

Technical University of Denmark



Bustrafik, bæredygtig transport og New public Mangement

Sørensen, Claus Hedegaard; Gudmundsson, Henrik; Bergström, Tomas; Khan, Jamil

Published in:
Dansk Vejtidskrift

Publication date:
2008

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link back to DTU Orbit](#)

Citation (APA):
Sørensen, C. H., Gudmundsson, H., Bergström, T., & Khan, J. (2008). Bustrafik, bæredygtig transport og New public Mangement. Dansk Vejtidskrift, (10), 26-28.

DTU Library

Technical Information Center of Denmark

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bustrafik,

bæredygtig transport og New Public Management

Bæredygtig transport handler blandt andet om at fremme bustrafikken som alternativ til bilen og at gøre busserne mere miljøvenlige. I både Manchester og Stockholm har New Public Management reformer ændret organiseringen af bussektoren. Reformerne skaber vidt forskellige vilkår for bæredygtig transport.



Af Claus Hedegaard Sørensen,
TetraPlan
chs@tetraplan.dk



Tomas Bergström,
Lund Universitet, Sverige
Tomas.Bergstrom@svet.lu.se



Henrik Gudmundsson,
DTU Transport
hgu@transport.dtu.dk



Jamil Khan,
Lund Universitet, Sverige
jamil.khan@miljo.lth.se

Indledning

Bæredygtig transport er blevet en overskrift for transportpolitik og transportplanlægning over hele verden. Der er mange forskellige definitioner og fortolkninger af bæredygtig transport, men det forbindes normalt med bestræbelser på at reducere miljøbelastning og energiforbrug fra transportsektoren bl.a. ved at fremme alternativer til personbilen. Kollektiv bustrafik er vigtigt i den sammenhæng, bl.a. fordi den udgør et alternativ, og fordi bustrafikkens køretøjer og brændstoffer i sig selv kan blive mere miljøvenlige ved hjælp af renere teknologi.

Ét er at definere bæredygtig transport, noget andet at implementere det. Vi antager i denne artikel, at mulighederne for at overflytte bilister til den kollektive trafik og mulighederne for at anvende renere teknologi afhænger af, hvordan den kollektive bustrafik er organiseret. Med "organisering" tænker vi på introduktionen af såkaldte New Public Management reformer (NPM), som bl.a. omhandler opdeling af tidligere integrerede kollektive trafiksselskaber med in-house produktion; firmatisering og privatisering af operatører; samt kommerciali-

sering og udbud af trafikken. Sådanne reformer i bustrafikken er gennemført i mange lande (Om NPM i transportsektoren se evt. Sørensen et al 2006).

For at undersøge, hvilken rolle disse reformer spiller for bæredygtig transport, har vi gennemført case studier af den kollektive bustrafik i den svenske hovedstad Stockholm og i den engelske by Manchester. Både i Stockholm og Manchester var den kollektive bustrafik tidligere organiseret som et offentligt monopol, hvor et trafiksselskab varetog både planlægning og stort set al afvikling af bustrafikken via in-house produktion. I Sverige og England er der siden gennemført meget forskellige NPM reformer i bussektoren. Sammenlignet med det øvrige Europa er reformerne i England (udenfor London) meget radikale. I begge lande er der samtidig politiske målsætninger om at øge bustrafikken på bekostning af biltrafikken. Formålet med artiklen er at svare på spørgsmålet: Hvilke vilkår skaber NPM reformer i henholdsvis Manchester og Stockholm for at varetage miljøhensyn via den kollektive bustrafik? (Reformerne i den kollektive bustrafik har været genstand

for mange analyser (fx Longva et al 2005), men sjældent med miljøkonsekvenser som genstandsfelt. Det er i det hele taget relativt udsædvanligt at analysere New Public Management reformers betydning for varetagelse af miljøhensyn).

Den empiriske baggrund for artiklen er litteratur og policy-dokumenter samt en stribe kvalitative interviews med politikere og repræsentanter for trafiksselskaber og busoperatører i de to byer. Analyserne er mere udførligt af rapporteret i Bergström & Khan 2008 samt i Sørensen & Gudmundsson 2008.

England og Greater Manchester

I England (med undtagelse af London) introducerede den konservative Thatcher-regering i 1985 en radikal ny struktur for bussektoren. Med reformen blev buskørslen adskilt fra trafiksselskaberne, og senere solgt til private operatører. Det blev endvidere muligt for alle og enhver at udføre kollektiv busservice, hvor som helst de ønsker, hvis blot de har en operatørlicens, og overholder forskellige sikkerhedsbestemmelser. De lokale myndigheder har kun tilladelse til at

udbyde og subsidiere socialt nødvendig bus-service.

Konsekvensen er, at den overvejende del af bustrafikken i England består af det som kaldes kommerciel busstrafik, hvor operatørerne selv bestemmer hvor, hvornår og til hvilken pris de vil køre. Mens en mindre del består af udbudt og subsidieret trafik, som vi kender det bl.a. fra Sverige. I Greater Manchester står den kommercielle busstrafik således for 82% af de kørte køretøjskilometer, mens den trafik, som udbydes af trafiksselskabet (Greater Manchester Passenger Transport Executive, GMPTE), står for 18%. Der er mange forskellige busoperatører, og de ejer selv busser og busdepoter.

Da New Labour regeringen i 1997 kom til magten, forventede mange, at den nye regering ville tilbagerulle de gennemførte reformer. Det skete imidlertid ikke. I stedet tilvejebragte regeringen med en lov i 2000 nogle supplerende redskaber. Forud for loven var nogle lokale myndigheder således begyndt at indgå frivillige partnerskaber med operatører med henblik på at forbedre kvaliteten af busstrafikken i bestemte områder og korridorer. De frivillige partnerskaber er ikke bindende og kan derfor ikke håndhæves. Den nye lovgivning gjorde det muligt også at indgå lovformelige partnerskaber og at indgå såkaldte kvalitetskontrakter, som svarer til et system med konkurrenceudsat udbud. Kriterierne for at indgå lovformelige partnerskaber og kvalitetskontrakter er imidlertid så skrappe, så der endnu kun findes ét lovformeligt partnerskab og endnu ingen kvalitetskontrakter i England.

Hvilke vilkår skaber reformerne i Greater Manchester for at varetage miljøhensyn via den kollektive busstrafik? Hvad angår overflytning af bilister til busserne, er der mange vigtige faktorer, som har betydning. Her ser vi kun på nogle få, men betydningsfulde elementer af det kollektive trafiktilbud:

- Sammenhængen i busnetværket er vigtig for at etablere et tiltrækkende alternativ til bilen. Operatørerne i den kommercielle trafik interesserer sig imidlertid kun for de profitable ruter med mange passagerer og ikke for det samlede busnetværk. Koordinering af køreplaner er et andet træk ved et sammenhængende og integreret busnetværk, men samarbejde mellem operatører om køreplaner er forbudt efter den britiske konkurrencelovgivning.
- Via frivillige partnerskaber mellem GMPTE og de enkelte operatører er det imidlertid lykkedes at forbedre kvaliteten i visse korridorer. I partnerskaberne leverer operatørerne bedre og nyere busser til gengæld for, at de lokale myndigheder leverer busprioritet og bedre ventefaciliteter. Korridorerne forbedrer vilkårene for

at tiltrække passagerer til busstrafikken, og GMPTE vurderer, at passagertallet ville være væsentligt mindre uden denne indsats.

- Før reformerne oplevede den engelske kollektive busstrafik en nedgang i passagertallet. Den nedgang er fortsat efter reformerne. Antallet af buspassagerer i de største engelske byer (bortset fra London) er således reduceret med 50% over de sidste 20 år. I perioden 1994/5 til 2004/5 er reduktionen på 20%, i Greater Manchester 10%. I Greater Manchester er det usikkert om der er sket overflytning fra bus til bil. Men i nogle korridorer er passagertallet i busserne øget trods stigende bilejerskab.

TransportMistra er et interdisciplinært forskningsprogram, som blev startet i 2006 og afsluttes ved udgangen af 2008. Programmet er finansieret af stiftelsen MISTRA. Fokus er på vanskeligheder med implementering af politikker og tiltag, der fremmer bæredygtig transport. Ét blandt flere temaer inden for TransportMistra er NPM reformers konsekvenser for bæredygtig transport. Forfatterne til denne artikel arbejder inden for det tema. Mere information på www.mistra.org/mobility.

- Hvad angår mere miljøvenlige køretøjer og brændstoffer er det kun over for den begrænsede udbudte trafik, at GMPTE har direkte påvirkningsmulighed via krav i kontrakter med operatørerne. Således har GMPTE stillet krav om partikelfilter. Derudover kan trafiksselskabet kun opfordre operatørerne til at prioritere miljøhensyn. De frivillige partnerskaber er ikke blevet anvendt konsekvent til at fremme

miljøhensyn, og operatørerne prioriterer ikke af sig selv renere teknologi.

Sverige og Stockholm

I Stockholm trådte reformer i kraft i 1990. I det integrerede trafiksselskab (Storstockholms Lokaltrafik, SL) blev buskørslen først skilt ud i selvstændige operatørselskaber, mens al overordnet planlægning blev bevaret i SL. Man etablerede således en bestiller-udfører model, hvor SL bestiller, og operatørselskaberne udfører den konkrete bus service. Operatørselskaberne blev også privatiseret. Fra 1993 er stadig større dele af trafikken blevet genstand for konkurrenceudsatte udbud, således at al busstrafikken i dag er udbudt. Modellen er altså sådan, at Storstockholm Lokaltrafik ejer busdepoter og anden businfrastruktur samt de fleste busser; fastsætter ruter, køreplaner, bussernes kvalitet samt billetpriserne; og beder operatører om at lave tilbud på de betingelser.

Hvilke vilkår skaber reformerne i Stockholm for at varetage miljøhensyn via den kollektive trafik?

- På grund af systemet med konkurrenceudsat udbud har Storstockholm Lokaltrafik mulighed for at skabe et sammenhængende netværk med integrerede køreplaner og billetsystemer, hvilket gør systemet attraktivt.
- SL kan i udbud og kontrakter stille krav til bussernes kvalitet, og generelt er kvaliteten højere end i Manchester. Busprioritet gennemfører SL i samarbejde med Stockholm Stad.
- I Stockholm har antallet af busrejser været jævnt stigende over de sidste 20 år, og den kollektive trafiks andel af alle rejser har været relativt stabil. Antallet af bilrejser er stabilt, mens bilrejsernes andel af alle rejser er faldende. Man har altså formå-

	Manchester	Stockholm
Organisering	Adskillelse af trafiksselskab og busoperatører Private operatører 82 % kommerciel trafik, 18% udbudt trafik	Adskillelse af trafiksselskab og busoperatører Private operatører 100% udbudt trafik
Overflytning	Fragmenteret netværk Koordinering af køreplaner er ulovligt Krav til køretøjers kvalitet via partnerskaber Faldende passagertal og andele	Sammenhængende netværk Køreplaner er koordineret Krav til køretøjers kvalitet fastsættes i kontrakt Stigende passagertal og stabile andele
Renere teknologi	Små miljøkrav i den lille andel af udbudt trafik	Store krav til al busstrafikken

Ligheder og forskelle i busstrafikken i Manchester og Stockholm.

let at øge passagertallet i den kollektive trafik og fastholdt andelen af alle rejser, men overflytning fra bil til bus kan ikke dokumenteres.

- Hvad angår miljøvenlige køretøjer og brændstoffer har SL gennemført mange tiltag, og har bl.a. den største flåde af etanolbusser i verden.

New Public Management (NPM) er en samlet betegnelse for en række organisatoriske reformer, som over de sidste ca. 20 år er indført i mange lande. Reformerne er inspireret af institutionel økonomiske teori og managements teori. Reformerne er kendetegnet ved opsplitning af store offentlige enheder, konkurrence, resultat frem for proces, firmatisering og privatisering samt ledelsesformer fra den private sektor. Nogle forfattere har beskyldt reformerne for at resultere i en fragmenteret offentlig sektor. De seneste år er man også begyndt at tale om Post-NPM reformer, som udtrykker modsatrettede tendenser bl.a. med vægt på koordinering.

Ligheder og forskelle

I både Manchester og Stockholm har man afskaffet det integrerede trafikselskab. Busoperationerne er skilt ud og etableret i selvstændige, private selskaber. I begge tilfælde

har hensigten været at lade markedet spille en større rolle i bustrafikken.

Der er altså ligheder, men også betydelige forskelle. I Manchester er langt hovedparten af trafikken kommerciel trafik, hvor operatørerne selv bestemmer rute, køreplan, kvalitet, pris m.m., og GMPTE kan alene påvirke via frivillige partnerskaber, som er et ret svagt instrument. I Stockholm anvendes en model for konkurrenceudsat udbud, hvor SL bestemmer og koordinerer det meste, bl.a. varetage af miljøhensyn.

Der er mange årsager til udviklingen og forskellene mellem Manchester og Stockholm, når det kommer til trafikudviklingen, men vi vurderer, at en del af årsagen er or-

ganiseringen og de vilkår den skaber for en attraktiv kollektiv bustrafik.

Konklusioner

Studiet viser, at vilkårene for at varetage miljøhensyn i den kollektive bustrafik er væsentligt bedre i Stockholm end i Manchester. Et sammenhængende netværk og en bestiller-udfører model, som indebærer krav til køretøjer og brændstoffer, forbedrer vilkårene i Stockholm. Analysen af de to cases tyder altså på, at en vis politisk styring i form af konkurrenceudsatte udbud er mere velegnet til dette formål end en mere radikal markedsstyret model.

Dermed bekræfter studiet også anta-

- Bergström, T. & Khan, J. 2008. "Does organisation matter? Implementation of sustainable mobility within bus transport in three cities". Artikel sendt til Transport Policy.
- Longva, F., Osland, O., Lian, J.I., Sørensen, C.H. & van de Velde, D. 2005. Måltrettet bruk av konkurransutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart. Synteserapport. TØI rapport nr. 787. Oslo: Transportøkonomisk institutt. Kan downloades fra <http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2005/787-2005/Rapport%20787-2005.pdf>, 19. september 2008.
- Sørensen, C.H. & Gudmundsson, H. 2008. "Sustainable transport and the organisation of bus services in Manchester – Do markets, hierarchies or networks fail?". Paper til Trafikdage på Aalborg Universitet, 25.-26. august 2008. Kan downloades fra http://www.trafikdage.dk/papers_2008/claus_hedegaard_soerensen_219.pdf, 19. september 2008.
- Sørensen, C.H., Gravesen, R., Lyk-Jensen, S.V. & Leviäkangas, P. (2006): "Summary of NTF Conference 4th – 5th of September 2006 New Public Management in the Transport Sector". Kan downloades fra [http://www.ntf-research.org/Konfeerence040906/Samletref%20\(3\).doc](http://www.ntf-research.org/Konfeerence040906/Samletref%20(3).doc), 19. september 2008.

gelsen om, at mulighederne for at varetage miljøhensyn via den kollektive trafik afhænger af, hvordan den kollektive bustrafik er organiseret. I hvert fald på dette felt skaber organiseringen vidt forskellige vilkår for at nå mål om bæredygtig transport.

Både i Stockholm og Manchester har man introduceret markedsmekanismer i den kollektive trafik. Studiet viser således også, at New Public Management og en markedsorienteret tankegang, kan introduceres på forskellige måder og med forskellige konsekvenser for at nå mål om bæredygtig transport.

Både i Stockholm og Manchester er det muligt at fremme bustrafikken yderligere og arbejde for at gøre den mere miljøvenlig. I England er fremlagt et lovforslag, som har til formål at styrke partnerskaber – både frivillige og lovformelige og gøre det muligt i visse situationer at integrere frekvens, timing og maksimum billetpriser i det regi. I Stockholm skaber udbud og kontrakter tilsyneladende ikke en innovativ proces hos operatørerne om fx miljøtiltag og busfremmende initiativer. Måske introduktion af partnerskaber her kunne være et instrument til at styrke den innovative kapacitet i bustrafikken. ■