilt utvalda typer av målpunkter som framgår av tillgänglighetskriterierna. Beroende på hur väl dessa åtta tillgänglighetskriterier uppfylls finns tre nivåer på tillgänglighet: god, acceptabel och dålig tillgänglighet. Trafikverkets tillgänglighetsanalyser utgör underlag inför beslut om att ingå trafikavtal.

Trafikverkets tillgänglighetskriterier

För att identifiera var tillgänglighetsbristerna finns i Sverige genomför Trafikverket så kallad nationell behovsanalys. I detta arbete mäter Trafikverket tillgängligheten genom att jämföra resmöjligheterna med åtta kriterier. Kriterierna har utvecklats genom en lång process som omfattat flera utredningar, inledningsvis under Rikstrafikens ansvar och senare inom Trafikverket, i samarbete med flera myndigheter såsom Trafikanalys, Tillväxtanalys, Transportstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Regioner (dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting).¹³ Kriterierna utgår från en enhetlig bedömning av samtliga kommuner, vilket bidrar till en konsekvent och jämförbar värdering. Samtidigt är kriterierna generellt utformade och beaktar i begränsad utsträckning att olika delar av landet kan ha skilda behov när det gäller tillgänglighet till de aktuella resmålen i kriterierna. Kriterierna är:

- K1 = Till Stockholm
- K2 = Från Stockholm
- K3 = Internationella resor
- K4 = Storstäder och storstadsalternativ
- K5 = Region-/universitetssjukhus
- K6 = Universitets- och högskoleorter
- K7 = Andra större städer
- K8 = Besöksnäring.¹⁴

Kriterierna bygger på tillgängligheten för resor mellan kommunerna och de åtta målpunkterna, och ställer krav avseende exempelvis veckodag, avgångstid, ankomsttid, restid samt möjlighet till returresa samma dag. Utifrån hur väl kraven i dessa kriterier uppfylls betecknas kommunens tillgänglighet inom respektive kriterium som god, acceptabel eller dålig med nivåerna 1 (grön), 2 (gul) respektive 3 (röd). Till exempel avser kriterium K1 tillgänglighet till Stockholm och utgår från möjligheten att genomföra en dagsresa till centrala Stockholm under vardagar. En kommun bedöms ha god tillgänglighet om en sådan resa möjliggör minst sex timmars vistelsetid, med ankomst före kl. 10.00 och hemresa efter kl. 16.00, samt en total restid om högst fyra timmar. Om motsvarande dagsresa är möjlig men med en total restid om högst fem timmar betecknas tillgängligheten som acceptabel. Kommuner som inte uppfyller dessa krav bedöms ha dålig tillgänglighet inom kriteriet K1.

¹³ Under Rikstrafikens tid var det sju tillgänglighetskriterier. Efter Trafikverkets övertagande av ansvaret för trafikavtal la Trafikverket till ett ytterligare kriterium (besöksnäring) och har använt åtta tillgänglighetskriterier i sin verksamhet sedan 2012 (intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21).

¹⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

Sedan 2018 bryts dålig tillgänglighet ned till tre underkategorier för att särskilja graden av dålig tillgänglighet: ljusröd (nivå 3), mellanröd (nivå 4) och mörkröd (nivå 5). Utgångspunkten för de röda nyanserna är att tillgänglighetsbristerna, när acceptabel tillgänglighet inte uppnås, kan variera kraftigt. Ljusröd färg innebär att bristerna i förhållande till kraven är relativt små, t.ex. en något för lång restid eller för kort vistelsetid, mellanröd innebär större brister och mörkröd att tillgängligheten är långt från kraven. Enligt Trafikverket har nedbrytningen av dålig tillgänglighet till nivå 3, 4 och 5 börjat användas i Trafikverkets utredningar de senaste åren, men i Trafikanalys statistik samt i Trafikverkets underliggande data från tillgänglighetsanalyser finns endast tillgänglighetsnivåerna 1, 2 och 3.^{15 16}

Resultaten av den nationella behovsanalysen utgör sedan underlag för fortsatt utredningsarbete om vilken interregional kollektivtrafik som kan bidra till att uppnå en grundläggande tillgänglighet. Sådana utredningar används sedan som underlag för beslut om att upphandla trafiken och teckna ett trafikavtal med operatör eller ingå samverkansavtal med regional kollektivtrafikmyndighet.¹⁷

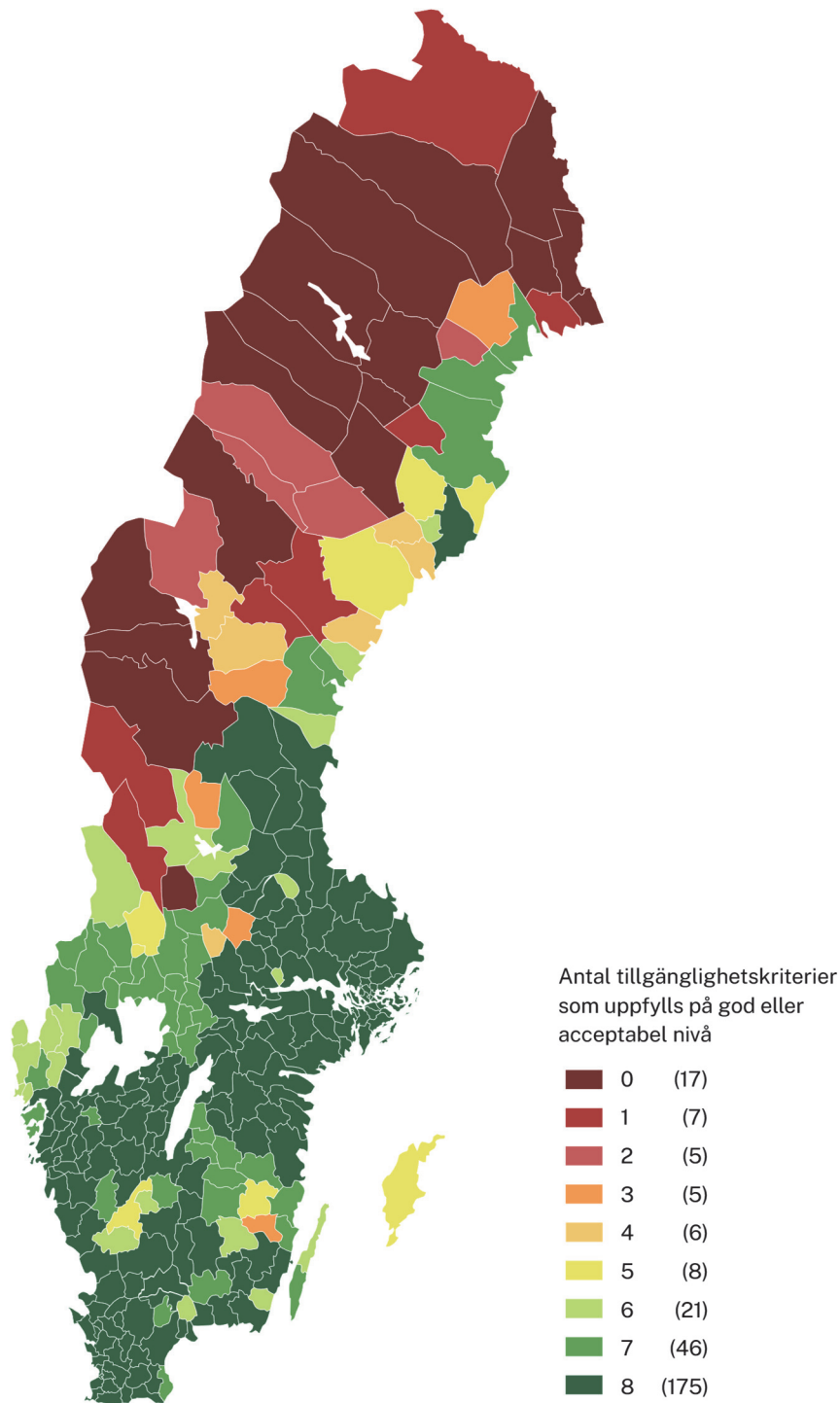
Det finns betydande regionala skillnader i den interregionala tillgängligheten i kollektivtrafiken. En ögonblicksbild från 2023 visar att många kommuner i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län uppfyller färre tillgänglighetskriterier på god eller acceptabel nivå (figur 1) än kommuner i många andra delar av landet.

¹⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

¹⁶ I vår granskning har vi primärt utgått från de tre nivåerna av tillgänglighet för att behålla jämförbarhet över tid.

¹⁷ Trafikverket, *Trafikavtal*, hämtad 2025-01-31.

Figur 1 Interregional tillgänglighet i kollektivtrafiken utan Trafikverkets åtgärder genom trafikavtal



Anm.: Figuren visar de kommuner som uppfyller Trafikverkets tillgänglighetskriterier på god eller acceptabel nivå, fördelat efter antal uppfyllda kriterier. Exempelvis indikerar en mörkgrön färg i figuren de kommuner som uppfyller samtliga åtta tillgänglighetskriterier på god eller acceptabel nivå (175 kommuner), medan en mörkröd färg indikerar de kommuner som inte uppfyller något av de åtta kriterierna på dessa nivåer (17 kommuner). Figuren avser den interregionala tillgängligheten i kollektivtrafiken utan Trafikverkets åtgärder genom trafikavtal under 2023.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om statens insatser genom trafikavtal effektivt bidrar till att förbättra den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken. Vi besvarar den övergripande revisionsfrågan genom följande delfrågor:

1. Har den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken förbättrats med trafikavtal?
2. Hanterar Trafikverket trafikavtalen effektivt för att förbättra den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken?

För ”grundläggande tillgänglighet” utgår vi från Trafikverkets tolkning och kvantifiering genom de åtta tillgänglighetskriterierna för resor (se faktarutan ovan). Enligt Trafikverket avser grundläggande tillgänglighet möjlighet att dagligen och i båda riktningarna resa mellan en kommun och de målpunkter som definieras i de åtta tillgänglighetskriterierna.¹⁸ En kommun anses ha grundläggande tillgänglighet i ett kriterium om den uppnår minst acceptabel (gul) nivå. En kommun har grundläggande tillgänglighet i samtliga kriterier om den uppnår minst acceptabel (gul) nivå i alla åtta kriterier.¹⁹

Med hantering av avtal avser vi Trafikverkets arbete med analys av tillgänglighetsbrister, val av åtgärder för att avhjälpa tillgänglighetsbrister samt uppföljning och utvärdering av åtgärderna. Med åtgärder avses prioritering mellan kommuner, linjer, tillgänglighetskriterier, trafikslag och avtalstyp (operatörsavtal eller samverkansavtal). Med prioritering mellan tillgänglighetskriterier avser vi Trafikverkets val av vilka tillgänglighetskriterier som ska förbättras och hur mycket.

1.2.1 Avgränsningar

Det finns flera sätt att definiera och kvantifiera tillgänglighet.²⁰ Olika mått belyser olika dimensioner av tillgänglighet och ställer varierande krav på data, metod och analytiskt djup. Vissa mått ger en överskådlig beskrivning av hur enkelt det är att nå centrala målpunkter, medan mer heltäckande mått kräver mer komplexa beräkningar och detaljerade underlag. Andra mått kan därför i vissa fall vara relevanta att överväga för att fånga ytterligare perspektiv. Vi utgår i denna granskning från Trafikverkets sätt att mäta grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Anledningen är att detta mått utgör Trafikverkets centrala underlag för att identifiera tillgänglighetsbrister samt för att prioritera och besluta om trafikavtal. Detta tillgänglighetsmått har dessutom tagits fram av Trafikverket i samarbete med flera berörda expertmyndigheter, och det ligger till grund för Trafikverkets

¹⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

¹⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-19.

²⁰ För en omfattande översikt om tillgänglighet se Trafikanalys, *Tillgänglighet – teori och praktik*, 2024.

tillgänglighetsanalyser. Dessa tillgänglighetsanalyser används sedan som underlag till beslut om åtgärder inom trafikavtal.

Sedan 2011 har Trafikverket tecknat totalt 69 trafikavtal som berör olika trafikslag.²¹ För varje avtal finns ett omfattande underlag. För att begränsa granskningens omfattning avseende Trafikverkets hantering av trafikavtal har vi avgränsat den till trafikavtal som löpte ut mellan 2021 och 2024, vilket har resulterat i 16 trafikavtal (9 samverkansavtal och 7 operatörsavtal). Detta för att kunna följa avtalen genom hela processen från behovsanalys till genomförd trafik.

Granskningen har inte omfattat kommunernas eller de regionala kollektivtrafikmyndigheternas åtgärder för att förbättra tillgängligheten. Vi har dock genomfört intervjuer med branschen för att inhämta information om bland annat trafikavtalens effekter på deras verksamhet.

Det specifika trafikavtalet om nattågstrafik till Europa avgränsas bort, eftersom det ligger utanför trafikavtalens budget. Det finns även ett fåtal trafikavtal som Trafikverket tecknat på särskilt uppdrag av regeringen (regeringsutpekade trafikavtal, som består av operatörsavtal). De regeringsutpekade trafikavtalen omfattas av trafikavtalens budget och ingår i denna granskning, men i något begränsad omfattning.²² Till skillnad från de trafikavtal som tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser (ordinarie trafikavtal, som består av både samverkansavtal och operatörsavtal) så ingår inte de regeringsutpekade trafikavtalen i Trafikverkets prioriteringsarbete och vi har därför inte heller granskat dem ur den aspekten.

Granskningen som helhet omfattar perioden 2011–2024, medan den tillgänglighetsanalys vi gjort omfattar perioden 2013–2023 på grund av begränsningar i tillgängliga data.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna utgår från det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. En annan utgångspunkt är funktionsmålet för tillgänglighet som avser bland annat att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. I en precisering av funktionsmålet anges bland annat att tillgängligheten bör förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder, och

²¹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21. Antal trafikavtal avser per 2025-06-16.

²² Vi har granskat dessa trafikavtals andel av den totala budgeten för trafikavtal och deras utveckling över tid (se kapitel 2). Vi har däremot inte gjort fördjupade analyser av deras bidrag till förbättring av grundläggande tillgänglighet.

att medborgarnas resor bör förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.²³

Trafikverket ska, enligt sin instruktion, verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken och att de transportpolitiska målen uppnås.²⁴ Av instruktionen framgår även att Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder som på ett effektivt sätt ska bidra till de transportpolitiska målen.²⁵ Ytterligare utgångspunkter för granskningen är de krav som gäller för trafikavtalen om interregional kollektivtrafik i instruktionen (se också ovan under Motiv till granskning).²⁶ Vi utgår ifrån att anslaget sätter gränser för trafikavtalens omfattning, inte att en grundläggande tillgänglighet måste uppnås oavsett kostnad.

Det finns skrivningar om transportsystemets tillgänglighet även i målet för regional utveckling.²⁷ Dessa täcks dock in av funktionsmålet och vi utgår därför enbart från funktionsmålet och dess preciseringar.

Utifrån ovanstående bedömningsgrunder operationaliserar vi mer specifika bedömningsgrunder för varje delfråga.

1.3.1 Delfråga 1 – om trafikavtal förbättrat tillgängligheten

Trafikavtal bör förbättra den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken. Tillgängligheten kan förbättras på olika sätt: till exempel kan tillgänglighetsnivån uppgraderas, från dålig till antingen acceptabel eller god nivå, eller från acceptabel till god nivå. Tillgängligheten kan också förbättras genom att antalet kriterier med antingen acceptabel eller god tillgänglighet ökar.

1.3.2 Delfråga 2 – om Trafikverkets hantering av trafikavtalen

Trafikverkets hantering av trafikavtalen bör i så hög utsträckning som möjligt bidra till uppfyllelse av de transportpolitiska målen om samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet, samt grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Därför är det viktigt att Trafikverket hanterar trafikavtalen så att tillgängligheten blir så hög som möjligt med givna resurser. Vi bedömer att Trafikverket bör vidta följande åtgärder för att åstadkomma detta.

²³ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

²⁴ Se 1 § andra och fjärde stycket Trafikverkets instruktion.

²⁵ Se 3 § Trafikverkets instruktion.

²⁶ Se 12 a–12 d §§ Trafikverkets instruktion.

²⁷ Målet för regional utveckling avser en utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet. Ett av de strategiska områdena för att nå målet avser tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystemet (prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113).

- Trafikverket bör ta fram välgrundade underlag inför beslut att ingå trafikavtal. Med detta avser vi att Trafikverket genomför analyser av brister i tillgänglighet, samt använder en modell för prioritering av åtgärder. Denna modell bör beakta bland annat en samhällsekonomisk bedömning av den tilltänkta trafiken och mynna ut i tydligt motiverade val av kommuner, tillgänglighetskriterier, tillgänglighetsnivå²⁸, trafikslag, avtalstyp (dvs. samverkansavtal eller operatörsavtal) och andra parametrar.
- Trafikverket bör ha en effektiv utformning av trafikavtal för att uppnå planerade tillgänglighetsförbättringar. Med effektiv utformning avser vi att trafikavtalen bör innehålla krav på exempelvis trafikmängd, punktlighet och andra mätbara kvalitetskrav samt skapa incitament genom avtalsvillkor, exempelvis bonus under vissa förutsättningar eller vite när avtalsvillkor inte uppfylls.
- Trafikverket bör följa upp uppfyllelsen av avtalskraven för att säkerställa att det som är avtalat också levereras, och att de planerade tillgänglighetsförbättringarna uppnås. I detta ingår:
 - kvalitetssäkring av de insamlade uppgifterna från uppföljningen²⁹ så att de är verifierade och användbara i analyser; detta kan exempelvis göras genom stickprovskontroller
 - vidtagande av åtgärder när avtalsvillkor inte uppfylls; de vidtagna åtgärdernas effekter på uppfyllelse av avtalskraven bör utvärderas.
- Trafikverket bör utvärdera trafikavtalen med avseende på bland annat deras bidrag till uppfyllelse av de transportpolitiska målen om grundläggande tillgänglighet. Resultaten av utvärderingarna bör Trafikverket också använda i sitt utvecklings- och förbättringsarbete.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Delfråga 1 – om trafikavtal förbättrat tillgängligheten

Delfråga 1 utgör en inledande empirisk undersökning som syftar till att dels bättre reda ut och beskriva tillgänglighetsbrister och hur trafikavtalen bidrar till att avhjälpa dem, dels utgöra grund för arbetet med granskningens delfråga 2. Mer specifikt har vi besvarat delfråga 1 genom övergripande deskriptiv analys av trafikavtalens resultat med avseende på tillgänglighetsförändringar, kostnader och antal resande. När det gäller tillgänglighetsförändringar uppger Trafikverket att den huvudsakliga inriktningen har varit utvecklingen i de kommuner som har de största bristerna.³⁰

²⁸ Med val av tillgänglighetskriterier och tillgänglighetsnivå avser vi Trafikverkets val av vilka tillgänglighetskriterier som ska förbättras och hur mycket de ska förbättras (t.ex. uppgradering från dålig till acceptabel nivå).

²⁹ Trafikverkets uppföljningar och beräkningar av ersättningar till avtalsparter bygger på inrapporteringar från operatörerna (vid operatörsavtal) eller RKM/ av RKM upphandlad operatör (vid samverkansavtal). Inrapporteringar görs i it-systemet DITA (intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21).

³⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2026-02-16.

Vi har dock för analysen valt att använda det nyckelmått som Trafikanalys har tillämpat i sina årliga uppföljningar av den interregionala tillgängligheten. Måttet visar hur många kommuner som uppfyller Trafikverkets åtta tillgänglighetskriterier på antingen god eller acceptabel nivå. Det speglar tillgänglighet i systemet som helhet och inte enbart utvecklingen i de kommuner som har de största bristerna. Trafikverkets åtgärder genom trafikavtal förbättrar dessutom tillgängligheten inte bara i de kommuner med störst tillgänglighetsbrister utan även i andra kommuner som ligger längs de linjer där trafiken förstärks genom trafikavtal. Detta innebär att effekterna av trafikavtal ofta sträcker sig bortom de primärt prioriterade kommunerna, vilket ytterligare motiverar ett mått som fångar tillgängligheten i systemet som helhet. Andra mått skulle kunna belysa utvecklingen ur andra perspektiv, till exempel uppfyllelse av ett annat antal kriterier eller kommuner som inte uppfyller något kriterium. Samtidigt utgör det använda måttet ett centralt inslag i Trafikanalys beskrivningar av den interregionala tillgängligheten över tid, och vi använder det som ett av flera sätt att ge en övergripande bild av utvecklingen i hela landet. För att skapa en mer heltäckande beskrivning av vad trafikavtalen har åstadkommit kompletterar vi också detta mått med statistik över de tillgänglighetsförbättringar som har uppnåtts genom trafikavtal. Det inkluderar hur många kommuner som har fått förbättringar, hur många kriterier som har förbättrats och hur förbättringarna är fördelade. Vidare har vi beräknat den ersättning Trafikverket gett per resenär för olika typer av trafikavtal över tid för att analysera hur Trafikverkets kostnader för dessa har utvecklats. Vi har även analyserat trafikavtalens kostnader och hur dessa har fördelats mellan regeringsutpekade trafikavtal och ordinarie trafikavtal över tid.

1.4.2 Delfråga 2 – om Trafikverkets hantering av trafikavtalen

Vi har besvarat delfråga 2 genom att granska Trafikverkets tillgänglighetsanalyser och övriga underlag som har tagits fram inför tecknande av 16 trafikavtal som avslutats under perioden 2021–2024 (se avsnitt 1.2.1). I detta har ingått granskning av Trafikverkets arbete med behovsanalyser, utredningar samt prioriteringar mellan kommuner, tillgänglighetskriterier, tillgänglighetsnivå, trafikslag, avtalstyp (dvs. samverkansavtal eller operatörsavtal) och andra parametrar.

För att analysera Trafikverkets utformning och uppföljning av trafikavtalen har vi granskat vilka krav som har ställts i de 16 utvalda trafikavtalen för att säkerställa produktion av trafik, samt hur processen för inrapportering och kvalitetssäkring av uppföljningsdata har fungerat. Vi har också granskat Trafikverkets uppföljning av de krav som ställts i avtalen avseende produktion, där det bland annat ingår antal avgångar och trafikens punktlighet.

Vi har också granskat Trafikverkets utvärderingar av de 16 granskade trafikavtalen med avseende på bland annat trafikavtalens bidrag till uppfyllelse av de transportpolitiska målen om grundläggande tillgänglighet.

Givet att avtalen om de linjer som regeringen specifikt pekat ut (färjetrafik till Gotland, flygtrafik Östersund–Umeå och Torsby/Hagfors–Arlanda, Norrtågsförsöket samt nattågstrafik Stockholm–Duved) belastar trafikavtalens budget har vi beräknat dessa avtals andel av trafikavtalens totala kostnader över tid för att identifiera hur stort handlingsutrymme Trafikverket har haft kvar för att förbättra tillgängligheten.

Vi har också hämtat in och analyserat Trafikverkets administrativa kostnader för hantering av trafikavtalen över tid.

Utöver det har vi genomfört intervjuer med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Transportföretagen och Tågföretagen för att ta del av branschens perspektiv på Trafikverkets arbete med trafikavtal och trafikavtalens effekter på branschens verksamhet.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Sherzod Yarmukhamedov (projektledare) och Magnus Landergren. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Maria Bratt Börjesson, professor i nationalekonomi på Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Företrädare för Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) och Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Tillgänglighet i interregional kollektivtrafik – vad har trafikavtalen åstadkommit?

I detta kapitel har vi analyserat hur tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken utvecklats, vilken roll trafikavtalen har spelat och hur kostnaderna har förändrats över tid. Vår granskning visar att trots ökade satsningar genom ordinarie trafikavtal (de trafikavtal som inte avser linjer som är specifikt utpekade av regeringen) har Trafikverket endast uppnått marginella förbättringar i tillgänglighet 2023 jämfört med 2013. Kostnaderna för dessa avtal har ökat med 16 procent, men antalet kommuner som uppfyller alla åtta tillgänglighetskriterier har knappt förändrats under denna period. Det är också färre kommuner som fått förbättringar av tillgängligheten 2023 jämfört med 2013, och det totala antalet förbättrade kriterier har minskat. Under samma period har tillgängligheten utan trafikavtal förbättrats något, vilket kan indikera att förbättringar i tillgänglighet har skett i övrig trafik, utan statligt stöd.

En analys av en något kortare tidsperiod visar samtidigt att tillgängligheten med trafikavtal försämrats under de senaste sju åren, trots en kostnadsökning för ordinarie trafikavtal på 33 procent. Försämringar under denna period kan huvudsakligen förklaras med förändringar i övrig trafik som Trafikverket inte ansvarar för, där tillgängligheten också har minskat.

Våra beräkningar av kostnader per resenär har visat att dessa har minskat för Gotlandstrafiken och för den nattågstrafik som har tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser. Däremot har kostnader per resenär ökat för samverkansavtal, flera flygtrafikavtal samt för den nattågstrafik som har tecknats på uppdrag av regeringen.

Sammantaget indikerar dessa iakttagelser att trafikavtalens bidrag till förbättring av tillgängligheten har blivit mindre effektivt över tid.

Vi kan konstatera att de prioriteringar avseende förbättringsnivåer som gjorts i trafikavtalen har ändrats mellan 2013 och 2023. År 2013 skedde förbättringar i större utsträckning från acceptabel till god tillgänglighet, medan fokus under 2023 mer låg på förbättringar från dålig till acceptabel tillgänglighet. Detta kan indikera att trafikavtalens fokus har skiftat mot att förbättra tillgängligheten för kommuner med bristfällig tillgänglighet, istället för att prioritera kommuner som redan har en acceptabel tillgänglighet.

2.1 Data

För att analysera utvecklingen av tillgänglighet över tid och trafikavtalens bidrag till förbättring av tillgängligheten har vi hämtat uppgifter från Trafikverket om kommunernas tillgänglighet mätt mot Trafikverkets åtta tillgänglighetskriterier. Det finns uppgifter om tillgänglighet för perioden 2013 till 2023.

Trafikverkets modell för analys av interregional tillgänglighet

Den interregionala tillgängligheten mäts på kommunnivå med de åtta tillgänglighetskriterier som vi tidigare har beskrivit. Analysen görs med it-systemet Reskoll³¹ samt en del tidkrävande handpåläggning.³² För varje kommun mäts den interregionala tillgängligheten från kommunens centralort. Modellen går igenom alla tidtabeller från Samtrafiken för regional kollektivtrafik samt kommersiell buss-, tåg- och flygtrafik, och avgör vilka målpunkter som kan nås inom de tider som anges av kriterierna. Analysen görs både med och utan tidtabellerna för den trafik som utförs genom trafikavtalen. På så vis kan trafikavtalens effekt på tillgängligheten beräknas. It-systemet Reskoll var inte fullt kalibrerat när modellen uppdaterades 2012. Resultaten från 2012 och 2013 kan därför vara osäkra.

För att analysera Trafikverkets genomsnittliga kostnader per resenär har vi hämtat uppgifter från Trafikverket om kostnader och antal resande för 66 trafikavtal som har tecknats av Trafikverket under perioden 2011–2024.³³ Av dessa avtal är 27 samverkansavtal och 39 operatörsavtal.³⁴ För 1 operatörsavtal har uppgifterna om antal resenärer varit ofullständiga, för 1 samverkansavtal har det helt saknats uppgifter om antal resenärer och för 14 andra samverkansavtal har uppgifterna avsett hela linjen, trots att Trafikverket har medfinansierat endast vissa turer på linjen. För analys av kostnader per resenär har det därmed återstått uppgifter från 12 samverkansavtal och 38 operatörsavtal.

För operatörsavtalen har vi genomfört separata beräkningar av kostnad per resenär för avtalen om Gotlandstrafiken, för flygtrafiken Östersund–Umeå och Torsby/Hagfors–Arlanda, samt nattågstrafiken Stockholm–Duved eftersom dessa avtal har tecknats på uppdrag av regeringen.³⁵ Dessutom har vi särredovisat den

³¹ Trafikverket arbetar med att bygga upp ett nytt it-system, Tillit, som ska ersätta det nuvarande it-systemet Reskoll. Enligt Trafikverket kommer det nya it-systemet bland annat ge bättre analysmöjligheter för att förstå varför tillgängligheten har brister och vilka effekter en förändrad trafik kan medföra samt förbättra möjligheterna till prioritering (intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21). Utvecklingen av det nya it-systemet pågår och tidplanen för när det kan tas i drift är ännu inte fastställt (mejl från företrädare för Trafikverket, 2026-01-13).

³² Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

³³ Trafikverket har tecknat totalt 69 trafikavtal under 2011–2024. Vi saknar uppgifter om tre trafikavtal eftersom två avtal har påbörjats i slutet av 2024 och ett avtal ska börja 2027.

³⁴ Samverkansavtalen utgörs av 10 bussavtal, 9 tågavtal och 8 flygbilsavtal. Operatörsavtalen utgörs av 4 nattågsavtal, 1 avtal om färjetrafik till Gotland, 5 flygavtal som har tecknats på uppdrag av regeringen och 29 flygavtal som har tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser.

³⁵ Under 2011–2024 har Trafikverket tecknat 1 avtal som avser Gotlandstrafiken (exklusive ett avtal som ska starta 2027), 4 avtal för flygtrafiken Östersund–Umeå, 1 avtal för flygtrafiken Torsby/Hagfors–Arlanda och 1 avtal för nattågstrafiken Stockholm–Duved. För Gotlandstrafiken är avtalsperioden 2017–2027, för flygtrafiken Östersund–Umeå sträcker sig den sammanlagda avtalsperioden över 2011–2027, för flygtrafiken Torsby/Hagfors–Arlanda var avtalsperioden 2015–2019 och för nattågstrafiken Stockholm–Duved var avtalsperioden 2018–2020. Beräkning av styckkostnader för Gotlandstrafiken och flygtrafiken Östersund–Umeå omfattar respektive avtals starttid till 2024. För flygtrafiken Torsby/Hagfors–Arlanda avser beräkningen perioden 2016–2019 pga. datatillgänglighet. För nattågstrafiken Stockholm–Duved avser beräkningen perioden 2018–2020.

genomsnittliga kostnaden per resenär för nattågsavtalen³⁶ eftersom den är betydligt lägre jämfört med den genomsnittliga kostnaden per resenär för övriga operatörsavtal (som samtliga avser flygtrafik).

2.2 Utvecklingen av tillgänglighet över tid

För att analysera trafikavtalens bidrag till den interregionala tillgängligheten gör vi en jämförelse mellan två analysfall: ett *utan trafikavtal* och ett *med trafikavtal*.

I analysfallet *utan trafikavtal* ingår all interregional kollektivtrafik som tillhandahålls av RKM och kommersiella aktörer, medan den trafik som finansieras av Trafikverket genom trafikavtal exkluderas. Analysfallet *med trafikavtal* omfattar samma trafik som i analysfallet utan trafikavtal, med tillägg av den trafik som Trafikverket ordnar genom trafikavtal. Eftersom analysfallen skiljer sig genom Trafikverkets trafikavtal förklaras ökningen i interregional tillgänglighet av Trafikverkets åtgärder. Mätningen av kommunernas uppfyllelse av tillgänglighetskriterierna, utan och med trafikavtal, sker enligt den metod som beskrivs i faktaruta i kapitel 1.

Utan trafikavtal ökade tillgängligheten (mätt som antal kommuner som uppfyller alla åtta tillgänglighetskriterier på antingen god eller acceptabel nivå)³⁷ från 167 kommuner vid startåret 2013 till 175 kommuner vid slutåret 2023. Däremellan har den dock varierat (se diagram 1). Det skedde en stor ökning mellan 2013 och 2016, och sedan dess har det skett en gradvis försämring.

Med trafikavtal var tillgängligheten på ungefär samma nivå vid slutåret 2023 som vid startåret 2013.³⁸ Även i detta fall har det förekommit variationer i tillgänglighet däremellan. Vid start- och slutåren var det ungefär 190 kommuner som uppfyllde alla 8 tillgänglighetskriterier på antingen god eller acceptabel nivå. Att fler kommuner uppfyller samtliga åtta kriterier med trafikavtal än utan, innebär att Trafikverkets åtgärder genom trafikavtal har bidragit till förbättring av tillgängligheten. Tillgängligheten var som högst 2016, med 207 kommuner som uppfyllde alla kriterier. Därefter har det varit en nedåtgående trend.

Under de avslutande sju åren i den analyserade perioden har det funnits en negativ trend i utvecklingen av tillgängligheten, både utan och med trafikavtal. Utan trafikavtal har antalet kommuner som uppfyller alla 8 tillgänglighetskriterier på antingen god eller acceptabel nivå minskat från 195 (år 2016) till 175 (år 2023). Även tillgängligheten med trafikavtal har haft en liknande nedåtgående trend under samma period, och antalet kommuner som uppfyller alla 8 tillgänglighetskriterier på antingen god eller acceptabel nivå har minskat från 207 till 191. Detta tyder på att den

³⁶ Trafikverket har totalt tecknat 4 nattågsavtal under perioden 2013–2024 (exklusive ett direkttilldelat nödavtal som har startat i slutet av 2024).

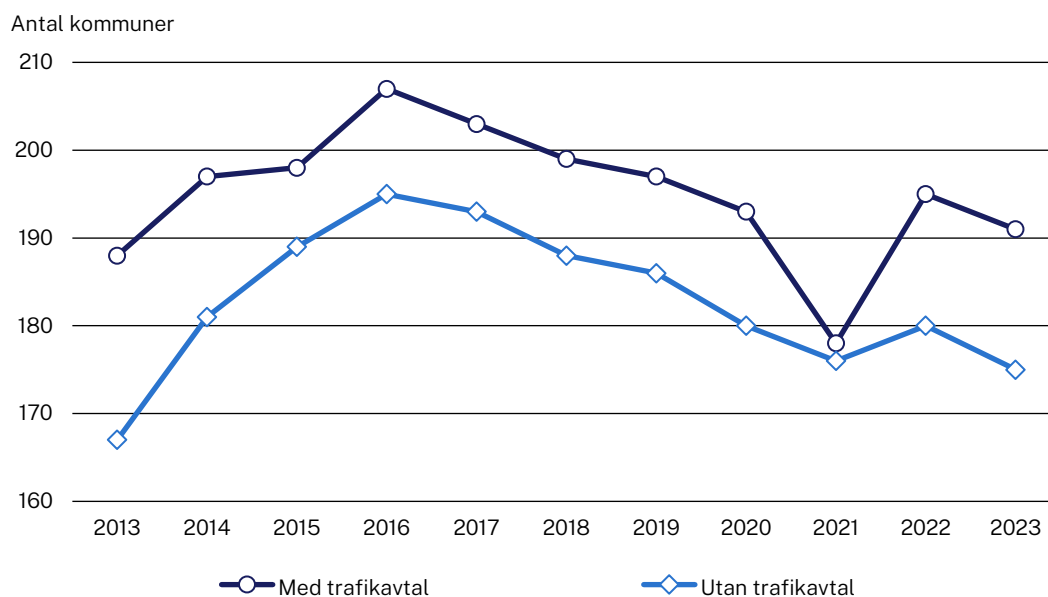
³⁷ Se kapitel 1.

³⁸ Trafikverket har i faktagranskningen av utkastet till denna rapport angett att ett annat mått på tillgänglighet, antalet kommuner där inget tillgänglighetskriterium uppfylls på minst acceptabel nivå, har minskat från fyra kommuner 2013 till en kommun 2023 (mejl från företrädare för Trafikverket, 2020-02-16).

minskande tillgängligheten med trafikavtal mellan 2016 och 2023 huvudsakligen kan förklaras med förändringar i kollektivtrafik som Trafikverket inte ansvarar för.

I intervjuer med bland annat SKR framkommer en efterfrågan på ett ökat statligt engagemang i den interregionala kollektivtrafiken, där företrädarna lyfter bland annat behov av ökad trafik på vissa sträckor samt en större geografisk omfattning av trafikavtal.³⁹

Diagram 1 Antalet kommuner som uppfyller 8 tillgänglighetskriterier



Anm.: Antal kommuner avser kommuner som uppfyller Trafikverkets 8 tillgänglighetskriterier på antingen god eller acceptabel nivå.

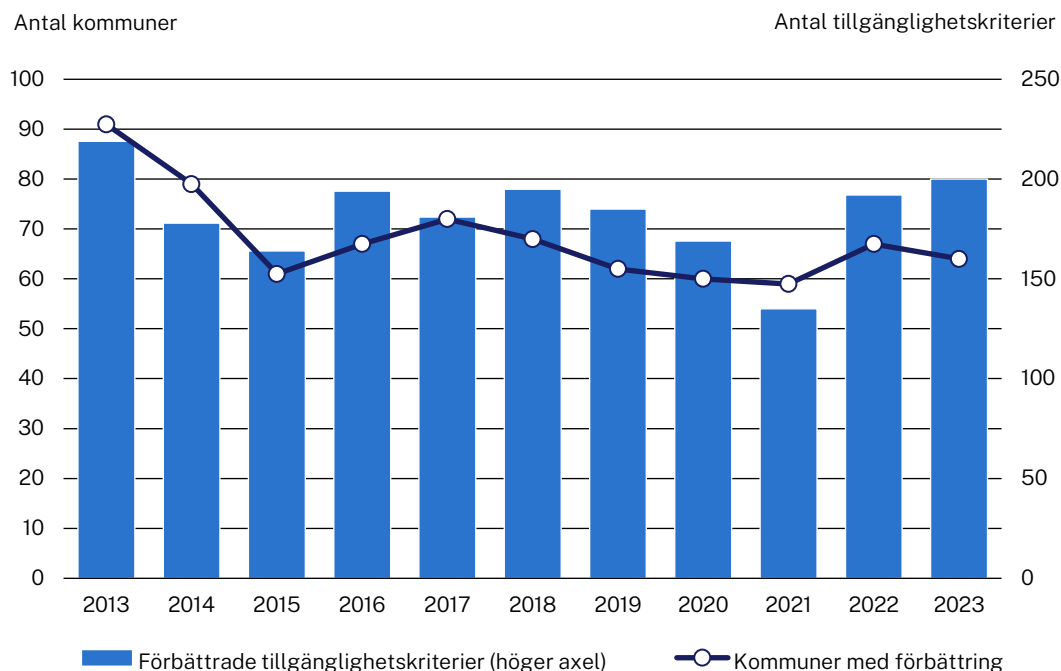
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

2.3 Trafikavtalens bidrag till förbättring av den grundläggande tillgängligheten

Antalet kommuner som har fått tillgänglighetsförbättringar genom trafikavtal har minskat över tid. Det har också skett en marginell minskning av det totala antalet förbättrade tillgänglighetskriterier genom trafikavtal. Antalet kommuner som med hjälp av trafikavtal har fått minst 1 av sina 8 tillgänglighetskriterier förbättrat från dålig till antingen acceptabel eller god nivå har minskat från 91 kommuner 2013 till 64 kommuner 2023 (diagram 2). Det totala antalet förbättrade tillgänglighetskriterier för dessa kommuner har minskat från 219 kriterier 2013 till 200 kriterier 2023.

³⁹ Intervju med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner, 2025-11-07.

Diagram 2 Antalet kommuner som fick förbättring samt antalet förbättrade kriterier



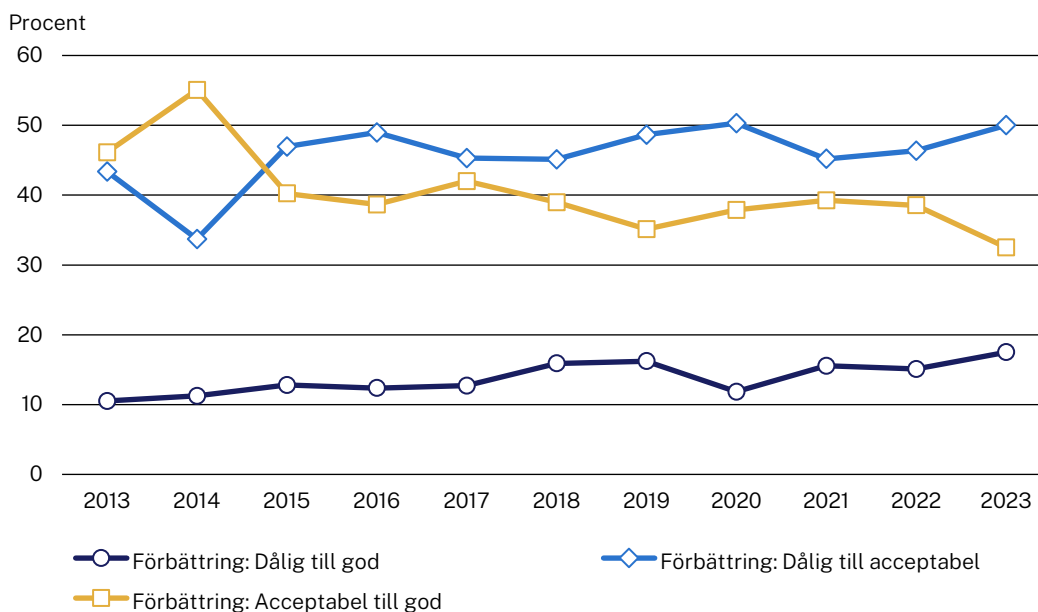
Anm.: Kommuner med förbättring avser kommuner som fick något eller några av sina tillgänglighetskriterier förbättrade (till exempel att tillgänglighetskriteriet förbättrades från dålig till antingen acceptabel eller god nivå, eller från acceptabel till god nivå) genom trafikavtal. Förbättrade tillgänglighetskriterier avser det totala antalet tillgänglighetskriterier som förbättrats genom trafikavtal.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

Förbättringar av tillgänglighetskriterier från *dålig till acceptabel* samt från *dålig till god* nivå har en ökande trend, medan förbättringar från *acceptabel till god* har en minskande trend. Andelen förbättringar från *dålig till acceptabel* har ökat från 43 procent 2013 till 50 procent 2023 (diagram 3). Andelen förbättringar från *dålig till god* nivå har ökat från 10,5 procent 2013 till 17,5 procent 2023. För förbättringar från *acceptabel till god* har andelen minskat från 46 procent 2013 till 32,5 procent 2023. Detta tyder på ett ökat fokus på att förbättra tillgängligheten där den är dålig, snarare än där den redan är acceptabel. Trafikverket har angett att fokus efter att Trafikverket tog över ansvaret för trafikavtal i huvudsak har varit detsamma, dvs. att i första hand försöka uppnå minst acceptabel tillgänglighet i något kriterium i de kommuner som har de största bristerna. Enligt Trafikverket kan mönstret under de tidigare åren delvis förklaras av att verksamheten då påverkades av äldre åtaganden som beslutats av Rikstrafiken.⁴⁰

⁴⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2026-02-16. Det gäller exempelvis Tåg i Väst som gav tillgänglighetsförbättringar i många kommuner, men där få eller inga kommuner hörde till de mest prioriterade.

Diagram 3 Fördelning av tillgänglighetsförbättringar över tid



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

2.4 Trafikverkets kostnader för trafikavtal

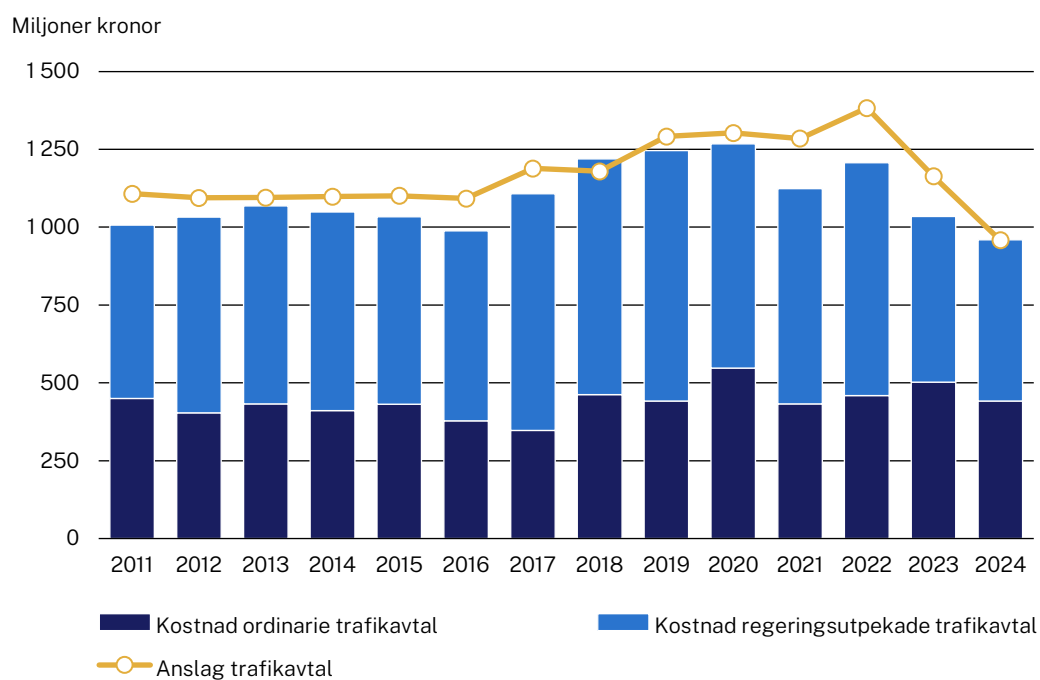
Den ersättning Trafikverket betalar ut till regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) eller operatörer är i princip ett fast belopp per år. Ersättningen är oberoende av hur många som reser på linjen. Trafikverkets kostnad per resenär är ett sätt att mäta vad kostnaden för en åtgärd blir i förhållande till hur många som får nytta av åtgärden. Tolkningen av förändring i kostnad per resenär är komplex, eftersom den mäter förhållandet mellan två variabler, kostnad och antal resande. Till exempel kan ökande kostnader per resenär bero antingen på att kostnaderna har ökat medan antalet resenärer har varit konstant, eller på att kostnaderna har varit konstanta medan antalet resenärer har minskat. Därför har vi brutit ner förändringarna i kostnad och antal resenärer var för sig.

Vi har granskat Trafikverkets genomsnittliga kostnader per resenär för olika avtal och avtalstyper. Beroende på tillgången på data har de granskade tidsperioderna varierat. Trafikverkets genomsnittliga kostnad per resenär har i respektive period minskat för operatörsavtalen avseende Gotlandstrafiken och den nattågstrafik som har tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser. Kostnad per resenär har däremot ökat för samverkansavtalen, operatörsavtalen avseende flygtrafiken Östersund–Umeå och Torsby/Hagfors–Arlanda, för övriga operatörsavtal inom flygtrafiken samt för operatörsavtal avseende den nattågstrafik Stockholm–Duved som tecknats på uppdrag av regeringen. Trafikverkets kostnader för ordinarie trafikavtal, dvs. de trafikavtal som har tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser, har ökat, men tillgängligheten har inte förbättrats avsevärt mellan start- och slutår (2013 respektive 2023). Sedan 2016 har tillgängligheten försämrats, trots ökade kostnader.

2.4.1 Anslag och kostnadsutveckling inom trafikavtal

Sett över hela analysperioden 2011–2024 har det totala anslaget för trafikavtal minskat från 1 107 miljoner kronor 2011 till 958 miljoner kronor 2024, i 2024 års fasta priser (en minskning med 13 procent) (diagram 4). Under samma period har trafikavtalens totala kostnader minskat från 1 007 miljoner kronor till 960 miljoner kronor, i 2024 års fasta priser (en minskning med 5 procent). Det har generellt funnits ett anslags sparande, det vill säga kostnaderna har varit lägre än anslaget. Under det sista året, 2024, är dock budgeten i balans. Analysen visar också att kostnaderna för ordinarie trafikavtal har minskat från 450 miljoner kronor 2011 till 442 miljoner kronor 2024, i 2024 års fasta priser (en minskning med 2 procent). Samtidigt har kostnaderna för regeringsutpekade trafikavtal minskat från 557 miljoner kronor 2011 till 518 miljoner kronor 2024, i 2024 års fasta priser (en minskning med 7 procent). Detta visar att ordinarie trafikavtal har fått en marginell större andel av den totala budgeten för trafikavtal 2024 jämfört med 2011.

Diagram 4 Utvecklingen av anslag och kostnader för regeringsutpekade trafikavtal och ordinarie trafikavtal



Anm.: Anslaget och kostnaderna har omräknats till 2024 års fasta priser enligt KPI-KS. Kategorin "ordinarie trafikavtal" avser kostnader för trafikavtal som inte utgör regeringsutpekade trafikavtal.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket och Trafikverkets årsredovisningar 2011–2024.

2.4.2 Genomsnittliga kostnader per resenär varierar mellan trafikavtal

Gotlandstrafiken har blivit billigare för Trafikverket att tillhandahålla, och den har fått fler resenärer inom det pågående avtalet sedan 2017.⁴¹ Som ett resultat av detta har den genomsnittliga kostnaden per resenär minskat från 373 kronor 2017 till 291 kronor 2024, i 2024 års fasta priser (en minskning med 22 procent) (diagram 5). Under denna period har Trafikverkets kostnader minskat med 20 procent och antalet resenärer har ökat med 2 procent.

För samverkansavtalen har en ökning i antalet resenärer inte varit tillräcklig för att kompensera för en stor kostnadsökning. Det har lett till att den genomsnittliga kostnaden per resenär har ökat, från 295 kronor 2015 till 516 kronor 2024 i 2024 års fasta priser (en ökning med 75 procent) (diagram 5). Under samma period har antalet resenärer ökat med 180 procent och de totala kostnaderna har stigit med 164 procent.⁴²

Den nattågstrafik som har tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser, har blivit både billigare och mer efterfrågad mellan 2013 och 2024. För operatörsavtalen för nattågstrafik har den genomsnittliga kostnaden per resenär minskat från 291 kronor 2013 till 110 kronor 2024, i 2024 års fasta priser (en minskning med 62 procent) (diagram 5). Under denna period har Trafikverkets kostnader minskat med 68 procent (i 2024 års fasta priser) och antal resande har ökat med 20 procent. Kostnaden för nattågstrafiken förväntas dock öka kraftigt under 2025 till följd av det nya tillfälliga avtalet som tecknades i december 2024.⁴³

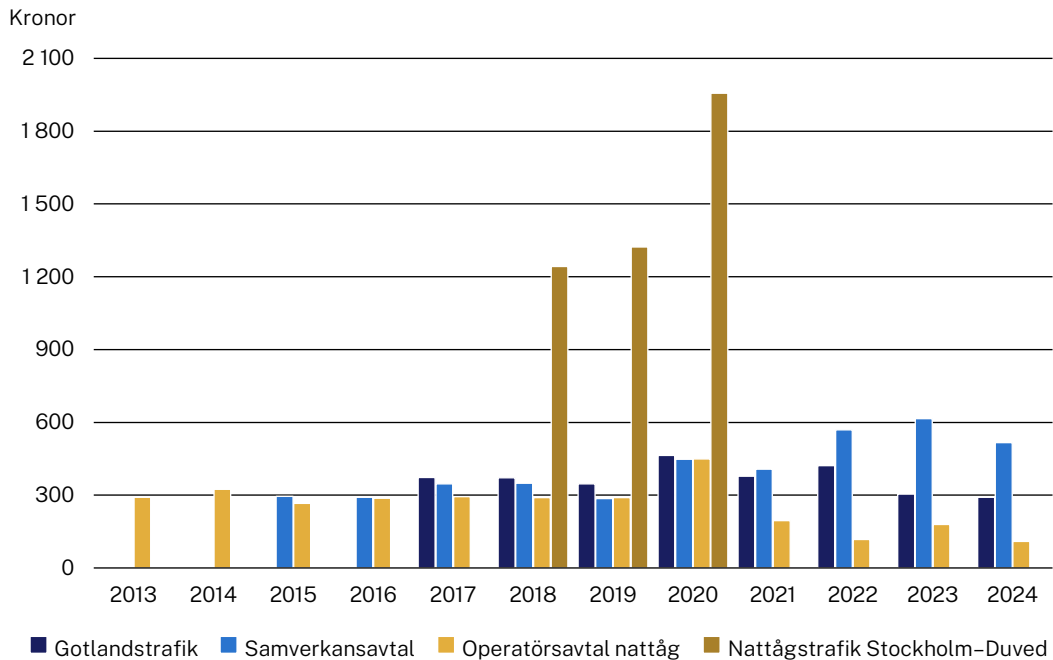
För nattågstrafiken Stockholm–Duvéd, där avtal har tecknats på uppdrag av regeringen, har den genomsnittliga kostnaden per resenär ökat från 1 242 kronor 2018 till 1 957 kronor 2020, i 2024 års fasta priser (en ökning med 58 procent). Under samma period har de totala kostnaderna ökat med 276 procent (i 2024 års fasta priser), samtidigt som antalet resenärer har ökat med 139 procent. Dessa förändringar i kostnader och antal resenärer mellan 2018 och 2020 behöver tolkas med försiktighet eftersom avtalet trädde i kraft först i september 2018, vilket medför att 2018 års uppgifter endast avser en del av året, medan uppgifterna för 2020 omfattar ett helt år.

⁴¹ Som vi konstaterade ovan omfattas Gotlandstrafiken av ett operatörsavtal tecknat av Trafikverket för perioden 2017–2027, och i denna analys har kostnaden per resenär baserats på data från avtalsstart till och med 2024.

⁴² I beräkningen av kostnaden per resenär ingick totalt 12 samverkansavtal som består av 1 bussavtal, 3 tågavtal och 8 flygbilsavtal. Det är kostnad per resenär för flygbil som har bidragit mest till ökningen av kostnad per resenär i samverkansavtal.

⁴³ Det handlar om ett tillfälligt operatörsavtal för nattågstrafik till övre Norrland (se kapitel 3).

Diagram 5 Kostnader per resenär för Gotlandstrafiken, för samverkansavtal och operatörsavtal för nattågstrafik som har tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser samt för nattågstrafik på den av regeringen utpekade linjen Stockholm–Duved



Anm.: Kostnaderna har omräknats till 2024 års fasta priser enligt KPI-KS. De höga kostnaderna per resenär 2020 och 2021 är till följd av pandemirestriktioner.

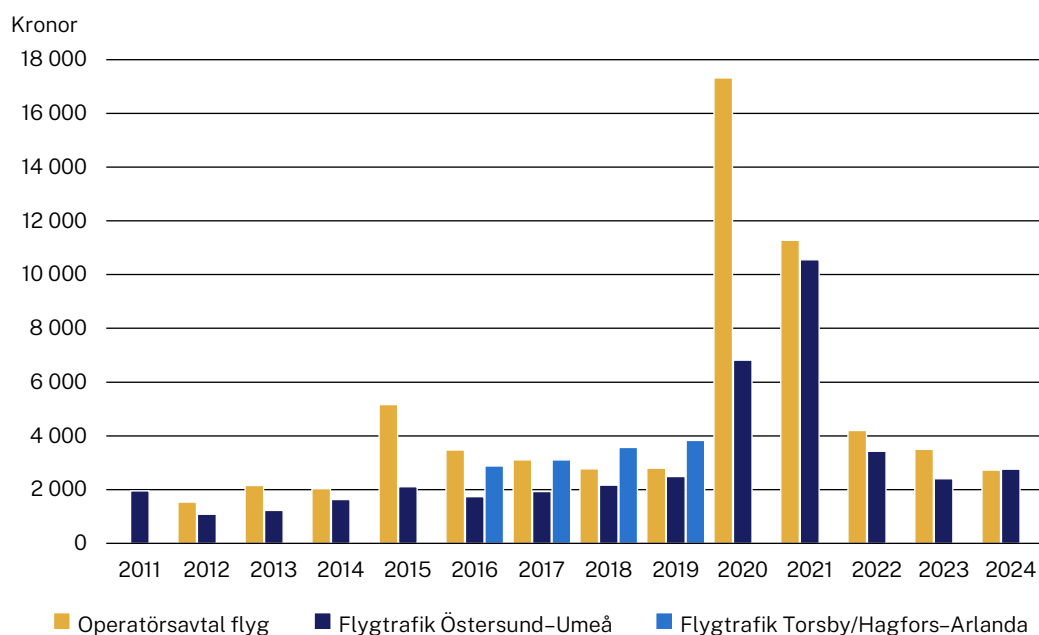
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

För de operatörsavtal avseende flyg som har tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser har den genomsnittliga kostnaden per resenär ökat. Antalet resenärer har ökat, men ökningen i kostnader har varit mycket större. För dessa avtal har den genomsnittliga kostnaden per resenär ökat från 1 530 kr 2012 till 2 720 kr 2024, i 2024 års fasta priser (en ökning med 78 procent) (diagram 6). Under samma period har Trafikverkets kostnader för dessa operatörsavtal ökat med 140 procent (i 2024 års fasta priser) och antalet resenärer har ökat med 15 procent.

För flygtrafiken Östersund–Umeå, där avtal har tecknats på uppdrag av regeringen, har den genomsnittliga kostnaden per resenär också ökat. För denna linje har Trafikverkets kostnader visserligen minskat, men minskningen i antalet resenärer har varit kraftigare. Den genomsnittliga kostnaden per resenär har ökat från 1 946 kronor 2011 till 2 755 kr 2024, i 2024 års fasta priser (en ökning med 42 procent) (diagram 6). Samtidigt har Trafikverkets kostnader minskat med 20 procent (i 2024 års fasta priser) och antal resenärer har minskat med 44 procent under samma period.

Även för flygtrafiken Torsby/Hagfors–Arlanda, som också tecknats på specifikt uppdrag av regeringen, har den genomsnittliga kostnaden per resenär ökat. Trafikverkets kostnader för att tillhandahålla trafiken har ökat något, och samtidigt har antalet resenärer minskat. Den genomsnittliga kostnaden per resenär för denna trafik har ökat från 2 878 kronor 2016 till 3 835 kronor 2019, i 2024 års fasta priser (en ökning med 33 procent) (diagram 6). Under samma period har de totala kostnaderna ökat med 5 procent (i 2024 års fasta priser) medan antalet resenärer har minskat med 21 procent.

Diagram 6 Kostnader per resenär för operatörsavtal flyg som har tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser samt för flygtrafik på de av regeringen utpekade linjerna Östersund–Umeå och Torsby/Hagfors–Arlanda



Anm.: Kostnaderna har omräknats till 2024 års fasta priser enligt KPI-KS. De höga kostnaderna per resenär 2020 och 2021 är till följd av pandemirestriktioner.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket.

2.5 Tillgänglighet och kostnadsutveckling i ordinarie trafikavtal

Trafikverkets kostnader för ordinarie trafikavtal har ökat betydligt, men tillgängligheten har knappt förbättrats 2023 jämfört med 2013 och har till och med försämrats under senare delen av perioden (2016–2023).

I avsnitt 2.2 har vår analys utgått från tillgängliga data om utvecklingen av tillgänglighet mellan 2013 och 2023. Vi har konstaterat att tillgängligheten varit ungefär på samma nivå 2013 och 2023, med stora variationer mellan dessa år. Vi har dock sett att perioden 2016–2023 präglas av en negativ trend i tillgänglighet. I detta avsnitt har vi analyserat vilka resurser Trafikverket har lagt under dessa två perioder för att se vilket handlingsutrymme Trafikverket har haft för att förbättra

tillgängligheten genom ordinarie trafikavtal.⁴⁴ Som vi har nämnt tidigare fördelas den totala budgeten för trafikavtal först till regeringsutpekade trafikavtal och återstående medel går till ordinarie trafikavtal, vilket innebär att lägre kostnader för regeringsutpekade trafikavtal ger Trafikverket större utrymme att finansiera ordinarie trafikavtal.

För perioden 2013–2023 har Trafikverkets ökade kostnader för ordinarie trafikavtal resulterat i en marginell förbättrad tillgänglighet. Kostnaderna för ordinarie trafikavtal under denna period ökade från 433 miljoner kronor 2013 till 503 miljoner kronor 2023, i 2024 års fasta priser (en ökning med 16 procent) (diagram 4).⁴⁵ Trots detta ökade antal kommuner som uppfyller åtta tillgänglighetskriterier (på antingen god eller acceptabel nivå) endast marginellt, från 188 kommuner år 2013 till 191 år 2023 (diagram 1).

Under perioden 2016–2023 har Trafikverkets kostnader för ordinarie trafikavtal varit stora, men tillgängligheten har ändå minskat. Kostnaden för ordinarie trafikavtalen ökade från 378 miljoner kronor 2016 till 503 miljoner kronor 2023, i 2024 års fasta priser (en ökning med 33 procent) (diagram 4).⁴⁶ Samtidigt minskade antalet kommuner som uppfyller alla åtta tillgänglighetskriterier (på antingen god eller acceptabel nivå) från 207 till 191 (diagram 1).

⁴⁴ Huvudsyftet med detta avsnitt är att relatera utvecklingen av tillgängligheten till de anslag och kostnader som Trafikverket har haft för att förbättra den. Eftersom vi saknar data om tillgänglighet för hela perioden sedan Trafikverket tog över ansvaret för trafikavtal (2011–2024) utgår vi från tillgängliga data för perioden 2013–2023.

⁴⁵ Det totala anslaget för trafikavtal ökade från 1 095 miljoner kronor 2013 till 1 163 miljoner kronor 2023, i 2024 års fasta priser (en ökning med 6 procent) (diagram 4). Under samma period minskade de totala kostnaderna för trafikavtal från 1 068 miljoner kronor 2013 till 1 034 miljoner kronor 2023, i 2024 års fasta priser (en minskning med 3 procent). Att anslaget har ökat medan kostnaderna har minskat kan indikera att Trafikverket har haft marginaler i budgeten eller att kostnadsutvecklingen för trafikavtalen varit lägre än förväntat för trafikavtalen. Kostnaderna för regeringsutpekade trafikavtal minskade från 636 miljoner kronor 2013 till 532 miljoner kronor 2023, i 2024 års fasta priser (en minskning med 16 procent). Detta innebär att utrymmet för satsningar genom ordinarie trafikavtal ökade under perioden.

⁴⁶ Det totala anslaget för trafikavtal ökade från 1 092 miljoner kronor 2016 till 1 163 miljoner kronor 2023, i 2024 års fasta priser (en ökning med 6 procent) (diagram 4). De totala kostnaderna för trafikavtal ökade under samma period från 988 miljoner kronor till 1 034 miljoner kronor (en ökning med 5 procent i 2024 års fasta priser). Skillnaden mellan storleken på anslaget och de faktiska kostnaderna kan ha samma förklaring som tidigare, dvs. att Trafikverket hade marginaler i budgeten eller att kostnadsutvecklingen för trafikavtalen var lägre än förväntat. Kostnaderna för regeringsutpekade trafikavtal minskade från 610 miljoner kronor 2016 till 532 miljoner kronor 2023, i 2024 års fasta priser (en minskning med 13 procent). Ökningen av den totala budgeten för trafikavtal har därmed tillfallit ordinarie trafikavtal.

3 Trafikverkets hantering av trafikavtal

I detta kapitel har vi granskat Trafikverkets hantering av trafikavtal för att belysa hur processen från behovsanalys och utredning till utformning, uppföljning och utvärdering fungerar. Granskningen omfattar 16 avslutade trafikavtal. Inget av dessa är tecknat på specifikt uppdrag av regeringen, vilket innebär att Trafikverket ansvarat för prioritering och beslut om avtalen.

Trafikverkets hantering av trafikavtal bygger på ett väl strukturerat arbetssätt med en fastställd rutin och en etablerad utredningsprocess. Arbetet omfattar bland annat att avgöra vilka kommuner som har omfattande brister i den interregionala kollektivtrafiken. Det finns dock flera genomgående brister i Trafikverkets hantering av avtalen. Det handlar framför allt om att Trafikverket inte tillräckligt analyserar vilka tänkbara linjer som effektivt skulle kunna bidra till att förbättra den interregionala kollektivtrafiken, bland annat genom att inte genomföra samhällsekonomiska bedömningar av den tilltänkta linjen. Därtill saknar Trafikverket en modell för prioritering av åtgärder för att kunna göra avvägningar mellan olika linjer. Istället utgår Trafikverket nästan helt från de redan befintliga linjerna. Granskningen visar att de linjer som Trafikverket subventionerar år 2025 till stor del är desamma som Rikstrafiken subventionerade 2010. Ett större inslag av omprövning hade kunnat resultera i en delvis annan uppsättning linjer och eventuellt en högre tillgänglighet. Eftersom analyser saknas kan vi dock inte avgöra detta. Dessutom följs inte utredningsprocessen fullt ut. Bristerna handlar även om uppföljning och utvärdering av trafikavtalen, till följd av brister i it-systemens funktionalitet, begränsad kvalitetssäkring av inrapporterade uppgifter samt att utvärderingar sällan genomförs, vilket har gjort det svårt att få överblick över vad som faktisk levererats och att dra lärdomar inför framtida trafikavtal. Därtill förlitar sig Trafikverket i samverkansavtalen på att RKM utkräver vite när det uppstår brister i produktionen.

Utöver dessa genomgående brister visar granskningen även på ett antal mindre brister som förekommer i hanteringen av enstaka trafikavtal och som avviker från den i övrigt fungerande hanteringen. Det handlar bland annat om fall där rutinen är otydlig avseende utredningens omfattning, där trafiken inte uppfyller Trafikverkets interna villkor samt där bedömningar av trafikens tillgänglighetseffekter är osäkra.

Sammantaget medför dessa brister att verksamhetens effektivitet riskerar att påverkas negativt.

Regeringen har styrt Trafikverkets arbete med trafikavtal genom styrdokument och ekonomiska ramar. Anslaget till trafikavtalen har varit detsamma i nominella termer sedan 2011, men med vissa tillfälliga satsningar för specifika åtgärder. Det innebär att resurserna minskat över tid i reella termer. För att säkerställa att budgeten ska hålla har Trafikverket relativt korta avtalsperioder med en fast årlig ersättning till den operatör eller regionala kollektivtrafikmyndighet (RKM) som driver trafiken. Det

innebär att den ekonomiska risken hamnar hos avtalsparterna, vilket kan minska deras intresse av att delta eller samverka i framtida trafikavtal. Regeringen har inte gjort någon systematisk uppföljning eller utvärdering. Det innebär att regeringen har saknat tillräcklig kunskap om hur Trafikverket har hanterat trafikavtalen och om resurserna har använts på ett bra sätt.

3.1 Bakgrund

Trafikverkets hantering av trafikavtal är organiserad inom verksamhetsområde Planering, där Nationell planering är en nationell avdelning med enheten *Avtal och finansiering* som ansvarar för bland annat trafikavtal. På denna enhet finns sju heltidstjänster som arbetar med behovsanalyser och utredningar inför tecknande av trafikavtal samt med förvaltning av avtal, inklusive uppföljning. För varje tecknat trafikavtal har Trafikverket utsett ca två avtalshandläggare. Denna arbetsprocess stöds av funktioner såsom juridik och inköp. Verksamhetsplaneringen initieras årligen under hösten, där Trafikverket identifierar vilka befintliga trafikavtal som behöver förlängas (genom att utnyttja option om förlängning) eller förnyas (när avtalsperioden löper ut) och när detta ska ske samt bedömer vad som ryms inom anslaget.⁴⁷

Trafikverket identifierar tillgänglighetsbrister i hela landet genom en nationell behovsanalys, som sedan utgör underlag för fortsatta utredningar (se kapitel 1). Trafikverket tar fram en nationell behovsanalys ungefär vart femte år eller vid större förändringar av tillgängligheten.⁴⁸ De senaste nationella behovsanalyserna är framtagna 2016 och 2022. Behovsanalysen kartlägger i vilken mån Sveriges kommuner har tillräckligt bra interregional kollektivtrafik för att uppfylla de åtta tillgänglighetskriterierna. Kommuner som har tre eller fler dåliga (röda) tillgänglighetskriterier pekas ut som prioriterade. I de två senaste behovsanalyserna har det varit 40 respektive 46 prioriterade kommuner. I den senaste behovsanalysen ligger 32 av de 46 prioriterade kommunerna i Norrbotten, Västerbotten eller Jämtland. Resultaten från den nationella behovsanalysen ligger till grund för fortsatta utredningar.⁴⁹

⁴⁷ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21. Trafikverket har hittills tagit fram sådana analyser 2016 och 2022 (Trafikverket, *Nationell behovsanalys*, 2016; Trafikverket, *Nationell behovsanalys* 2022, 2022).

⁴⁹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

Förutsättningen för att uppnå en god interregional tillgänglighet skiljer sig markant mellan olika kommuner. De kommuner med sämst tillgänglighet präglas ofta av en kombination av långa fysiska avstånd till tillgänglighetskriteriernas målpunkter samt av en låg befolkningsmängd. Denna kombination innebär att tillgången till interregional kollektivtrafik på kommersiell grund ofta är begränsad.

Möjligheten att förbättra tillgängligheten påverkas också av om det finns en järnvägsstation eller flygplats i anslutning till kommunens centralort. I avsaknaden av tåg eller flyg blir buss det enda alternativet. Även med en relativt direkt busslinje mot en målpunkt kan det i vissa fall vara svårt att uppnå en acceptabel eller god tillgänglighet eftersom restiden blir för lång för att uppnå kriteriet.

Utredningsarbetet bedrivs antingen för enskilda linjer eller i gemensamma paket där flera linjer utreds samtidigt. Exempelvis utreds nattågstrafiken till övre Norrland och trafiken på Stångådalsbanan mellan Linköping och Kalmar som enskilda linjer, medan den subventionerade flygtrafiken utreds i ett paket och busstrafiken i de fyra nordligaste länen i ett annat paket.

För att säkerställa att trafikavtalen uppfyller lagkrav och att behoven bedöms på samma sätt använder Trafikverket en rutin med en strukturerad process för att utreda förutsättningar för trafikavtal. Rutinen beskriver ansvarsfördelningen vid genomförande och fastställande av utredningen samt utredningsprocessens olika steg. Dessa steg är behovsanalys, bedömning av kommersiella förutsättningar, samverkansinsats (t.ex. med RKM), val av trafikavtalstyp (samverkansavtal eller operatörsavtal), avstämning mot regionala och transportpolitiska mål samt Trafikverkets interna villkor för trafikavtal, prioritering av åtgärden i förhållande till andra åtgärder, utformning av förslag till åtgärd och remissförfarande.⁵⁰

Trafikverkets interna villkor för trafikavtal⁵¹ innefattar att trafiken ska avse interregionalt resande⁵², att trafiken inte upprätthålls av RKM⁵³ eller består av frekvent pendling, att biljettintäkterna ska täcka minst 20 procent av kostnaderna samt att avtalet ska rymmas inom trafikavtalens budgetram. Slutligt beslut om utredningens förslag tas av Trafikverkets generaldirektör.⁵⁴ Enligt Trafikverket genomförs dessa utredningar när det uppstår behov att pröva fortsatt statligt

⁵⁰ Trafikverket, *Utredningar inför trafikavtal avseende interregional kollektivtrafik*, 2016.

⁵¹ Trafikverket, *Utredningar inför trafikavtal avseende interregional kollektivtrafik*, 2016; Trafikverket, *Förutsättningar för ett statligt engagemang i tågtrafiken i Bergslagen från december 2016*, 2016.

⁵² Minst 20 procent av personkilometrarna utgörs av resor på minst 100 kilometer och över läns- eller kommungräns.

⁵³ Trafikverket får komplettera regional trafik som i huvudsak faller under RKM:s ansvar om den samtidigt möjliggör interregionalt resande, men får inte ersätta sådan trafik (Trafikverket, *Utredningar inför trafikavtal avseende interregional kollektivtrafik*, 2016).

⁵⁴ Trafikverket, *Utredningar inför trafikavtal avseende interregional kollektivtrafik*, 2016.

engagemang vid utgången av befintliga trafikavtal eller innan ett nytt trafikavtal ska ingås.⁵⁵

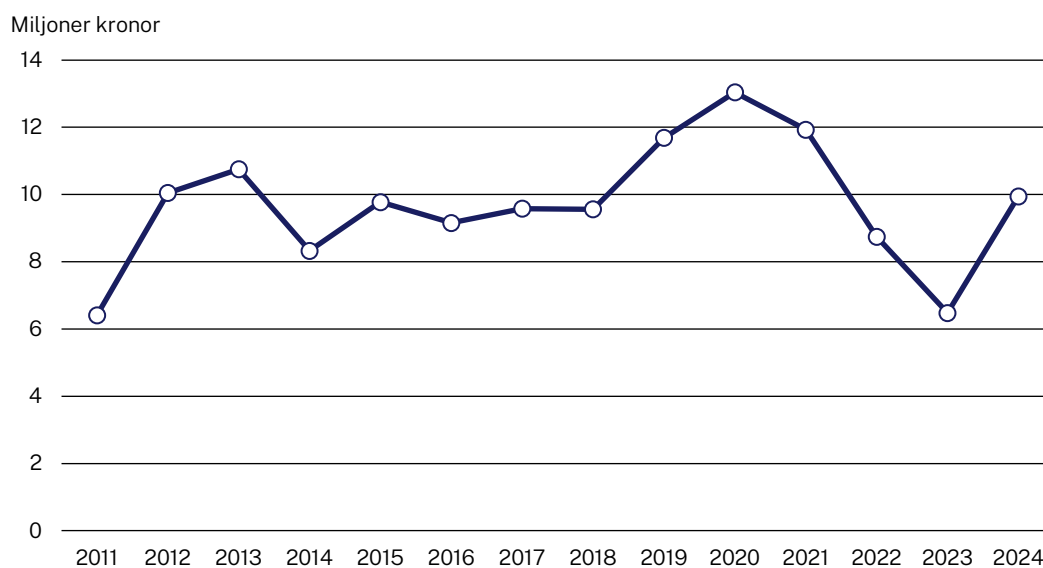
Trafikavtalens totala budget fördelas mellan regeringsutpekade trafikavtal⁵⁶ och ordinarie trafikavtal⁵⁷, men det finns ingen medveten fördelning mellan dessa. Efter att regeringsutpekade trafikavtal har finansierats, används återstående budgetram till ordinarie trafikavtal.⁵⁸

3.1.1 Stabila administrativa kostnader för hantering av trafikavtal

Trafikverkets administrativa kostnader för hanteringen av trafikavtal omfattar arbetet med tillgänglighetsanalyser och utredningar inför eventuella nya avtal, upphandling av trafik, förvaltning av trafikavtal samt utveckling av it-systemen.⁵⁹

De administrativa kostnaderna för hantering av trafikavtal har legat relativt stabilt på omkring 10 miljoner kronor per år, med något lägre kostnader 2011 och 2023 samt något högre 2020 (diagram 7). Variationerna mellan olika år förklaras till stor del av mängden genomförda utredningar och upphandlingar, samt varierande kostnader för utveckling av it-systemen.⁶⁰

Diagram 7 Trafikverkets administrativa kostnader för hantering av trafikavtal



Anm.: Kostnaderna har omräknats till 2024 års fasta priser enligt KPI-KS. I kostnaderna ingår inte Trafikverkets administrativa kostnader för utredning och upphandling av nattågsavtal till Europa eftersom detta avtal ligger utanför trafikavtalens budget.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Trafikverket

⁵⁵ Trafikverket genomför också utredningar när en tillgänglighetsbrist uppmärksammas av Trafikverket eller av någon annan aktör (ex. RKM), samt när Trafikverket får ett regeringsuppdrag som kräver utredning (intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21).

⁵⁶ Trafikavtal som tecknats på särskilt uppdrag av regeringen.

⁵⁷ Trafikavtal som tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser.

⁵⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-10-22.

⁵⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-03-04.

⁶⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-03-04; mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-03-13.

3.2 Trafikverkets arbete inför tecknande av trafikavtal

Detta avsnitt granskar Trafikverkets arbete inför tecknande av trafikavtal. Arbetet består av att genomföra nationella behovsanalyser och utredningar (se avsnittet Bakgrund), där Trafikverket kartlägger tillgänglighetsbrister respektive tar fram förslag på om och hur dessa brister kan åtgärdas.

Iakttagelserna är bland annat att det inte framgår tydligt av analyserna hur Trafikverket gör urvalet av vilka kommuner och linjer som behöver utredas och som blir föremål för trafikavtal. I praktiken baseras ofta urvalet på befintliga linjer. Vidare anger Trafikverkets rutin för att genomföra utredningar inte tydligt när och hur utredningar ska genomföras, och rutinens olika steg och villkor följs inte konsekvent i vissa fall. Dessutom saknas en modell för att prioritera mellan olika åtgärder. Trafikverket har inte heller gjort samhällsekonomiska bedömningar av den tilltänkta trafikens nyttor i förhållande till kostnader. Trafikverket har istället utgått från att trafikavtalen ska skapa resmöjligheter snarare än resande och lagt mindre fokus på passagerarantal eller kostnad per resenär. Utredningarna har sällan redovisat varför vissa trafikslag och avtalstyper har valts. Trafikverkets avtalsparter bär dessutom större ekonomisk risk i trafikavtal än Trafikverket.

3.2.1 Otydlig koppling mellan nationell behovsanalys och utredning

I den nationella behovsanalysen har Trafikverket identifierat ett antal kommuner som prioriterade för åtgärder. De prioriterade kommunerna har tre eller fler stora tillgänglighetsbrister enligt tillgänglighetskriterierna. Trafikverket har därefter i sina utredningar analyserat olika linjer eller paket av linjer som kan förbättra tillgängligheten i en eller flera av de prioriterade kommunerna. Det framgår dock inte av behovsanalysen vilka specifika kommuner eller linjer som behöver utredas. Eftersom det bara är linjer som blivit utredda som kan bli aktuella för trafikavtal, och de flesta utredningarna som genomförs leder till att ett trafikavtal tecknas, sker det i praktiken en betydande prioritering när Trafikverket väljer vilka utredningar som ska genomföras. Detta gör att övergången mellan behovsanalys och utredning framstår som oklar, eftersom det är inte tydligt varför Trafikverket valt att göra just dessa utredningar, förutom att det huvudsakligen rör sig om befintliga trafikavtal som ska förlängas. Utifrån intervjuer, bland annat med SKR, noterar vi även en efterfrågan från branschen på ökad transparens kring Trafikverkets prioriteringar och beslut om trafikavtal.⁶¹

3.2.2 Utredningsprocessen följs inte i sin helhet

Trafikverket har en fastställd rutin för utredningar, där utredningsprocessens olika steg är tydligt definierade. I praktiken har dock vissa steg inte följts. Framför allt har ingen av de utredningar vi granskat bedömt hur den studerade åtgärden är prioriterad i relation till andra åtgärder. Detta steg i utredningsprocessen syftar till att den

⁶¹ Intervju med företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner, 2025-11-07.

studerade åtgärdens effekter ska jämföras med vad som kan uppnås om resurser används till andra åtgärder för att förbättra tillgängligheten.^{62 63} Utan att aktivt jämföra olika åtgärder är det svårt att säkerställa att de effektivaste åtgärderna prioriteras.

Trafikverket har förklarat detta med att rutinen är föråldrad och att den behöver ses över. Uppdateringen av rutinen har dock enligt Trafikverket inte prioriterats på grund av avsaknaden av resurser och hög arbetsbelastning. Trafikverket uppger att utredningarna har fungerat trots att rutinen inte längre tillämpats, vilket förklaras av att en mindre arbetsgrupp har arbetat nära tillsammans.⁶⁴

3.2.3 Rutinen anger inte när det räcker med en förenklad utredning

I huvudsak genomför Trafikverket utredningar enligt sin rutin av de tilltänka linjer som kan förbättra tillgängligheten. Det förekommer dock avvikelser i några enstaka fall. I två fall har Trafikverket använt sig av förenklade utredningar.⁶⁵ Det har handlat om fall där de befintliga avtalen innehåller optioner om förlängning och där Trafikverket behöver avgöra om optionen ska nyttjas eller inte.⁶⁶ Det har även gällt fall där avtal tecknades efter en försöksverksamhet som bedömts som lyckad och avsågs övergå till ordinarie verksamhet.⁶⁷ I dessa fall har Trafikverket bedömt att en ordinarie utredning inte är motiverad. Det finns också två fall där Trafikverket inte har genomfört någon utredning överhuvudtaget. I ett av dessa fall handlade det om huruvida Trafikverket skulle nyttja en option om förlängning, och där endast mejl med begränsad information användes som underlag.⁶⁸ I det andra fallet avstod Trafikverket från att genomföra en utredning på grund av pandemin och osäkerheten kring budgeten, men tecknade ändå ett trafikavtal.⁶⁹

Trafikverket har angett att utredning normalt bör genomföras innan ett trafikavtal ska tecknas, men har också angett att det saknas riktlinjer eller anvisningar om när en ordinarie eller förenklad utredning ska tas fram, och när en utredning inte behöver göras.⁷⁰

⁶² Trafikverket, *Utredningar inför trafikavtal avseende interregional kollektivtrafik*, 2016.

⁶³ I utredningarna har Trafikverket ibland genomfört prioritering mellan olika linjer som ingått i samma avtal, men inte mellan olika åtgärder (Trafikverket, *Norrtåg från 2021. Från försök till samverkansavtal*, 2020).

⁶⁴ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-17.

⁶⁵ En förenklad utredning innebär att vissa delar av den ordinarie utredningsprocessen utelämnas eller behandlas översiktligt, exempelvis avstämning mot transportpolitiska och regionala mål. Syftet med förenklade utredningar är att snabbt bedöma om Trafikverkets villkor för fortsatt statligt engagemang är uppfyllda (Trafikverket, 2019).

⁶⁶ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

⁶⁷ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

⁶⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-10-22.

⁶⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

⁷⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-10-21.

3.2.4 Modell för prioritering av åtgärder saknas

I de utredningar från åren 2016–2021 som vi granskat har Trafikverket i stort sett utgått från de befintliga linjer som tidigare medfinansierats av Rikstrafiken och senare Trafikverket. Vi beskriver processen för att genomföra utredningar i avsnittet 3.1.

I dessa utredningar har Trafikverket inte genomfört samhällsekonomiska bedömningar av den tilltänkta trafiken, där kostnader och nyttor för trafiken skulle ha vägts samman. Trafikverket har istället angett att fokus för verksamheten med trafikavtal inte är samhällsekonomi utan regionalpolitik, dvs. att skapa en grundläggande tillgänglighet i hela landet.⁷¹ I detta sammanhang har Trafikverket framhållit att trafikavtalens syfte är att skapa resmöjligheter snarare än resande, och att det därför inte är ett huvudsyfte för verksamheten att hålla nere kostnad per resenär. Vidare har Trafikverket också angett att trafiken kan behövas även där befolkningsunderlaget är litet, oavsett antalet passagerare.⁷² Trafikverket har samtidigt angett att samhällsekonomiska bedömningar kan vara ett sätt att komplettera tillgänglighetsanalyserna för att jämföra olika tänkbara trafikavtal vid prioritering. Arbetet för att utveckla metoden för samhällsekonomiska bedömningar har initierats, men senare prioriterats ned på grund av resursbrist.⁷³

Trafikverkets arbete med prioriteringar utgår från att identifiera ett antal kommuner med minst tre dåliga (röda) tillgänglighetskriterier som prioriterade för åtgärder. Trafikverket har vidare angett att de prioriterar att höja tillgängligheten från dålig till acceptabel nivå, och att förbättringar från acceptabel till god nivå ses som en bonus, men inte räcker för att motivera ett trafikavtal. Våra analyser i kapitel 2 (se diagram 3) bekräftar att fokus i trafikavtalen har skiftat över tid från att främst förbättra tillgängligheten från acceptabel till god nivå till att i större utsträckning prioritera förbättringar från dålig till acceptabel nivå.⁷⁴

Trafikverket har också angett att trafikavtal som leder till viss förkortning av restid men som ändå inte uppnår kriterierna för acceptabel tillgänglighet kan vara motiverade att genomföra. Det gäller särskilt för kommuner med stora tillgänglighetsbrister.⁷⁵ Detta innebär att Trafikverket har ingått trafikavtal där åtgärden inte gett ett nivåskifte i den tregradiga skalan (dålig–acceptabel–god) (se faktaruta i kapitel 1), även om förbättringar kan ha skett inom nivån dålig (röd), exempelvis i form av kortare restider.

⁷¹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-19.

⁷² Mejl från företrädare för Trafikverket, 2026-02-16.

⁷³ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-19.

⁷⁴ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-17.

⁷⁵ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-03.

Utredningarna beskriver sällan vilka specifika tillgänglighetskriterier som avsågs förbättras eller i vilken omfattning. I stället har Trafikverket utgått från vad som varit praktiskt möjligt att förbättra med den aktuella trafiken i respektive kommun, vilket kan vara en rimlig utgångspunkt givet förutsättningarna.⁷⁶

Trafikverket har motiverat val av trafikslag och trafikavtalstyp (samverkansavtal eller operatörsavtal) i sina utredningar genom att jämföra dessa med alternativa trafikslag eller trafikavtalstyper, men detta har inte gjorts konsekvent.

Ett trafikavtal kan omfatta en eller flera linjer/sträckor. I de utredningar som har analyserat ett paket av linjer har Trafikverket ibland genomfört prioritering mellan linjerna inom samma utredning. Dessa linjer har dock inte jämförts med linjer i andra trafikavtal.

Trafikverket har gjort en grov prioritering mellan de ingångna trafikavtalen i den senaste behovsanalysen från 2022. Trafikavtalen rangordnas enligt tre mått. Det gäller antal tillgänglighetsförbättringar som uppkommer, antal kommuner som får tillgänglighetsförbättringar samt kostnad per tillgänglighetsförbättring.⁷⁷ I denna rangordning beaktas dock exempelvis inte kostnad per resenär som faktiskt använder linjen. Om en åtgärd leder till stora tillgänglighetsförbättringar men har få resenärer så kan det vara ett tecken på att tillgänglighetsanalysen inte fångar den tillgänglighet som medborgarna faktiskt efterfrågar. Avsaknaden av mått som väger in antal resenärer eller kommuninvånare gör det svårare att bedöma till vilken grad den förbättrade tillgängligheten faktiskt kommer många till del. Att Trafikverket har tagit fram dessa rangordningar är en förbättring i förhållande till föregående behovsanalys. Prioriteringarna och rangordningarna kan dock behöva utvecklas mer för att bli ett bättre stöd för en effektiv prioritering.

3.2.5 Osäkerhet i bedömningen av åtgärdernas effekter

I utredningarna har Trafikverket analyserat hur stora tillgänglighetseffekter ett trafikavtal kan ge upphov till. I några utredningar har Trafikverket gjort orealistiska antaganden i sina analyser för att identifiera den tilltänkta trafikens effekter på tillgängligheten. Till exempel har Trafikverket jämfört två situationer för att identifiera trafikens tillgänglighetseffekt för en viss kommun. I den ena situationen analyserar Trafikverket tillgängligheten med både Trafikverkets och RKM:s åtgärder. I den andra situationen analyserar Trafikverket tillgängligheten helt utan trafik, dvs. utan Trafikverkets och RKM:s åtgärder, trots att RKM har haft ett långtidsavtal med sin operatör även utan Trafikverkets åtgärder. Det kan i vissa fall vara svårt att särskilja Trafikverkets bidrag till tillgängligheten från RKM:s bidrag, men detta tillvägagångssätt innebär ändå att Trafikverket i dessa utredningar riskerar att överskatta effekter av sina åtgärder.

⁷⁶ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-17.

⁷⁷ Trafikverket, *Nationell behovsanalys 2022*, 2022.

I andra fall har Trafikverket genomfört åtgärder som enligt utredningen kan ge marginella förbättringar i tillgängligheten, utan att nå upp till minst acceptabel nivå, vilket innebär att åtgärdernas effekter inte syns i tillgänglighetsmodellen.⁷⁸

3.2.6 Vissa trafikavtal uppfyller inte Trafikverkets villkor

Trafikverket ställer krav på att avtalen ska uppfylla att intäkterna från biljettförsäljning minst ska ge en kostnadstäckningsgrad på 20 procent för en linje.

Kostnadstäckningsgraden är biljettintäkterna dividerat med Trafikverkets bruttokostnad för linjen.

En utredning visade att det aktuella trafikavtalet hade en kostnadstäckningsgrad klart under 20 procent. Trots att villkoret inte uppfylldes valde Trafikverket ändå att teckna avtalet. Samma sak skedde när avtalet skulle förnyas 2023.⁷⁹ Trafikverket har angett att villkoren ska ses som riktmärken och att avsteg har gjorts av synnerliga skäl, såsom mycket stora tillgänglighetsbrister i den berörda kommunen.⁸⁰

En annan utredning har föreslagit att Trafikverket inte ska fortsätta finansiera det befintliga åtagandet, bland annat eftersom tillgänglighetsbristerna inte har varit tillräckligt stora och tillgänglighetsförbättringarna från trafiken har varit marginella. Trots detta har Trafikverket finansierat trafiken i ytterligare två år för att ge sin avtalspart möjlighet att anpassa verksamheten till ett minskat statligt tillskott.⁸¹

3.2.7 Trafikverkets avtalsparter bär större ekonomisk risk i trafikavtal

I de samverkansavtal som Trafikverket tecknar, tar RKM en större risk än Trafikverket. Avtalen innebär att RKM ersätts med en fast summa från Trafikverket, och får utöver detta finansiera den överenskomna trafiken med bland annat biljettintäkter. Om antalet resenärer blir lägre än beräknat får RKM lägre intäkter, men Trafikverket betalar ändå endast det avtalade beloppet.⁸² Samverkansavtalen indexeras inte heller, vilket innebär att RKM bär risken för kostnadsökningar.⁸³

Operatörsavtalen är nästan alltid nettoavtal, där operatören tar affärsrisken. Nettoavtal innebär att operatören får ett fast belopp från Trafikverket för att bedriva trafiken, och dessutom får operatören behålla biljettintäkterna. Ersättningen indexregleras bara i viss mån baserat på bränslepriser.⁸⁴ Avtalen reglerar det högsta tillåtna biljettpriset och de högsta tillåtna genomsnittliga biljettpriserna. Till skillnad från vanlig kommersiell trafik har en operatör inom ett trafikavtal inte möjligheten att minska trafikutbudet eller lägga ner olönsamma linjer så länge trafikavtalet är giltigt.

⁷⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-03.

⁷⁹ Kostnadstäckningsgraden för flygtrafiken Pajala–Luleå var 9 procent 2016 och 10 procent 2019. Trafikverket, *Flygutredning 2019-2023*, 2017; Trafikverket, *Upphandling av flygtrafik från oktober 2023 – utredning inför beslut om allmän trafikplikt*, 2021.

⁸⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2026-02-16.

⁸¹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-09-17.

⁸² Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

⁸³ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

Operatören står för risken att biljettintäkterna blir lägre än förväntat eller kostnaderna högre än väntat. Under den granskade avtalsperioden hade operatörerna betydligt lägre intäkter än väntat på grund av pandemin. Trafikverket hade dock tecknat tilläggsavtal under pandemin som tillät operatörerna att minska trafikutbudet. Risken som Trafikverket bär i operatörsavtalen är om operatören gjort fel i sina bedömningar inför lämnat anbud, och går i konkurs.⁸⁵

Ett undantag för hur risken har fördelats i operatörsavtal är Trafikverkets nuvarande så kallade open-book-avtal för nattågstrafik till övre Norrland, som Trafikverket ingick i december 2024. I avtalet ersätter Trafikverket operatören utifrån faktiska kostnader, och därmed tar Trafikverket nästan hela risken. Operatören får också ett visst vinstpåslag baserat på den förväntade kostnadsnivån under ett år. Om kostnaden blir högre ersätts operatören för kostnadsökningen men får inget vinstpåslag för de högre kostnaderna.

Trafikverket har uppgett att anslaget för trafikavtal inte medger alternativa utformningar av riskfördelningen i trafikavtalen.⁸⁶ Riskfördelningen är en faktor som kan göra operatörer mindre villiga att lägga anbud i Trafikverkets upphandlingar.

3.3 Utformning och uppföljning av trafikavtal

Detta avsnitt behandlar hur Trafikverket utformar och följer upp trafikavtal samt hur rapportering och uppföljning genomförs i relation till avtalsparterna. Granskningen har omfattat både operatörsavtal och samverkansavtal, men de mer utvecklade iakttagelserna gällde framför allt samverkansavtalen, vilket gör att dessa behandlas mer utförligt i texten.

Operatörsavtalen är utformade med produktionskrav och ekonomiska incitament för att uppnå de planerade tillgänglighetsförbättringarna. Samverkansavtalen är i huvudsak utformade på samma sätt, men har på flera punkter varit otillräcklig, vilket gör det svårt säkerställa att de planerade tillgänglighetsförbättringarna faktiskt uppnås. Kraven på produktion av trafik har varit otydliga i samverkansavtalen, vilket har försvårat uppföljningen av om åtgärderna har lett till de förväntade tillgänglighetseffekterna. De ekonomiska incitament som finns inskrivna i samverkansavtalen tillämpas i begränsad utsträckning. Uppföljningen försvåras av brister i it-systemen, otillräcklig kvalitetssäkring av uppgifter och att uppföljningsmöten ibland inte hålls eller dokumenteras.

⁸⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21.

⁸⁶ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

3.3.1 Produktionskrav, ekonomiska incitament och uppföljning i trafikavtal

Trafikverket har utformat trafikavtal genom att ställa krav på produktion och ekonomiska incitament i avtalen, och har följt upp trafikavtalen genom inrapporteringar och uppföljningsmöten.

Produktionskraven har exempelvis avsett antal turer, avgångstider, ankomsttider och väntetider vid byten. De ekonomiska incitamenten består av två delar: *krav på vite* respektive *reducering av ersättning*⁸⁷, exempelvis vid brister i produktionen av trafik eller vid force majeure.

För att följa upp trafikavtalen har Trafikverket ställt krav på återkommande inrapporteringar från sina avtalsparter samt på regelbundna uppföljningsmöten. Inrapporteringar avser krav på redovisning med olika tidsintervall (månad, kvartal, halvår eller år), där bristande efterlevnad av redovisningsskyldigheten kan leda till att en viss del av Trafikverkets utbetalning till avtalsparten hålls inne. Redovisningen omfattar bland annat antal planerade och genomförda turer, helt eller delvis inställda turer och orsaker till dessa, antal resenärer, förseningar och deras orsaker, kostnader för trafiken samt viten (samverkansavtal). Trafikverket har i avtalen också ställt krav på ett visst antal möten för att följa upp avtalspartens leverans, där redovisade uppgifter har utgjort ett underlag för möten. Trafikverket har angett att uppföljningsmötena används för att diskutera bland annat avvikelser i produktionen och orsakerna till dessa, samt oklarheter och avvikelser avseende avtalade krav.⁸⁸ Utformningen av kraven avseende redovisning och antal uppföljningsmöten har varierat mellan olika trafikavtal.

3.3.2 Otydliga produktionskrav har ställts i vissa trafikavtal

I vissa samverkansavtal betalar Trafikverket RKM:er för att öka trafiken på befintliga linjer, exempelvis genom fler avgångar per dag, eller tidigare eller senare avgångar för att bättre uppfylla tillgänglighetskriterierna. I några av dessa fall har Trafikverket ställt otydliga krav på den produktion som ska tillkomma. Trafikverket har exempelvis inte specificerat vilka avgångar som behövs och som finansieras för att uppnå planerade tillgänglighetsförbättringar. När sådana krav saknas går det inte att följa i vilken mån Trafikverkets åtgärd faktiskt bidrar till att förbättra tillgängligheten enligt tillgänglighetskriterierna, eller om produktionskraven faktiskt leder till de tillgänglighetsförbättringar som Trafikverket avsett. Trafikverket har angett att de i avtal på senare tid försöker förtydliga och peka ut de turer som ger tillgänglighetseffekter och som myndigheten medfinansierar.⁸⁹

⁸⁷ I samverkansavtal benämns denna form av justering som "innehållande och reducering av ersättning". I operatörsavtal används i stället benämningarna "innehållande av betalning" och "innehållande av ersättning".

⁸⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

⁸⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05; mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-07.

Till skillnad från samverkansavtalen har operatörsavtalen tydligt specificerade produktionskrav.

3.3.3 I samverkansavtalen förlitar sig Trafikverket på att RKM utkräver vite vid brister i produktion

Samverkansavtalen innehåller inte krav på vite i förhållande till RKM. Däremot ställer Trafikverket krav på att RKM ska inkludera vitesklausuler i sina operatörsavtal. Detta innebär att Trafikverket är beroende av att RKM både utformar vitesklausuler i sina operatörsavtal, exempelvis vid förseningar eller inställda turer, och att RKM kräver ut viten när avvikelser uppstår. Därmed blir det RKM som avgör för vilka avvikelser viten ska tillämpas och när ett vite ska krävas ut.

Trafikverket är även beroende av RKM:s rapportering av uttagna viten. Trafikverket reducerar sin ersättning till RKM endast om RKM har rapporterat att vite har krävts ut från operatören.⁹⁰ Om RKM väljer att inte kräva ut vite, eller inte rapporterar att vite utkrävts, har Trafikverket begränsade möjligheter att agera.

I samverkansavtalen finns också möjligheter för Trafikverket att i vissa situationer och under vissa villkor reducera ersättningen till RKM vid brister i produktion. De möjligheterna har dock aldrig nyttjats av Trafikverket. Vi har inte underlag för att bedöma om det beror på att det inte funnits några situationer där det varit möjligt att reducera ersättningen enligt avtal, eller om Trafikverket avstått av andra skäl.

3.3.4 Begränsad funktionalitet i it-systemen för uppföljning av trafikavtal

För uppföljningen av trafikavtal har Trafikverket använt it-systemet Webbuppföljning fram till 2021, därefter har uppföljningen skett i det nya it-systemet DITA.

Trafikverket har använt båda systemen för att samla in och hantera statistik och ekonomiska uppgifter om produktion, resande, utbetalningar, viten osv. Varje enskilt trafikavtal som vi har granskat har hanterats i antingen det ena eller det andra av de två systemen.

Webbuppföljningssystemet har endast haft redovisningar om tåg- och flygavtal. Redovisningar om bussavtal har RKM skickat in i en Excelmall, som Trafikverkets avtalshandläggare sedan sammanställt och sparat i gemensamma digitala arbetsrum.⁹¹ Varje avtalshandläggare har haft sin egen dokumentation i ett digitalt arbetsrum och ansvarat för att följa upp trafikavtalen inför varje utbetalning. Endast statistik om produktion, resande och biljettintäkter har redovisats i Webbuppföljningssystemet, vilket innebär att övriga ekonomiska uppgifter, såsom utbetalningar kopplade till trafikavtal, har saknats i systemet. Detta har lett till olika

⁹⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05; mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-07.

⁹¹ En gemensam yta som ger flera handläggare åtkomst till de lagrade filerna.

arbetsätt och svårigheter för Trafikverket att få en samlad bild av hur trafikavtalen fungerade och hanterades.⁹²

Dessa brister har bidragit till att DITA har utvecklats för att samla och strukturera informationen bättre.⁹³ DITA stödjer dock inte fullt ut alla funktioner som avtalshandläggarna behöver för olika typer av trafikavtal. Därför saknas vissa avtal i DITA, även om de tecknats efter att systemet togs i bruk. Den ekonomiska handläggningen är inte komplett i DITA, vilket gör att vissa processer sker i andra system. Trafikverket har angett att DITA fortfarande är under utveckling.⁹⁴

3.3.5 Inrapporterade uppgifter kvalitetssäkras inte och är ofullständiga

Trafikverket har följt upp samverkansavtalen och operatörsavtalen genom att ta emot inrapporteringar om produktion och ekonomi från RKM respektive operatörer, vilket innebär att Trafikverket är beroende av deras rapporteringar. Trafikverket har inte systematiskt kontrollerat om de inrapporterade uppgifterna stämmer överens med verkligheten. Trafikverket har uppgett att de ibland får information om avvikelser i produktionen via media eller kundklagomål. Trafikverket har också angett att de har möjlighet att kontrollera tågtrafikens produktion i sina egna interna system samt stämna av flygtrafiken med flygplatserna, och att detta görs vid behov. Detta innebär att några systematiska kontroller av de inrapporterade uppgifter som ligger till grund för uppföljningen inte görs, inom vare sig samverkansavtalen eller operatörsavtalen. När det gäller busstrafik saknar Trafikverket möjlighet till egen kontroll och måste därför utgå från de uppgifter som rapporteras in av RKM.⁹⁵

De inrapporterade uppgifterna är ibland inte kompletta, dvs. vissa uppgifter saknas helt eller delvis, och vissa är felaktiga. Trafikverket har möjlighet att kontrollera uppgifterna och begära förtydliganden eller kompletteringar innan redovisningen godkänns av Trafikverket. Det gäller exempelvis uppgifter om avvikelser i produktion (inställda turer, förseningar) och orsaker till dessa, vidtagna åtgärder vid avvikelser samt antal resenärer.⁹⁶ Trafikverket har angett att de kan diskutera dessa avvikelser på uppföljningsmöten.⁹⁷

Förekomsten av dessa brister kan förklaras med övergången från det äldre Webbuppföljningssystemet till det nya DITA-systemet, missförstånd från avtalsparterna samt olika tekniska begränsningar i rapporteringen.⁹⁸ För vissa samverkansavtal har exempelvis uppgifter redovisats för hela linjen istället för endast de turer som behövs och som finansieras för att uppnå planerade

⁹² Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-03-18.

⁹³ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-03-18.

⁹⁴ Uppgifter om exempelvis fakturor, utbetalningar och viten finns i ett annat it-system, CDI (intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-03-18).

⁹⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-21; intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-03-18.

⁹⁶ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-10-13.

⁹⁷ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

⁹⁸ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

tillgänglighetsförbättringar. Detta kan innebära att det blir svårt att följa upp om trafiken som Trafikverket har betalat för faktiskt har genomförts enligt avtal.

3.3.6 Vissa uppföljningsmöten har inte genomförts och andra har inte dokumenterats

Trots att samverkansavtalen innehåller krav på att genomföra ett visst antal uppföljningsmöten, har Trafikverket inte genomfört samtliga möten i enlighet med avtalen. Trafikverket har uppgett att uppföljningsmöten inte har hållits när det inte funnits något viktigt att ta upp, på grund av hög arbetsbelastning och andra prioriteringar inom verksamheten.⁹⁹ Uppföljningsmöten har ibland uteblivit, även när det har förekommit relativt stora avvikelser i produktionen och orsakerna till dessa avvikelser har saknats i inrapporteringarna.¹⁰⁰ Vid de uppföljningsmöten som Trafikverket har genomfört har orsaker till vissa avvikelser behandlats; samtidigt saknas i flera fall dokumentation som styrker att mötena har ägt rum.¹⁰¹ Detta kan innebära att det blir svårt att fullt ut bedöma ansvarsfördelningen vid uppkomna avvikelser och att eventuellt justera utbetalningarna till avtalsparterna i syfte att minska förekomsten av avvikelser.

Uppföljningsmöten varierar även mellan olika operatörsavtal, i fråga om både hur systematiskt de genomförs och hur väl de dokumenteras.

3.4 Utvärdering av trafikavtal

Trafikverket har sällan utvärderat de enskilda trafikavtalen och deras bidrag till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Några enstaka trafikavtal har dock utvärderats genom att Trafikverket analyserat statistik om resande och punktlighet från kund- och resvaneundersökningar. Utvärderingar har även analyserat om avtalade krav på tillgänglighet, säkerhet och miljö uppfylls, samt jämfört resultaten med de transportpolitiska målen och relevanta regelverk (t.ex. branschstandarder).¹⁰² I utvärderingarna har det dock saknats bedömningar om bland annat kostnadseffektivitet samt insikter som kan användas för att förbättra Trafikverkets hantering av trafikavtal (t.ex. i utformning av framtida trafikavtal).

3.5 Regeringens styrning av Trafikverkets hantering av trafikavtal

I detta avsnitt granskar vi regeringens styrning av Trafikverkets hantering av trafikavtal samt de ekonomiska ramar och förutsättningar som denna styrning innebär.

⁹⁹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05; mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-07.

¹⁰⁰ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05.

¹⁰¹ Mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-05; mejl från företrädare för Trafikverket, 2025-05-07.

¹⁰² Trafikverket, *Förutsättningar för ett statligt engagemang i kollektivtrafiken i Bergslagen från dec 2021*, 2021.

Regeringen har styrt Trafikverkets hantering av trafikavtal främst genom instruktioner och regleringsbrev. Trafikverket har fått uppdrag och ekonomiska ramar via dessa styrdokument, där regeringen ibland har angett specifika trafikavtal som ska prioriteras och finansieras (se kapitel 1).¹⁰³ Vid behov har regeringen även gett särskilda uppdrag, till exempel att utreda och upphandla specifika trafikslag.¹⁰⁴ Alla medel för trafikavtal samlas i ett särskilt anslag i statens budget. Regeringen föreslår anslagsnivån för trafikavtalen och riksdagen beslutar om den inom ramen för budgeten. Den fastställda anslagsnivån styr den sammantagna omfattningen av trafikavtal. Att regeringen pekar ut vissa linjer påverkar Trafikverkets utrymme för att sluta ordinarie trafikavtal.

Vi konstaterar också dels att anslaget för trafikavtal var lägre i reala termer år 2024 jämfört med år 2011, dels att regeringen inte har genomfört någon systematisk uppföljning och utvärdering av Trafikverkets hantering av trafikavtal.

3.5.1 Anslagsnivån för trafikavtal har generellt legat på en relativt konstant nivå över tid

Grundnivån på anslaget för trafikavtal har i nominella termer varit 831 miljoner kronor sedan Trafikverket tog över ansvaret för trafikavtal 2011, med undantag för vissa år då Trafikverket fått tillfälliga medel utöver den oförändrade nominella anslagsnivån för särskilda satsningar. Anslaget för trafikavtal är ett så kallat BNB-anslag som inte räknas upp med något index, vilket innebär att anslaget minskar i reala termer.¹⁰⁵ Under 2024 var anslaget 13 procent lägre än det var 2011, i 2024 års fasta priser (se avsnitt 2.4).

3.5.2 Gemensamt anslag för ordinarie respektive regeringsutpekade trafikavtal kan leda till undanträngningseffekter

Regeringen har valt att samla alla trafikavtal under ett och samma anslag, samtidigt som man har gett Trafikverket särskilda uppdrag att finansiera vissa trafikavtal (regeringsutpekade trafikavtal) från detta anslag. Det innebär att om kostnaderna för dessa särskilda uppdrag ökar, så minskar utrymmet för ordinarie trafikavtal, vilket kan leda till att vissa trafikavtal behöver minska i omfattning eller prioriteras bort. Omvänt kan resurser frigöras för ordinarie trafikavtal när kostnaderna för särskilda uppdrag minskar, om inte regeringen samtidigt minskar på mängden medel som tilldelas Trafikverket utöver den oförändrade nominella anslagsnivån. Detta är särskilt relevant gällande färjetrafiken till Gotland, som är utpekad av regeringen. Eftersom det enskilda avtalet står för i genomsnitt ca 50 procent av de totala kostnaderna för trafikavtalen kan förändringar i det avtalet leda till att stora anpassningar behöver

¹⁰³ Det gäller trafikavtal som har tecknats på uppdrag av regeringen.

¹⁰⁴ Regeringsbeslut I2020/02003/TP, Uppdrag att analysera alternativa modeller för färjetrafik till Gotland; regeringsbeslut LI2025/01695, Uppdrag till Trafikverket att utreda det statliga åtagandet för trafik med nattåg. Exempel på upphandling av specifika trafikslag är flygtrafik Östersund–Umeå samt Torsby/Hagfors–Arlanda (se kapitel 1).

¹⁰⁵ Bestämt nominellt belopp. Mejl från företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2025-11-20.

göras av den övriga trafiken. Den minskade kostnaden för det nya avtalet för Gotlandstrafiken från 2027 förväntas dock leda till att regeringen minskar anslaget för trafikavtalet.¹⁰⁶ Besparingen tillfaller därmed statskassan och inte Trafikverkets verksamhet.

3.5.3 Regeringen har inte följt upp eller utvärderat Trafikverkets hantering av trafikavtal

Regeringen har inte genomfört någon systematisk uppföljning eller utvärdering av Trafikverkets hantering av trafikavtal. Detta kan innebära att regeringen saknar underlag för att bedöma om den formella styrningen genom instruktion, regleringsbrev och andra uppdrag faktiskt leder till att rätt trafikavtal tecknas så att staten får så mycket tillgänglighet som möjligt för de resurser som avsatts. Utan uppföljning och utvärdering finns också risk för att ineffektiva eller omotiverade trafikavtal tecknas och att resurserna inte används på bästa sätt.

¹⁰⁶ Mejl från företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2025-11-20.

4 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om statens insatser genom trafikavtal effektivt bidrar till att förbättra den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken. Granskningen har omfattat Trafikverkets arbete med att förbättra den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken genom trafikavtal samt regeringens styrning av Trafikverkets arbete med trafikavtal. Utgångspunkten för granskningen är att Trafikverket, inom anslagets ekonomiska ram, ska bidra till att förbättra den interregionala tillgängligheten så mycket som möjligt.

Den övergripande bedömningen är att trafikavtalens bidrag till att förbättra den interregionala tillgängligheten har blivit mindre effektivt över tid. Bedömningen bygger på en samlad analys av flera iakttagelser som tillsammans ger en bild av utvecklingen. Sedan 2011 har anslaget för trafikavtal i stort sett varit relativt oförändrat i nominella termer, bortsett från enstaka år med tillfälliga ökning, vilket innebär att anslagets reala värde minskat över tid. När Trafikverket har fått möjlighet att satsa mer resurser på ordinarie trafikavtal de senaste åren, har tillgängligheten – mätt som antalet kommuner som uppfyller samtliga tillgänglighetskriterier på minst acceptabel nivå – ändå minskat.

Statistiken visar dessutom att allt färre kommuner har fått förbättrad tillgänglighet och att färre tillgänglighetskriterier har förbättrats genom trafikavtal över tid. Trafikverkets kostnader per resenär har också ökat för merparten av ordinarie trafikavtal.

Granskningen visar att Trafikverket har en formaliserad hantering av trafikavtal med en fastställd rutin samt en etablerad utredningsprocess. Det har dock förekommit brister i denna hantering, både av generell karaktär och i några mer enstaka fall. Dessa brister innebär sammantaget väsentliga risker för att största möjliga nytta inte uppnås med trafikavtal. En central brist är att Trafikverket inte tydligt har motiverat sina val av de trafikavtal som ingåtts, och att valen inte har tagit hänsyn till samhällsekonomiska bedömningar eller utgått från tydliga prioriteringsgrunder, vilket gör det svårt att avgöra om det bästa alternativet har valts. Därtill framkommer att utredningsprocessen inte följs fullt ut eftersom rutinen för utredningsarbete inte har uppdaterats, samtidigt som Trafikverkets arbetssätt medvetet avviker från rutinen. Trafikverkets uppföljning och utvärdering har dessutom påverkats negativt av bristande systemstöd, kvalitetssäkring och dokumentation. Det framgår också att Trafikverket i samverkansavtalen förlitar sig på att RKM utkräver vite vid brister i produktionen. Uppföljningsmöten och utvärderingar har ibland varit otillräckliga, vilket innebär en risk för att felaktiga utbetalningar görs och att avtalen inte levererar enligt avtalsvillkor.

Förutom de genomgående bristerna visar granskningen även på ett antal mindre brister i hantering av enstaka trafikavtal. Det har exempelvis förekommit att Trafikverket har tecknat trafikavtal utan nödvändiga utredningar eller med bristfälliga underlag. Det handlar också om fall där utredningsresultat inte beaktats vid beslut om trafikavtal.

Slutligen bedömer Riksrevisionen att regeringens styrning har varit otillräcklig med avseende på uppföljning och utvärdering av Trafikverkets hantering av trafikavtal.

4.1 Anslaget för trafikavtal relativt konstant sedan 2011 men lägre 2024

Trafikverket får ett gemensamt anslag för finansiering av både regeringsutpekade trafikavtal (sådana trafikavtal som tecknas på särskilt uppdrag av regeringen) och ordinarie trafikavtal (sådana trafikavtal som tillkommit som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser). När kostnaderna för regeringsutpekade trafikavtal ökar, minskar utrymmet för Trafikverket att sluta ordinarie trafikavtal för att förbättra tillgängligheten. Omvänt, när kostnaderna för regeringsutpekade trafikavtal minskar, frigörs resurser som kan användas för att förstärka ordinarie trafikavtal.

Trafikverkets anslag för trafikavtal är i grunden nominellt oförändrat sedan 2011, vilket medför att det över tid minskar i reala termer. Den minskningen har dock kompenseras genom tillfälliga tillskott för särskilda uppdrag under flera år, med resultatet att det anslag som *de facto* tilldelats Trafikverket har varit relativt konstant i reala termer sedan 2011, med toppar under vissa år. Under 2024, det sista året som granskningen omfattar, minskade dock det totala anslaget relativt mycket och var det året i reala termer 13 procent lägre än 2011. Detta innebär att Trafikverkets medel för att förbättra tillgängligheten, via regeringsutpekade trafikavtal respektive ordinarie trafikavtal, minskat.

Trafikverkets administrativa kostnader för trafikavtalen har varit relativt stabila över tid, med variationer under vissa år beroende på behovet av till exempel utredningar och upphandlingar. Riksrevisionen konstaterar också att Trafikverkets kostnader per resenär inom ordinarie trafikavtal har minskat för nattågstrafiken, men ökat för samverkansavtal och flera flygtrafikavtal. Detta innebär att Trafikverkets kostnader per resenär har ökat för merparten av ordinarie trafikavtal.

4.2 Tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken har försämrats mellan 2016 och 2023, trots ökade kostnader för trafikavtal

De trafikavtal som Trafikverket tecknat har bidragit till förbättrad tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Det finns data avseende tillgänglighet för perioden 2013 till 2023. Denna data visar att 2023 uppfyllde 175 kommuner alla åtta

tillgänglighetskriterier som mäts, på antingen god eller acceptabel nivå, utan trafikavtal. Med trafikavtal ökade antalet till 191.

De data som finns visar också att den totala tillgängligheten, inklusive den som skapas med hjälp av trafikavtal, i allt väsentligt var densamma år 2023 som den var år 2013. Under perioden har den totala tillgängligheten dock svängt relativt mycket och under de avslutande sju åren i perioden, 2016 till 2023, har den försämrats. 2016 uppfyllde 195 respektive 207 kommuner alla åtta tillgänglighetskriterier på antingen god eller acceptabel nivå, utan respektive med trafikavtal. Som framgår i stycket ovan var motsvarande antal kommuner 175 respektive 191 år 2023. Detta tyder på att den minskande tillgängligheten med trafikavtal mellan 2016 och 2023 huvudsakligen kan förklaras med förändringar i interregional kollektivtrafik som Trafikverket inte ansvarar för.

Samtidigt som tillgängligheten alltså minskat mellan de sju åren 2016 och 2023, har Trafikverkets totala kostnader för trafikavtal ökat med 5 procent. Kostnaderna har ökat främst för ordinarie trafikavtal, medan kostnaderna för regeringsutpekade trafikavtal har minskat. Mer specifikt har Trafikverkets kostnader för ordinarie trafikavtal ökat med 33 procent under dessa sju år. Sammantaget innebär detta att Trafikverket under dessa sju år dels haft något mer medel att använda för trafikavtal, dels haft ett större eget handlingsutrymme för att själv bestämma om åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

Riksrevisionen kan alltså konstatera att kostnaderna för trafikavtal har ökat 2016–2023, liksom Trafikverkets möjlighet att disponera medlen där de bedöms tillföra mest. Trots detta har tillgängligheten minskat. Minskningen i tillgänglighet beror i stor utsträckning på förändringar i den trafik som bedrivs utan stöd av trafikavtal, vilket Trafikverket inte råder över. Riksrevisionen konstaterar dock också att allt färre kommuner har fått förbättrad tillgänglighet och att färre tillgänglighetskriterier har förbättrats genom trafikavtal över tid. Sammantaget, mot bakgrund av dessa iakttagelser och det tidigare konstaterandet att kostnaden per resenär har ökat för merparten av de ordinarie trafikavtalen, bedömer Riksrevisionen att trafikavtalens bidrag till förbättring av den interregionala tillgängligheten har blivit mindre effektivt över tid.

4.3 Det är inte klart om rätt trafikavtal prioriteras

Trafikverket har en klar prioritering av att kommuner med störst tillgänglighetsbrister ska få åtgärder i första hand. Det är dock inte tydligt hur Trafikverket därefter väljer vilka kommuner bland de prioriterade samt vilka linjer som ska utredas ytterligare och bli föremål för trafikavtal.

De utredningar som Trafikverket sedan gör utgår främst från befintliga linjer, och motiveringarna för att teckna trafikavtal baseras generellt på hur stora tillgänglighetseffekter som skapas med den tilltänkta trafiken. Samhällsekonomiska

bedömningar av den tilltänkta trafiken har inte gjorts i utredningarna. Det innebär att liten hänsyn tas till hur många som faktiskt skulle använda den trafik som ordnas eller stöds och vad kostnaden blir per passagerare. Dessutom har valet av trafikslag och avtalstyp inte konsekvent motiverats eller jämförts med andra alternativ. Det saknas därför tillräckligt detaljerade analyser för att göra en säker prioritering mellan olika trafikavtal, vilket försvårar bedömningen av om det bästa alternativet har valts.

Trafikavtalen syftar till att förbättra tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken, och tillgänglighetseffekterna är därför en viktig parameter i valet av vilka avtal som ska tecknas. Riksrevisionen bedömer dock att det inte räcker att endast utgå från tillgänglighetseffekterna när prioritering ska göras mellan olika möjliga trafikavtal. Även samhällsekonomiska bedömningar, som beaktar hur många som kan ta del av den förbättrade tillgängligheten, samt tydliga prioriteringsgrunder och andra faktorer (t.ex. regionalpolitiska och fördelningspolitiska aspekter) behöver vägas in. Detta är avgörande för att besluten om trafikavtal ska bygga på en helhetsbedömning och därmed ge största möjliga nytta för samhället.

4.4 Det finns brister i styrning och systematik i utredningsprocesser

Riksrevisionen bedömer att Trafikverket i flera avseenden har fungerande utredningsprocesser inför tecknandet av trafikavtal. Vid några tillfällen har Trafikverket dock tecknat trafikavtal utan att genomföra nödvändiga utredningar eller med bristfälliga beslutsunderlag. Det saknas tydliga och tillämpade riktlinjer för när och hur utredningar ska genomföras, vilket har lett till att beslut ibland grundas på informella bedömningar snarare än på systematiska och dokumenterade processer. Den fastställda rutinen för utredningsarbetet följs inte fullt ut i samtliga granskade trafikavtal, eftersom rutinen inte anses motsvara enhetens arbetssätt i praktiken. Rutinen har inte heller uppdaterats för att spegla det nya arbetssättet. Dessutom finns enstaka fall där utredningsresultat inte har beaktats när beslut om trafikavtal har fattats.

Riksrevisionen bedömer att även om flera av dessa brister endast förekommer i enstaka fall så innebär de sammantaget en risk för bristande enhetlighet, spårbarhet och försvårad möjlighet till uppföljning.

4.5 Trafikverkets uppföljning och utvärdering av trafikavtal är otillräcklig

Trafikverkets uppföljning av trafikavtal har haft brister i systemstöd, kvalitetssäkring och dokumentation. IT-systemen har haft begränsad funktionalitet, vilket har lett till olika arbetssätt och svårigheter att få en samlad bild av trafikavtalens genomförande. Det har förekommit att inrapporterade uppgifter har varit ofullständiga eller felaktiga och att de inte har kontrollerats på ett systematiskt sätt. Uppföljningsmöten med

avtalsparter har i vissa fall inte genomförts enligt avtal, även om det förekommit avvikelser, och det har ibland saknats dokumentation.

När det gäller avvikelser i produktion i samverkansavtal förlitar sig Trafikverket på att RKM tar ut vite av leverantören och rapporterar det till Trafikverket. Trafikverket har också möjlighet att i vissa situationer och under vissa villkor reducera ersättningen till RKM vid brister i produktion. Någon sådan reduktion i ersättning har Trafikverket dock inte gjort. Riksrevisionen konstaterar sammantaget att det finns en risk för att Trafikverket inte har full kontroll över om avtalen följs och att inga felaktiga utbetalningar sker.

Trafikverket har sällan genomfört utvärderingar av trafikavtal, vare sig generella utvärderingar eller sådana som särskilt belyser trafikavtalens bidrag till transportpolitiska mål. När utvärderingar har gjorts har de främst fokuserat på statistik snarare än kostnadseffektivitet eller lärdomar för framtiden.

Riksrevisionens samlade bedömning är att Trafikverkets uppföljning och utvärdering inte ger tillräckligt underlag för att bedöma om trafikavtalen levererar enligt avtal eller om de planerade tillgänglighetseffekterna uppnås.

4.6 Regeringens styrning av Trafikverkets arbete har varit otillräcklig

Regeringens styrning av Trafikverkets hantering av trafikavtal har varit otillräcklig med avseende på uppföljning och utvärdering. Trots att anslaget för trafikavtal är 13 procent lägre i reala termer år 2024 jämfört med år 2011 har regeringen inte genomfört någon systematisk uppföljning eller utvärdering av om Trafikverket har tillräckliga förutsättningar, om Trafikverket använder de tilldelade resurserna effektivt eller om styrningen leder till en effektiv hantering av trafikavtal.

Riksrevisionen konstaterar att såväl de trafikavtal som tecknas på särskilt uppdrag av regeringen som de som tecknas som ett resultat av Trafikverkets ordinarie utredningsprocesser, samlas under ett gemensamt anslag. Storleken på de avtal som tecknas på särskilt uppdrag av regeringen påverkar därmed Trafikverkets möjligheter att teckna andra avtal. Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av uppföljning och utvärdering kan innebära att regeringen saknar underlag för att säkerställa att statens medel ger största möjliga nytta, vilket ökar risken för ineffektiv resursanvändning och att trafikavtal tecknas utan tillräcklig grund i faktiska behov och resultat.

4.7 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Utvärdera Trafikverkets hantering av trafikavtal för att underbygga regeringens styrning och säkerställa att statens medel ger största möjliga nytta. Detta bör omfatta bland annat en analys av nuvarande utformning av anslaget, Trafikverkets förutsättningar och resursanvändning samt styrningens påverkan på trafikavtalens resultat.

Till Trafikverket

- Förstärk och tydliggör underlaget för vilka linjer som ska utredas ytterligare och eventuellt bli föremål för trafikavtal, så att de trafikavtal som tecknas ger största möjliga nytta inom givna resurser. Prioriteringen mellan olika trafikavtal bör ta hänsyn till tillgänglighetseffekter, kostnadseffektivitet, resenärers efterfrågan samt andra relevanta faktorer.
- Uppdatera och följ rutinen för utredningsarbete konsekvent för att säkerställa att beslut om trafikavtal grundas på systematiska och dokumenterade analyser.
- Förbättra uppföljning för att säkerställa att produktion av trafik sker enligt avtal. Detta innefattar bland annat förbättrad funktionalitet i it-system och kvalitetssäkring av inrapporterade uppgifter.
- Förbättra utvärderingen av pågående eller avslutade trafikavtal inom ramen för de utredningar som genomförs inför nya trafikavtal, för att bedöma om planerade tillgänglighetsförbättringar har uppnåtts på ett kostnadseffektivt sätt och för att ge underlag för prioriteringen mellan olika trafikavtal.

Referenslista

Författningar med mera

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026*.

Regeringsbeslut I2020/02003/TP, *Uppdrag att analysera alternativa modeller för färjetrafik till Gotland*.

Regeringsbeslut LI2025/01695, *Uppdrag till Trafikverket att utreda det statliga åtagandet för trafik med nattåg*.

Regeringsbeslut N2015/945/SUBT, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*.

Regeringsbeslut N2017/05654/TS, *Uppdrag att ingå avtal om nattågstrafik till och från Jämtland*.

Regeringsbeslut N2018/01525/TS, *Hemställan om ändring av uppdrag att ingå avtal om nattågstrafik till och från Jämtland*.

Skriftlig fråga 2024/25:365, *Möjligheten att upprätthålla samtliga trafikavtal*, 2024-11-05.

Svar på fråga 2024/25:365, *Möjlighet att upprätthålla samtliga trafikavtal*, 2024-11-13.

Rapporter och utredningar

Trafikanalys, *Tillgänglighet – teori och praktik*, 2024.

Trafikverket, *Flygutredning 2019-2023*, TRV 2016/96125, 2017.

Trafikverket, *Förutsättningar för ett statligt engagemang i tågtrafiken i Bergslagen från december 2016*, TRV2015/75634, 2016.

Trafikverket, *Förutsättningar för ett statligt engagemang i kollektivtrafiken i Bergslagen från dec 2021*, TRV2020/15751, 2021.

Trafikverket, *Nationell behovsanalys*, TRV2012/78382, 2016.

Trafikverket, *Nationell behovsanalys 2022*, TRV2022/60632, 2022.

Trafikverket, *Norrtåg från 2021. Från försök till samverkansavtal*, TRV 2020/25574, 2020.

Trafikverket, *Stångådalsbanan 2020–2022. Förenklad utredning*, TRV2019/27024, 2019.

Trafikverket, *Upphandling av flygtrafik från oktober 2023 – utredning inför beslut om allmän trafikplikt*, TRV2020/129779, 2021.

Trafikverket, *Utredningar inför trafikavtal avseende interregional kollektivtrafik*, TDOK2016:0254, 2016.

Webbsidor

Trafikverket, "Trafikavtal", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-persontransporter/Trafikavtal/>, hämtad 2025-01-31.

Trafikavtal – statens insatser för förbättrad tillgänglighet mellan regioner (RiR 2026:7)

För att öka möjligheterna att åka kollektivt mellan olika regioner där tillgängligheten är dålig kan Trafikverket stödja eller upphandla trafik. Det årliga anslaget för dessa så kallade trafikavtal är ungefär 1 miljard kronor.

Riksrevisionen har granskat om statens insatser genom trafikavtal effektivt bidrar till att förbättra den grundläggande tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken.

Granskningen visar att trafikavtalen har en tydligt positiv effekt, men att deras bidrag till förbättrad interregional tillgänglighet har blivit mindre effektivt över tid. Kostnaderna har ökat samtidigt som tillgängligheten försämrats under de senaste åren. Främst beror försämringen på förändringar i trafikutbud som Trafikverket inte ansvarar för. Dock har också antalet kommuner som fått förbättringar, liksom antalet tillgänglighetskriterier som förbättras genom trafikavtalen, minskat. Dessutom har Trafikverkets kostnad per resenär ökat för en stor del av avtalen.

Granskningen visar också att även om Trafikverket har ett väl strukturerat arbetssätt, finns brister i prioritering, utredningsprocesser, uppföljning och utvärdering. Det saknas tillräckliga analyser av vilka trafikavtal som ger störst nytta och jämförelser mellan olika tänkbara åtgärder. Uppföljningen försvåras av begränsningar i it-system, bristande kvalitetssäkring och otillräcklig dokumentation. Utvärderingar genomförs sällan. Regeringen har inte heller följt upp och utvärderat Trafikverkets hantering av trafikavtalen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utvärdera Trafikverkets hantering av trafikavtal. Trafikverket rekommenderas att utveckla sina utredningar och förbättra uppföljningen och utvärderingen av trafikavtalen.