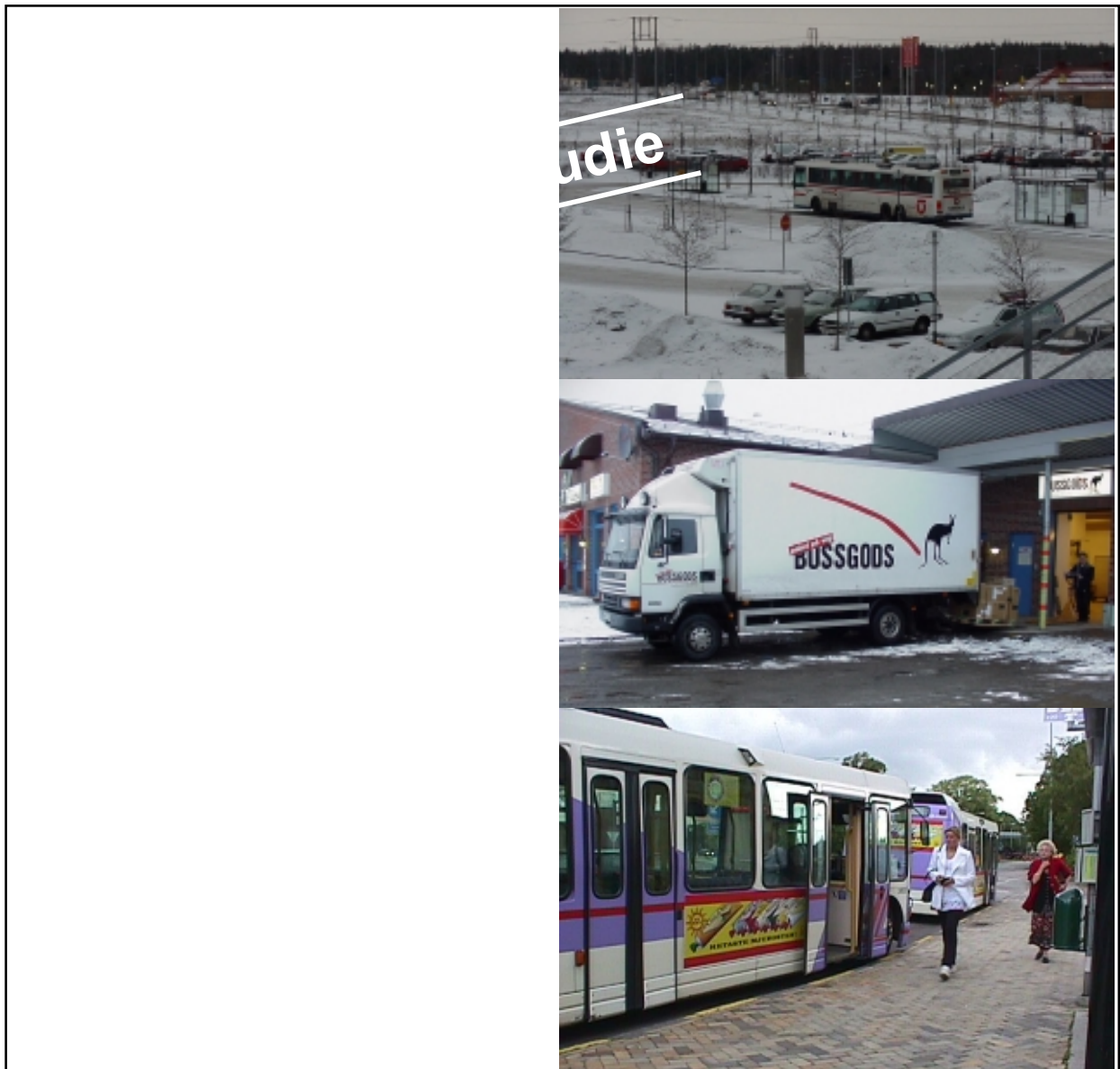


# Vad är en bra trafik huvudman?



*Mats Börjesson      Bo Enquist*  
*Torbjörn Eriksson      Lars Haglund*

# Vad är en bra trafikhuvudman?

## Förstudie

*Mats Börjesson  
Torbjörn Eriksson*

*Bo Enquist  
Lars Haglund*

## **INNEHÅLL**

1. <i>Metod</i> .....	3
2. <i>Bakgrund</i> .....	4
3. <i>Trafikhuvudmännens uppgifter</i> .....	6
4. <i>Trafikhuvudmännens verksamhetsstyrning</i> .....	10
5. <i>Trafikhuvudmännen i framtiden</i> .....	14
6. <i>Intressenter till trafikhuvudmännens verksamhet</i> .....	15
7. <i>Redovisning relaterad till intressenternas nätverk</i> .....	23
8. <i>Förslag till fortsatta studier</i> .....	24
9. <i>Litteratur</i> .....	28

# Vad är en bra trafikhuvudman?

## Förstudie

Detta är en redovisning av en förstudie som diskuterar vilka egenskaper och förutsättningar som utmärker en bra trafikhuvudman. Sammanställningen är i huvudsak av problemformuleringskaraktär för att skissera inriktning och uppläggning av fortsatta studier.

Vi vill med exempel visa att det går att värdera trafikhuvudmannens verksamhet och resultat på ett sätt som kan fungera som effektiv verksamhetsstyrning. Exempelen skall inte ses som färdiga förslag utan finns bara för att inspirera till fortsatta studier. För KFB kan förstudien ses som del i förberedelser för ett eventuellt uppdrag att utvärdera den så kallade trafikhuvudmannareformen.

Syftet med projektet var, när vi lämnade in ansökan, att skapa en grund för att utveckla mått och mätmetoder för vad som kan betraktas som en bra trafikhuvudman. Syfte har sin grund i att vi noterat ett ökat intresse att styra trafikhuvudmännens verksamhet och i utökning av trafikhuvudmännens uppgifter.

I vårt arbete har synsättet vidgats till att även ompröva trafikhuvudmannens roll. Bidragande har varit diskussioner inom SLTF om förändrade roller mellan trafikhuvudmän och entreprenörer samt diskussion om nya avtalsformer för entreprenörer. Bakgrunden har även varit diskussioner bland flera ägare om det demokratiska inflytandet över trafikhuvudmännens verksamhet. Detta leder till att man bör pröva om andra metoder eventuellt kan fungera bättre för att utveckla kollektivtrafiken i ett resenärsperspektiv. Vidare har det väckts förslag till studier av förändrade roller och av konkurrensförutsättningarna inom kollektivtrafikbranschen.

Arbetet har finansierats av KFB och genomförts av

Mats Börjesson, Transportidé

Bo Enquist, Karlstad Universitet, CTF

Torbjörn Eriksson, TE Marknadskommunikation

Lats Haglund, Karlstad Universitet, CTF

### 1. Metod

Metoden i arbetet har varit att granska rapporter och handlingar för att identifiera skillnader i det resultat som olika parter förväntat och uppnått resultat. För att identifiera vilka problem som kan ligga bakom och som skall belysas vid värdering av vad som skall betraktas som en bra trafikhuvudman har tre angreppssätt använts.

1. Genomgång av lagstiftning och dokument som anger trafikhuvudmännens uppgifter.
2. Genomgång av rapporter, årsredovisningar, trafikförsörjningsplaner m.fl. dokument som beskriver trafikhuvudmännens verksamhet.
3. Analys av vilka intressenter som finns till trafikhuvudmännens verksamhet

Arbetet skall inte ses som slutredovisning utan är en genomgång för att identifiera utredningsbehov och behov av fortsatta studier.

## 2. Bakgrund.

De förutsättningar som den lokala och regionala kollektivtrafiken idag arbetar under har sin grund i tre genomgripande reformer. Den första reformen var den s.k. länshuvudmannareformen beslutad av riksdagen 1978. Den innebar att det i varje län bildades en huvudman, som ansvarade för den lokala och regionala kollektivtrafiken. Den andra reformen innebar att koncessionerna avskaffades och trafikhuvudmännen fick rätt att trafikera inom ett län och successivt avreglerad prövningsrätt. Genom denna reform blev det möjligt för trafikhuvudmännen att upphandla linjer och trafikområden i konkurrens mellan trafikföretagen. Den tredje reformen, som infördes 1998, innebar att trafikhuvudmännens ansvar vidgades till att omfatta uppgiften att verka för att den lokala och regionala linjetrafiken skall vara tillgängliga för funktionshindrade. Vidare fick kommunerna möjlighet att överlåta sina uppgifter enligt lagarna för färdtjänst och riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen i länet. De här reformerna har föregåtts av utredningar som fokuserat på vissa av de problem som noterats, men någon samlad och genomgripande analys av trafikhuvudmännens arbete har hittills inte genomförts.

Systemet med trafikhuvudmän var ursprungligen att ge den reguljära kollektivtrafiken en bra struktur. Nu pågår en utveckling att även integrera den särskilda och allmänna kollektivtrafiken till ett totalt integrerat kollektivresesystem. Flera företrädare för länshuvudmännen framhåller den höga effektivitet och den goda samordningen av kollektivtrafikutbudet som den viktigaste fördelen med trafikhuvudmannareformen.

På uppdrag av KFB har Yngve Boye intervjuat ett antal personer väl insatta i villkoren för dagens regionala och lokala kollektivtrafik. Vid dessa intervjuer har noterats att den mest iögonfallande enskilda drivkraften för utvecklingen av kollektivtrafiken under 1990-talet har varit strävan att hålla nere kostnaderna. Kostnadsfokuseringen under 1990-talet måste ses i den ekonomiska krisens perspektiv. Staten har minskat bidrag till kommunerna och landstingen för att klara statsfinanserna. Kommunerna och landstingen har skurit hårdhänt i alla verksamheter. Tack vare besparingarna genom upphandlingarna har THM klarat ägarnas krav på nedskärningar.

Det har varit påfallande hur litet intervjupersonerna relaterat sina svar på frågan om drivkrafterna bakom kollektivtrafikens utveckling till de trafikpolitiska målen. I ett par fall har miljömål framförts som en drivkraft och i ett fall trafiksäkerhet. Ett intryck från intervjuerna är att kopplingarna mellan de trafikpolitiska målen och den samhälleliga styrningen av kollektivtrafiken är svag. Det finns en stor samstämmighet hos både trafikhuvudmän och entreprenörer att det är en förändrad rollfördelning mellan parterna som är nyckeln till såväl en effektivare trafikproduktion som ett större konsumentinflytande över trafikutbudet.

Trafikhuvudmännen har under 90-talet huvudsakligen valt bruttoavtal vid sina upphandlingar av trafik tjänsterna. En negativ effekt av bruttoavtalssystemet är att entreprenörerna tvingas inrikta sina ansträngningar på att pressa produktionskostnaderna varvid kvalitetsutvecklingen kommer i bakgrunden. Medvetenheten och intresset för kvalitetsfrågor har väsentligt ökat i branschen, men till följd av ekonomiska läget har priset haft störst betydelse i upphandlingarna. Den allmänna uppfattningen i Sverige är att systemet med rena bruttoavtal inte kan vidareutvecklas (Boye 1999). Om man skall ha kvar bruttoavtal så måste dessa kombineras med tydliga incitament. I flera länder i Europa ser man också möjligheter att fortsätta utvecklingen av bruttoavtal (Peterson 1999).

Svaren som framkommit vid Boyes intervjuer med branschföreträdare, såväl trafikhuvudmän som operatörer, ger intrycket att kundanpassningen på många håll uppfattas som bristfällig (Boye 1999). Den huvudsakliga förklaringen till detta som ges av de tillfrågade är att operatörerna på grund av sina avtal främst är inriktade på att producera trafiken till lägsta möjliga kostnad och inte har tagit något ansvar för kundrelationen. En ofta återkommande åsikt bland intervjupersonerna är att de verkliga ägarna, kommuner och landsting, inte driver verksamheten som ägare i bolag bör göra. Engagemanget från landstings- och kommunpolitikernas sida anses av

många vara alltför svagt. Det låga politiska engagemanget kan ses som en av anledningarna till att nyorienteringen av upphandlingsprocessen och förnyelsen av avtalskonstruktionerna inte kommit igång på många håll (Boye 1999, Björnehult 1998). En frågeställning kan vara, vilket resultat ett ökat politiskt intresse skulle ha givit.

En förutsättning är dock att en helt annan dynamik utvecklas i relationerna mellan beställare och utförare, som tillåter att kollektivtrafiken utvecklas i en mer kundorienterad riktning. Om trafikhuvudmännen däremot inte visar sig ha en sådan förmåga till omprövning genom att överlämna ett betydligt större ansvar till operatörerna och ger dem ett avsevärt större utrymme än hittills att själva utforma trafikutbudet inom angivna ramar och kriterier kommer det nuvarande systemet att snart visa sig ohållbart (Boye 1999).

Vi kan sammanfatta synpunkter som branschens företrädare framfört vid intervjuer i följande punkter:

- Viktigaste drivkraften inom kollektivtrafikbranschen har varit stark kostnadspress
- Branschen präglas av bristfällig kundanpassning
- Kollektivtrafikbranschen har liten förändringsbenägenhet
- Kollektivtrafiken har otydlig kopplingen mellan trafikpolitiska mål och den samhälliga styrningen

Det är inte helt säkert att den här bilden är korrekt. Om flera företrädare inom branschen i intervjuer framför dessa synpunkter är det emellertid tillräcklig grund för att studera frågan vidare.

### 3. Trafikhuvudmännens uppgifter

Det finns olika åsikter om vilka uppgifter en trafikhuvudman skall ha och vad som är viktigaste uppgifterna. Vi tar inte ställning i denna diskussion utan har valt att beskriva olika perspektiv på trafikhuvudmannens uppgift. Först beskriver vi de uppgifter som finns angivna i lagen att en trafikhuvudman har. Därefter sammanfattar vi kort vad trafikhuvudmän själva anger att uppgiften är. Slutligen gör vi en analys av vad olika intressenter har för syn på trafikhuvudmän.

#### Lagens krav

Trafikhuvudmannens uppgift är enligt lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik att handha länstrafikansvarigas ansvar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Ansvaret omfattar även färdtjänst och riksfärdtjänst i sådana kommuner som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till trafikhuvudmannen i länet. I uppdraget ingår att verka för att transporterna skall vara tillgängliga för funktionshindrade och att ägna uppmärksamhet åt taxifrågorna i länet och verka för en tillfredsställande taxiförsörjning.

Verksamheten skall anges i en trafikförsörjningsplan som trafikhuvudmannen årligen antar efter samråd med dem som är länstrafikansvariga. I planen skall det tas upp åtgärder för handikappanpassning av trafiken. Har en kommun överlåtit sina uppgifter enligt lagen om färdtjänst eller lagen om riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen, skall trafikhuvudmannens trafikförsörjningsplan omfatta även resor enligt dessa lagar. I trafikförsörjningsplanerna skall det redogöras för miljöskyddande åtgärder. Praktiskt så har trafikhuvudmännen i huvudsak upphandlat all trafik. Efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet får trafikhuvudmannen även upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget skall tillgodose samt samordna sådana transporttjänster.

Om vi ser till lagens bokstav så har trafikhuvudmannen i uppgift att ansvara för trafiken. Lagstiftningen skrivning har således ett klart produktionsorienterat synsätt. Formuleringarna i lagen är exempelvis ”främja en tillfredsställande trafikförsörjning” och ”ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken”. Uppgiften är inte formulerat i termer av att bidra till att lösa resbehov eller förbättra resmöjligheterna. Det är bara på två punkter i lagstiftningen som man inte har ett rent produktionsperspektiv utan pekar på att uppgiften är till för någon resenär. Det ena är att ”transporter ... skall vara tillgängliga för funktionshindrade” och det andra är att trafikhuvudmannen vid upphandling får ”beakta åtaganden av anbudsgivaren att hålla en god taxiservice för allmänheten”. Dessa två skrivningar i lagstiftningen förändrar inte huvudintrycket. Lagstiftningen är produktionsorienterad. Lagstiftningens fokus är en organisation för att tillhandahålla trafik och inte att lösa resenärers resbehov.

De uppgifter som trafikhuvudmannen har enligt lagstiftningen kan sammanfattas i följande punkter:

- Främja tillfredsställande trafikförsörjning
- Planera trafik
- Upphandla trafik
- Handikappanpassa trafik
- Verka för tillfredsställande taxiservice och beakta god taxiservice
- Redogöra för miljöskyddande åtgärder

Om vi ser till lagens krav skall trafikhuvudmannen ha ett produktionsorienterat perspektiv. Kan det vara så att dessa skrivningar påverka trafikhuvudmännens verksamhet?

Omfattningen av trafikhuvudmännens trafik skall anges i en trafikförsörjningsplan. Vi har beställt trafikförsörjningsplaner för att få en bild av hur trafikhuvudmännen själva ser på detta arbete. Dessa planer är mycket varierande. Några är genomarbetade dokument med mål och riktlinjer för arbetet. Huvuddelen av planerna är en konkret beskrivning av trafiken. Värmlandstrafik har inte någon plan för 1999. Länstrafiken i Sörmland och Örebro uppger att de inte har någon särskild plan utan endast tidtabeller.

### **Trafikhuvudmännens egna beskrivningar av sin uppgift**

Vid genomgång av trafikhuvudmännens trafikförsörjningsplaner och årsredovisningar framgår att THM normalt även ser följande uppgifter som en naturlig del i sin verksamhet.

- Integrera egen trafik med andra trafikslag
- Informera om trafik
- Marknadsföra kollektivtrafik
- Verksamhetsstyrning och ekonomisk kontroll
- Kvalitetskontroll av verksamheten
- Påverka stadsbyggandet i positiv riktning för kollektivtrafik

### **Trafikhuvudmännen och färdtjänsten**

Den förändrade lagen om trafikhuvudmän och den nya färdtjänstlagen medger att kommunerna, inte bara låter trafikhuvudmannen planera och upphandla färdtjänst, utan även lämnar över hela ansvaret för tillståndsgivning och regler. De möjligheter som lagstiftningen ger för trafikhuvudmannen att arbeta med handikappanpassning och övertagande av färdtjänst är av tre slag som kan ske var för sig eller tillsammans; planering, upphandling och överta ansvar:

1. Planering: Omfattningen av trafiken och åtgärder för handikappanpassning av trafiken skall anges i en trafikförsörjningsplan som kommuner, landsting och trafikhuvudman årligen antar efter samråd. (Lag 1997:734 om ansvar för viss kollektiv persontrafik § 6)
2. Upphandling: Trafikhuvudmannen får upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget skall tillgodose samt samordna sådana transporttjänster. (§ 7)
3. Överta ansvar: De länstrafikansvariga ansvarar också för ... färdtjänst ... i sådana kommuner som överlätit sina uppgifter ... till trafikhuvudmannen i länet. (Lag 1997:734 om ansvar för viss kollektiv persontrafik § 1). Kommuner kan överlåta sina uppgifter enligt lagen om färdtjänst eller lagen om riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen i länet. (Lag (1997:736) om färdtjänst § 4)

Det är 14 av 21 trafikhuvudmännen som är engagerade i någon form av upphandling, planering eller samordning av färdtjänst. De trafikhuvudmän som inte gör detta idag, har planer eller utredningar som förbereder sådant engagemang. Även om de flesta trafikhuvudmän i någon form samarbetar med kommuner om färdtjänsten berör det långtifrån lika stor andel av kommunerna. Uppskattningsvis ca 120 av kommunerna i landet samarbetar med trafikhuvudmännen, medan resten av kommunerna sköter upphandling, planering mm av färdtjänst utan samarbete med trafikhuvudmännen. I de flesta län är trafikhuvudmännen engagerade i skolskjuts eftersom skolelever är en stor del av resandet i kollektivtrafiken. De hjälper kommuner med planering och upphandling. Ca 60 % av kommuner upphandlar själva skolskjuts. (Sundvall 1999).



Erfarenheterna från de områden där trafikhuvudmän och kommuner samverkar är att samordnad upphandling kan ge besparingar och att gemensam beställningscentral kan ge rationellare trafik (Börjesson 1994).

Lagstiftningens möjlighet för kommuner att lämna över **ansvar för färdtjänst** till trafikhuvudman är bara några kommuner i landet som hittills utnyttjat. Resultatet av en inventering i november 1999 visar att endast fyra kommuner i Värmland, Storfors, Filipstad, Munkfors och Hargfors, har lämnat över ansvaret för färdtjänst till trafikhuvudmannen. I Blekinge förväntas beslut i alla kommuner om att överföra färdtjänsten till trafikhuvudmannen före årsskiftet 1999/2000. I Västmanland, Dalsland, Skåne, Halland och Västra Götaland har flera kommuner gjort förfrågan till trafikhuvudmannen om att föra över ansvaret för färdtjänsten. I dessa pågår utredningsarbete hur man praktiskt skall genomföra övertagande av ansvar. På Gotland planeras att färdtjänsten överförs till kollektivtrafikenheten (Börjesson 1999)

Trafikhuvudmännens engagemang i färdtjänsten nämns av flera som det område där största förändringarna sker. Det finns därför skäl att närmare följa effekter av olika organisatoriska och praktiska lösningar för färdtjänsten.

### **Organisation**

I varje län skall det finnas länstrafikansvariga, kommuner och landsting, som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. De länstrafikansvarigas uppgifter skall handhas av en trafikhuvudman, THM.

Lagstiftningen anger att THM skall vara organiserad som ett kommunalförbund men medger att i det fall man är överens om det får THM vara ett aktiebolag istället för kommunalförbund. Dessa två organisationsformer har helt olika fokus på verksamheten. Kommunalförbundet är en organisationsform som är utvecklad för att reglera hur beslut skall fattas när kommuner och landsting samverkar. Aktiebolagslagen däremot har till syfte att generellt reglera ekonomiska förhållanden mellan parter som driver en ekonomisk verksamhet.

I SLTF:s medlemsförteckning finns 27 medlemmar under länstrafikhuvudmän. Tre av dessa finns i Stockholm: SL, Stockholms Läns Landsting, Regionplane- och trafiknämnden samt Vaxholms Ångfartyg AB. Västtrafik finns med som fem medlemmar: Västtrafik, Fyrbodal, Göteborgsområdet, Sjuhärad och Skaraborg.

I SLTF:s medlemsförteckning finns även nio primärkommunala trafikhuvudmän: Gävle Kommun, Helsingborgs Kommun, Karlstads kommun, Luleå Lokaltrafik AB, Lunds kommun, Norrköpings Kommun, Trafikkontoret Göteborg, Umeå Lokaltrafik AB och Uppsalabuss AB.

Vanligaste organisationsformen är aktiebolag. Kronoberg är ett kommunalförbund. I Skåne och Stockholm har regionen en styrande roll. Gotland består bara av Gotlands kommun. Särskilda organisationer finns även för Västtrafik som har en moderorganisation med fyra dotterbolag och i Östergötland som har inrättat ett Trafikråd för att samordna ägarnas styrning av trafikhuvudmannen.

Det är inte någon som närmare studerat organisationsformens betydelse för THMs roll, arbetssätt och resultat.

### **Marknad och konkurrenstryck**

Den Svenska bussbranschen domineras av ett fåtal stora företag. De fyra största bolagen innehar drygt hälften av samtliga bussar i yrkesmässig trafik. De flesta företagen har få bussar. Av de 1630 företagen med tillstånd för yrkesmässig trafik har 92 % 1-9 bussar. Av dessa är det 331 som har bussar i turlistsatt linjetrafik för länstrafikhuvudmännen. År 1998 var 15 av dessa företag offentliga och 316 privata. Av antalet turlistsatta bussar drivs 1830 av offentligt ägda företag och 5400 bussar av privata företag. Det innebär att 25 % av turlistsatta bussarna är offentligt ägda. Av de turlistsatta bussarna var i november 1998 91 % anbudsupphandlat i konkurrens och 9

% ej upphandlade. De ännu ej upphandlade bussarna finns i SL, Västtrafik, Västmanland, Luleå, Umeå och Uppsala. Upphandlingen är gjord så att 73 % av de avtal som är tecknade löper på 4 år eller längre medan 27 % har kortare avtal. (Bussbranschens 1998)

Betydelsen av att fokusera på långsiktiga mål och lägga ner kraft på att beskriva kundnytta är också någonting som prof. Evert Gummesson (1991) har uppmärksammat. I artikeln diskuterar Gummesson om det finns skillnader mellan privat- och offentlig tjänsteverksamhet.

Förutom att definiera kunden och kundens roll menar Evert Gummesson att det är betydelsefullt att även analysera konkurrenstrycket inom branschen. Finns det inom branschen ett köparmonopol eller säljarmonopol? Visar analysen att monopol förekommer bör man försöka bryta detta eftersom det skapar obalans inom branschen. Det är också viktigt att analysera den s.k. organisations- och branschkulturen. En stark institutionaliserad kultur leder till att man inte ser dagens problem eftersom man är fast i gårdagens värderingar.

Gummesson hävdar att det inte finns skillnader mellan privat och offentlig verksamhet. Skillnaden finns däremot när vi skall mäta resultatet av verksamheten. Privata företag mäter sin framgång i bland annat avkastning. Offentlig förvaltning/bolag får ägna mer tid åt att definiera när man är framgångsrik. Möjligheterna att utnyttja de kunskaper om tjänsteföretags ledning, produktion och marknadsföring är dock likartade.

Det finns flera studier av avreglering, konkurrens och olika avtalsformers betydelse. Det finns också flera idéer till nya organisationsstrukturer för kollektivtrafiken som bör undersökas.

## 4. Trafikhuvudmännens verksamhetsstyrning

När utvecklingen av branschen diskuteras återkommer ofta begreppen verksamhetsstyrning, kundanpassning och processororientering. Med verksamhetsstyrning menar vi åtgärder för att kontrollera hela kedjan från mål för verksamheten, planerade åtgärder relaterade till målen och uppföljning av verksamheten mot de uppsatta målen. I vår genomgång av trafikhuvudmännen har vi inte granskat i vilken omfattning THM har processororientering av sin verksamhet eftersom det kräver detaljerade studier av varje företag som inte varit möjlig i denna förstudie. Vad beträffar kundanpassningen så ser vi den som central för hela verksamheten. Vi har emellertid valt att i denna förstudie koncentrera oss på vad lagen anger och vad trafikhuvudmännen själva säger att dom skall göra. Därefter gör vi en analys av vad olika intressenter, t ex. kunderna, har för förväntningar på verksamheten.

Kollektivtrafiken har en rad olika intressenter med motstridiga intressen. Tendensen inom dagens kollektivtrafik är att uppgifterna utvidgas till att inte bara omfatta den traditionella linjetrafiken utan även att den särskilda kollektivtrafiken integreras. För att kunna klara av att hantera dessa motstridiga tidigare och nytillkomna intressen bedömer vi att balanced score card modellen för verksamhetsstyrning kan ge fördelar för offentligt ägda organisationer som trafikhuvudmän. Därför gör vi en beskrivning av den modellen här.

### Verksamhetsstyrningsmodell

Verksamhetsstyrning innebär att organisationen identifierar ett antal väsentliga områden eller annorlunda uttryckt – dimensioner i verksamheten – som måste samverka för att organisationen skall kunna uppnå de övergripande målen. Verksamhetsstyrning utnyttjas i allmänhet med starkt positiva förtecken i diskussionen kring decentralisering och delegering. En genomgång av den litteratur som skrivits i ämnet visar att begreppet har många aspekter. De viktigaste huvudlinjerna i begreppet verksamhetsstyrning är dock en allmän strävan till decentralisering och en mer flexibel organisation som lättare kan anpassas till olika situationer och behov. Här betonas betydelsen av att människor vill kunna se och förstå sin del i helheten i relation till organisationens mål är och hur man själv bidrar till att dessa nås.

En annan viktig aspekt är att den traditionella målstyrningen i princip negligerade hur man nått målen. Den moderna verksamhetsstyrningen är i stället till stor del inriktad på att förklara hur man uppnår dessa, dvs. förklara de faktorer som bidrar till utveckling. Detta innebär att andra dimensioner i den egna verksamheten får allt större fokus, jämfört med tidigare då i princip det ekonomiska utfallet dominerade. De dimensioner som med tiden fått allt större fokus på sig är begrepp som organisationens lärande och innovativa förmåga.

Den metod som fått ett allt större genomslag under 1990-talet kallas ”balanced score card” (fritt översatt - balanserat styrkort och innebär att styrningen kan ske mot flera mål som företaget har samtidigt). I fortsättningen i denna PM kallar vi ”balanced score card” för ”verksamhetsstyrning”.

Den centrala tanken bakom verksamhetsstyrnings modellen är att det som mäts uppmärksammas. Underlaget för styrningen måste därför omfatta alla de aspekter av verksamheten som är viktiga för måluppfyllelse på kort och lång sikt. En nödvändig förutsättning för att informationen ska vara relevant är därmed att den är kopplad till organisationens mål och hur de uppnås.

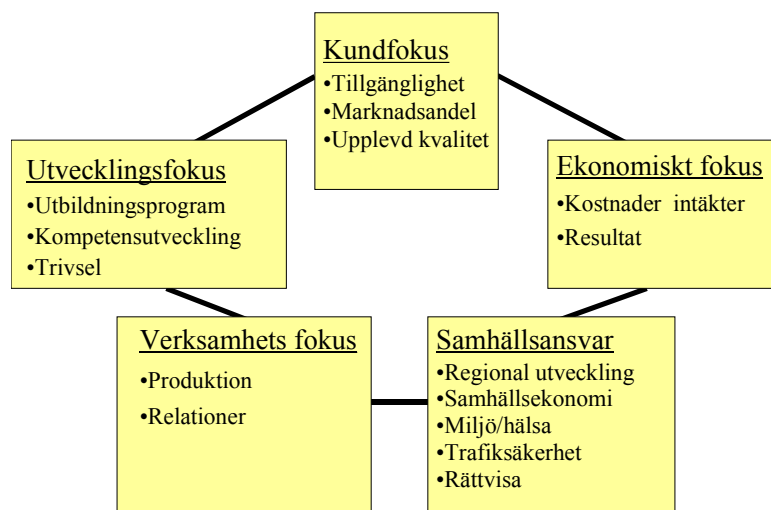
En väsentlig olikhet som präglar modern verksamhetsstyrningen, jämfört med traditionell ekonomistyrning, är en *strävan efter helhetsyn*. I den moderna verksamhetsstyrningen betonas företaget som helhet, före den enskilda delen. Integrering (koordinering) blir därför en viktigare fråga än differentiering. Följden är alltså att samtidigt som ett helhetsperspektiv måste beaktas, betonas även olika

delarnas perspektiv mer än tidigare. För att lösa denna paradox blir det allt vanligare inom teoriutvecklingen att istället för det traditionella valet mellan ”antingen eller” så betonas nu ”både och”. Detta innebär att denna modell kan passa bra för att balansera olika intressenters krav på kollektivtrafiken.

### **Fokusområden**

Modellen är uppbyggd i ett antal *fokusområden*. Med fokusområden avses i verksamhetsstyrningsmodellen ett antal aspekter av organisationens resultat som måste beaktas i samband med intern styrning om organisationen ska nå en hög grad av måluppfyllelse.

Utgångspunkten för indelningen i fokusområden är bl.a. kritiken mot den resultatinformation som används som underlag för intern styrning i många privata och offentliga organisationer. Den kritiken går ut på att informationen är bakåtriktad, kortsiktig och alltför mycket ekonomiskt orienterad (Lindvall, 1995). De signaler som sänds ut i organisationen är därmed att medarbetarna ska sträva efter att uppnå ett bra ekonomiskt resultat under det enskilda verksamhetsåret. Däremot kan satsningar som ger bra resultat på längre sikt rent av motverkas då de inte fångas upp i resultatinformationen.



#### *Exempel på fokusområden i verksamhetsstyrningsmodell*

Med utgångspunkt i denna problembild görs i verksamhetsstyrnings modellen en indelning i fyra fokusområden som utgör grunden för måttformulering. Dessa fokusområden benämns i litteraturen ekonomiskt fokus, utvecklings- och lärandefokus, verksamhets- och internt organisationsfokus och kundfokus. Verksamhetsstyrningen är utvecklad inom den privata näringsen där det naturliga målet är att öka vinsten. I den offentliga förvaltningen, där syftet med verksamheten av naturliga skäl också är att generera samhällsnytta infogas naturligtvis ett ytterligare fokusområde, samhällsansvar.

*Ekonomisk fokus (bakåtriktad)* handlar främst om de aspekter som redan tidigare beaktas i samband med intern styrning, t ex kostnader, intäkter, kapitalbindning och likviditet.

*Utveckling – och innovationfokus (framåtriktad)* har att göra med i vilken utsträckning det vidtas åtgärder för organisationens långsiktiga utveckling. Exempel på mått som kan användas för att spegla den aspekten är investeringsutgifter i förhållande till total

budgetomslutning, kostnader för IT-satsningar, andel av personalens arbetstid som avsätts för utbildning etc.

*Intern verksamhetsfokus (inåtriktad)* omfattar aspekter som har att göra med hur olika processer internt i organisationen fungerar. Exempel på mått som berör detta område kan vara hur effektivt kollektivtrafiken produceras (kostnad per vagn/km etc.)

*Kundfokus (utåtriktad)* berör aspekter som är speciellt viktiga för relationen med avnämarna. Exempel på mått med denna inriktning är andel telefonförfrågningar som ger väntetid på över 30 sekunder, andel nöjda kunder (enligt "nöjdkund index" eller motsv.) och antal klagomål per 1000 utförda tjänster. (RRV - 1996:13)

*Sambällsfokus.* För offentliga organisationer som THM bör även ett femte område ingå som är inriktat på det *sambällsansvar* THM förväntas uppnå. Trafikhuvudmännen är en organisation som till stor del tillskapats för att generera samhällsnytta. Trafikhuvudmannen skall normalt ha ett samhällsekonomiskt perspektiv på verksamheten samt beakta rättvis och jämlik fördelning av transportutbudet. Det gör att kollektivtrafik i THMs regi inte ur alla aspekter kan jämföras med kommersiell verksamhet.

För en trafikhuvudman kan de fem fokusområden eventuellt ändras och kompletteras när verksamheten i detalj diskuteras i den egna organisationen. Verksamhetsstyrning i kollektivtrafikföretag behöver utvecklas och bättre mått för samhällsnyttan tas fram. Verksamhetsstyrningen bland entreprenörerna bör också ses över om rollfördelningen mellan parterna förändras.

### **THM:s verksamhetsstyrning**

För att få en uppfattning om THMs verksamhetsstyrning har vi granskat länstrafikhuvudmännens årsredovisningar och trafikförsörjningsplaner. Aktiebolagslagen ger formella krav på vad årsredovisningen skall innehålla, men dessa krav ger inte underlag för att bedöma företagets verksamhetsstyrning. Inte heller för trafikförsörjningsplanen finns några formella krav som gör att företagen är tvungna att redovisa de uppgifter som behövs för att bedöma graden av verksamhetsstyrning. Årsredovisningar och trafikförsörjningsplaner är de två dokument som alla THM är skyldiga att redovisa och i trafikförsörjningsplanen skall THM redogöra för miljöskyddande åtgärder och man skall beskriva åtgärder för handikappanpassning av trafiken. Eftersom alla THM är skyldiga att upprätta dessa två handlingar och i trafikförsörjningsplanen beskriva åtgärder för miljö och handikapp har vi utgått ifrån att man i någon av dessa eller i dokumenten tillsammans skulle finna beskrivning verksamhetsstyrning av åtminstone dessa två områden. Vi har gått igenom om det finns en hel kedja med mål, planerade åtgärder och uppföljning av verksamheten mot de uppsatta målen för de områden som man enligt lagen är skyldig att redovisa i trafikförsörjningsplanen. Detta ger inte en heltäckande bild, men när vi bett om handlingar har vi från några trafikhuvudmän även fått annat material som beskriver verksamheten. Tillsammans ger materialet en bild av hur ett flertal trafikhuvudmän arbetar med verksamhetsstyrning. THMs verksamhetsstyrningen finns även redovisad i några forskningsrapporter som visat att det finns en potential till förbättring (Haglund 1999, Enquist 1999).

I handlingar från exempelvis THM i Jönköping, Jämtland och Stockholm finns exempel på att hela kedjan med mål – planerad verksamhet – verksamhetsuppföljning är beskriven och dokumenterad för de delar som man enligt lagen är skyldig att redovisa i trafikförsörjningsplanen. Mest konsekvent är det genomfört av Jönköpings Länstrafik AB.

Utöver dessa två områden som THM är skyldiga att redovisa åtgärder för finns mål och verksamhet för en rad andra områden. Vad gäller servicekvalitet genomför de flesta trafikhuvudmän kvalitetsmätningar. Dessa används som underlag för strategi och planering (Haglund 1999). I det material vi gått igenom redovisar drygt hälften av THM uppföljning av kundstudier i relation till mål man satt upp.

Alla THM redovisar och följer upp ekonomin konsekvent och på ett överskådligt sätt. Praktiskt taget alla THM beskriver olika åtgärder som har genomförts eller skall vidtas. I årsredovisningar och trafikförsörjningsplaner och de marknadsplaner mm som vi fått är emellertid åtgärderna sparsamt kopplade till mål för verksamheten eller till systematisk uppföljning. (Årsredovisningar för 1998, trafikförsörjningsplaner för 1999 samt några verksamhets och marknadsplaner). Genomgången är inte heltäckande, men visar på behov av fortsatta studier.

### **THMs roll**

I takt med att organisationer växer eller får nya marknader har företag i allt större grad valt att decentralisera. En möjlighet är att THM kan sträva mot att mer likna och arbeta som franchise givare, koncernledning eller liknande organisation med stor delegering. I decentraliserade organisationer är styrningen ett av de viktigaste sätten att skapa en kombination av lokala initiativ och handlingskraft å ena sidan och central överblick och samordning å andra sidan. Trots allt har centralstyrning och "plan-ekonomi" vissa fördelar, exempelvis rationalitet, expertstyrda stordriftsfördelar etc. Problemet är att dessa fördelar reduceras (Arvidsson Lind 1991) pga.:

- Mentala begränsningar som innebär att man inte kan förutse tillräckligt, fatta rationella beslut, få människor att handla utifrån beslut.
- Bristande incitament och engagemang leder till otillräckliga insatser
- Inåtriktad konkurrens och positionskamp lönar sig bättre än att engagera sig i företagets externa aktiviteter.

Ju tydligare det lokala uppdraget kan definieras i mätbara mål desto friare händer kan ges. För kollektivtrafiken innebär detta att rollfördelningen mellan THM och trafikföretag bör kunna utvecklas till en mer jämlik relation. De fokusområden som ingår i verksamhetsstyrningsmodellen har därmed en betydligt bredare inriktning än dagens ekonomiska fokus.

Den starka kopplingen till organisationens verksamhetsidé och mål gör att en användning av modellen förutsätter att högsta ledningen i organisationen står bakom och medverkar i modellens utveckling, införande och användning. En viktig orsak är att användningen av modellen innebär att hela den interna styrprocessen påverkas. Verksamhetsstyrningen skall utgå utifrån formulerade mål och för att dessa ska nås bör man:

- Utforma mått
- Skapa informationskanaler
- Medverka till att mått och kanaler används
- Bidra vid utformningen av planerings och uppföljningsrutiner.

För kollektivtrafiken finns inte detta studerat i detalj vilket vi bedömer bör göras. Här har forskningen visat att det är framförallt två faktorer, som måste beaktas när verksamhetsstyrning införs i offentlig förvaltning, nämligen:

1. Bättre inriktning och fokusering på långsiktiga mål. Skapa affärsområden med uppgift att prioritera de långsiktiga målen.
2. Lägg ner kraft på att beskriva och ta fram mått på kundnytta.

## 5. Trafikhuvudmännen i framtiden

Trafikhuvudmännens verksamhet kommer att förändras mycket de närmaste åren. Den största förändringen är att THM kan ta över ansvaret för färdtjänsten från kommuner. Detta tillsammans med ökade möjligheter att upphandla särskild kollektivtrafik innebär att omsättningen i flera THM kan öka med upp till 50 %. Planering och upphandling av särskild kollektivtrafik är ofta också mer arbetsintensiv vilket innebär att THMs arbete kan öka i ännu större grad mätt i årsarbetare.

En annan trolig förändring är de nya former för upphandling och avtal som prövas på flera håll i landet. Genom upphandling med bruttoavtal med tydliga incitament eller nettoavtal förändras rollerna mellan THM och entreprenörerna. Entreprenörerna kan få större ansvar för trafik vilket kan påverka hur THM lägger upp sitt arbete.

Utvecklingen av informationsteknologin kommer också att förändra THMs arbete. THM har varit aktiva att satsa på ny teknik. All kollektivtrafik utom SL har elektroniska biljettmaskiner och nästa generation av biljetter och biljettmaskiner är under utveckling. Alla trafikhuvudmän har trafikupplysning på Internet utom Sörmland och Örebro län. En del av trafiken i dessa två län kan man ändå se via Tågplusguiden och Tåg i Mälardalen. Trafikhuvudmännen har också ett system (Tågplus) tillsammans med SJ för att upplysa och sälja resor med tåg och buss tillsammans. Det ger bättre yttäckning för både tåg och buss. Bokning och planering av anropsstyrd trafik finns med bra datorstöd i ungefär halva Sverige och försök finns för att integrera anropsstyrd trafik med linjetrafik.

För transporter kan den fortsatta utvecklingen innebära att vi får nya interaktioner mellan företag, kund och anställda. Tekniken gör det möjligt att få bättre kunskap om kundernas önskemål och att göra lösningar som är bättre anpassade. Genom att decentralisera verksamheten kan den förbättrade kundkontakten ske på nya sätt och göra att frontpersonalen bättre tillgodoser olika kundkrav.

Den tekniska utvecklingen gör också att företagen måste anpassa sin organisation. Det kommer nya former av samverkan mellan trafikslag som därigenom kan bli effektivare och attraktivare. Utvecklingen av informationstekniken gör att nya företagsformer kan etableras. Utvecklingen går från fysiska system till virtuella organisationer. Från transportsystem och trafikplanering till informationssystem och samverkanslösningar.

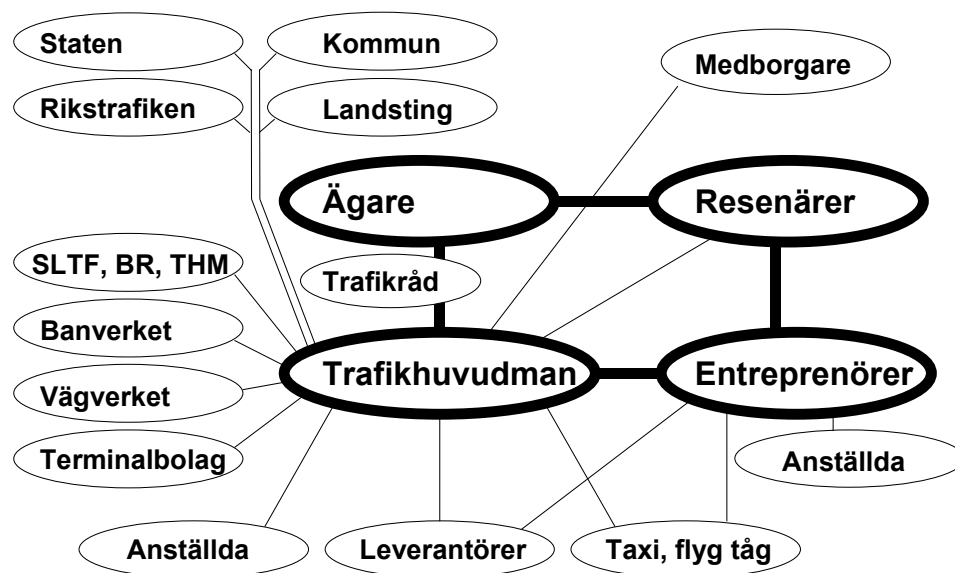
Om vi jämför utvecklingen inom kollektivtrafiken med hur Manuel Castells beskriver nätverkssamhällets framväxt kan vi se likheter och ana fortsatta utvecklingen. Enligt Castells var bakgrunden till utvecklingen av nätverkssamhället en produktivetskris, antiauktoritära rörelser och tekniska innovationer (Castells 1998). Kollektivtrafiken löste produktivetskrisen genom planering under 1980-talet och genom upphandling under 1990-talet. De antiauktoritära rörelserna har kollektivtrafiken mött genom ökat offentligt ägande av trafikföretag och offentlig kontroll av trafikplaneringen. På sikt är det inte en bra lösning eftersom även offentliga organ betraktas som auktoritära. Den nya informationsteknologin har i huvudsak utnyttjats för enkelriktad information. För kollektivtrafiken har inte de antiauktoritära rörelserna och nya informationsteknologin lett till nya tjänster eller företagsformer. Ännu. Kanske det är nästa steg i utvecklingen för kollektivtrafikföretagen.

Idag planerar THM trafiken och medverkar att bygga upp ett transportsystem. I framtiden kan utvecklingen gå mot att THM endast svarar för informationssystemet och svarar för att trafiklösningarna samverkar. Det kan ske genom att trafikföretagen får konkurrera friare, men måste tillhandahålla trafik- och störningsinformation på ett standardiserat sätt och acceptera ett gemensamt biljett- och betalssystem. I det perspektivet kan THMs uppgift vara att garantera att resenärerna alltid kan få veta hur man kan resa och att man enkelt kan resa genom hela systemet.

När vi skall studera vad som är en bra trafikhuvudman måste vi ha med ett utvecklingsperspektiv. Frågan är vad en bra trafikhuvudman är i en framtida kollektivtrafikbransch?

## 6. Intressenter till trafikhuvudmännens verksamhet

För att analysera hur man skall bedöma en trafikhuvudman börjar vi med att gå igenom vilka som är intressenter till verksamheten. Intressenter till ett företag beskrivs allmänt i företagsekonomisk litteratur. Intressenter till Trafikhuvudmännens verksamhet finns skisserade i Marknads- och serviceinriktad kollektivtrafik. (Johansson 1999). Vanligtvis läggs fokus på närmaste intressenterna resenärer, entreprenörer och politiker som ägarnas representanter. Vi har valt att inledningsvis göra en vid genomgång av vilka intressenter som finns till trafikhuvudmännens verksamhet. Självklart innebär inte det att alla intressenter kan eller skall värderas lika. Syftet med genomgången är att belysa vilka intressenter som finns och vad dom kan ha för intresse av verksamheten. Intressentanalysen måste beakta trafikhuvudmännens huvuduppgift och att det finns intressemotsättningar mellan de olika intressenterna. Den tidigare beskrivna metoden för verksamhetsstyrning är ett sätt att hantera de olika intressenternas syn på trafikhuvudmännens huvuduppgift och att balansera intressemotsättningar mot varandra.



*Intressenter till trafikhuvudmännens verksamhet.*

Beskrivningen av intressenter och deras relation till THM görs i denna förstudie utifrån våra egna erfarenheter och vad som finns dokumenterat i årsredovisningar, trafikförsörjningsplaner och studier. Det är till stor del en subjektiv beskrivning, men den skall bara vara underlag för att belysa vilka förhållanden som kan studeras vidare.

### **Ägare, politiker och ägarrepresentanter.**

Trafikhuvudmannens ägare är kommuner och landsting representerade av politiker. Politikerna är intressenter på två olika sätt. Dels är de ägarnas representanter och dels är de medborgarnas ställföreträdare. I alla trafikhuvudmäns styrelser finns politiker som representanter för ägarna. Relationen mellan THM och ägarna är normalt formaliserad i form av avtal.

Ägarnas viktigaste perspektiv är troligtvis att kollektivtrafiken bidrar till att uppfylla de trafikpolitiska målen. Trafikhuvudmännen har i regel mål för ekonomi, tillgänglighet och miljö. I vår genomgång av handlingar har vi hittat THM som har uppföljning av



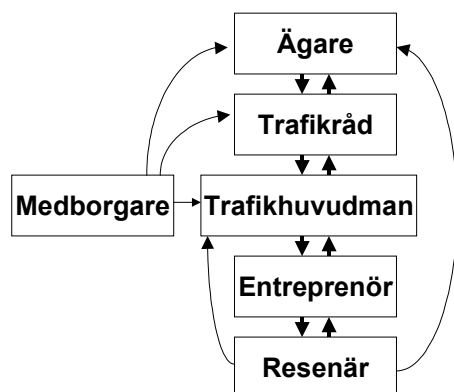
resultat i förhållande till politiska mål, men också flera som inte har det. Många THM har beskrivit satsningar på anpassning av trafiken för funktionshindrade, men vi har inte sett något sätt att mäta effekten av dessa åtgärder. Genomgången är inte heltäckande men tillräcklig för att visa på behov av utvecklade metoder att följa upp trafikpolitiska mål. Behovet finns påtalat även i flera studier. (Holmberg 1995, Björnehult 1998, Enquist 1999)

Vi har också noterat att det finns flera studier som visar på att samarbete mellan flera parter om planering och upphandling av skolskjuts, färdtjänst och sjukresor sänker kostnaden (SOU 1995:70, Sundvall 1997, Börjesson 1994). Trots att detta varit väl känt så har inte alla THM engagerat sig i att samverka med kommuner och landsting om upphandling (Sundvall 1999). De möjligheter som finns för att effektivisera verksamheten och sänka kostnaderna har inte utnyttjats fullt ut fram till Sundvalls sammanställning 1999. Efter det har en stor omställning startat, men som ännu inte är genomförd.

Relationen präglas till stor del av budgetdiskussioner. Viktigast är ofta hur budgetutfallet är för ägarna och inte resultatet av verksamheten. Fokus är planeringsfrågor såsom trafikproduktion, tidtabellsplanering och samordning av tider för befintliga resenärer. Flera trafikhuvudmän har angett mål för underskott, resande, marknadsandel, miljö och tillgänglighet. Totala resandet redovisas, men sällan förändringar av marknadsandel. Eftersom både befolkning och resandet per person ökat innebär det en tydlig minskning av marknadsandelen för lokal och regional kollektivtrafik. Antalet resor per invånare har minskat med ca 15 % de senaste 10 åren. Till en del kan minskningen förklaras med byte av biljettmaskiner i större delen av landet, men även med hänsyn till det kan vi notera att resandeutvecklingen inte varit gynnsam (SLTF Statistik). Olika forskare anger olika skäl till den minskade marknadsandelen vilket bör vara ett skäl till att studera THM:s roll för att påverka marknadsandelen.

Ekonomiskt resultat och underskott redovisas alltid. I trafikhuvudmännens verksamhetsberättelser finns redovisning av ekonomiskt utfall, trafikproduktion och resandeutveckling, men inte utveckling av produktivitet eller effektivitet. Exempel finns på uppföljning av kvalitetsmätning och tillgänglighet. I Jämtlands län har man exempelvis mål för trafik till olika delar av länet och uppföljning av dessa. I Jönköping har man genomarbetade mål för verksamheten utifrån flera olika perspektiv.

Trafikråd är en intressent som endast finns i Östergötland. Det är ett organ för att samla ägarnas krav på THM för att få en tydligare trafikpolitisk styrning. Denna nya organisationsform bör studeras.



*En del av kontakterna mellan THM och intressenter sker i flera led. Trafikrådet i Östergötland är en organisation mellan ägarna och THM.*

De förväntningar som ägare och politiker som ägarrepresentanter kan tänkas ha är uppföljning mot de trafikpolitiska mål som anges. Hur väl bidrar trafikhuvudmannens verksamhet till att mål om tillgänglighet, trafiksäkerhet, miljö och regional utveckling uppfylls? Tydligast mäts uppfyllelsen av de trafikpolitiska målen i form av samhällsnytta, men ett viktigt problem är avsaknaden av operativa mätmetoder för samhällsnyttan. Metoderna att mäta samhällsekonomisk effekt av kollektivtrafiken behöver utvecklas.

Indikatorer på en bra trafikhuvudman ur ägarnas perspektiv skulle kunna vara:

- Tillgänglighet till arbete och service med kollektivtrafik
- Olyckor och emissioner av per personkilometer för olika kollektiva färdmedel

### **Resenärer**

Resenärer är en mycket heterogen grupp med mycket olika syn på kollektivtrafiken. Den trafik som resenärerna får har ökat i landet de senaste 10 åren mätt i fordonskilometer medan totala antalet resor minskat. Resenärerna har fått betala mer för sina kollektivresor. Under de senaste åren har kostnaderna för trafiken ökat med ca 2 % men intäkterna har under samma period ökat med 40 % (SLTF statistik). Till en del beror minskade marknadsandelar för kollektivtrafiken på omvärldsfaktorer som inte kollektivtrafiken råder över. Det är emellertid intressant att studera vidare i hur stor omfattning som THM kan agera så att effekterna av omvärldsfaktorerna minskar. För att kunna göra det behövs bättre kunskap om orsaken till minskade marknadsandelar för kollektivtrafiken.

Ur resenärens perspektiv är det viktigt att trafiken fungerar så att man kan genomföra sina resor och utföra planerade aktiviteter. Den största andelen resenärer är kunder i den bemärkelsen att de betalar för den tjänst de köper. Priset som resenären betalar är ofta högre för korta resor än marginalkostnaden för bilresor. I många relationer är kollektiva resandet så stort att trafiken är företagsekonomiskt lönsam. Dessa resenärer har förväntningar att resans standard utvecklas i nivå med andra trafikslag. Eftersom andelen resenärer i kollektivtrafiken minskar kan man anta att utvecklingen inte helt överensstämmer med resenärernas önskemål om vilka transportlösningar som skall finnas tillgängliga.

Det pågår en intressant diskussion om trafikhuvudmännens respektive entreprenörernas ansvar att utveckla trafiken enligt kundernas intresse. Idag handhar THM uppgiften att främja en tillfredsställande trafikförsörjning enligt lag och det behövs ytterligare studier för att öka kunskapen om hur en eventuell omfördelning av ansvaret kan förbättra trafiken enligt kundernas intresse.

Vissa grupper av resenärer reser i trafik som är starkt subventionerad eller gör resor som de inte betalar själva. Exempel på dessa typer av resor är kompletteringstrafik och skolskjuts. Även dessa resenärer ser kollektivtrafiken som en tjänst som jämförs med andra resor.

THM gör kundenkäter men möter inte resenärerna direkt. THM informerar om trafik och resenärerna frågar om trafik och störningar. Ett viktigt intresse från resenärernas sida är enkel och lätt tillgänglig information om alla resalternativ och prisinformation som gör det möjligt att jämföra resalternativen.

De förväntningar som resenären har på trafikhuvudmannen är att den som är ansvarig tillhandahåller en pålitlig transporttjänst som utvecklas i takt med förändrade transportbehov hos olika grupper. Trafiken skall bidra till att lösa resenärernas resbehov, vara lätt tillgänglig och billig. Ur resenärens perspektiv kan man säga att det är ointressant om THM är bra eller dålig bara den tjänst man utnyttjar fungerar. I det perspektivet är resenärens intresse att alla parter samarbetar i stället för att diskutera vad det står i avtalet om vems ansvar en uppgift är.

Idag ger trafikhuvudmännen en mycket god basservice i kollektivtrafiken. Den trafiken har i många områden lockat ett ökat resande. Eftersom andelen resenärer i kollektivtrafik minskat så kan man anta att variationen och utvecklingen av kollektivtrafiken inte motsvarar resenärernas behov. Det finns bara en begränsad utveckling av de högkvalitativa tjänster som eventuellt blir normal standard i framtiden. Alternativa tjänstekoncept för enklare och billigare trafik är också begränsat.

Informationen om kollektivtrafik är viktig för resenärerna. Den upplysning som finns per telefon och på internet motsvarar bara till en del kraven (Delegationen för Transporttelematik 1994). Delegationens föreslog enhetliga biljett- och informationssystem i hela landet. De förslagen har inte genomförts och det kan vara av intresse att studera varför. Tekniska lösningar för att korta väntetider i upplysningen och få personlig information på internet utnyttjas bara vissa län.

Ett flertal trafikhuvudmän mäter kundupplevd kvalitet. Resultat finns redovisat i flera årsredovisningar. Några trafikhuvudmän har beskrivit vilka åtgärder man vidtagit för att nå de ökningarna av kundtillfredsställelse som redovisas.

Indikatorer på en bra trafikhuvudman skulle kunna vara:

- Kundupplevd kvalitet.
- Andelen av resor som sker med kollektiva färdmedel.

### **Entreprenörer**

I relationen mellan THM och entreprenörer är självklart båda parter starkt bidragande till slutresultatet. Entreprenörerna är affärsdrivande och kan skapa sin egen framgång. Viktigaste för en entreprenör är lönsamhet som man kan påverka genom egna åtgärder. Särskilt viktigt är att dessa åtgärder kan kopplas till åtgärder som påverkar att kunderna är nöjda eftersom marknadsprocessen säljare – kund sker hos operatörerna. Det är i det vardagsnära arbetet med ett tydligt servicemanagement som kundnyttan i traditionell mening skapas. Hur skall rollerna mellan THM och entreprenör förändras för att kundnyttan skall kunna utvecklas i entreprenörens kontakter med resenärerna?

De senaste årens upphandling av trafik har lett till att trafikföretagen utvecklats till att i huvudsak sälja fordonskilometer. Avtalen ger normalt liten stimulans till utveckling av annat än lågt pris per producerad trafik. Flera beskriver en bransch i eller nära kris. De enskilda företagens stabilitet, lönsamhet och utvecklingsmöjligheter är så beskurna att man kan för några av dem tala om en kris. Flera uppdrag uppges redan gå med förlust (Boye 1999). Härtill kommer att upphandlingssystemet har minskat antalet lämpliga operatörer som kan lämna in anbud på trafiken. Undantag från detta finns naturligtvis.

Relationen mellan trafikföretag och THM beror inte enbart på THM. För att den skall utvecklas behövs intresse, engagemang och kunskap från båda parter, men i denna redovisning är syftet att analysera kraven på en bra THM. Vad som skall betraktas som en bra entreprenör behöver emellertid också studeras. Även andra förhållanden som i vissa sammanhang beskrivs bero på THM kan bero på entreprenören själv. Om t ex en entreprenör har god lönsamhet beror definitivt inte bara på THM, utan på entreprenörens arbete, men vi har noterat att THM kan skapa förutsättningar som påverkar entreprenörens lönsamhet.

Ur entreprenörens synvinkel är även möjligheten att utveckla det egna företaget och egen linjetrafik av intresse. Som läget är idag finns vissa möjligheter att söka och få tillstånd till långväga busstrafik. Lokala och regionala linjer inom ett län får emellertid trafikhuvudmännen driva utan tillstånd. Om det finns särskilda skäl får trafikhuvudman, efter beslut av Vägverket, även driva linjetrafik på bestämda linjer som sträcker sig från det län där huvudmannskapet gäller in i ett angränsande län. Det innebär att möjligheterna för privata trafikföretag att starta linjetrafik är mycket begränsad.

Flera THM har långtgående tekniska specifikationer för fordonen. Detta har ibland medfört en onödigt lågt kapacitetsutnyttjande och i vissa fall har relativt nya bussar fått ställas undan då de inte uppfyller fordonsspecifikationerna vid nya upphandlingar.

Indikatorer på en bra trafik huvudman utifrån entreprenörernas perspektiv skulle kunna vara:

- Nöjda resenärer/kunder
- Både entreprenör och THM betraktar sig som vinnare i samarbetet.

### **Medborgare**

Medborgarnas intresse av THMs arbete är dels som skattebetalare och dels som intressent av bra trafiklösning. Som skattebetalare önskar medborgarna att man får en effektiv användning av resurserna. Som medborgare är man även intresserad av att resurserna används på ett rättvist sätt. Om medborgarna är nöjda med THMs verksamhet kan påverkas av hur väl de känner till kollektivtrafiken, och det kan vara av intresse att studera effekten av allmänhetens kunskap och förståelse för kollektivtrafiken.

Även om man aldrig reser kollektivt kan man som medborgare uppskatta THM. Dels är det bra att det finns kollektivtrafik så att inte alla åker bil och dels att det finns kollektivtrafik som en typ av försäkring i fall man någon gång skulle behöva den.

Ytterligare en aspekt som medborgarna kan ha är att kollektivtrafiken används för att minska trafikens hälso- och miljöeffekter. Ur medborgarnas perspektiv är det av underordnat intresse vem som utför en uppgift. Det är i stället resultatet som räknas, och i det perspektivet finns ett intresse att parterna samverkar för att uppnå resultatet.

Indikatorer på vad som är en bra trafik huvudman utifrån ett medborgarperspektiv kan vara

- Passagerarkilometer per satsad skattekrone
- Framkomlighet i trafiksystemet
- Medborgarnas kunskap och intresse av kollektivtrafiken.

### **Kommun**

Kommunen har intresse av THMs verksamhet på flera olika sätt. Kommunen är ägare och betalar en del av THMs verksamhet och önskar utifrån det perspektivet kostnadseffektiv trafik som bidrar till att lösa kommunens trafikpolitiska frågor. Kommunen är också intressent av den del av trafikutbudet som kan användas för trafik som kommunen är skyldig att anordna, såsom skolskjuts. Kommunen har också intresse av THMs verksamhet som en del i sitt arbete med planfrågor och som väghållare.

Eftersom kommunerna oftast är delägare i THM har man ett stort ansvar för att samverka mellan kommun och THM fungerar. Goda exempel på bra samarbete bör lyftas fram och studeras för att visa på metoder att få samarbetet att fungera överallt. För kommunen är kollektivtrafiken en del i samhällets service som man ser som en garant för kommunens fortsatta utveckling. Ofta anger kommunala företrädare vikten av att kollektivtrafiken bidrar till att arbetskraft kan bo kvar i kommunen och till att företag kan lokalisera i kommunen.

Många delar av kommunens planering är beroende av trafiklösningarna. Exempelvis kan lokalanvändning och tider för gymnasieskolan påverka resbehovet. I kommunens arbetsprocess är det av intresse att kunna påverka trafiklösningen eller ha en samverkan om lösningen. Ett kommunalt intresse är därför att samverka med THM om trafikutvecklingen.

Lagstiftningen anger på flera ställen att trafikhuvudmän och kommuner och landsting skall samråda och samverka. SLTF:s sammanställning över samordning av offentligt betalda resor visar att samverkan inte avser alla de områden där besparingar kan göras.

I kommuner med större tätorter är miljöskälen för kollektivtrafiken ofta starka. Där blir THMs arbete med miljövänliga transportlösningar viktigt.

I lagstiftningen anges att uppgiften att främja en tillfredsställande trafikförsörjning skall handhas av en trafikhuvudman. (Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik § 1). Det kan vara av intresse att studera effekten av primärkommunala trafikhuvudmän.

Indikatorer på en bra THM utifrån kommunens olika perspektiv kan exempelvis vara följande:

- Beskrivna rutiner eller processer i kommunen där THM deltar, t ex trafikplanering, stadsplanearbete mm.
- Andelen kollektivtrafik och cykel jämfört med biltrafik i större tätorter
- Andelen av kommunens persontransporter som THM upphandlar åt kommunen.

### **Landsting**

Landsting har liksom kommunen intresse av THMs verksamhet på flera olika sätt. Landstinget är ägare och betalar en del av THMs verksamhet och har stora möjligheter att påverka att THMs utvecklas i den riktning landstinget önskar. Det finns organisatoriska skillnader för landstingets engagemang och det kan vara av intresse att studera effekten av olika organisation och betalningsansvar.

Landstinget är ansvarigt för sjuktransporter som till en del kan ske i THMs trafikutbud. För landstinget bör kollektivtrafiken kunna användas för sjukresor och andra transporter landstinget ansvarar för. Trafikolyckor är en stor kostnad i landstingens verksamhet. Ur landstingets perspektiv bör THM arbeta för att bidra till minskade trafikolyckor.

Landstingets engagemang i den lokala och regionala kollektivtrafiken har ofta skett utifrån regionalpolitiska skäl. Utifrån det perspektivet skall THM utveckla kollektivtrafik som utjämnar resestandarderna i länet och bidrar till utveckling av hela länet.

Indikatorer på en bra THM utifrån landstingets olika perspektiv kan exempelvis vara följande:

- Olyckor per personkilometer dörr till dörr i kollektivtrafik.
- Vagnkilometer per invånare i olika delar av länet.
- Andelen av landstingets persontransporter som THM upphandlar åt landstinget.

### **Staten**

Statens intresse av THM är att verksamheten bidrar till att uppfylla de trafikpolitiska målen. De transportpolitiska målen består av ett övergripande mål och fem delmål. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Delmålen är: Ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö och en positiv regional utveckling. De flesta THM har mål eller beskriver åtgärder inom miljöområdet i sin årsredovisning eller sin trafikförsörjningsplan. Drygt hälften har mål och beskriver åtgärder för ökad tillgänglighet. I årsredovisningen eller trafikförsörjningsplan anger fyra THM mål för trafiksäkerhet och åtta anger mål för regional balans.

Ur statens synvinkel är det av intresse att THM följer gällande lagstiftning. Enligt lagen skall den trafikförsörjningsplan som THM årligen skall anta innehålla grunderna för prissättningen för trafiken, åtgärder för handikappanpassning av trafiken, redogörelse för miljöskyddande åtgärder samt omfattningen och grunderna för prissättningen av färdtjänst och riksferdtjänst om kommun överlåtit sådan trafik. Vid granskning av trafikförsörjningsplanerna har vi noterat att mindre än hälften av THM uppfyller formella kraven i lagen.

Indikatorer på en bra THM utifrån statens perspektiv kan exempelvis vara följande:

- Tillgänglighet till kollektivtrafik
- Olyckor per personkilometer.
- Emissioner från kollektivtrafiken

### **Rikstrafiken**

Rikstrafiken är intressant till THM genom att man upphandlar trafik som berör THMs verksamhet. Ur det perspektivet kan Rikstrafikens intresse vara att samverka med THM om trafiklösningar så att kostnaden för den interregionala trafiken kan hållas nere. Rikstrafiken har också intresse av samordnad information om trafiken och gemensamma lösningar för färdbevis. Det finns samordningsfördelar mellan interregional och regional kollektivtrafik och en indikator på en bra THM kan vara andelen av den interregionala trafiken som ingår i THMs trafikutbud.

### **Andra trafikföretag, taxi, flyg, tåg m fl.**

Andra trafikföretag har intresse av THMs verksamhet dels som underentreprenörer till de som har avtal direkt med THM och dels genom att egen trafik har anslutning till eller från THMs linjetrafik. De som bedriver trafik som underentreprenörer har likartad syn på THM som entreprenörer. Deras intresse kan utöver det vara att THM upphandlar trafiken så att de kan få kontrakt direkt med THM och slipper ett mellanled. Trafikföretag som har egen trafik som ansluter till eller från THM trafik har ett stort intresse av att trafiken är tillförlitlig så att övergång kan ske utan störningar i den egna verksamheten.

Indikatorer på en bra trafik huvudman utifrån andra trafikföretags perspektiv skulle kunna vara:

- Andel av resenärerna som har god övergång mellan THM trafik och andra trafikföretag
- Andelen turer som kommer och avgår i tid.

### **Andra trafik huvudmän**

Trafik huvudmän har intresse av att samarbeta med andra THM för att lösa trafik över länsgräns. Det behövs för att klara önskemål från resenärer inom det egna verksamhetsområdet och för att hitta rationella trafiklösningar i gränsområden. Andra THM har också intresse av att information, standard och taxa är likartad för att på så vis minska informationsbehov och antalet frågor som beror på skillnader. Vid samarbete är andra THM intresserade av trafikens tillförlitlighet så att egna trafiken inte störs. Det finns en rad exempel både på bra samarbete och brister när det gäller samarbete om trafik över länsgräns. Ur THMs perspektiv är samverkanslösningar som ger kostnadseffektiva lösningar för resenärerna av intresse.

Indikatorer på en bra trafik huvudman utifrån andra THMs perspektiv skulle kunna vara:

- Andelen samtrafik av trafik över länsgräns

### **Anställda**

Anställda hos THM, liksom hos entreprenörer, är intresserade av att ha ett långsiktigt tryggt och stimulerande arbete. Det skall vara möjligt att ta ansvar och utvecklas. En del personer upplever att en långsiktigt stabil verksamhet med små förändringar ger bästa arbetsmiljön, medan andra gärna ser förändringar för att utvecklas. Ur personalens perspektiv skall THMs verksamhet tillgodose olika personalgruppers intressen och ge många olika personer möjlighet att utvecklas efter sina egna preferenser. Anställda har också förväntningar på en kontinuerlig löneutveckling. Ur personalens perspektiv skall därför THMs resurser öka.

Förhållandena för anställda hos entreprenörerna kan THM påverka i begränsad uppfattning. Frontpersonal är beroende av att THM driver en verksamhet som har bra förtroende och image för att få en långsiktigt stabil arbetssituation. Förarpersonal upplever att de känner sig som bricker i ett ekonomiskt spel (Haglund 1999). Ur personalens synvinkel är det också viktigt att THM stimulerat entreprenörerna att ge incitament till personal som bidrar till att kunderna blir nöjda.

Indikatorer på en bra trafikhuvudman utifrån personalens perspektiv skulle kunna vara:

- Liten personalomsättning
- Löneutveckling för personal hos THM och entreprenörer

### **Leverantörer**

THM köper tjänster och produkter i olika omfattning Det kan vara system för trafikplanering eller trafikinformation, tryck av information, utredningsuppdrag mm. Flera trafikhuvudmän har beställningscentral för särskild kollektivtrafik eller köper den tjänsten. Till leverantörer kan även räknas konsulter som bistår med utredningar. THM är i flera fall även köpare av fordon antingen direkt eller via fordonsbolag.

Leverantörernas intresse är främst att leverera befintliga tjänster och produkter i en takt som stämmer med den egna produktionsplaneringen samt att få betalt enligt överenskommelse. De har också intresse av att vara med i utveckling av tjänster och produkter så att de blir konkurrenskraftiga som leverantörer även i framtiden.

Utveckling av fordonen har till stor del skett utifrån önskemål från THM som representant för resenärerna. Det är alltså inte tillverkaren av fordon som utvecklar kunskapen om resenärernas krav. Utifrån deras perspektiv är det intressant att få bygga upp kompetens om slutanvändarens krav eftersom det ger tillverkaren en utveckling som är långsiktigt viktig för att klara framtida konkurrens.

Indikatorer på en bra trafikhuvudman utifrån leverantörers perspektiv skulle kunna vara:

- Andelen standardprodukter som THM köper

## 7. Redovisning relaterad till intressenternas nätverk

I Enquist (1999) talar Bo Enquist om kollektivtrafiken som sammanhålls av en THM som ett intressentnätverk. Han pekar i sin idéskiss till en mer service- och marknadsorienterad kollektivtrafik på två parallella processer. En demokratisk och en med kundfokus.

- Den politiskt demokratiska värdeskapande processen
- Den kund- och serviceorienterade värdeskapande processen

Med dessa två uppmärksammas hela effektivitetsbegreppet (internt och externt) och kundtillfredsställelse.

I Enquist (2000) *Ansvarighet och intressentnätverksrelaterad redovisning* utvecklar han sina tankegångar från Enquist (1999) till att även innefatta ett ”scorecardtänkande” i ett intressentperspektiv som ligger i linje med föregående avsnitt.

En bärande tanke med att utveckla ett ”scorecard” i ett intressentperspektiv är att man måste bestämma vilken typ av intressentnätverk som ska följas upp. Enquist (2000) skriver:

”Jag hävdade i Enquist (1999) att kollektivtrafiken i Sverige är kvar i ett produktionsparadigm. Ska man översätta det till en intressentbaserad företagsstrategi enligt Freemans modell då är det ”the narrow stakeholder strategy” som är rådande. Det är det offentliga politiska systemets företrädare, som föreskriver kollektivtrafik enligt den högkvalitativa standardlösningens doktrin, där kostnadseffektivitet och samhällsnytta prioriteras (se Enquist, 1999). I det fallet behövs inget mer utvecklat signalsystem gentemot de andra intressenterna. Om man däremot föreskriver en tvåparadigmatisk situation där produktionsparadigmet och serviceparadigmet upprätthålls inom ramen för ett gemensamt värdeskapande intressentnätverk då kommer Freemans ”social harmony strategy” i förgrunden. Då blir synen på den offentliga tjänsteproduktionen en annan. Då är kollektivtrafik inte till för det offentliga utan för medborgarna i ”det civila samhället” (se Rothstein, 1994 och Enquist, 1999). En avvägning mellan kundtillfredsställelse, kostnads- och marknadseffektivitet prioriteras medan samhällsnytta och demokrativärdena mer får ses som restriktioner. I det fallet krävs en helt annan typ av uppföljning. Annars kan huvudmannen respektive ledningen inte känna av om denna strategi kan upprätthållas och att ansvar kan utkrävas på olika nivåer.”

I Enquist (1999) talas om behov av olika typer av dialoger som trafikhuvudmannens bör ha gentemot sina intressenter. I Enquist (2000) lyfts det fram tekniker för hur en mer systematisk dialogkultur kan utvecklas gentemot intressenterna. Initiering av denna typ av dialogcirkel skulle kunna vara en väg att gå fram för att mer precist definiera ett kontextanpassat ”scorecard” på intressentnivå. Dessa dialoger värnar även om en etisk och social sida som kan gå förlorad i traditionell ”scorecard”-generering som är instrumentell till sin natur.

Ytterligare en aspekt som är viktig i kontexten offentlig verksamhet är dialogen mellan beställare och utförare. Funktionen ”Contract-management” är oftast underutvecklad hos beställarfunktionen. Den är av central betydelse för en bra THM. Contract-management handlar inte bara om förmågan att kunna konstruera kontrakt utan lika mycket kring uppföljningsdelen där dialogtanken är central. Ett intressentnätverk bygger på ömsesidig respekt, ansvarighet men också ett vinna-vinna synsätt.



## 8. Förslag till fortsatta studier

Syftet med denna studie är att ge en sammanställning av hur man kan värdera trafikhuvudmännens arbete och ge förslag till fortsatta studier.

Den genomgång som vi gjort visar tydligt att det finns en klar skillnad mellan olika intressenters önskemål på trafikhuvudmännen och den verksamhet som idag sker. När vi ser på THM från resenärernas sida kan vi konstatera att THM:s verksamhet under de senaste åren fått en minskad marknadsandel. Det kan tyda på att trafiken inte utvecklas i den takt som resenärerna önskar, men sambandet behöver studeras mer. Särskilt viktigt är utvecklingen inom informationsteknologin, där THM till en del utnyttjat möjligheterna, men långt ifrån fullt ut. Det finns en stor tilltro till att ny teknik kan bidra till att lösa problem i flera branscher och det kan vara av intresse att studera vilka möjligheter informationstekniken kan ge för kollektivtrafik.

Genomgången av olika intressenters förväntningar visar också att det finns önskemål på THM som varken anges i lagen eller i THMs egna verksamhetshandlingar. Exempel på detta kan vara resenärernas intresse av fler och andra trafiklösningar än de THM tillhandahåller, bättre information samt entreprenörernas intresse att själva utveckla och driva kollektivtrafik. Vi har vidare noterat att det är över hälften av trafikhuvudmännen som inte uppfyller de formella krav som anges i lagstiftningen om innehåll i en trafikförsörjningsplan. Trafikhuvudmännen har inte heller redovisat hur man verkat för en tillfredsställande taxiförsörjning. Det kan tyda på att lagstiftningen inte är relevant, vilket bör beaktas vid studier av institutionella förutsättningarnas påverkan på kollektivtrafiken.

Genomgången visar också att det går att finna indikatorer som beskriver om THM är bra utifrån olika intressenters perspektiv. Det ger en indikation av att det bör gå att skapa system för bättre verksamhetsstyrning än idag. Indikatorerna som nämnts är emellertid bara skisserade exempel och behöver genomarbetas för att bli bra instrument för uppföljning, kontroll och styrning.

Vidare kan man notera att flera intressenter inte har något primärt intresse av att värdera just om THM är bra eller dålig, utan värderar det samlade resultatet i form av den tjänst de utnyttjar. Flera studier och forskningsprojekt har visat på hur kollektivtrafiken kan utvecklas och rationaliseras, men de flesta THM har inte utnyttjat dessa resultat. Det kan vara värt att studera skälen till att forskningsresultat inte sprids.

Vid intervjuer med företrädare för kollektivtrafikbranschen framkom att trafikhuvudmannareformen allmänt anses som en bra plattform som fortfarande kan utvecklas (Boye 1999). Dagens organisation för THM behöver eventuellt justeras för att få bättre beslutskompetens, befogenheter, organisationsformer och geografisk indelning. Förekomsten av kommunala trafikhuvudmän och brister i trafiksamordning över länsgräns kan tyda på att geografiska områdesindelningen är fel eller på brister i samarbetet. Flera av de intervjuade anser att utvecklingen i branschen har brister. Flertalet av de tillfrågade anser således att det skall gå att komma tillrätta med en hel del av de nackdelar som det nuvarande systemet av trafikhuvudmän hittills haft utan att rubba trafikhuvudmannens ensamrätt att planera och handla upp kollektivtrafiken i sitt län. Den helt förhärskande uppfattningen bland de intervjuade representanterna för både trafikhuvudmän och entreprenörer är att en förändrad rollfördelning mellan dessa båda parter är nyckeln till såväl en effektivare trafikproduktion som ett större konsumentinflytande över trafikutbudet (Boye 1999).

Sammanfattningsvis finner vi stora skillnader mellan trafikhuvudmännen och i synen på vad som kan betraktas som en bra trafikhuvudman. Vi har noterat följande skäl till att närmare studera vad som kan betraktas som en bra trafikhuvudman:

1. Kollektivtrafiken har fått minskad marknadsandel
2. Det finns kundönskemål som trafiken inte tillgodoser
3. Det finns trafikhuvudmän som har begränsad verksamhetsuppföljning
4. Det finns trafikhuvudmän som inte följer lagens krav på verksamheten
5. Flera branschföreträdare upplever att utveckling av branschen har brister
6. Det finns trafikhuvudmän som har varit dåliga att utnyttja forskningsresultat
7. Det finns trafikhuvudmän som har bristande samarbete med andra i branschen
8. Branschen har begränsat utnyttjande av ny informationsteknologi.

### **Övergripande forskningsfråga**

En av de kärnfrågor som bör studeras närmare är hur man kan förändra rollfördelningen inom gällande lagstiftning och om lagstiftningen behöver justeras för att utveckla den förändrade rollfördelning som olika parter beskriver nödvändig.

**Kan förändrade roller för trafikhuvudmän och entreprenörer leda till bättre trafik för resenärerna?**

### **Förslag till projekt**

För att studera den övergripande forskningsfrågan har vi exemplifierat projekt inom tre områden

Erfarenhetssammanställningar och erfarenhetsutbyte (Projektförslag 1, 2 och 3)

Fallstudier (Projektförslag 4, 5, 6, och 7)

Demonstrationsprojekt (Projektförslag 8, 9 och 10)

#### **1. Erfarenhetsutbyte i en aktiv dialog**

Syftet med detta projekt är att öppna kanaler för dialog mellan olika intressenter men också inom de olika intressentgrupperna för sig. En möjlighet är att organisera sig i ERFA grupper. Tekniken har använts i olika sammanhang bl.a. av Marknadstekniskt Centrum sedan många år tillbaka. Grupper av verksamhetsföreträdare möter ett antal gånger per år för diskussioner och erfarenhetsutbyte. Ledare för grupperna som orienteras mot olika teman, t.ex. kontraktsformer, marknadsföring, IT-system osv., är oftast någon forskare inom området. I samarbete med gruppen läggs sammankomsterna upp. Mötesplatserna läggs hos de olika deltagarna.

En del i projektet planeras är den skiljaktiga dialogkonferensen. Syftet med dialogkonferensen är att möjliggöra för alla berörda att samtidigt föra diskussioner om verksamheten, dess organisering, inre tillstånd och t.ex. förändringsbehov. I mötet påbjuds de olika parterna att respektfullt diskutera sina respektive erfarenheter av samma verksamhet, att informera varandra om verklighetsuppfattningar och

”världsbilder”. Uppfattningar som kanske tidigare undertryckts eller på annat sätt inte kommit att belysas offentligt ges en möjlighet att ersättas med kännedom och erkännande av andras motiv som legitima.

Dialogkonferensen genomförs som en serie dialoger. Detta sker initialt i mindre grupper (ca. sex till tio personer). Resultatet av respektive grupps diskussioner offentliggörs i mellankommande plenumdiskussioner.

## **2. Organisering, trafikarbete, kundnöjdhet och lönsamhet - en databasstudie**

Syftet med detta projekt är att samla in underlag och systematiskt sammanställa detta för jämförelser. Sedan 1996 finns för en stor del av Sverige data över hur nöjda allmänheten är med kollektivtrafiken. Inom SLTF:s Kvalitetsbarometer har årligen uppåt 10000 medborgare intervjuats kring hur man uppfattar olika aspekter på kvaliteten inom kollektivtrafiken. Data från undersökningarna har använts lokalt och också i jämförelser mellan olika trafik huvudmän. Nu då det finns några års erfarenheter och data, och det borde göras en övergripande analys. Vårt förslag är att lägga in data över kundnöjdhet i en nationell databas där också för varje trafik huvudman data över hur trafikarbetet organiseras, typ av kontrakt, data över själva trafikarbetet, data över lönsamhet, självfinansiering osv. inkluderas. Olika tidsserieanalyser kan ge svar på frågor kring vilka effekter olika former för organisering har på effektivitet, produktivitet m.m. inom branschen. Lönar det sig att ha nöjda kunder? Det finns många frågor som kan belysas av en databasstudie.

## **3. Uppföljning och uppsummering**

Den diskussion som vårt projekt är del av fortsätter in i det nya millenniet. Våra förslag till studier handlar dels om studier som ser på erfarenheter under perioden slutet av 1990-talet och in i 2000-talet, och dels på olika förslag till experiment, deltagande observation under ett par år framåt. Vi anser att en lämplig tidsperiod för dessa studier och experiment är tre år. Under 2003 föreslår vi att det görs en samlad uppföljning av projekten. Temat är Vad är en bra trafik huvudman? – Hur gick det sen?

## **4. Olika ägarformers effekt på uppföljning, kontroll och styrning**

Syftet med denna studie är att jämföra olika ägarformers effekt på resultatet. Studien kan avse olika typlän, stor THM, liten och kommunal THM med olika ägarformer.

Detta delprojekt kan knytas till projekt Mätmetod för att värdera en bra trafik huvudman. Här kan speciell viktas läggas vid att utvärdera genomförandeprocessen för de olika THM. Primärkommunal THM – en kommun, en ägare. Andra sidan är exempelvis SL med dels SLL och alla kommuner, dels alla olika entreprenörer som ingår i verksamheten.

## **5. Fallstudie av THM med förändrade roller**

Syftet med detta projekt är att beskriva och analysera den förändrade roll som THM i SL, Östgötatrafik, Skåne och Västtrafik fått de senaste åren.

I ovan län har genomgripande organisatoriska förändringar skett. På det strukturella planet har politiska påbyggnader gjorts (Trafikrådet, Västtrafik) där syftet har varit att öka ägarinflytandet på verksamheten. Å andra sidan finns en uppenbar risk att THM kommit att avlägsna ”sig ännu mer” från kunden vad gäller beslut och kundförståelse. Alla dessa län har valt att organisera sig på olika vis.

## **6. Kollektivtrafik i storstäder**

Den omtransformeringsprocess som pågår vid SL i Stockholm är av stort intresse att studera eftersom den har stor betydelse och genomslagskraft för hela riket. Stockholm går dock inte att jämföra med andra städer och län i Sverige utan måste jämföras med

andra storstäder i Europa (jfr B Czarniwska, 1999). Rollfördelningen håller på att radikalt ändras inom Stockholms kollektivtrafik med ökad avreglering och klarare spelregler mellan politiska nivån, THM och operatörerna, kunderna. Forskningsfrågan är: Hur har SL klarat denna omtransformeringsprocess i jämförelse med andra storstäder? Metod är kritiskt tolkande fallstudier.

### **7. THM som beställarfunktion och dialogpartner**

THM är del av ett intressentnätverk (Enquist, 1999). THM har samordningsansvaret. Beställarfunktionen är inom kollektivtrafiken en underutvecklad funktion. Centralt för denna funktion är Contract management som innehåller såväl en designdel som en kontinuerlig uppföljningsdel. Centralt blir kontraktskonstruktion, mätning (scorecard) och dialoger med intressenter (se Enquist, 2000). Forskningsfrågan är: Hur kan THM utvecklas som beställarfunktion och dialogpartner? Metod är kritiskt tolkande fallstudier och kontextuell conceptualisering av verktygen: contract management; anpassat styrkort för kollektivtrafiken samt dialogcirklar.

### **8. Mätmetod för att värdera en bra trafik huvudman**

Detta projekt syftar till att utveckla metoder för att följa upp och styra THMs verksamhet utifrån resenärers, ägares och entreprenörers perspektiv. Standardisering av mått för att jämföra verksamhet mellan olika THM.

I denna rapport presenteras en modell för verksamhetsstyrning (balanced score card) och måluppföljning. Det finns i nuläget inga branschmätt över vad som är en bra THM och varken branschen eller dess huvudintressenter (ägare, branschföreningar m.m.) verkar ägna frågan några djupare tankar. Under 90-talet har branschens främsta drivkraft varit att minska kostnaderna. Detta har gjorts genom i första hand förbättra den inre effektiviteten. Den metod som THM valt har varit upphandlingar genom bruttoavtal. Detta har skapat en ensidig fokusering vid kostnadsutvecklingen vilket också märks genom att det enda vedertagna måttet branschen arbetar med är relationen egna intäkter/totala kostnaden, där målet är att redovisa egna intäkter större än 50 %. Detta ensidiga synsätt har skapat en rad av långsiktigt negativa effekter, exempelvis. dåliga relationer mellan THM och entreprenör, ej en affärsutvecklande relation (Enquist 1999), dålig kund Anpassning (Boye 99).

### **9. Ger lagens krav på trafik huvudmännen bättre trafik?**

Ett flertal av trafik huvudmännen uppfyller inte de formella krav på trafikförsörjningsplan som lagen ställer. Man kan då undra om det är irrelevanta krav eller om verksamheten skulle bli bättre om THM uppfyllde de formella kraven? Denna studie skall jämföra resultatet av verksamheten i några län där man väl uppfyller lagens krav på trafikförsörjningsplan med några län som inte gör sådana planer.

### **10. Försök med frizoner för kollektivtrafikutveckling**

Försöket med frizoner har till syfte att testa om privata företag i större omfattning än THM kan utveckla kollektivtrafik som bättre stämmer med resenärernas resbehov. Försöket skall praktiskt testa om nya organisatoriska lösningar kan öka andelen resenärer i kollektivtrafiken.

För att stimulera utveckling av ny attraktiv kollektivtrafik och alternativa lösningar ges privata företag tillfällig möjlighet att i större omfattning få linjetrafiktillstånd. Försöket kan utformas så att företag med tillstånd för beställningstrafik med buss får bedriva linjetrafik inom ett område under 5 år under förutsättning den som söker kan visa att trafiken kan ge högre standard än befintlig kollektivtrafik.

Förväntat resultat är praktisk kunskap om ökad konkurrens på trafikområdet leder till förbättrad trafikstandard och nya trafiklösningar eller försämrade effektivitet.

## 9. Litteratur

- Arvidsson, G och Lind, R. (red), 1991, Ledning av företag och förvaltningar, Stockholm: SNS förlag.
- Balanced score card i myndigheterna. – förbättrad resultatinformation för intern styrning, RRV 1996:72,
- Björnehult, Åsa. Politikernas återkomst? En förändringsprocess om ägarstyrning av kollektivtrafiken i Östergötland. KFB-Rapport 1998:24
- Blekingetrafiken Årsredovisning och trafikförsörjningsplan
- Boye, Yngve. Inställningen till den lokala och regionala kollektivtrafikens utveckling vid ingången av 2000-talet. KFB 1999.
- Bussbranschens riksförbund. Statistik om bussbranschen 1998.
- Börjesson Mats. Modeller för samordning av samhällsbetalda resor. Landstingsförbundet 1994.
- Börjesson Mats. PM Erfarenheter av att överlåta legitimering och ekonomiskt ansvar för färdtjänst från kommunen till trafikhuvudmannen. Dalslandsprojektet 1999.
- Castells, Manuel. Nätverkssamhällets framväxt. Daidalos Göteborg 1998.
- Dalatrafik, AB Årsredovisning och trafikförsörjningsplan
- Delegationen för transporttelematik. Transportinformatik i kollektivtrafiken. En idé- och debattskrift. K 1994:08
- Enquist, Bo. Ansvarighet och intressentnätverksrelaterad redovisning. Karlstad 2000.
- Enquist, Bo. Från produktionsparadigm till serviceparadigm? Karlstad University Studies 1999:3
- Gotlands Kommun Årsredovisning och trafikförsörjningsplan
- Haglund, Lars Stålhammar, Anna (red.) Marknads och serviceinriktad kollektivtrafik. Karlstad University studies 1999:6.
- Hallandstrafiken AB Årsredovisning och Marknads och Trafik (trafikförsörjningsplan)
- Holmberg, Bengt. Ger kollektivtrafik bättre miljö? LTH Bulletin 126, 1995.
- Jakobsson, B. (red), 1994, Organisationsexperiment i kommuner och landsting, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Johansson, David, Forsell, Anders. Ord som fångslar. Om kommunernas företagisering. Statsvetenskaplig tidskrift nr 3 1995.
- Johansson, Lars, E. ”Verksamhetsstyrning av kollektivtrafiken” i Haglund, Lars, Stålhammar, Anna (red.) Marknads- och serviceorienterad kollektivtrafik. Karlstad University Studies. 1999:6.
- Jönköpings Länstrafik AB Affärsplan, Årsredovisning och trafikförsörjningsplan
- Kalmar Läns Trafik AB, Årsredovisning och trafikförsörjningsplan
- Kullvéns, Håkan. Ekonomisk styrning ur ett tjänsteperspektiv, CTF Karlstad, rapport 94:15.
- Lindvall, Jan. Med nya mått mätt, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala Universitet, reprint series 1995/25,
- Länstrafiken i Jämtlands Län AB, Årsredovisning och trafikförsörjningsplan
- Länstrafiken i Norrbotten AB, Årsredovisning och länstrafikplan
- Länstrafiken i Västerbotten AB, Årsredovisning och Länstrafikplan
- Länstrafiken Kronoberg, Årsredovisning och trafikförsörjningsplan
- Länstrafiken Sörmland AB, Årsredovisning
- Länstrafiken Örebro AB, Årsredovisning
- Peterson, Bo E, Incitamentsavtal inom kollektivtrafiken i Europa. Bulletin 172. Teknik och Samhälle LTH 1999.
- Resultatstyrning i myndigheten – en situationsanpassad ansats. RRV 1996:13
- Skånetrafiken Årsredovisning och trafikförsörjningsplan
- SLTF. Statistik över resande, utbud och ekonomi.
- SOU 1995:70 Allmänna kommunikationer för alla. 1995.
- Storstockholms Lokaltrafik AB Årsredovisning
- Sundvall, Björn. SLTF Samhällsbetalda resor. Kunskapsöversikt. KFB-Meddelande 1997:25.

Sundvall, Björn. SLTF Samordning av offentligt betalda resor 1999.  
Upplands Lokaltrafik AB, Årsredovisning och trafikförsörjningsplan  
Vägverket. Nationellt kollektivtrafikprogram på väg 1998-2007. Publikation 1998:37.  
Värmlandstrafik AB, Årsredovisning  
Västernorrlands läns Trafik AB, Årsredovisning och Marknadsplan (trafikförsörjningsplan)  
Västmanlands Lokaltrafik AB Årsredovisning och Länstrafikförsörjningsplan  
Västtrafik AB, Avtal  
Västtrafik Göteborgsområdet AB, Årsredovisning och trafikförsörjningsplan  
X-Trafik AB, Årsredovisning  
Älvsborgstrafiken (Västtrafik Fyrbodals AB) Årsredovisning och trafikförsörjningsplan  
Östgötatrafik AB, Årsredovisning och trafikförsörjningsplan



TITEL/TITLE

**Vad är en bra trafikhuvudman? Förstudie**

FÖRFATTARE/AUTHOR

**Mats Börjesson, Bo Enquist, Torbjörn Eriksson,  
Lars Haglund**

SERIE/SERIES

**KFB-Meddelande 2000:4**

ISSN **1401-1271**

PUBLICERINGSDATUM/DATE PUBLISHED

**Mars 2000**

UTGIVARE/PUBLISHER

**KFB – Kommunikationsforskningsberedningen,  
Stockholm**

KFBs DNR **1999-688**

### **REFERAT (Syfte, Metod, Resultat)**

Detta är en redovisning av en förstudie av problemformuleringskaraktär för att skissera inriktning och uppläggning av fortsatta studier av vad som är en bra trafikhuvudman. Syftet med projektet är lägga grunden för att utveckla mått och mätmetoder som kan ge bra underlag för verksamhetsstyrning och ompröva trafikhuvudmännens roll.

Efter genomgång av studier och dokument som beskriver trafikhuvudmännens verksamhet noteras att det finns flera klara skäl att studera organisationen för trafikhuvudmännen ytterligare. Tio förslag till studier exemplifieras med en gemensam forskningsfråga:

***Kan förändrade roller för trafikhuvudmän och entreprenörer leda till bättre trafik för resenärerna?***

Följande projekt föreslås indelade i erfarenhetssammanställningar och erfarenhetsutbyte (projektförslag 1, 2 och 3), fallstudier (4, 5, 6, och 7) och demonstrationsprojekt (8, 9 och 10)

1. Erfarenhetsutbyte i en aktiv dialog
2. Organisering, trafikarbete, kundnöjdhet och lönsamhet - en databasstudie
3. Uppföljning och uppsummering
4. Olika ägarformers effekt på uppföljning, kontroll och styrning
5. Fallstudie av THM med förändrade roller
6. Kollektivtrafik i storstäder
7. THM som beställarfunktion och dialogpartner
8. Mätmetod för att värdera en bra trafikhuvudman
9. Ger lagens krav på trafikhuvudmännen bättre trafik?
10. Försök med frizoner för kollektivtrafikutveckling

---

I Kommunikationsforskningsberedningens – KFB – publikationsserier redovisar forskare sina projekt. Publiceringen innebär inte att KFB tar ställning till framförda åsikter, slutsatser och resultat.

**KFB-rapporter** försäljs genom Fritzes Offentliga Publikationer, 106 47 Stockholm. Tel: 08-690 91 90, fax: 08-690 91 91, e-post: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se) internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

**Övriga KFB-publikationer** beställs och erhålls via KFB. Man kan dessutom abonnera på tidningen KFB-Kommuniké.

**KFB Reports** are sold through Fritzes', S-106 47 Stockholm.

**Other KFB publications** are ordered directly from KFB