

Koordinering i transportsektoren

– svinger pendulet tilbage?

*Seniorkonsulent Claus Hedegaard Sørensen¹ (chs@tetraplan.dk) og
Forsker Frode Longva (flo@toi.no),
Transportøkonomisk institutt,
Gaustadallén 21,
NO 0349 Oslo,
Norge.
www.toi.no*

Abstract

Efter mange år med New Public Management reformer kan der idag i transportsektoren iagttages en tendens til at koordinering tillægges mere vægt. Formålet med paperet er at analysere, hvordan den nye tendens med vægt på koordinering ser ud. Det sker ved at analysere to cases indenfor den kollektive trafik, hhv. lokal busstrafik og jernbane. Eksemplerne indenfor de to cases er primært fra Skandinavien og Storbritannien. På baggrund af casene udledes tre forskellige modeller for koordinering: a) organisatorisk koordinering, b) kontraktbaseret koordinering og c) kulturel koordinering. Koordineringsformerne kan supplere hinanden. Det drøftes endvidere i hvilket omfang og hvordan modellerne for koordinering strider mod tre vigtige kendetegn ved New Public Management: gennemsigtighed, konkurrence og opsplitning.

Nøgleord

Busstrafik, jernbanetrafik, koordinering, New Public Management, organisering, transportpolitik.

¹ Claus Hedegaard Sørensens arbejde med artiklen er lavet under ansættelse på Transportøkonomisk institutt, Oslo. Arbejdet er bl.a. finansieret af et post doc projekt bevilliget af Transportrådet/Transport- og Energiministeriet.

1. Introduktion og formål

De sidste cirka 20 år har såkaldte New Public Management (NPM) reformer præget den organisatoriske udformning af den offentlige sektor. Elementer i de reformer, der kan betragtes som inspireret af NPM er: Opsplitning af store, offentligt ejede enheder i mindre; firmatisering og privatisering; udbud og OPS; samt mål- og resultatstyring. Det er ikke mindst i transportsektoren, hvor vi – især indenfor den kollektive trafik – har set omfattende, organisatoriske ændringer. I dette paper vil vi diskutere nyere udviklingstræk i transportsektoren overfor tre centrale kendetegn ved NPM: gennemsigthed, konkurrence og opsplitning.

NPM-reformerne er tidligere blevet beskyldt for at fragmentere politik, planlægning og produktion af serviceydelser (O'Sullivan & Patel 2004, Østerud & Tranøy 2001), og rigtigt er det ihvertfald, at der med opsplitning, firmatisering, privatisering, udbud samt mål- og resultatstyring er skabt incitament, der skal få de pågældende organisationer til først og fremmest at koncentrere sig om egne mål og egen økonomi.

Fragmentering eller ej, så kan der i disse år iagttages en tendens til, at koordinering - eller samordning som vi ofte siger i transportsektoren - får øget opmærksomhed. Repræsentanter for Organisationen for Samarbejde og Udvikling (OECD) og International Transport Forum (tidligere Den Europæiske Trafikministerkonference, ECMT) har således talt om "fragmented institutions" og understreget behovet for "more linked up institutions" (Citater fra Short 2006; se også Ravlum 2003, p. III, 42 og 47; Schick, 2002). I en svensk transportplan fra foråret 2006, "Moderna transporter" advokeres for at styrke koordineringen på mange niveauer, mellem transportpolitik og regional politik, mellem forskellige aktører i den kollektive trafik, mellem forskellige transportformer, og mellem de ansvarlige for hhv. infrastruktur og operationer (Näringsdepartementet 2006, p. 19-20).

Også indenfor forskningen er den nye tendens blevet bemærket. På en konference i 2006 indenfor European Group of Public Administration var et tema netop "The coordination of public sector organizations in the era of joint-up government and marketization" (Lægneid et al 2006), og samme år var emnet også genstand for debat ved en konference om "New Public Management in the Transport Sector" organiseret af Nordisk Transportforskning (Sørensen et al. 2006).

At vi kan spore en tendens til øget opmærksomhed på koordinering betyder ikke, at der nu er tale om et radikalt brud med de sidste 20 års organisatoriske reformer. Det er næppe tilfældet, hverken indenfor eller udenfor transportsektoren. For det første har koordinering også været tematiseret i de forløbne 20 år. Men altså nu med øget vægt, efter vores vurdering. For det andet fortsættes og uddybes i mange tilfælde de NPM-inspirerede reformer.

I paperet er udgangspunktet, at der kan spores en tendens til, at koordinering får øget fokus. Forklaringerne på øget koordinering er ikke nødvendigvis ens fra land til land, eller fra sektor til sektor. Nogle forklaringer henviser som nævnt til, at mange års fragmenterende tendenser har skabt behov for koordinering. En anden forklaring er, at NPM reformerne har realiseret de målsatte effekter, så det nu er muligt at arbejde mod nye politiske mål, nemlig samordning. En tredje mulighed er, at vi har at gøre med en mode-tendens. Ligesom introduktionen af New Public Management reformer kan analyseres som en mode-tendens, så kan det også være tilfældet med tendensen til koordinering. En fjerde forklaring kan være at de studerede sektorer efter en periode med reformer er blevet mere modne og dermed parat til at håndtere koordinering, og endelig kan en femte forklaring bestå i et ændret politisk flertal, som lægger mere vægt på koordinering (Olsen 2007).

Formålet med paperet er at analysere hvordan den nye tendens med vægt på koordinering ser ud, hvilke karakteristika har den? Vi vil ikke her gå nærmere ind i at analysere om og forklare hvorfor der kan iagttages en tendens til øget fokus på koordinering.

Paperet indeholder i afsnit 2 en redegørelse for den anvendte metode. I afsnit 3 og 4 studeres to forskellige cases. I afsnit 3 fokuserer vi indenfor lokal bustrafik på koordineringen mellem bestiller, udfører og infrastrukturmyndigheden (kommunen). Fokus vil være på bustrafik i Skandinavien. I afsnit 4 er temaet koordineringen mellem infrastrukturudbydere og togoperatører i de nationale jernbanesektorer med særlig vægt på Danmark og Storbritannien. Afsnit 5 indeholder en analyse på tværs af de to cases, mens vi konkluderer i afsnit 6.

2. Metode

Der findes mange begrebspar og begrebsrækker som kan bruges til at beskrive koordinering (bl.a. Challis et al 1998; Olsen 2007; Peters 1998; Powell 1988, Sørensen & Olsen 2007). Vi vil her bruge enkelte begreber til at karakterisere den type koordinering, vi her er interesserede i. For det første sætter vi her fokus på *interorganisatorisk koordinering* (i modsætning til intraorganisatorisk), således koordinering mellem bestiller, udfører og infrastrukturmyndighed samt mellem ansvarlig for baneinfrastruktur og togoperatør. I enkelte af de initiativer til at styrke koordineringen, som vi analyserer, indgår imidlertid forslag om at sammenlægge organisationer, hvilket vil betyde at koordineringen bliver intraorganisatorisk. Det er endvidere *horisontal koordinering* (i modsætning til vertikal) vi analyserer. Det vil sige, at der ikke eksisterer et hierarki mellem de forskellige parter. I princippet er det uafhængige aktører som indgår i et ligeværdigt samarbejde. Det er i denne sammenhæng *intramodal koordinering* (til forskel fra intermodal eller tværsektoriel) vi har øje for, nemlig koordinering indenfor bustransporten og indenfor jernbanetransporten. Endelig er vi interesserede i *koordinering som strukturer* (til forskel fra processer og resultater). Strukturene sætter rammer for den måde koordineringen kan forløbe på (proces) og for det endelige output (resultat) i form af en mere eller mindre koordineret serviceydelse.

I paperet analyseres to cases. Empirien til begge cases består i dokumentanalyser og kvalitative forskningsinterviews. Empirien er indsamlet med andet mål og anden publicering for øje, men har vist sig anvendelig i denne sammenhæng. For både bus- og jernbanecasen stammer en stor del af empirien fra litteratur-scanning og dokumentanalyser gennemført i forbindelse med et arbejde om målrettet brug af konkurrenceudsætning indenfor persontransport i Europa (Longva et al 2005a og 2005b). Busafsnittet bygger endvidere på interviews og dokumenter samlet ind under en evaluering af udbud og kontraktformer i norsk bustransport (Bekken et al 2006b), og i et pågående EU-projekt omhandlende kontraktformer i europæisk lokal kollektivtransport (Van de Velde et al 2007). For så vidt angår jernbaneafsnittet er der endvidere i efteråret 2006 gennemført 11 kvalitative forskningsinterviews med 12 interviewpersoner fra transportministerier, jernbanemyndigheder, national infrastrukturholdere og de største togoperatører i de tre skandinaviske lande i forbindelse med et projekt om koordinering mellem disse aktører (Sørensen & Olsen 2007).

3. Lokal kollektiv bustrafik

Storbritannien revolutionerede produktionsvilkårene for lokal, rutegående bustrafik, da de tidligt i 1980'erne deregulerede store dele af landets busproduktion og indførte frie konkurrencevilkår. Det var imidlertid undtagelsen fra reglen, nemlig London, og deres udbud med bruttokontrakter, som skulle vise sig at danne skole for de efterfølgende reformer i andre europæiske lande. Både Danmark, ved København, og store dele af Sverige, begyndte tidligt at kopiere og videreudvikle udbudsformen fra London. I dette afsnit vil vi give en kort præsentation af, hvordan udbudsformen har udviklet sig i

Skandinavien i løbet af 1990'erne og 2000'erne. Vægten vil ligge på de senere års forsøg på nye samordningsformer.²

De første bruttoudbud som blev gennemført i Danmark, Sverige og Norge var rene produktionskontrakter, hvor myndighederne påtog sig hele indtægtsansvaret, og operatørerne konkurrerede om udgifterne (rendyrkede bruttokontrakter). Rutetilbuddet var forhåndsdefineret i udbudsvilkårene, og videre udvikling af det var myndighedernes ansvar. Den primære målsætning var knyttet til udgiftsbesparelser og private aktørers påstande om effektiv drift. Og udbudene leverede. Både København og Stockholm oplevede kraftige besparelser og effektiviseringer i løbet af de første udbudsår (Isotope 1997, Longva et al 2005a og 2005b, Maretope 2003). Og det samme skete i resten af Sverige og i Norge (Bekken et al 2006a). Skuffende resultater når det gælder passagerandele over tid, stigende kontraktpriser ved senere udbudsrunder, svag overensstemmelse mellem lovet og leveret servicekvalitet, manglende markedsinnovation og utilfredse operatører har imidlertid medført at konkurrence- og kontraktformerne har været i kontinuerlig udvikling siden den gang. Mens nogle af ændringerne kan ses på som videreudvikling af den oprindelige udbudsform, kan man argumentere for at andre ændringer repræsenterer afvigelser fra tidligere målsætninger om at etablere klare og transparente roller i produktionsprocessen. Det er særligt tre udviklingstræk vi her vil fremhæve: (i) Myndighedernes forsøg på stærkere kontrol med operatørens produktion af busservice. (ii) Nye forsøg med partnerskabsaftaler, hvor myndighed og operatør udformer kollektivtilbuddet i tættere samarbejde end tidligere. Og (iii) forsøg med trepartsaftaler hvor købsmyndighed (bestillerorgan) og operatør indgår aftaler med infrastrukturmyndigheden (vejbestyrelser og lignende).

Det første punkt berører fordeling af ansvar mellem bestillende myndighed og udøvende operatør. I bruttoudbuddets første fase var rollerne i hovedsagen som følger: Myndighederne havde ansvar for at definere den service som skulle produceres – mens operatørerne fik ansvaret for at gennemføre selve produktionen og organisere den på den billigste og bedst mulige måde. I dag ser vi flere tegn på, at dette skel mellem bestiller- og produktionsansvar er i færd med at blive blødt op. I Stockholm har man blandt andet valgt at inkludere produktionsprocessen og selskabernes arbejdsorganisering som en del af tildelingskriterierne og de efterfølgende bonusudbetalinger. Kvaliteten på operatørernes produktionsmåde måles og vurderes ved hjælp af ”objektive” kriterier a la ”balanced scoreboard”, og produktionsmåden vægtes tungt, når vinderen af udbuddet skal vælges (omkring 60% i forhold til pris). Der beregnes også bonus eller bøder som resultat af, hvordan og i hvilke retninger selskaberne ændrer virksomhedsorganisering i løbet af kontraktperioden. Et tilsvarende eksempel finder vi i det svenske länet Halland, hvor myndighed og operatør har udviklet en arbejdsgruppe som i fællesskab skal gennemgå og foreslå, hvordan operatøren bedst muligt kan organisere sin daglige virksomhed, blandt andet gennem aktiv brug af ”balanced scoreboard” i hele kontraktperioden. Både Stockholm og Halland er således eksempler på, at myndighederne ikke bare tilegner sig definitionsmagt og kontrol over, hvilken service, som skal leveres – men også over, hvordan den daglige produktion skal organiseres. Organiseringen af busproduktionen i Halland er dog begrænset til et samarbejde i løbet af kontraktperioden, og ikke indlejret som en central del af vinderkriterierne i udbudskonkurrencen.

Det andet punkt følger på mange måder i forlængelsen af det første. Mens det første punkt berørte, hvordan myndigheder ønsker igen at overtage noget af kontrollen med, hvordan tjenesterne bliver produceret, drejer det andet punkt sig om, hvordan de som producerer tjenesterne får øget kontrol

² Gennemgangen vil koncentrere sig om skandinaviske udviklingstræk, da Sverige, Danmark (ved København) og dele af Norge var tidligt ude med at indføre bruttoudbud i lokal bustransport. Denne udbudsform bliver derfor ofte benævnt som den ”skandinaviske” købsmodel i internationale sammenligninger (Van de Velde 2004).

over, hvordan tjenesterne faktisk bliver defineret. Også her kan Halland stå som et første eksempel. I Halland er det rene bruttoudbud blevet forladt til fordel for bruttokontrakter, hvor operatørerne beholder indtil 25 procent af passagerindtægterne. Myndighederne har i tillæg givet operatørerne betydelig handlefrihed når det gælder rutetilbuddet, og på den måde afgivet megen direkte kontrol med og styring over, hvordan tilbuddet udvikler sig i kontraktperioden. Til gengæld indgår parterne i et aktivt samarbejde på basis af såkaldte relationskontrakter/partnerskabsaftaler. Det indebærer oprettelse af en række aftalebaserede mødearenaer og løbende arbejdsgrupper på områder som ruteudvikling, økonomi, markedsføring, løbende drift, trafikplanlægning, materiel og virksomhedsstyring. Alle grupperne har deltagere fra begge parter, og er forpligtet til løbende at afrapportere resultater til ledelsesgruppen. Ansvar for ruteudvikling og definition af servicetilbuddet er således ikke overdraget til operatøren alene, men til samarbejdsgrupper, hvor begge parter er aktive medlemmer. Den samme udvikling ser vi tegn på i København, hvor man de senere år har indledt forsøg med incentivaftaler og større muligheder for operatørerne til at påvirke rutetilbuddet. Samtidig har man udtrykt klare ønsker om at opnå et tættere samarbejde mellem operatør og myndighed gennem udvikling af såkaldte partnerskabsaftaler, og har også igangsat enkelte forsøg (HUR 2004, Sloth 2003). De samme tendenser finder vi i Norge, og specielt i fylket Vestfold. Her er en større del af tilskuddene til operatørerne gjort variable i forhold til passagerindtægterne, og der er etableret nye samarbejdsfora, hvor ruteudviklingen foregår i fællesskab (Bekken et al 2006b).

Mens de to første punkter på forskellig måde vedrører fordeling af ansvar mellem bestiller og udfører, vedrører det sidste punkt de to parters forhold til infrastrukturansvarlige myndigheder. Manglende samordning mellem bestiller, udfører og myndigheder med ansvar for infrastruktur er ikke en ny problemstilling indenfor kollektivtransport. Den kan da heller ikke siges særligt at være knyttet til NPM-reformer i sektoren. Det er ikke desto mindre en interessant pointe, at udfordringer knyttet til samordning af de tre parters aktiviteter også kan søges løst indenfor et klassisk NPM-inspireret virkemiddel som kontraktstyring. I Helsingborg i Sverige indgik man for to år siden en unik partnerskabsaftale mellem operatører, den kollektive myndighed på regionalt niveau og kommunale myndigheder med ansvar for infrastruktur. Det er en aftale, hvor Trafikhuvudmanden i Skåne (bestillerorganet i regionen), operatørerne i Helsingborg og kommunale myndigheder i byen har oprettet en trepartsaftale om investeringer i infrastruktur, vognmateriel og tilbudsudvikling iøvrigt (Longva et al 2005a og 2005b). Baggrunden for aftalen var, at den klassiske udbudsform havde vist sig utilstrækkelig til at aktivere alle parter til et fælles løft for den kollektive trafik: Mens bruttoudbuddet passiviserede operatøren, skete det samme med kommunale myndigheder ved nettoudbuddet. Aftalen er imidlertid for ung til at have gennemgået nogen evaluering endnu.

Det kan iøvrigt nævnes, at mulighederne for kvalitetskontrakter ("Quality contracts"/"Quality partnerships") i busproduktionen i Storbritannien (udenfor London) indebærer noget af det samme: forsøg på tættere kobling mellem myndigheder med ansvar for infrastruktur/vej og operatører med ansvar for ruteproduktion. I Storbritannien sker dette imidlertid udenfor et offentligt købsregime.

I bruttoudbuddets tidlige æra var et af formålene at opnå et klarere skel og en klarere fordeling af roller mellem indkøb/planlægning og produktion. Gennemgangen ovenfor viser, hvordan erfaringer med bruttoudbud over tid har afdækket visse svagheder ved den konkurrenceform og har ført til et stærkere fokus på operatørernes incentiver til at orientere sig mod kunderne. Samtidig har øgede indtægtsincentiver og handlefrihed for operatørerne givet øget opmærksomhed mod nye former for samordning og tættere koblinger mellem operatører og myndigheder. Eksemplerne ovenfor peger på sammenkoblinger langs flere dimensioner:

- Mellem bestiller af bustjenester og produktionsprocessen; fx ved brug af ”balanced scoreboard” i Stockholm og Halland, og via samarbejdsgrupper vedrørende virksomhedsudvikling i Halland.
- Mellem ruteplanlægning og ruteproduktion i form af formelle relationskontrakter eller selvstændige samarbejdsarenaer, hvor parterne samarbejder om ruteudviklingen; fx. Halland i Sverige og Vestfold i Norge, og forsøg med dette i København.
- Mellem planlægning, produktion og infrastrukturforvaltning; fx partnerskabsaftalen i Helsingborg.

4. Jernbane

Hvor vi indenfor den kollektive busstrafik særligt satte fokus på koordinering mellem bestiller og udfører og infrastrukturmyndigheder, vil vi indenfor jernbanesektoren særligt sætte fokus på koordineringen mellem infrastrukturmyndigheder og togoperatører. Denne vertikale opdeling mellem skinner og tog er ofte blevet karakteriseret som en opdeling der i særlig grad udfordrer koordineringen i jernbanesektoren (Longva et al 2005, p. 59; Pfund 2002; Sørensen 2005). Det bekræftes også i næsten alle de interviews som i efteråret 2006 er gennemført i de tre skandinaviske lande. Interviewpersonerne begrundet det enten med henvisning til tekniske karakteristika eller med henvisning til en historie med én organisation ansvarlig for både infrastruktur og tog.

Opdelingen i infrastruktur og tog har sin baggrund i et EU direktiv (Direktiv 1991), som dog kun kræver regnskabsmæssig adskillelse mellem infrastruktur og tog. Opdelingen betragtes som en forudsætning for at indføre konkurrence mellem togoperatørerne, og dermed skabe en mere effektiv transportsektor. Imidlertid har opdelingen aldrig været total i de skandinaviske lande. Fx. ejer det norske Flytoget både skinner og tog. Ligeledes driver A-Train AB både skinner og tog på Arlanda Expressen i Stockholm. Det samme er tilfældet med metroen i København og i hovedsagen med de danske såkaldte privatbaner. Umiddelbart efter opdelingen i infrastruktur og tog eksisterede i både Danmark og Norge et udvalg, hvor infrastrukturholder og operatører kunne mødes i fællesskab. Men på grund af konkurrencen mellem operatørerne er disse møder senere ophørt (Pfund 2002: 87).

I Danmark har vi særligt forkuseret på relationen mellem Banedanmark og DSB. Siden opdelingen i 1997 har forholdet mellem de to vigtige aktører i jernbanesektoren ikke været det bedste. En interviewperson betegner det som ”en hård skilsmisse”, og siger, at ”der var en årrække hvor der var stor grænsestrid, hvis man kan sige det sådan”, og en anden taler om at, ”det er gået rigtig skidt den skilsmisse, og det vil sige, at vi har skændtes i en meget, meget lang periode”.

Det er på den baggrund, at nye udtalelser og initiativer skal ses. Den administrerende direktør i Banedanmark understreger således, at ”i sidste ende så er der én jernbane. Vi har ikke det fulde ansvar, men vi har en del af det. Vi har valgt at se os selv som en del af den der samlede sektor. Og det betyder jo, at vi siger, vi gør det til en dyd ikke at sub-optimere, hvilket kontrakterne jo et eller andet sted ellers kan lede frem til”. En afdelingschef i DSB taler tilsvarende om ”gensidig tillid”, ”en fælles erkendelse af at det altså er bedst at arbejde ordentligt sammen”, og betegner indstillingen i Banedanmarks ledelse, som en chance DSB må gribe, og ”så prøver vi at få det til at fungere”.

Et konkret fysisk udtryk for tendensen til øget koordinering er et nyt fælles driftscenter for togdrift, som i slutningen af 2006 blev åbnet i Danmark. Driftscenteret er et samarbejde mellem Banedanmark, DSB, Railion og Arriva. DSB’s administrerende direktør understregede i forbindelse med åbningen hvordan det nye driftscenter hang sammen med den vertikale opdeling: ”Adskillelsen af tog og bane har betydet, at vi i en lang periode har arbejdet for meget hver for sig. Vi må erkende, at togtrafikken er en logistisk kompliceret størrelse, hvor man ikke må skille processerne ad. Igennem to

år har vi derfor sammen med Banedanmark sat scenen for et tæt og konstruktivt samarbejde, som i årene fremover vi give os alle mere tilfredse kunder" (Banedanmark 2006).

Også et socialdemokratisk forslag til folketingsbeslutning er i denne sammenhæng bemærkelsesværdigt. Forslaget, som har til formål at forbedre jernbanenettet indeholder et enkelt element af mere organisatorisk karakter. Således foreslås det, at der "[p]å S-togsområdet gennemføres integration af de relevante dele af Banedanmark og DSB S-tog a/s således, at funktionerne operatør og fornyelse/vedligehold placeres i en og samme virksomhed". Forslaget har til formål at "undgå konflikter og inoptimale, høje transaktionsomkostninger". Baggrunden er, at det ikke påtænkes at udsætte netop S-togsområdet for konkurrence, hvorfor der ikke er grundlag for opdelingen. Men forslagsstillerne bemærker samtidig, at også jernbanevirksomheder hvor skinner og tog er integreret kan konkurrenceudsættes (Folketinget 2006).³

I Storbritannien indeholder regeringens hvidbog fra 2004, *The Future of Rail*, analyser og forslag med fokus på at styrke koordineringen mellem skinner og tog. I hvidbogen betegner regeringen den hidtidige struktur som præget af "complex and adversarial relationships between the different parts of the industry". Ministeriet taler også om at "play games" og "hide behind contracts", og det fremgår, at det ikke mindst er samarbejdet mellem den infrastrukturansvarlige Network Rail og de enkelte togoperatører, som regeringen tænker på (Department for Transport 2004, citat afsnit 4.2.9; 4.3.31). I *The Future of Rail* er hensigten at opnå "more efficient working between Network Rail and the train companies at the front line, bringing track and train closer together operationally" (Department for Transport: Executive summary).

I *The Future of Rail* består virkemidlerne for at styrke den vertikale koordinering af to tiltag (Department for Transport 2004: afsnit 4.3.2; 4.3.29; 4.3.32)

* Roller og ansvar for parterne i jernbanesektoren skal afklares via nye lokale aftaler, og incentiver i aftalerne skal bringes i overensstemmelse hermed.

* Antallet af koncessioner skal reduceres, og de skal bringes i overensstemmelse med Network Rails regionale struktur.

Endvidere har Network Rail og togoperatører introduceret "integrerede kontrolcentre", som opereres i fællesskab mellem parterne. Behov for samarbejde mellem Network Rail og togoperatørerne understreges i øvrigt overalt i Network Rails Business plan for 2007 (Network Rail 2007).

En egentlig organisatorisk integration mellem skinner og tog afvises af regeringen med det argument at de samme skinner anvendes til både gods- og passagertransport, og i passagertransporten er der både tale om intercitytrafik og lokal trafik (Departement for Transport: afsnit 4.2.4).

Det britiske konservative oppositionsparti er gået et skridt længere i bestræbelserne på vertikal integration. Udviklingen i partiet har stået på over en årrække på trods af, at det var en tidligere konservativ regering som i 1993 fik vedtaget lovgivning om opdelingen af det tidligere British Rail i forskellige togoperatører og en infrastrukturejer (Longva et al 2005b: 46-55; Wolmar 2001).

³ Det kan bemærkes, at Henrik Hassenkam, som er tidligere administrerende direktør i DSB og tidligere konstitueret direktør i Banedanmark har argumenteret for at slå DSB og Banedanmark sammen. I et foredrag i efteråret 2006 sagde han således: "As to the separation of DSB and RNDK [Railnet Denmark = Banedanmark] I consider it a necessary mistake, which I hope we do not have to wait too many years to be corrected" (Hassenkam 2006). Det er imidlertid ikke nyt, at Hassenkam lancerer dette synspunkt. Allerede som administrerende direktør nævnte han, at DSB burde fusionere med eller opkøbe Banedanmark, fordi der var tale om en "så vigtig underleverandør, at enhver virksomhedsleder ville forsøge at få større indflydelse på den leverance enten ved fusion eller ved direkte køb" (Jyllands-Posten, 2000).

I dag lyder der imidlertid andre toner fra de britiske konservative. Den aktuelle skyggeminister for transport, Chris Grayling, finder idag, at "the complete separation of track and train into separate businesses of the time of privatisation was not right for our railways. [...] Too many people and organisations are now involved in getting things done – so nothing happens. [...] As a result, the industry lacks clarity about who is in charge and accountable for decisions". På den baggrund ønsker de konservative "a much greater degree of integration between track and train". Hvordan en vertikal integration skal se ud er endnu ikke fastlagt, men det må forstås sådan, at de konservative ønsker en mere omfattende integration end det, som den eksisterende Labour-regering foreslog i "The Future of Rail". Partiet forestiller sig ikke en reprivatisering af jernbanenettet, men integrerede jernbanevirksomheder, som "work under franchise or similar arrangements rather than actually own the network" (Conservative Party 2006 og 2007, Grant 2006).

I Sverige er der gennemført forsøg med kontraktbaserede aftaler mellem infrastrukturholder (Banverket) og de enkelte operatører. Aftalernes mål er at forbedre rettidighed og samordning (Longva et al 2005b: 84). På ledelsesniveau mødes Banverket og SJ tre-fire gange om året.

I Holland har infrastrukturholderen (ProRail), operatørerne (NS og Railion) samt ministeriet sammen udviklet en vision de oversat til dansk kalder "Brug og Benyt". Det har også medført, at de ikke fremlægger konkurrerende planer om jernbanens fremtid. Der er endvidere indført kvartalsvise møder mellem direktørerne for ProRail, NS og Railion. En observatør betegner udviklingen i Holland som udtryk for et "shift from a dogmatic split between infrastructure management and train operations [...] towards a more cooperative approach" (Longva et al 2005a: 59 og 2005b: 55-70, citat 2005b: 63).

5. Analyse

Hvordan kan vi karakterisere tendenserne til øget koordinering? Det må understreges, at vi her analyserer både på gennemførte tiltag og på tiltag som endnu kun foreligger som forslag. For ikke-gennemførte tiltag foreligger naturligvis en mulighed for, at der blot er tale om ren symbolpolitik, hvor hensigten ikke er implementering. Sådan symbolpolitik kan betragtes som uinteressant for analysen i paperet. Her vil vi imidlertid lægge til grund at alle forslag er alvorligt ment.

På tværs af de to sektorer og de forskellige lande som analyseres ser vi tre forskellige modeller for koordinering. Modellerne er ikke gensidigt udelukkende, men kan med fordel kombineres. Vi vil betegne dem som:

- Organisatorisk koordinering
- Kontraktbaseret koordinering, og
- Kultur koordinering.

Organisatorisk koordinering er kendetegnet ved at der ændres på organisatoriske strukturer eller nye organisatoriske strukturer etableres, og vil oftest udtrykke det stærkeste ønske om koordinering, omend øget koordinering ikke behøver bliver resultatet. Organisatorisk koordinering kan igen opdeles i tre former. Det kan foregå via (1) Sammenlægning af (dele af) eksisterende organisationer. Forslaget kan genkendes i de danske socialdemokraters forslag om at fusionere dele af Banedanmark med DSB S-tog A/S. Sammenlægning af togoperatører med (dele af) Network Rail er sandsynligvis også den løsning, som de britiske Konservative vil pege på. Organisatorisk koordinering kan også foregå (2) ved at etablere nye samarbejdsorganisationer, altså en ny enhed ved siden af de eksisterende. I sin stærke form er dette tilfældet med det nye driftscenter, som Banedanmark, DSB, Arriva og Railion åbnede i slutningen af 2006 i Danmark, men det kan også findes i en svagere form, som eksemplet med etableringen af selvstændige, kontinuerlige samarbejdsenheder ved busproduktionen i Halland, Sverige. Endelig kan organisatorisk koordinering ske (3) ved at tilpasse strukturen i eksisterende

organisationer, så de får lettere ved at koordinere med en eller flere andre organisationer. Det er tilfældet, når det britiske Department for Transport foreslår eksisterende koncessioner ændret så de bringes i overensstemmelse med Network Rails regionale struktur. Derved bliver togoperatørernes enheder organisatorisk tilpasset infrastrukturforvalterens organisation.

Kontraktbaseret koordinering kommer til udtryk når de lokale togoperatører og Network Rails regioner skal indgå incentivbaserede kontrakter om roller og ansvar. Stockholm, Halland og Helsingborg repræsenterer eksempler fra bussektoren. Kontrakter optræder overalt i den kollektive trafik, så det må understreges, at det vi her betegner som kontraktbaseret koordinering drejer sig om *øget* koordinering – altså mere end sædvanligvis - som tilvejebringes via kontrakter. I paperet har vi lagt vægt på, hvordan en sådan kontraktbaseret koordinering kan udvides, så den også omhandler, hvordan bestiller får indfyldelse på operatørens organisering af sin virksomhed, hvordan operatører får indfyldelse på definition af tjenesterne, og hvordan det hele samordnes også med infrastrukturmyndigheder. Der er tale om en tættere kobling mellem bestiller og udfører, end det som var almindeligt i udbudenes første tid.

Kulturel koordinering er den betegnelse vi vil anvende for tiltag, som har til formål at ændre forståelser i de pågældende organisationer uden samtidig at ændre på organisatoriske eller kontraktlige relationer. Kulturel koordinering er tilfældet, når ledelserne i Banedanmark og DSB vil gøre en ”dyd” ud af ikke at suboptimere, og når de taler om ”gensidig tillid” og ”fælles erkendelse”. Hvis man i organisationerne skaber en opfattelse af, at der skal arbejdes for hele sektoren og ikke den enkelte virksomhed, så vil det være udtryk for det vi kalder kulturel koordinering. Ledelsespersoner fra både Banedanmark og DSB gav i interviews udtryk for, at samarbejdet var lettere fordi de kendte hinanden fra tidligere og derfor havde tillid til hinanden. Udvekslingsaftaler og ansættelsespolitik som aktivt stræber mod at forbedre koordinering på denne måde vil være udtryk for kulturel koordinering.

Disse tre koordineringsformer er på ingen måde gensidigt udelukkende. Ofte vil ændringsprocesser indeholde elementer af alle på én gang. Forsøg med samarbejdsgrupper og partnerskabsaftaler i lokal kollektiv bustrafik indeholder eksempelvis både elementer af organisatorisk koordinering (etableringen af selvstændige samarbejdsenheder), kontraktbaseret koordinering (oprettelsen af incentivaftaler vedrørende ansvar og roller), samt kulturel koordinering, hvor man gennem tæt samarbejde netop ønsker at opnå fælles forståelse for mål og virkemidler i den kollektive bustrafik og at opnå tillid til den anden part. Eller sagt på en anden måde: Enhver form for koordinering indeholder et element af tillid, hvis den skal fungere efter hensigten (Longva & Osland 2006). Hvilken koordineringsform som er tillagt størst vægt og har mest betydning vil imidlertid kunne variere⁴.

Det er heller ikke sådan, at alle koordineringsformer kan siges at præsentere et brud med NPM-reformerne. Vi har her defineret NPM-reformerne ud fra tre central kendetegn: gennemsigtighed, konkurrence og opsplitting. Før vi går videre vil vi dvæle en smule ved spørgsmålet om betingelser for konkurrence. I litteraturen forudsætter effektiv konkurrence bl.a., at forskellige operatører, der ønsker at byde på et arbejde, har symmetrisk information. Effektiv konkurrence kræver altså at den eksisterende operatør ikke har store informationsfordele. (Fearnley et al 2007). Uformelle relationer og tillid som den eksisterende operatør måtte have opbygget til myndigheder og andre parter i sektoren kan også betragtes som den eksisterende operatørs fordele, som giver grundlag for asymmetrisk information de forskellige operatører imellem.

⁴ Et sådant ”tillidselement” vil formentlig være svagere jo kortere og mere fuldstændigt udbudskontrakter er udformet, og tillidselementet vil være stærkere jo længere og jo mere ufuldstændige kontrakter er.

En eventuel sammenlægning af infrastruktur og drift indenfor jernbane, vil ikke nødvendigvis reducere muligheder for konkurrence, hvis operatørerne fremover skal konkurrere om ansvaret både for infrastruktur og drift. En sammenlægning *kan* imidlertid reducere gennemsigtighed, da det alt andet lige vil være vanskeligere for myndigheder og borgere at gennemskue beslutninger og anvendelser af midler i store organisationer end i mindre. Organisatorisk koordinering ved etablering af samarbejdsorganer i forkant af en konkurrenceudsættelse vil kunne tænkes at modvirke konkurrence, hvis potentielle nye aktører stilles dårligere ved ikke at være med i samarbejdet.

Kontraktbaseret koordinering, både ved udvikling af incentiver indenfor jernbane og i lokal bustransport, måling af virksomhedsorganisering i Stockholm og trepartsaftalerne i Helsingborg må tolkes som videreudvikling af NPM, idet mål- og resultatstyring udvides til at gælde nye og flere forhold i kollektivtransporten. I sig selv vil det derfor heller ikke præsentere mindre konkurrence eller gennemsigtighed i koordineringsprocessen.

Mens kontraktbaseret og organisatorisk koordinering altså ikke nødvendigvis står i modsætning til kravene om gennemsigtighed og konkurrence, vil etablering af mødearenaer og samarbejde med nødvendighed involvere en vis uformel relation, som kan gøre kompetance- og rollefordelingen mere uoverskuelig for alternative operatører ved et senere udbud, og dermed skabe asymmetrisk information. Dette vil åbenbart være centrale elementer ved den kulturelle koordineringen, men vil også være elementer, som kan gøre sig mere eller mindre gældende ved organisatorisk koordinering. Brud med enkelte centrale elementer af NPM, som opsplitting, kan altså stride mod andre centrale elementer som konkurrence.

Samtidig vil reduceret koordinering i én dimension kunne muliggøre øget koordinering i en anden dimension, og vice versa. Både i Sverige og Holland er eksempelvis bus-tog samarbejdet blevet styrket, fordi samme operatør kan levere begge transportformer og fordi regionale købsenheder varetager indkøb af begge dele. Regionale købsenheder for både bus og tog havde ikke været muligt uden opsplitting af de nationale jernbaneselskaber i begge landene.

6. Konklusioner

Udgangspunktet for dette paper er, at der indenfor transportsektoren kan iagttages en ny tendens til øget fokus på koordinering. Formålet med paperet er at analysere, hvordan denne tendens ser ud, med andre ord hvilke karakteristika den har. Vi har illustreret dette med to cases, henholdsvis lokal, kollektiv bustrafik i Skandinavien og den nationale jernbanesektor i Danmark og Storbritannien.

Det må understreges, at der indenfor casene er tale om eksempler på tiltag og ideer til at styrke koordinering. Der er altså ikke tale om en massiv og entydig udvikling, men om en tendens som muligvis vil vokse sig stærkere og større i de kommende år.

Vi karakteriserer i paperet de forskellige tiltag og ideer som hhv. organisatorisk, kontraktbaseret og kulturel koordinering. Disse former for koordinering må forstås som idealtyper, som sjældent eksisterer i ren form, men derimod formentlig altid vil sameksistere i kombinationer. Hvilken koordineringsform som er tillagt størst vægt og har mest betydning vil imidlertid variere. Det kan bemærkes at det i vores eksempler kun er i jernbanesektoren, at den form for organisatorisk koordinering, som drejer sig om sammenlægning af (dele af) eksisterende organisationer er foreslået. Hverken i Danmark eller i Storbritannien er forslagene blevet gennemført.

Kontraktbaseret koordinering vurderes ikke at antaste NPM-kendetegn som konkurrence og gennemsigtighed. Organisatorisk koordinering i form af sammenlægning behøver ikke reducere muligheden for konkurrence, mens det kan reducere gennemsigtighed. Organisatorisk koordinering i form af nye samarbejdsorganer kan stille nye konkurrenter i et senere udbud ringere. Det gælder også for kulturel koordinering. Nogle typer tiltag og ideer til at styrke koordinering ser altså ikke ud til at stride mod de elementer af NPM, som vi her har valgt at se på, mens andre tiltag og ideer kan være i modstrid.

Den nye tendens kan betragtes som en U-bevægelse, hvor lokal kollektiv busstrafik og jernbanesektoren før gennemførelsen af de organisatoriske reformer var kendetegnet ved organisatorisk integrerede virksomheder. Via reformer har man opsplittet disse virksomheder, og man har tilstræbt konkurrence og gennemsigtighed. Og der kan nu iagttages ikke en tilbagevenden til tidligere tiders regime, men derimod nogle andre former for koordinering, som vi her i paperet har forsøgt at karakterisere.

Referencer

- * Banedanmark (2006): "Nyt driftscenter skal give forbedret togdrift i Danmark". Pressemeldelse fra Banedanmark. 06.12.2006. Kan downloades fra <http://www.bane.dk/visNyhed.asp?artikelID=4636>, 01.05.2007.
- * Bekken, J.T., F. Longva, N. Fearnley, og O. Osland (2006a): "Competitive tendering in Norwegian public transport", in *European Transport*, 2006.
- * Bekken, J.T., F. Longva, N. Fearnley, E. Frøysadal og O. Osland (2006b): *Kjøps- og kontraktformen i lokal rutebiltransport*. TØI-rapport 819. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- * Challis, L., Fuller, S., Henwood, M., Klein, R., Plowden, W., Webb, A., Whittingham, P. & Wistow, G. (1988): *Joint approaches to social policy: rationality and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- * Conservative Party (2006): "Getting around – Britain's great frustration". Kan downloades fra <http://www.conservatives.com/pdf/gettingaround.pdf>, 23.05.2007.
- * Conservative Party (2007): "Chris Grayling: A New approach to Britain's Railways. Speech". Kan downloades fra http://www.conservatives.com/popups/print.cfm?obj_id=135428&type=print, 02.05.2007.
- * Department for Transport (2004): *The Future of Rail. White Paper*. Kan downloades fra <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/whitepapers/rail/>, 02.05.2007.
- * Direktiv 91/440 EØF (1991): "Rådets direktiv af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner".
- * Fearnley, N., Osland, O., Bekken, J.-T., Longva, F. & Leiren, M.D. (2007): "Well-functioning competition? Evidence of competitive situations and their implications in three different passenger transport sectors". Paper for the World Conference on Transport Research, 24.-28. juni 2007, Berkeley, California.
- * Folketinget: "B14 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om en forstærket indsats for forbedring af jernbanenettet". Kan downloades fra <http://www.ft.dk/?/samling/20061/MENU/00000002.htm>, 01.05.2007.
- * Grant, S. (2006): "Should we reintegrate the railway? I *Modern Railways*, september.
- * Hassenkam, H. (2006): "Experiences from restructuring the Danish Railway Sector". Præsentation på konferencen "New Public Management in the Transport Sector", Nordisk Transportforskning, Oslo, 4.-5. september 2006. Kan downloades fra <http://www.ntf-research.org>, 01.05.2007.

- Jyllands-Posten (2000): "DSB parat til at købe Banestyrelsen", 13.12.2000.
- * HUR (2004): *Tæt på hinanden. Årsberetning 2003*. København: Hovedstadsområdet's Utviklingsråd (HUR).
- * Isotope (1997): *Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe*. Final report. European Commission 1997.
- * Longva, F. og O. Osland (2006): "Organizing trust". In Henscer et al, (ed.): *Competition and organization of public transport*. Lisboa: Symposium fra Thredbo.
- * Longva, F., Osland, O., Lian, J.I., Sørensen, C.H. og van de Velde, D. (2005a): *Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart*. TØI rapport 787/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- * Longva, F. Lian, J.I., van de Velde, D., Sørensen, C.H., Osland, O., Eriksen, K.S. g Fearnley, N. (2005b): *Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester*. TØI rapport 787a/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- * Lægroid, P. , Jann, W. og Verhoes, K. (2006): "The coordination of public sector organizations in the era of joint-up government and marketization". Conference on the European Group of Public Administration, 6.-9. september 2006. Milano. Kan downloades fra <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/milan/paper/CallforPapers2006.pdf>, 01.05.2007.
- * Maretope (2003), *Managing and assessing Regulatory Evolution in local public transport Operations in Europe*. Handbook European Commission 2003.
- * Network Rail (2007): *Business Plan 2007. Delivering for you*. Kan downloades fra <http://www.networkrail.co.uk/aspx/3085.aspx>, 23.05.2007.
- * Näringsdepartementet (2006): *Regeringens proposition 2005/06:160. Moderna transporter*. Kan downloades fra <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/60777>, 01.05.2007.
- * O'Sullivan, P.J. og Patel, T. (2004): "Fragmentation in transport operations and the case for system integrity". I *Transport Policy*, vol 11, no 3.
- * Olsen, S.J. (2007): "NPM and Coordination". I *International Review of Administrative Sciences*, vol 73, nr. 3, 2007 (under udgivelse).
- * Peters, B.G. (1988): "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination". I *Public Administration*, vol. 76, no. 2, pp. 295-311.
- * Pfund, C. (2002): *Separation Philosophy of the European Union – Blessing or Curse? A contribution to the theme of separation of infrastructure from operations*. Bern: LITRA.
- * Powell, W.W. (1990): "Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization". I *Research in organizational behaviour*, vol. 12, no. 2, pp. 295-336.
- * Ravlum I.A. (2003): *Styring og koordinering i den reformerte staten*. TØI rapport 667. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- * Schick, A. (2002): "Agencies in Search of Principles". I OECD (red.): *Distributed Public Governance: Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD.
- * Short, J. (2006): "The Next Big Idea?". Præsentation på konferencen "New Public Management in the Transport Sector", Nordisk Transportforskning, Oslo, 4.-5. september 2006. Kan downloades fra <http://www.ntf-research.org>, 20.11.2006.
- * Sloth, J. (2003): "Competition in Copenhagen". Paper presentert på *UITP conference on contractual relationships between Authorities and Operators*. I Wien, 24-26. februar 2003.
- * Sørensen, C.H. (2005): "New Conditions for Decision-making and Coordination in Transport? Corporatisation and Division in the Danish Railway Sector". I Thomsen, T.U, Nielsen, L.D. og Gudmundsson, H. (red): *Social Perspectives on Mobility*. Aldershot: Ashgate.

- * Sørensen, C.H., Gravesen, R., Lyk-Jensen, V.S. og Leviakängas, P. (2006): "Summary of NTF Conference 4-5 September 2006 New Public Management in the Transport Sector". Kan downloades fra <http://www.ntf-research.org>, 01.05.2007.
- * Sørensen, C.H. & Olsen, S.J. (2007): "New Public Management and Governmental Coordination in the Scandinavian Railway Sector". Paper for the World Conference on Transport Research, 24.-28. juni 2007, Berkeley, California.
- * Tranøy, B.S. & Østerud, Ø. (2001): "En fragmentert stat?" I Tranøy, B.S., Østerud, Ø. (red): *Den fragmenterte staten – reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- * Van de Velde, D. et al (2007), *Contracting in urban public transport*. Rapport for EU-kommisjonen, under publisering.
- * Van de Velde, D. (2004): *Reference framework for analyzing targeted competitive tendering in public transport*. TØI-rapport 730/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- * Wolmar, C. (2001): *Broken Rails. How Privatisation Wrecked Britain's Railways*. London: Aurum Press Limited.