

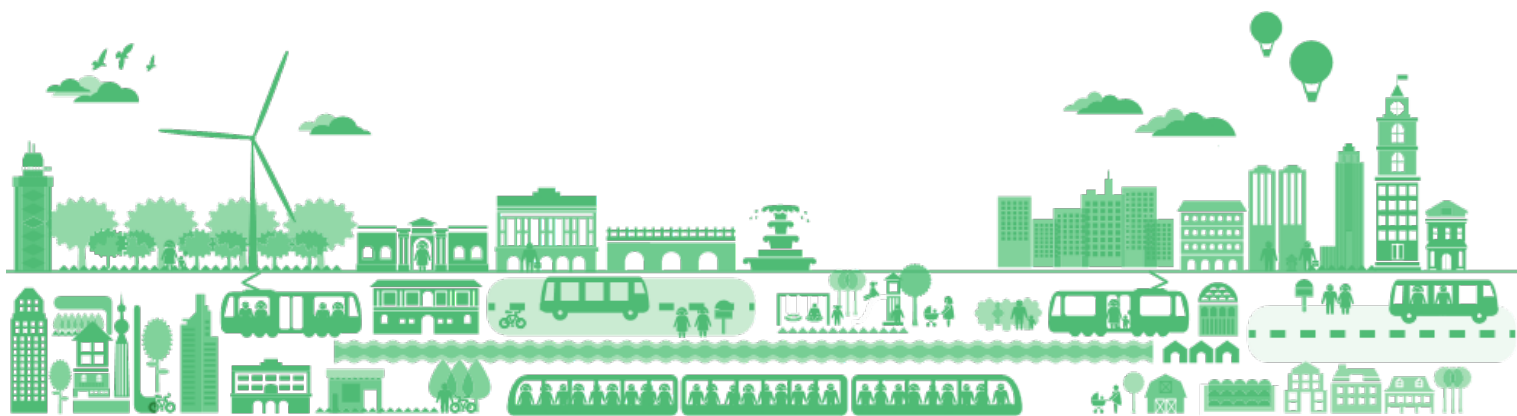


K2 OUTREACH 2022:1

Samverkan med effekter?

Samverkansavtal mellan operatörer och regionala kollektivtrafikmyndigheter
– så påverkas resande och kvalitet

Roger Pyddoke och Karin Thoresson



Datum: oktober 2022
ISBN: 978-91-89407-14-5
Tryck: Media-Tryck, Lund

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

K2 OUTREACH 2022:1

Samverkan med effekter?

Samverkansavtal mellan operatörer och regionala kollektivtrafikmyndigheter – så påverkas resande och kvalitet

Roger Pyddoke och Karin Thoresson

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning.....	4
1. Inledning.....	5
1.1. En studie om samverkan och effekter	5
1.2. Vad säger forskningen?	6
1.3. Kollektivtrafiken påverkas av samhällsövergripande trender.....	7
2. Leder samverkan till bättre resultat?	10
3. Samverkan som ideal och praktik	11
3.1. Samverkan som ideal – en av flera hörnstenar i förnyelsen av den upphandlade kollektivtrafiken	11
3.2. Glappet mellan idé och verklighet – röster från praktiken.....	12
4. Avslutande reflektioner	15
4.1. Slutsatser och implikationer av relevans för beställarorganisationer ...	16
5. Referenser	18

Förord

Denna rapport sammanfattar resultaten från forskningsprojektet *Samverkan med effekter? Resande och kvalitetsutfall i samverkansavtal mellan operatörer och regionala kollektivtrafikmyndigheter* som pågått under perioden januari 2020 till oktober 2022. Karin Thoresson och Roger Pyddoke har författat denna rapport. I övriga delar av projektet har Karin Thoresson och Roger Pyddoke vid VTI deltagit. K2 finansierade projektet. Vi tackar alla som deltagit i intervjuer och bidragit med data och därigenom möjliggjort vår forskning.

Stockholm, oktober 2022

Roger Pyddoke

Projektledare

Sammanfattning

Denna rapport sammanfattar resultaten från K2-projektet *Samverkan med effekter?* som undersökte samverkan i kollektivtrafikavtal. Rapporten sammanfattar också observationer från litteratur om förvaltningspolitik där olika aspekter av New Public Management diskuterats och där upphandling är en av de viktiga delarna.

Den viktigaste slutsatsen av projektet är att samverkan i avtal visserligen är nödvändigt och viktigt men att det inte får skymma det faktum att beställaren har viktiga uppgifter att utföra i arbetet med att utforma och följa upp förändrade förutsättningar och de prestationer som beställts. Detta gäller helt allmänt i långa upphandlingsavtal. När vi analyserar upphandlingskulturen i svensk kollektivtrafik kan vi inte bortse ifrån den dramatiska förändringen som skett i svensk statlig och kommunal förvaltning de senaste tre decennierna. Idag utgör offentlig upphandling drygt 30 procent av den offentliga sektorns utgifter. Det har föregåtts av ett lika dramatiskt skifte i synsätt på upphandling i såväl politik som förvaltning.

Genom att studera dokument och genomföra intervjuer med tjänstepersoner och en operatör i två regioner visar vi att det finns skillnader mellan samverkan som ideal och samverkan i praktiken. Kortfattat underdriver idealet de faktiska motsättningar som finns mellan beställarens och operatörens mål och intressen. Samverkan – som det kommer till uttryck i idealiserad form – är förbundet med idéer om delegerat ansvar och större friheter för trafikföretagen, som antas ha störst kunskap om utvecklingen av kollektivtrafiken. Samtidigt vittnar intervjuerna om att beställaren varit tvungen att öka kontrollen och ta tillbaka en del av ansvaret. I bakgrunden finns oklara föreställningar om huruvida kollektivtrafik på marknadens villkor är förenligt med politiska mål. Det idealiserade antagandet om att det skulle vara problemfritt att delegera planering till operatörerna diskuteras rätt litet, även om tjänstepersonerna på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) menar att det inte går att släppa all trafikplanering till trafikföretagen. Sammantaget präglas avtalsrelationerna mellan beställare och operatör av en slags dubbel logik som vittnar om svårigheterna med att omsätta idealiserade föreställningar om samverkan och delegerat ansvar i praktiken. Tjänstepersonerna bär detta ideal i sin retorik, samtidigt som de måste kompensera för den bristande länken mellan idé och praktiska förutsättningar i sitt dagliga arbete.

Studien visade också att det inte går att dra några slutsatser om effekterna av samverkan på kollektivtrafikens resultat. Inom kollektivtrafiken har myndigheterna och operatörerna sedan länge hanterat stora datamängder. Regelbundna uppföljningar görs av påstigande, förseningar, inställda turer, kundnöjdhet med mera. Det finns ändå en betydande utvecklingspotential för en mer systematisk uppföljning och att anpassa utbudet bättre till när och var resenärerna vill åka. Vår studie tyder på att det i dagsläget är svårt för tjänstepersonerna att dra några säkra slutsatser om åtgärd och effekt generellt, men kanske specifikt när det gäller samverkan och vad den betyder för kollektivtrafikens resultat i termer av resande, kostnader och punktlighet.

1. Inledning

Samverkan har under det senaste decenniet framstått som alltmer angeläget som en lösning på komplexa uppgifter i samhället, inom så vitt skilda områden som vård och omsorg om multisjuka äldre, bidragsfusk och krisberedskap [1, 2, 3]. Så även inom kollektivtrafikens område. Bakgrunden till det upplevda behovet av samverkan är i regel kombinationen av ett komplext problem och en uppdelning av ansvar på olika, relativt fristående aktörer. Inom kollektivtrafikområdet beskriver många forskare hur kollektivtrafikens organisation och styrning genom en rad förändringar blivit alltmer spridd, eller fragmenterad [4, 5, 6]. De olika delar som krävs för ett fungerande kollektivtrafiksystem är beroende av insatser från kollektivtrafikmyndigheter, beställarorganisationer, operatörer, kommuner och ibland även från statliga myndigheter som Trafikverket [7]. Om kollektivtrafiken ska fungera bra förutsätter det koordinering – men inte per automatik samverkan. Andra grundläggande koordineringsmekanismer är till exempel hierarkisk byråkrati eller olika typer av marknadsmekanismer och kontrakt [6, 8] – men i det komplexa och decentraliserade landskap som nu präglar ansvarsfördelningen inom kollektivtrafikområdet så har frivilligt samarbete ofta framhållits som en viktig del [9].

Samverkan har under ett tiotal år kommit att prägla diskussionen om kollektivtrafiken i Sverige, både inom policy och forskning. De stora branschorganisationerna har sedan mitten av 00-talet argumenterat för en samverkan mellan offentliga och privata aktörer genom att bilda ”Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik” (numera ”Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik”). Lokala ansatser att samverka har också gjorts, exempelvis genom Västtrafikmodellen i Västra Götaland och trepartssamarbeten i Skåne (mellan kollektivtrafikmyndighet, operatör och kommun). Samverkan syns med andra ord i tal, skrift och i organisationen hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) och operatörer. Men vad är dess innehåll och vad ger samverkan för effekter på själva kollektivtrafiken?

1.1. En studie om samverkan och effekter

Denna rapport är en del av rapporteringen av K2-projektet *Samverkan med effekter?* Målet för projektet var att analysera hur den samverkanskomponent som lyfts fram av kollektivtrafikmyndigheter, operatörer och forskare – som en förutsättning för att nå ökad måluppfyllelse och en väl fungerande kollektivtrafik – bidrar till ökad måluppfyllelse.

Projektet har främst ägnats åt att samla in och analysera den dokumentation och de förklaringar som tjänstepersoner ger av hur de bedriver sin verksamhet och hur de samverkar för att nå målen. Studiens huvudfokus lades på samverkan mellan beställare och operatör, vilket innebär ett samarbete mellan en offentlig och en privat aktör. Detta är intressant, eftersom det finns konflikter mellan dessa aktörers intressen och

målsättningar som utgör en kontrast till betoningen av tillit, gemensamma mål och delade värderingar som grund samverkan. Ytterligare en avgränsning var att studera samverkan på en taktisk nivå (jfr. the STO framework” [10], det vill säga en samverkan som är inriktad på målsättningar inom 1–3 års sikt. Denna tidsram överensstämmer väl med det utvecklingsarbete som bedrivs inom upphandlade kollektivtrafikkontrakt, ett arbete som varken är kortsiktigt och fokuserat på dagsaktuella problem (operationell) eller långsiktigt (strategisk) och fokuserat på utveckling av nya kollektivtrafiksatsningar (jfr.[11]). De forskningsfrågor som studerats är:

1. Hur bedrivs samverkan i praktiken och vad är den inriktad på?
2. Vilka mål anses vara viktigast av beställar- och utförarorganisationer?
3. Vilka processer och vilken organisation används för att samverka inom avtalen?
4. Går det att se effekter av samverkan på utvecklingen av resande, punktlighet, nöjdhet och kostnader? Hur följs dessa resultat?
5. Indikerar utvecklingen att samverkan är framgångsrik?
6. Hur hanteras konflikter mellan mål och intressen hos beställare och operatör genom samverkan?

Forskningen genomfördes som en fallstudie av två olika kontrakt, ett i Skåne (Malmö-Lund) och ett i Västra Götaland (Hisingsavtalet). Det empiriska materialet består av både kvantitativa och kvalitativa data, närmare bestämt kvantitativa data om resultatutveckling inom ovan nämnda områden samt kvalitativt material i form av intervjuer och policydokument. Nio semi-strukturerade, transkriberade intervjuer samt policydokument under en dryg tioårsperiod ligger till grund för den kvalitativa analysen.

1.2. Vad säger forskningen?

Det finns insikter från olika delar av kollektivtrafikforskningen som är av relevans för detta projekt. Det ökade intresset och ansträngningarna att samverka hänger ihop med andra reformer, inte minst förändringar över tid som rör avtalens utformning och ersättningsmodeller. Det gäller särskilt övergången från att närmast uteslutande ha produktionsavtal till en större andel avtal med incitament. Incitamentsavtalen innebär som regel en ökad frihet för trafikföretagen, vilket i sin tur medför en motsvarande förlust av kontroll för beställaren. Förhoppningen med denna typ av avtal eller kontrakt är att operatörens ökade frihetsgrader i kombination med ekonomiska incitament ska leda till positiva effekter i form av exempelvis ökat resande och effektivitetsvinster. Denna förändring är en viktig bakgrund till det ökade, upplevda behovet av samverkan, som en form av ”mjuk styrning” som tillåter initiativ till förändrat utbud och samtidigt kompenserar för den förlust av kontroll som ansvarsförskjutningen innebär.

Den ekonomiska forskningen om kollektivtrafikavtal i Sverige har bland annat studerat användningen av incitament för påstigande och kvalitet i svenska kollektivtrafikavtal. Denna forskning har gjort en rad observationer för den som är intresserad av vad som fungerar. Flera av de incitament som studerats verkar ha haft liten eller rentav ingen verkan på resultaten [12, 13, 14, 15]. Den mest omfattande svenska studien på området studerade samtliga bussavtal i Skåne mellan 2007 och 2017 och kunde inte påvisa att

avtal med samverkansinslag och påstigandeincitament har lett till större ökning av resande än de föregående produktionsavtalen [16].

Det finns också forskning som intresserar sig för samverkansprocesser och särskilt vad som avgör om samverkan fungerar bra eller inte. Samverkan definieras i regel som en form av kollektiv handling där olika parter agerar tillsammans för att nå mål som de inte kan uppfylla på egen hand. Samverkan förknippas vidare med tillit och frivillighet, och kan också vara ett sätt att bygga en relation och i vissa fall en gemensam identitet [5, 17, 18]. Studier av vilka faktorer som har betydelse för samverkansrelation betonar vikten av överenskommelser om regler och strukturer för samverkan, en öppenhet för de ingående parternas olika intressen och förutsättningar, att de personer som deltar har resurser i form av till exempel tid och befogenhet, samt att parterna kan hitta gemensamma problemformuleringar och målsättningar att arbeta mot. Det krävs också ett grundläggande inslag av tillit [4, 7, 19]. I detta projekt har vi avgränsat samverkan till de verksamheter som de intervjuade personerna beskrivit att de bedriver i de grupper som avtalen pekar ut som samverkansforumen.

Kunskapen om vad som gör att samverkan upplevs som välfungerande eller inte är därmed relativt god, men det är mindre känt vad samverkan gör för kollektivtrafiken i förlängningen i termer av resandeutveckling, kostnader, punktlighet och kundnöjdhet. Det är inte oväsentlig kunskap, eftersom samverkan tar både tid och andra resurser i anspråk. Dessutom kan en tät samverkan mellan privata och offentliga aktörer också ha oavsedda och ibland oönskade effekter som inverkar negativt på möjligheterna att styra mot demokratins mål. I synnerhet rör det risken för minskad transparens och minskad offentlig integritet, vilket i sin tur leder till försämrade förutsättningar för ansvarsutkrävande och legitimitet [4, 5, 9].

1.3. Kollektivtrafiken påverkas av samhällsövergripande trender

Under de senaste tre decennierna har det skett stora förändringar i kollektivtrafikens organisation och styrning, inte bara i Sverige utan också i andra europeiska länder [20, 21]. En stor förändring i Sverige var introduktionen av upphandling av lokal och regional busstrafik från sent 80-tal och framåt, vilket senare har följts av andra större förändringar som bland annat rör organisation, styrning och avtalsformer. Upphandlingen av lokal och regional kollektivtrafik innebar konkurrensutsättning och är ett exempel på en marknadsmekanism. I flera andra länder gjordes i stället omfattande privatiseringar av kollektivtrafiken [21, 22, 23].

Liknande förändringar fanns också inom många andra sektorer och politikområden. Dessa reformer är en del av den samhällsövergripande trend som går under benämningen New Public Management (NPM). NPM är ett brett fenomen som saknar en enhällig definition men som binds samman av ett antal olika kännetecken. Rörelsen kan beskrivas som en slags filosofi för hur offentlig förvaltning bör organiseras och styras, med ett antal typiska reformer. Ett grundläggande synsätt är att det offentliga gynnas av att fungera mer likt näringslivet, och att många offentliga verksamheter skulle kunna konkurrensutsättas i högre utsättning, antingen genom att privatiseras eller genom introduktion av någon slags marknadsmekanism (vilket upphandling är ett exempel på).

Dessa delar kan beskrivas som en slags renodlingsidé av den offentliga verksamheten, antingen till vissa typer av verksamheter eller till en ”ren” beställarroll (jfr [24]).

Själva poängen med NPM var att effektivisera den offentliga förvaltningen, genom att minska kostnaderna men också genom att göra den mer flexibel och mindre byråkratisk samt mer orienterad mot samhället och medborgarna. Utöver renodling finns också andra delar som handlar mer om styrning, vilket enligt NPM bör utövas mer med näringslivet som förebild. Sådana reformer innebar bland annat ett större inslag av mål- och resultatstyrning och ett minskat inslag av traditionell hierarkisk styrning och detaljstyrning. Över lag har NPM handlat om att decentralisera statligt eller offentligt inflytande. Samtidigt har den motsatta tendensen funnits, det vill säga en centralisering, men då kanske särskilt i form av granskning eller tillsyn, ofta i form av särskilda myndigheter [25, 26, 27, 28].

NPM har präglat utvecklingen av den offentliga förvaltningen under drygt tre decennier och har under den perioden både mött en omfattande kritik och antagit olika skepnader [26, 29, 30]. Flera forskare talar om en första och en andra våg av NPM-reformer, där senare reformer ses som en reaktion på effekterna av den första vågen som anses ha orsakat en fragmentering av olika sektorer, bland annat kollektivtrafiksektorn [6, 26, 30]. Med det menas att kollektivtrafikområdet har blivit mer splittrat, med fler aktörer som har ansvar för olika men relaterade områden. Därtill har samhällets mål blivit fler och mer övergripande, vilket öppnar upp för komplexitet och värdekonflikter. Det har med andra ord uppstått koordineringsproblem. Det som andra vågen av NPM särskilt tar sikte på är just koordinering och samordning. I det sammanhanget kan man förstå det ökade intresset för samverkan som en av flera möjliga samordningsmekanismer [jfr. 6, 23, 26].

I svensk offentlig förvaltning har en konsekvens av NPM varit att det har skett en gigantisk förflyttning av verksamheter som tidigare bedrevs inom offentlig sektor med offentligt anställd personal till privata företag. Den totala volymen upphandlad verksamhet var 782 miljarder 2018 [38]. Den offentliga sektorn (staten plus kommuner och landsting) hade 2017 ca 2500 miljarder kronor i skatteintäkter. Det innebär att utgifterna för den offentliga upphandlingen utgjorde drygt 30 procent av de offentliga sektorns intäkter. En liknande jämförelse uppskattar att värdet motsvarar ca 17 procent av Sveriges BNP [23].

Sammanfattningsvis har det under några decennier skett en betydande omvandling av offentlig verksamhet med konsekvenser för den offentliga tjänstemannarollen. Från att tidigare främst ha handlat om att styra samhället genom och inom offentlig sektor så handlar det för många tjänstepersoner idag om att styra mot samhällsmålen genom upphandling och/eller med tydliga inslag av mål- och resultatstyrning. Flera forskare har pekat på risker och negativa förändringar som har att göra med den offentliga tjänstepersonens roll, integritet och handlingsutrymme samt negativa effekter som har att göra med en slagsida mot ekonomivärden som kostnadseffektivitet och produktivitet. Affärsmässighet och kostnadsmedvetenhet tenderar att få en ökad tyngd i förhållande till mer svårfångade värden, som miljömässig och social hållbarhet [26, 31].

Forskare inom public administration har också försökt få grepp om hur olika slags New Public Management-reformer har påverkat effektivitet och utfall. En stor metastudie är Pollitt och Dan [32] som analyserade effekter av NPM reformer i ett stort antal europeiska länder. Författarna till studien använder en vid definition av NPM som inkluderar

upphandling, styrning med kontrakt och prestationsbaserad ersättning (två närliggande exempel på det är påstigande-incitament och kvalitetsbonus). De kunde konstatera att endast en mindre del av dessa studier redovisade effektivitet och utfall. Även om en större del av dessa, i sin tur, kunde notera prestationsförbättringar, så var ändå andelen som antingen rapporterade försämringar eller oförändrade resultat betydande. Sammantaget innebär detta att NPM-reformer inte självklart leder till större effektivitet eller bättre utfall. Pollitt och Dan [32] konstaterade vidare att de endast fann ytterst få kostnads-effektivitetsmätningar på forskningsområdet offentliga förvaltningsreformer (sid 12). Enligt Lægreid [33] ”finns [det] mer kunskap om NPM:s effekter på processer och aktiviteter än på utfall och jämförande data om variationer över tid och mellan länder”.

Om vi åter vänder blicken mot kollektivtrafikområdet kan vi se att NPM givit avtryck i olika omgångar, från införandet av upphandling i stor skala under 90-talet till ett större fokus på affärsmässighet, decentralisering av ansvar, nya affärsmodeller samt ökat intresse för samverkan runt 2010 och framåt. Samtidigt har också centraliserande tendenser funnits, inte minst genom bildandet av regionala kollektivtrafikmyndigheter och stärkt politisk styrning av kollektivtrafiken. I relation till studierna av resultat och utfall av NPM-reformer kan vi konstatera att vi också funnit ytterst litet inom upphandling på kollektivtrafikområdet i Sverige och allmänt sett endast spridda studier av upphandling inom andra politikområden.

2. Leder samverkan till bättre resultat?

De fallstudier som ingår i den här studien valdes ut genom att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Västra Götaland och Skåne fick nominera goda exempel: vi bad dem helt enkelt att föreslå kontrakt där de uppfattade att samverkan lett till goda resultat. I detta avsnitt redogör vi kort för utvecklingen inom respektive avtal och resonerar kring relationen mellan samverkan och resultat.

Två avtal studerades: Hisingsavtalet mellan 2015 och 2019 som förvaltas av Västtrafik och Malmö-Lund-avtalet mellan 2015 och 2018 som förvaltas av Skånetrafiken. I Hisingsavtalet verkar parterna ha åstadkommit åtskilliga justeringar och omfördelningar av utbudet som på sikt lett till avsevärda resandeökningar. Detta har också varit ett avsett mål. Samtidigt har dock kostnaderna ökat snabbt. Dessa kostnadsökningar uppges till stor del vara orsakade av försämrade framkomlighet för busstrafiken. Resande och kostnader ökade även snabbt i Västtrafiks övriga utbud.

I Malmö-Lund-avtalet har också betydande resandeökningar uppnåtts. Även dessa verkar till stor del uppnåtts genom att flytta kapacitet mellan linjer. I exemplet Malmö-Lund har ökningarna uppnåtts till blygsamma kostnadsökningar. Denna framgång gäller dock inte för hela Skånetrafikens utbud där kostnaderna ökade snabbt under motsvarande tidsperiod.

Det är svårare att dra slutsatser om relationen mellan den roll som samverkan har och utvecklingen i avtalen, inte bara för oss forskare utan också för de tjänstepersoner som arbetar inom respektive kontrakt. Intervjuerna ger intrycket att det är kombinationen av flera olika faktorer som påverkar kollektivtrafikens resultat och frånvaron av en redovisad systematisk och konsekvent uppföljning försvårar en sådan analys. Vi utesluter inte att samverkan kan ha positiva effekter men kan inte dra slutsatser om att så är fallet. För Skånes del pekar resultatet snarast på att den senare avtalstypen inte ger tydliga statistiska effekter [16]. För de tjänstepersoner som är övertygade om att arbetssättet leder till bättre resultat framstår det mer som en uppskattning ”mellan tummen och pekfingeret” än något som går att visa mer exakt. I Västra Götaland är kulturen att arbeta tillsammans så förankrad att alternativet verkar främmande, vilket bekräftar tidigare forskningsresultat som visat att ”styrningskulturen” i Västra Götaland är mer inriktad på samarbete och samförstånd i jämförelse med andra regioner [17].

Styrningen av kollektivtrafik är ingen exakt vetenskap. Samtidigt läggs tid och resurser på samverkan och det vore önskvärt med en rimlig uppskattning av om det är värt det. Det är en aspekt av styrning, utformning och förvaltning av avtal för den upphandlade trafiken som – i likhet med exempelvis ett bestämt inslag av incitament – bör ge någon slags återkoppling och på så sätt ingå i organisationens lärande om vad som fungerar och inte.

3. Samverkan som ideal och praktik

Detta avsnitt vilar på en kvalitativ analys av policydokument och av intervjuer med åtta tjänstepersoner vid regionala kollektivtrafikmyndigheter och en operatör. Det första delavsnittet behandlar främst samverkan som ett ideal för styrningen och illustrerar vad detta ideal innebär och hur det vuxit fram i policy, i samklang med andra förändringar. Det andra delavsnittet visar hur intervjupersonerna beskriver sin praktik, det vill säga sitt mer vardagliga arbete och de uppgifter och utmaningar som de ställs samt hur samverkan kommer in i bilden.

3.1. Samverkan som ideal – en av flera hörnstenar i förnyelsen av den upphandlade kollektivtrafiken

En del av vår analys bestod i att gå igenom policydokument inom kollektivtrafikområdet för att studera samverkan som managementideal inom kollektivtrafikområdet. Analysen av ett urval centrala dokument – idéförklaringar, utredningar, handlingsprogram med mera – visade att samverkan är en central del i försök att reformera styrningen av den upphandlade trafiken. Samverkan måste i detta sammanhang förstås som en del av ett större ”reformpaket” som också består av förändrade ersättningsmodeller och större flexibilitet i avtalen. Genom att införa ekonomiska drivkrafter och delegerat ansvar var tanken att operatörernas kunskaper och kreativitet skulle få större genomslag och leda till ökat resande och effektivitetsvinster. I dokument från 2006 och framåt problematiseras den upphandlade kollektivtrafikens styrning och avtal som för detaljerad och som delvis förlegad och missriktad. Några exempel:

Ansvarsfördelningen mellan trafik huvudmän och operatörer bör därför utvecklas genom att entreprenörerna ges större inflytande och att resenärerna kommer i fokus. (Koll framåt [37], s. 41)

För att kollektivtrafikens marknadsandelar ska öka behöver kulturen förändras [...] såväl upphandlingarna som trafikavtalen är mycket detaljerade vilket hämmar operatörernas kreativitet och utrymme för att ta initiativ som lockar fler resenärer. (Koll framåt [37], s. 41)

Branschen är starkt fragmentiserad och sitter fast i gamla strukturer och roller. Verksamheten är fortfarande i hög grad mer produktionsorienterad än marknadsorienterad. Det finns också en stor outnyttjad potential när det gäller att frigöra resurser med hjälp av gränslös samverkan [...] för att tillgodose resenärernas behov av effektiva helhetslösningar. (Handlingsplan, 2008, s. 2)

Tre övergripande teman är framträdande i dessa dokument och de handlar om: 1) reformering eller förnyelse, 2) mobilisering och 3) enighet. Samtidigt som upphandling och styrning av kollektivtrafik utgör föremål för problematisering och reformförslag sker också en mobilisering som framför allt tar sikte på ökat resande och utmynnar i det så kallade fördubblingsprojektet. Att kraftigt öka kollektivtrafikandelen och på sikt marknadsandelen är ett mål med potential i den bemärkelsen att det tilltalar flera olika aktörer med olika typer av intressen. Även det så kallade resenärsperspektivet har en central roll och fyller en liknande funktion – i resenären ryms både trafikföretagens kunder och samhällets medborgare.¹ Det tredje temat, enighet, är nära kopplat till samverkan på en övergripande nivå. Det handlar om att göra ”branschen” till *en* röst och om en betoning av att olika delar av branschen har samma mål och bör arbeta tillsammans, över organisationsgränser. En övergripande form av samverkan som syns i detta material är bildandet av Partnersamverkan.

Varför är detta intressant? För det första ger det en bild av bakgrunden till det ökade intresset för samverkan, inte minst i relationen mellan beställare och operatör. För det andra är det tydligt att samverkan är en del av en ansats för att förnya kollektivtrafiksektorn och inte en isolerad företeelse. Det är inte heller något som händer *efter* en annan förändring, som en konsekvens, utan något som drivs parallellt och i syfte att kunna införa andra typer av ersättningsmodeller och för att kunna delegera mer frihet och större ansvar till trafikföretagen. Mer eller mindre explicit framträder också förväntningar på positiva effekter som dessa förändringar ska leda till. Den yttersta frågan blir då om politik och förvaltning verkligen förmår leverera ökad måluppfyllelse med denna managementmetod.

3.2. Glappet mellan idé och verklighet – röster från praktiken

Dokumentstudien visade hur samverkan mellan beställare och operatör utgjorde en av flera och till varandra relaterade ansatser att reformera kontraktsrelationen. Denna typ av samverkan är med andra ord intimt kopplad till införandet av incitamentsavtal och tillhörande ansvarsförskjutning, det vill säga att trafikföretagen får större frihet att planera trafiken. Detta bekräftas i intervjuerna:

Jag tror att ska man... om man nu säger att man inte ska samverka så tror jag att då behöver man ta kanske ett litet steg bort [...] från incitamentsavtalen och säga att då behöver kanske huvudmannen ta tillbaka en större del utav ansvaret själv (...). (Tjänsteperson, Skånetrafiken)

¹ Medborgare i relation till kollektivtrafik, men medborgares intressen rör också alternativa sätt att använda skattemedel, exempelvis till andra regionala ansvarsområden som sjukvård. Sådana medborgarintressen, med medborgaren i rollen som patienter, beaktas inte med en snävt fokus på kollektivtrafik och resenärsperspektiv.

Två intervjupersoner beskriver förändringen genom att beskriva hur det var tidigare:

då gjorde vi ju... då gjorde man som huvudman en tidtabell och man beställde den helt enkelt, det blir en ren kravställare och en ren beställare men det fanns egentligen ingen samverkan kring det. (Tjänsteperson Skånetrafiken)

...då var det ju det här med huvudman och trafikföretag – huvudmannen talade om vad som skulle rulla och så fick ju trafikföretaget köra det som var planerat. Då hade man egentligen inte flyttat ut något ansvar till operatören, utan då var det Västtrafik som talade om att så här ska bussarna gå och sedan var det bara att köra. (Tjänsteperson Västtrafik)

Samverkan kan handla – och handlar också – om flera olika saker, som utveckling av trafik, effektiviseringar, besparingar, bemötande och kundnöjdhet. Det är dock tydligt i intervjuerna att kärnan är trafikplanering, det vill säga i första hand vilken turtäthet man ska ha på olika linjer och i någon mån mindre linjeförändringar. I förändringar av utbudet aktualiseras flera olika måldimensioner, bland annat kostnader, resandeökningar och sociala avvägningar (jfr. [39]). Mellan dessa måldimensioner uppstår lätt målkonflikter. Samtidigt innebär arbetssättet att trafikföretagen ska vara aktiva i planeringen, till och med drivande. Beställaren å andra sidan, ska inte vara för styrande:

Det ska ju ske i en dialog. Vi ska inte säga ”gör så här” utan ge dem inriktningar: ”titta på den här möjligheten”, ”om ni gör så här, vad händer då?” (Tjänsteperson, Västtrafik)

Idealet om samverkan hänger ihop med föreställningar om marknaden och dess aktörer som innebär att delegerat ansvar inom vissa ramar som sätts av beställaren ska leda till större effektivitet och innovativa lösningar. Men detta är ofta svårt att omsätta i praktiken när det som upphandlats är komplext och relaterar till flera olika samhällsmål [23]. För de intervjuade tjänstepersonerna yttrade detta sig som ett behov av att ”ta tillbaka” en viss del av kontrollen eller, annorlunda uttryckt, skapa strukturer för prioriteringar och ibland säga nej:

Det arbetet har vi blivit bättre på, och kan då säga nej även till bra saker på grund av att vi behöver prioritera ett visst område mer. Så att det är väl möjligtvis det, att vi har blivit... först lite sämre kontroll, och sedan börjat få tillbaka lite kontroll när det gäller styrning av utvecklingen. (Tjänsteperson, Västtrafik)

Utvecklingen av samverkan mellan beställare och operatör har förändrat kontraktrelationen, och yttrar sig bland annat i en förändrad organisation, en förflyttning av kompetens från beställaren till operatören samt i arbetsprocesserna. Även om det är svårt att peka på konkreta effekter av samverkan kan man inte heller avfärda den som misslyckad. Samtidigt är det tydligt att det finns betydande skillnader mellan hur samverkan existerar som föreställning eller ideal, i dokument och allmän diskurs, och hur

den ter sig i praktiken. De praktiska erfarenheterna hos de intervjuade tyder på att det krävs ett arbete för att få till en samverkan och att det ofta inte är möjligt att släppa mycket kontroll som idealet ger vid handen och samtidigt värna samhällets mål och intressen. Man kan mycket väl säga att tjänstepersonerna fungerar som en länk mellan ideal och praktik genom att bära detta ideal samtidigt som de gör nödvändiga anpassningar i verksamheten. Detta innebär till exempel att styra när de uppfattar att det behövs, att ibland styra mer aktivt, att säga nej. Det finns därmed en intressant skillnad mellan samverkan som föreställning och samverkan i praktiken, där idén om samverkan med en hög grad av delegering – om den lämnades utan vidare åtgärder – skulle leda till problem för myndigheten.

I relation till NPM-litteraturen indikerar våra observationer i den här studien också att det är en svårhanterlig uppgift att förena kraven på rättssäkerhet och opartiskhet med en tät samverkan med näringslivet i syfte att gynna innovation, vilket har varit en trend i relationen mellan beställare och operatör på senare år. Sådana svårigheter gäller till exempel tillämpningen av offentlighetsprincipen. Visserligen kan respekten för offentlighetsprincipen ha ökat sedan de tidigare länstrafikbolagen fick en tydligare myndighetsstatus med särskilda diarietjänster. Samtidigt är det en bit kvar till idealet om öppna data om kostnader, resultat och utfall, eftersom sådana data ofta endast är tillgängliga internt i myndigheten och för berörda operatörer. Konkurrensförhållandet mellan olika trafikföretag ökar känsligheten kring offentliggörandet av sådana uppgifter. Sammantaget gör detta att den offentliga redogörelsen blir mer övergripande än detaljerad. För flera mål är det svårt att följa utvecklingen, eftersom data om utfallet i viktiga måldimensioner är svårtillgängliga för utomstående. En tät samverkan med näringslivet ställer också extra höga krav på de offentliga tjänstepersonernas integritet med avseende på att kunna särskilja och värna samhällets intresse.

4. Avslutande reflektioner

Studien om samverkan och vad den har för betydelse för kollektivtrafikens resultat ledde till flera intressanta insikter, samtidigt som vissa frågor visade sig svåra att svara på.

Föreställningen om fördelar med upphandling har växt fram på samhällsnivå och lett till en stor ökning av omfattningen på offentlig upphandling i Sverige. Upphandling har därmed erhållit status som förvaltningsprincip för tillhandahållande av många varor och tjänster och ifrågasätts i liten utsträckning. Förknippad med denna uppfattning är föreställningar om näringslivets överlägsenhet över offentliga förvaltningar för tillhandahållande av många tjänster. Därav följer ibland också föreställningen att de offentliga beställarna bör delegera stora delar av planeringen till entreprenörerna, vilket denna studie visat för kollektivtrafik.

Följande punkter sammanfattar de mest centrala observationerna:

- Dokumentstudien indikerar att idealet om samverkan i kollektivtrafiken har vuxit fram i ett samspel mellan å ena sidan tjänstepersoner vid RKM och operatörer på lokal nivå och å andra sidan en mer övergripande nivå genom branschorganisationerna och särskilda forum knutna till dessa, till exempel Kollektivtrafikens avtalskommitté.
- Tjänstepersonerna vid både Skånetrafiken och Västtrafik ger uttryck för ett managementideal som bär tydliga drag av de idéer som låg till grund för den breda reformrörelse som går under benämningen New public management (NPM), både dess tidiga och sena reformer. I det ligger synen att operatörerna, med sin förankring i näringslivet och med sina ekonomiska drivkrafter, besitter kunskaper som den offentliga sektorn saknar vilket antas borga för en bättre trafikplanering. Ett annat centralt tankegodis är idén om att kombinera det delegerade ansvaret och de ekonomiska incitamenten med samverkan.
- Detta ideal har successivt implementerats och utvidgats i avtalen och i avtalsrelationen.
- De intervjuade tjänstepersonerna vid RKMerna och operatören uttrycker stark övertygelse om att deras samverkan bidrar till måluppfyllelse och är av godo. Samtidigt uppfattar de begränsningarna när det gäller att kunna se och systematiskt följa upp effekter av olika åtgärder, inklusive samverkansarbetet. Samverkan är för de intervjuade snarare ett arbetssätt och ett förhållningssätt i avtalsrelationen än en insats som leder till en effekt.
- Under det senaste decenniet har uppföljningen utvecklats och blivit bättre. Både Skånetrafiken och Västtrafik har exempelvis börjat använda beläggningsdata för att bedöma behovet av kapacitet.
- De intervjuade tjänstepersonerna har svårt att ge exempel på hur avtalen leder till oavsiktliga eller oönskade effekter.

Studien begränsades av att det inte var möjligt att följa relationen mellan samverkansaktiviteter och resultatutveckling så nära som vi hade önskat. Det fanns flera skäl till detta. Vi hade inte tillgång till en heltäckande dokumentation över vilka konkreta åtgärder som vidtagits och med vilka detaljerade resultat inom de avtal som vi studerade. Ett annat skäl var att de kvantitativa data som fanns tillgängliga vid tidpunkten för genomförandet av studien i vissa fall inte var jämförbara mellan olika år, exempelvis mått på antalet resande.

I relation till studiens forskningsfrågor kan följande konstateras: samverkan framstår som en central del av kontraktrelationen och organiseringen inom kontraktet. Den är inriktad på gemensam problemlösning och utveckling med målsättningar på 1–3 års sikt. Särskilt centralt framstår målet om ökat resande. Det är inte möjligt att säga vad samverkansaktiviteter har för effekter på kollektivtrafikens resultat. De data vi har tillgång till indikerar inte att samverkan har varit framgångsrik, men utesluter inte heller detta.

Den systematiska uppföljningen skulle kunna bli bättre för att främja lärandet inom och mellan organisationerna, och har också delvis förbättrats under senare år. Konflikter hanteras i regel med ett visst återtagande av kontroll från beställarorganisationens sida, vilket indikerar att idealet om samverkan med delegerat ansvar saknar förankring i praktiken, i synnerhet i skarpt läge. Denna idé om samverkan är inte identisk med begreppet samverkan i den vetenskapliga litteraturen, som inte på samma sätt är förknippat med delegerat ansvar utan mer betonar tillit, öppenhet och samarbete mellan jämbördiga parter. Med andra ord förutsätter inte samverkan att den offentliga beställaren intar en passiv roll i förhållande till trafikplaneringen, vilket präglar idealet men inte praktiken i de undersökta fallen. Samverkansidealet i den svenska kollektivtrafiksektorn framstår därmed som tydligt präglat av viljan att införa ekonomiska incitament i avtalet och att förskjuta ansvaret för trafikplaneringen till trafikföretagen.

4.1. Slutsatser och implikationer av relevans för beställarorganisationer

Avslutningsvis vill vi sammanfatta vad vi ser som de mest centrala slutsatserna och de mest intressanta implikationerna för praktiken:

- **Samverkan behöver analyseras.** Samverkan är oundvikligt – kanske nödvändigt – men inte tillräckligt. Ett visst mått av samverkan måste alltid finnas, men det finns en poäng i att ifrågasätta samverkan som ett överordnat ideal för relationen mellan beställare och operatör. Även samverkan har begränsningar och det krävs också andra kvalitéer i avtalsrelationen och av beställarrollen. Ibland måste beställaren, vars viktigaste uppgift är att tillgodose samhällets och medborgarnas intressen, styra tydligt.
- **Samverkan som ideal är inte direkt överförbart på verksamheten.** Ett centralt resultat i studien är att idealet om samverkan, i kombination med ökade ekonomiska drivkrafter och delegerat ansvar till trafikföretagen, inte fungerat som tänkt i tillämpningen. Delegeringen hade i många fall lett till bristande

måluppfyllelse för myndigheten som av den anledningen då reagerade genom att återta kontroll, exempelvis genom att utarbeta tydligare riktlinjer för prioritering eller att genom att utöva ett slags veto.

- **Utveckla samarbetet med kommunerna för att åstadkomma bättre framkomlighet.** Samverkan med kommunerna framstår på basis av intervjuerna som ett utvecklingsområde. En stor del av kostnadsökningarna i Hisingsavtalet sammanfaller med förseningar som orsakas av framkomlighetsproblem till följd av byggnationer i centrala Göteborg. Problemet sätter fokus på intressanta frågor som handlar om ansvaret för kollektivtrafikens kostnadsökningar och vad kommunerna kan göra för att bidra till mål om ökat *hållbart* resande, till exempel genom minskad vägträngsel i städer.
- **Det behövs bättre uppföljning och transparens om kollektivtrafikens kostnadseffektivitet.** Anledningen är att detta mål inte syns lika mycket i uppföljningar som andra mål för kollektivtrafiken. Ett mål som är centralt för samhället handlar om en kostnadseffektiv användning av de offentliga medel som subventionerar kollektivtrafiken. Det finns starka indikationer om att varken biltrafik eller parkering betalar sina fulla samhällsekonomiska kostnader i städer. Ökad prissättning av biltrafikens samhällsekonomiska kostnader kan bidra till att skifta över efterfrågan från bil till gång, cykel och kollektivtrafik. Detta skulle i så fall bädda för mer kostnadseffektiva transporter i städer [34, 35, 36].
- **Kollektivtrafikmyndigheterna bör fundera på vad det innebär att vara en lärande organisation.** Analys, återkoppling och lärande för styrning och avtalsutformning är ett viktigt område som kan utvecklas. Även om det görs en hel del uppföljning av kollektivtrafiken så betraktas den i hög grad som en företagshemlighet. Det är således idag inte möjligt för allmänheten, konkurrenter eller forskare att fritt ta del av utfall och lärdomar. Det är till och med tveksamt om lärdomarna sprids i den egna organisationen. Detta innebär också ett kontinuitetsproblem, det vill säga en stor risk att kunskaper som bärs av individer går förlorande när dessa byter jobb eller går i pension.

5. Referenser

- [1] Krohwinkel Karlsson, A. och Winberg, H. (2012). *På väg mot en värdefull styrning. Ersättningssystem för en sammanhållen vård och omsorg om äldre*. Forskarantologi utiven av stiftelsen Leading Health Care, nr 1.
- [2] Ekonomistyrningsverket (ESV) (2011). "Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010". Gemensam skrivelse. Rapport nr 2011:11.
- [3] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2010). *Samverkan – för säkerhets skull!* Antologi. Publ. nr: MSB276.
- [4] Hrelja, R., Rye, T., Mullen, C. (2018). "Partnerships between operators and public authorities. Working practices in relational contracting and collaborative partnerships." *Transport Research Part A* 116: 327-338
- [5] Rye, T., Monios, J., Hrelja, R., Isaksson, K. (2018). "The relationship between formal and informal institutions for governance of public transport". *Journal of Transportation Economics* 69, 196-206.
- [6] Sørensen, C.H., Longva, F. (2011). "Increased coordination in public transport – what mechanisms are available?" *Transport Policy* 18:117-125.
- [7] Pettersson, F., Hrelja, R. (2020). "How to create functioning collaboration in theory and in practice – practical experiences of collaboration when planning public transport systems". *International Journal of Sustainable Transportation* 14(1):1-13.
- [8] Sørensen, C.H. (2018). "A typology of inter-organisational coordination in public transport: The case of timetable planning in Denmark." *Research in Transportation Economics* 69:411-419.
- [9] Rye, T., och Isaksson, K. (2018). "Workshop 4 report: Criteria for successful collaboration." *Research in Transportation Economics* 69, 344-348.
- [10] Van de Velde, D. (1999) "Organisational forms and entrepreneurship in public transport Part 1: classifying organisational forms." *Transport policy* 6: 147-157.
- [11] Pettersson, F. (2018) "Developing a regional superbuss concept – Collaboration challenges." *Case Studies on Transport Policy* 6: 32-42
- [12] Jansson, K. och Pyddoke, R., (2010). "Quality incentives and quality outcomes in procured public transport – Case study Stockholm", *Research in Transport Economics*, 29, pp. 11-18.
- [13] Pyddoke, R. and Swärdh, J.-E., (2017). "The influence of demand incentives in public transport contracts on patronage and cost in medium sized Swedish cities", K2 Working papers 2017:10
- [14] Pyddoke, R. och Lindgren, H. (2018). "Outcomes from new contracts with "strong" incentives for increasing ridership in bus transport in Stockholm", *Research in Transportation Economics*, 69, pp. 197–206.
- [15] Pyddoke, R. (2020). "Penalties as incentives for punctuality and regularity in tendered Swedish public transport", *Research in Transportation Economics*, 83, 100948.
- [16] Vigren, A. and Pyddoke, R. (2020) "The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in public transport", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 135, pp. 144-159.
- [17] Paulsson, A., Hylander, J., Hrelja, R. (2017). "One for all, or all for oneself? Governance cultures in regional public transport planning." *European Planning Studies* 25(12): 2293-2308.
- [18] Hrelja, R., Khan, J., Pettersson, F. (2020). "How to create efficient public transport systems? A systematic review of critical problems and approaches for addressing the problems." *Transport Policy* 98: 186-196.
- [19] Hrelja, R. Pettersson, F., Westerdahl, S. (2016). "The qualities needed for a successful collaboration: A contribution to the conceptual understanding of collaboration for efficient public transport". *Sustainability* 8: 542

- [20] Van de Velde, D. (2013) “‘Regulated deregulation’ of local bus services – An appraisal of international developments.” *Research in Transportation Economics* 39: 21-33.
- [21] Van de Velde, D. (2014). “Market initiative regimes in public transport in Europe: Recent developments.” *Research in Transportation Economics* 48: 33-40.
- [22] Wretstrand, A., Danielson, H., & Nordell, O. (2012). ”Kollektivtrafikorganisation i Sverige. Regionerna blir färre men större – spelplanen förändras”, (Bulletin 282 / 3000; Vol. Bulletin 282). Lunds universitet, LTH, Institutionen för teknik och samhälle, trafik och väg.
- [23] Ek Österberg, E. (2020). ”Att styra med upphandling – staten som marknadsaktör.” s. 111–128 i *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. Forskningsantologi utgiven av Statskontoret.
- [24] Ek Österberg, E. (2017). ”Trafikverket som renodlad beställare.” i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.). *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*.
- [25] Hood, C. (1995). “The ‘new public management’ of the 1980s: Variations on a theme.” *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3):93-109.
- [26] Ehn, P, Sundström, G. (2020). ”Förvaltningspolitik i förändring” s. 13–36 i *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. Forskningsantologi utgiven av Statskontoret.
- [27] Pollitt, C., Summa, H. (1998). “Regulatory hybrids: Partnerships, budgeting and modernising government”, *Public management and money* 17(1):7–18.
- [28] Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). “Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity. Fourth Edition.” Oxford: Oxford University Press.
- [29] Hood, C., Dixon, R. (2016). Not what it said on the tin? Reflections of three decades of UK public management reform. *Financial Accountability & Management* 32(4):409-428.
- [30] Christensen, T., Lægreid, P. (red.) (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Burlington: Ashgate.
- [31] Ehn, P. (2020). “Statstjänstemannen – quo vadis?” s. 215–236 i *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. Forskningsantologi utgiven av Statskontoret.
- [32] Lægreid, P. (2017). New public management, in Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- [33] Pollitt, C. och Dan, S. (2011). The Impacts of New Public Management in Europe: A meta-analysis, COCOPS WORK Package 1 – Deliverable 1.1
- [34] Asplund, D., Pyddoke, R. (2021). “Optimal pricing of car use in a small city: A case study of Uppsala.” *Transport Policy* 114: 88-103.
- [35] Asplund, D., Pyddoke, R. (2020). “Optimal fares and frequencies for bus services in a small city.” *Research in Transportation Economics* 80:100796.
- [36] Börjesson, M., Fung, C.M., Proost, S., and Yan Z. (2019). “Do Small Cities Need More Public Transport Subsidies Than Big Cities?” *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 53, Part 4, pp. 275–298,
- [37] Vägverket (2008). KOLL framåt. Huvudrapport 2007-12-21”. VV publikation 2008:33.
- [38] Upphandlingsmyndigheten (2020). Statistik om offentlig upphandling 2020, rapport 2020:4.
- [39] Johansson, E., Hiselius, L. Koglin, T. och Wretstrandm, A. (2017). Evaluation of public transport: regional policies and planning practices in Sweden, *Urban, Planning and Transport Research*, 5:1, 59-77



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VTI i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

