

Kontrakter i bustrafikken

Øget brug af incitament

Udgivet af: Transportministeriet
Frederiksholms Kanal 27F
1220 København K

Udarbejdet af: Transportministeriet
ISBN: 978-87-91511-73-8

Indhold

1.	Indledning og sammenfatning.....	5
1.1.	Indledning.....	5
1.2.	Kommissorium.....	5
1.3.	Sammenfatning.....	8
2.	Kontraktformer.....	11
2.1.	Typer af kontrakter	11
2.1.1.	Kontraktformer på det danske busmarked	14
2.1.2.	Særlige danske projekter	15
2.2.	Kontraktformer på det svenske busmarked.....	18
2.2.1.	Skånetrafiken.....	18
2.2.2.	Stockholms Lokaltrafik (SL).....	19
3.	Organiseringen af den kollektive trafik	22
3.1.	Organisering af den kollektive trafik.....	22
3.2.	Sammenligning af de danske og svenske kontrakter	23
4.	Potentialet for brug af bruttokontrakter med incitament.....	27
4.1.	Hvilke effekter kan der potentielt opnås og med hvilke incitamenter.....	27
4.2.	Operatørernes mulighed for at medvirke til at opnå de ønskede effekter	28
4.3.	Operatørernes og trafikskabernes syn på incitamenter.....	30
4.3.1.	Karakteren af det danske operatørmarked.....	30
4.3.2.	Hvor ser operatørerne relevansen af øget involvering?.....	32
4.3.3.	Operatørernes overvejelser om øget operatørinvolvering og brug af incitamenter	32
4.3.4.	Trafikskabernes overvejelser om øget brug af incitamenter	33
4.3.5.	Opsamling på operatørernes og trafikskabernes overvejelser.....	34
4.4.	Hvornår er det relevant at tænke i kontrakter med øgede incitamenter?.....	34
4.4.1.	Gevinsten af øgede incitamenter i kontrakterne	35
5.	Udvalgets anbefalinger	37

1. Indledning og sammenfatning

1.1. Indledning

Produktivitetskommissionen udgav i foråret 2013 Analyserapport 2 ”Konkurrence, internationalisering og regulering”.

På baggrund af analyserapporten besluttede regeringen i efteråret 2013 at igangsætte en række analyser, herunder en analyse af potentialet for brugen af nettokontrakter i bustrafikken.

Der blev derfor nedsat et udvalg, der fik til opgave at analysere potentialet herfor.

På baggrund af nedenstående kommissorium har Deloitte udarbejdet en analyse¹ for Transportministeriet, som har dannet grundlag for denne rapport. Deloitte har udført interviews med 3 af de 6 danske trafikskaber og har endvidere modtaget oplysninger fra alle 6 trafikskaber omkring bl.a. deres kontraktformer. Endvidere er der indsamlet oplysninger fra og interviewet et udsnit af operatører på det danske marked.

Beregninger og tal i nærværende rapport stammer fra Deloittes analyse medmindre andet er anført.

Endvidere har Trafikstyrelsen og Transportministeriet besøgt to svenske trafikskaber, Skånetrafiken og Stockholms Lokaltrafik, med henblik på at afdække deres anvendelse af kontraktformer.

I rapporten belyses det danske og svenske busmarked, herunder sammenholdes de to landes kontraktformer og organiseringen bag den kollektive trafik i de to lande.

På baggrund af gennemgangen af erfaringer fra begge lande vurderes potentialet for brug af henholdsvis nettokontrakter og bruttokontrakter med incitament. Både operatørernes og trafikskabernes oplevelser og overvejelser omkring brug af andre kontraktformer inddrages.

1.2. Kommissorium

Det nedsatte udvalg fik følgende kommissorium:

”Baggrund

Produktivitetskommissionen anbefaler, at kontrakter ved udbud af busdrift udformes, så busselskaberne tilskyndes til at levere høj kvalitet og sik-

¹ ”Busser og incitamentskontrakter - Vurdering af effekter ved øget brug af incitament i danske buskontrakter”, Deloitte, Januar 2014.

re, at formålet med den kollektive forsyning opfyldes. Det kan fx indebære øget anvendelse af ”nettokontrakter”, hvor busselskaberne får lov til at beholde merindtægterne ved større passagertal, og kontrakter hvor selskaberne i større grad får lov til at tilrettelægge køreplanerne.

Produktivitetskommissionens angiver, at svenske erfaringer viser produktivtetsgevinster på 15-20 pct. ved nettokontrakter.

Analysens formål og indhold

Der igangsættes derfor en analyse af potentialet ved i højere grad at anvende nettokontrakter for bustrafikken.

Bustrafikken finansieres af kommuner og regioner, som bestiller trafikken hos trafikselskaberne. Trafikselskaberne udbyder bustrafikken og sikrer dermed den laveste pris for ydelsen. I Danmark er grundformen for udbud bruttokontrakter der i mange tilfælde er suppleret med forskellige grader af incitamenter. Lovgivningen om kollektiv trafik indeholder ikke nogen begrænsninger i forhold til anvendelse af nettokontrakter. Det er trafikselskabernes valg, om de ved udbud af bustrafik anvender brutto- eller nettokontrakter.

Analysen skal kortlægge:

- Hovedtyper af bruttokontrakter i Danmark
- Afdække begrundelserne for de forskellige bruttokontrakter og anvendelse af dem i forskellige sammenhænge, herunder såvel geografiske overvejelser samt overvejelser omkring påvirkningen af det samlede trafiknet.
- Afdække de svenske erfaringer med forskellige kontraktformer
- Belyse fordele og ulemper ved forskellige kontraktformer i forskellige regier
- Vurdering af potentiale ved nettokontrakter

Analysen skal munde ud i en anbefaling af, om der er potentiale for indgåelse af nettokontrakter i Danmark.

Proces

Analysen igangsættes i efteråret 2013. Der nedsættes en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Finansministeriet, Transportministeriet, Trafikselskaberne i Danmark, KL og Danske Regioner.

Arbejdsgruppen afrapporterer senest primo februar 2014.”

Udvalget fik følgende sammensætning:

Mikkel Sune Smith, Transportministeriet (formand)
Henrik Severin Hansen, Trafikstyrelsen
Ole Schlemann, Trafikselskaberne i Danmark

Johan Nielsen, Danske Regioner
Berit Mathiesen, KL
Søren Markvad Nielsen, Finansministeriet

Arbejdsgruppen har været sekretariatsbetjent af Transportministeriet:

Anitta Hilda Vandman Bugenhagen, fuldmægtig
Line Ringsholt Jensen, fuldmægtig

1.3. Sammenfatning

I både den danske og svenske bustrafik anvendes der bruttokontrakter og bruttokontrakter med incitament.

Bruttokontrakter er kendetegnet ved, at trafikkselskabet klart specificerer den ønskede trafik, typisk via køreplaner, krav til produkt, kundeservice mv. Operatørens eneste opgave er at varetage driften, mens trafikkselskabet varetager resten. Kontraktsummen for sådanne typer kontrakter er fast.

Bruttokontrakter med incitament er kendetegnet ved, at trafikkselskabet til en vis grad specificerer den ønskede trafikydelse. Operatøren står for driften, men der vil kunne inddrages elementer i operatørens opgaveportefølje såsom udvikling af kvalitet og service, detailplanlægning, lokale kampagner, design af busproduktet osv. Operatørernes kontraktbetaling er, ud over en fast sum, afhængig af, hvordan operatøren varetager de øvrige opgaver der er indeholdt i kontrakten ud over den rene busdrift.

Nettokontrakter er kendetegnet ved, at operatøren stort set varetager alle opgaver, herunder fastsættelse af takster mv. Kontraktbetalingen består af et fast tilskud samt billetindtægterne, der tildeles operatøren. Rene nettokontrakter anvendes ikke i busdriften i hverken Danmark eller Sverige.

Der er ikke erfaringer, der peger på, at det giver mening på nuværende tidspunkt at indføre rene nettolignende kontrakter i det danske busmarked. Det skal også ses i lyset af, dels at der arbejdes der i retning af ens takster mv., dels at udfordringerne omkring sammenhængen på tværs af den kollektive trafik vurderes at være for store.

Erfaringerne viser endvidere, at det fungerer godt med bruttokontrakter og bruttokontrakter med incitament i Danmark, da begge kontrakttyper fremmer omkostningseffektivitet. Incitamenterne i de danske incitamentskontrakterne er dog meget små og mulighederne for ekstra indtjening er beskedne og ligger oftest mellem 1 og 2 % i forhold til kontraktbetalingen.

Der har med succes været igangsat en række forsøgsprojekter i Danmark, finansieret af puljemidler, hvor operatørerne har været inddraget i højere grad end der er kutyme for i de gængse bruttokontrakter med incitament, og hvor der bl.a. er tænkt i partnerskaber mellem kommune/region, trafikkselskab og operatør.

Partnerskabstankegangen er også kendetegnende for de svenske bruttokontrakter med incitament. Herudover bliver trafikken i Sverige udbudt i langt større pakker, der indeholder mange buslinjer i et udbud, og der er både flere og større incitament i mange af deres bruttokontrakter med incitament. Operatørerne tildeles således et større ansvar og har derved også en større frihed i forhold til varetagelsen af deres opgaver.

Sverige har oplevet passagervækst efter øget brug af incitament i deres kontrakter. Det er dog værd at bemærke, at succesen i Sverige med passa-

gervækst i høj grad også har været drevet af in-vesteringsvilligheden i flere busser/køreplantimer og bedre fremkommelighed fra regionernes og kommunernes side, og at passagervæksten alene ikke har kunnet finansiere driftsudvidelserne.

I Sverige har trafikselskaberne et større helhedsansvar set i forhold til Danmark, da trafikselskaberne stort set egenhændigt, indenfor rammerne af et politisk fastsat budget, planlægger både kommunal og regional trafik. I Danmark skal trafikselskaberne tilrettelægge deres trafik ud fra konkrete bestillinger fra kommuner og regioner, der kan variere fra budgetår til budgetår. De svenske trafikselskaber har derfor nemmere ved at planlægge trafikken ud fra et langsigtet og overordnet perspektiv og kan derfor udbyde deres trafik i større pakker, der dækker store geografiske områder og med større frihedsgrader for operatørerne, end det er muligt for de danske trafikselskaber.

Selvom det pga. den danske organisering af den kollektive trafik er vanskeligt at anvende bruttokontrakter med incitament i samme grad som i Sverige, så viser erfaringerne fra Sverige og de danske forsøgsprojekter dog, at der er potentiale for at implementere flere og større incitamenter i bruttokontrakterne med incitament i Danmark, end der er i dag.

Operatørerne i Danmark peger selv på, at de mener det er hensigtsmæssigt at fastholde hovedprincipperne i arbejdsdelingen i Danmark. Det vil kræve en væsentlig opgradering af operatørerne kompetencer, hvis de skal varetage flere af trafikselskabernes opgaver.

Operatørerne vil dog gerne involveres mere end i dag i forhold til videreudvikling af busproduktet og service til passagererne, lokale markedsføringstiltag og kampagner samt detailplanlægning.

Operatørerne forudsætter en reel større indflydelse på opgaverne, hvis kontraktsummen i højere grad kan variere pga. brug af større incitamenter, f.eks. hvis den bliver afhængig af vækst i passagertallet. Endvidere skal incitamentsstørrelserne kunne finansiere merarbejde og investeringer.

Indføres der øget operatørinvolvering i bruttokontrakter med incitament er det vigtigt at have fokus på, hvilke effekter operatørerne har mulighed for at påvirke. Deloitte vurderer, at operatørerne med det nuværende danske setup vil have svært ved at påvirke passagervæksten. Operatørerne vil derimod kunne have indflydelse på at forbedre kundetilfredsheden samt minimere omkostningerne ved friere kørselstilrettelæggelse, friere busvalg mv.

Endvidere bør bruttokontrakter med incitament alene anvendes på trafik, hvor effekterne kan mærkes. Ud fra Deloitte's vurdering vil brug af bruttokontrakter med incitament være relevant at anvende på de "passager-tunge" trafikårer, med en selvfinansieringsgrad på 55 % eller derover. Konkret peger Deloitte bl.a. på bybuskontrakterne i større byer som København, Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg, Randers mv., samt de regionale linjer omkring de

samme byer. På denne baggrund vurderes det, at øgede incitamenter potentielt er relevant på ca. 40 % af bustrafikken.

På baggrund af en vurdering fra en række operatører peger Deloitte på, at der kan opnås 3-4 % højere kundetilfredshed og en effektivisering på mellem 0-4 % for friere busvalg og øget ansvar for detailplanlægning. Den samlede operatørbetaling var 6,2 mia. kr. i 2012. Hvis trafikselskaberne vælger at arbejde med større incitamenter og opgaveoverførsel i relation til friere busvalg og øger ansvaret for detailplanlægningen på 40 % af trafikken, giver det et effektiviseringspotentiale på mellem 0-100 mio. kr. Det er dog væsentligt at bemærke, at dette skøn baserer sig på, at operatørerne får væsentligt mere frihed, hvilket kan være svært at indfri i Danmark bl.a. pga. ønsket om og behovet for mere koordination på tværs.

Udvalget anbefaler på baggrund af erfaringerne fra Sverige og de danske særprojekter, at trafikselskaber, regioner, kommuner og operatører arbejder videre med partnerskabsaftaler og øget brug af incitamenter i kontrakterne. I forbindelse med det videre arbejde kan parterne afdække, om det af Deloitte vurderede effektiviseringspotentiale kan realiseres, om der kan opnås højere kundetilfredshed og om omkostningerne vil kunne reduceres.

Bruttokontrakter med incitament vil som udgangspunkt have mest effekt på de passagertunge ruter, og incitamenterne bør samtidig være af en vis størrelsesorden. Ønskes der en øgning af passagervæksten vurderes dette at skulle kombineres med andre tiltag ud over anvendelse af bruttokontrakter med incitament.

2. Kontraktformer

I nærværende kapitel gives der et overblik over de typer af kontrakter der gøres brug af, når der indkøbes busdrift på det danske og svenske marked. Endvidere er der medtaget et udsnit af forskellige danske særprojekter, der har været igangsat med henblik på at skaffe flere passagerer, øge kundetilfredsheden, nedbringe driftsomkostninger eller mindske miljøbelastningen.

2.1. Typer af kontrakter

I dette afsnit fastlægges terminologien for de hovedtyper af kontrakter, der i dag anvendes inden for kollektiv trafik, og som kan danne udgangspunkt for fremtidige overvejelser omkring interessefællesskabet mellem trafik køber, trafikbestiller, operatør og passager.

Den klassiske sondring inden for trafikkontrakter foretages mellem bruttokontrakter og nettokontrakter.

Med *nettokontrakter* forstås kontrakter, hvor trafikselskabet indgår aftale med en operatør, som varetager både drift, planlægning, takstfastsættelse og den samlede kundekontakt, såsom markedsføring, kampagner mv. Operatørens indtjening består dels af offentlige tilskud, dels billetindtægterne.

En nettokontrakt tildeles i forbindelse med en forhandling (hvis der er tale om offentlig egenproduktion – f.eks. DSB) eller et offentligt udbud. I det offentlige udbud vil operatørens behov for tilskud ofte være det primære vurderingsparameter.

Nettokontraktens fordele er, at der er et naturligt fokus på passagerindtægter og kommerciel produktudvikling, samt en naturlig interesse i at tilpasse kapaciteten til efterspørgslen.

Ulemperne er en øget risiko for konkurrence om passagererne mellem den kollektive trafiks aktører, samt at der er forskellige tilgange til markedet fra hvert selskab. Det er endvidere vanskeligt at sikre en koordinering af kørslen med resten af trafikken samt et fælles takstsystem.

Nettokontrakten er således velegnet, når der er et begrænset behov for koordinering samt et ønske om at operatøren påtager sig de markedsvendte opgaver.

En *bruttokontrakt* er kendetegnet ved, at trafikselskabet specificerer den ønskede trafik, typisk i form af en køreplan og krav til produkt og kundeservice. Operatøren skal så alene varetage driften, og trafikselskabet vil typisk stå for tilrettelæggelse af trafikken, takstfastsættelse, markedsføring og billetsalg.

Kontrakten tildeles enten gennem forhandling eller offentligt udbud. I forbindelse med kontraktindgåelsen aftales en fast kontraktbetaling til operatøren.

I en ren bruttokontrakt indgår ikke incitamenter (hverken bonus eller bod). Her skal operatøren levere den aftalte minimumskvalitet og har ikke mulighed for at tjene ekstra i forbindelse med særlig god service eller andre bidrag til at øge billetindtægterne.

I den helt rene form vil der ikke være bodsmuligheder over for operatøren. Derimod vil dårlig kvalitet kunne udløse ophævelse af kontrakten fra opdragsgivers side.

Rene bruttokontrakter har den fordel, at der er klare krav og arbejdsdeling samt fokus på omkostningsminimering.

Ulemperne er en øget risiko for beskeden produkt- og kvalitetsudvikling (pga. beskeden kundefokus og hård priskonkurrence) samt at der anvendes mange ressourcer på kvalitetskontrol fra trafikskabets side.

Bruttokontrakter er således velegnede, når der primært er behov for priskonkurrence.

Netto- og bruttokontrakter er hinandens modsætninger med hensyn til kompetencefordeling og incitamenter og udgør hver sin ende af spektret af kontraktformer. Hver gang trafik køber en af de nævnte former for kompetence eller benytter sig af økonomiske incitamenter, bevæger den valgte kontraktform sig længere i retning mod nettokontrakten. Der findes således en række mellemmodeller, som kan defineres ud fra kompetencefordeling og incitamentsanvendelse, hvilket overordnet kan kaldes bruttokontrakter med incitamenter..

En *bruttokontrakt med incitamenter* er kendetegnet ved, at trafikskabet specificerer den ønskede trafikydelse, som tildeles gennem forhandling eller udbud. Her vil operatøren stå for driften, men der vil kunne inddrages elementer i operatørens opgaveportefølje såsom udvikling af kvalitet og service, detailplanlægning, lokale kampagner, design af busproduktet osv. Al salg og den overordnede markedsføring, den strategiske trafikplanlægning og takstfastsættelse vil oftest fortsat ligge i trafikskaberne.

Trafikskaberne modtager billetindtægterne. Kontraktbetalingen til operatøren vil typisk bestå af en fast kontraktbetaling samt en bod/bonus, der er afhængig af hvordan operatøren leverer i forhold til nogle fastsatte parametre i kontrakten.

På bonussiden vil det typisk handle om flere passagerer eller billetindtægter, stabil drift, mere tilfredse kunder eller klimavenlig drift, hvilket operatøren så enten kan få en øget kontraktbetaling for, ekstra betaling pr. ny passager, øget kontaktlængde mv.

På bodsiden fokuseres især på udgået trafik, kundeklager eller kvalitetsbrister i forbindelse med trafikskabs kontroller. Her vil operatøren oftest få fratrukket en del af sin kontraktbetaling.

Incitamentet i kontrakterne kan variere i omfang/størrelse, ligesom arbejdsdelingen mellem trafikskabet og operatør kan veksle. Hvis operatøren kan tjene en væsentlig del af evt. nytillkomne billetindtægter, betegnes aftalerne ofte som 'nettolignende'.

Bruttokontrakt med incitament har den fordel, at der er større mulighed for at balance samfundshensyn, kommercialisering og produktudvikling med inddragelse af både trafikskabs og operatørernes spidskompetencer.

Ulempen er især, at det er kompliceret at måle sammenhæng mellem indsats og resultat.

En incitamentsbaseret kontrakt opfattes normalt som velegnet, når der er behov for sikring af både sammenhæng i den kollektive trafik og produkt- og kvalitetsudvikling.

Nedenfor ses de forskellige kontrakttyper illustreret.

Figur 1. Oversigt over de forskellige kontrakttyper indhold, fordele og ulemper samt anvendelsesmulighed

	Bruttokontrakter	Bruttokontrakter med incitament	Nettokontrakter	Kommerciel trafik
Arbejdsopgaver til operatørerne	<ul style="list-style-type: none"> - Driftsafvikling - Busanskaffelse og vedligehold - Medarbejdere 	<ul style="list-style-type: none"> + Udvikling af kvalitet og service + Detailplanlægning + Lokale kampagner + Design af busproduktet 	<ul style="list-style-type: none"> + Al salg og markedsføring + Strategisk trafikplanlægning + Takstfastsættelse 	<ul style="list-style-type: none"> + Alle øvrige opgaver
Fordele	<ul style="list-style-type: none"> - Klare krav og klar arbejdsdeling - Fokus på omkostningsminimering 	<ul style="list-style-type: none"> - Mulighed for balance mellem samfundshensyn og kommercialisering - Mulighed for produktudvikling med inddragelse af både trafikskabs og 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturligt fokus på passagerindtægter og kommerciel produktudvikling - Naturlig interesse i at tilpasse af kapacitet til efterspørgsel 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicing, der hvor der er størst behov/efterspørgsel - Lav grad af offentlig administration

	Bruttokontrakter	Bruttokontrakter med incitament	Nettokontrakter	Kommerciel trafik
		operatørernes spidskompetencer		
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> - Øget risiko for beskeden produkt- og kvalitetsudvikling (pga. beskedent kundefokus og hård konkurrence) - Mange ressourcer på kvalitetskontrol fra trafik-selskabets side 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompliceret at måle sammenhæng mellem indsats og resultat 	<ul style="list-style-type: none"> - Øget risiko for konkurrence om passagererne mellem den kollektive trafik's aktører - Mange tilgange til markedet fra hvert selskab - Vanskeligt at sikre en koordinering af kørslen med resten af trafikken samt et fælles takstsystem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manglende sammenhæng på tværs af linjer og trafikformer - Ingen samfunds-vurdering i tilrettelæggelsen af trafikken (= mindre kollektiv trafik)
Velegnet når...	<ul style="list-style-type: none"> - Primært behov for priskonkurrence (typisk ved overgang fra offentlig egenproduktion til udbud) 	<ul style="list-style-type: none"> - Behov for sikring af både sammenhæng i den kollektive trafik og produkt- og kvalitetsudvikling 	<ul style="list-style-type: none"> - Begrænset behov for koordinering og ønske om, at operatøren påtager sig de markedsvendte opgaver 	<ul style="list-style-type: none"> - Trafikken er selvfinansierende

2.1.1. Kontraktformer på det danske busmarked

Den danske linjebustrafik finansieres af kommuner og regioner. Den tilrettelægges af de 6 trafik-selskaber i Danmark, der også står for indkøb af busdriften, og herunder som udgangspunkt også valg af kontraktform.

Der anvendes ikke nettokontrakter mellem trafik-selskaberne og operatørerne i den danske busdrift. Ca. 60 % af trafikken drives på bruttokontrakter med incitament og den resterende trafik på bruttokontrakter.

Brugen af bruttokontrakter med incitament sker i en række forskellige udformninger, herunder bl.a. indeholdende bonus/bods-elementer, brændstofbesparelse mv.

Alle trafikkselskabernes kontrakter indeholder muligheder for at udstede bøder ved bristende kvalitet. Omfanget af kvalitetsbristerne udgør samlet set en meget lille andel af kontraktsummerne, under 1 %.

I 4 ud af de 6 trafikkselskaber anvendes også positive incitament i udvalgte kontrakter.

Oftest anvender trafikkselskaberne bruttokontrakter med incitament ved indkøb af bybuskørsel i større byer og større provinsbyer samt regionalkørsel.

I udvalgte kontrakter gives der incitamentsmuligheder i forbindelse med fastholdelse af eksisterende og tiltrækning af nye passagerer, kundetilfredshed, kundeklager og passagervækst, miljøcertificering, mindsket brændstofforbrug og at operatørerne ved at levere høj kvalitet, selv afgør, om kontraktens optionsmuligheder fra 6 til 12 år skal aktiveres.

Ekstraintjeningsmulighederne er beskedne og ligger oftest mellem 1 og 2 % i forhold til kontraktbetalingen. Kun i et enkelt trafikkselskab går de op til 5 %.

Incitamentskontrakterne er altså udbredt i stort omfang i dag, men incitamentsdelen er generelt beskeden sammenlignet med Sverige. Det er meget forskelligt fra trafikkselskab til trafikkselskab hvordan incitamentskontrakterne anvendes og i hvilket omfang.

Der er i den danske bustrafik oplevet fordele ved at anvende rene bruttokontrakter og bruttokontrakter med incitament, da de er omkostningseffektive som følge af den megen konkurrence der er på området.

2.1.2. Særlige danske projekter

Alle projekter der gennemgås nedenfor har været støttet gennem statslige puljer administreret af Trafikstyrelsen.

I det følgende gennemgås erfaringerne fra danske særprojekter med incitamentskontrakter, hvor incitamenterne enten har været større og/eller operatørerne har varetaget et større opgaveansvar end i de almindelige bruttokontrakter med incitament som er gennemgået ovenfor. Herudover gennemgås erfaringerne med incitament for lavere brændstofforbrug.

Linje 150S fra Hovedstadsområdet

Linje 150S fra Kokkedal til Nørreport Station i København fremhæves ofte som det primære danske eksempel på operatørinvolvering og brug af forøgede incitament til at skabe et udviklingssamarbejde mellem trafikkselskab og operatør.

I perioden 2007 til og med medio 2013 har Movia, kommunerne og operatøren (Arriva) samarbejdet om at udvikle linje 150 S og ekspreslinjen 173E på samme strækning. Indsatserne har primært været:

- Fælles image- og markedsføringskampagner med fokus på at markedsføre busproduktet over for kunderne (både nye og eksisterende).
- Samarbejde om udvikling af produktet og kundernes oplevelse af busturen (fx samtale- og kærlighedssæder og internet/skærme).
- Program med fokus på at udvikle statussen omkring chaufførjobbet og udvikle bedre chaufførservice (fx serviceuddannelse, afstemning om årets chauffør og eventen 'Muktahrs fødselsdag').
- Øget ansvar til Arriva for prioritering af bustimerne hen over driftsugen.

Forsøget finansieredes af indtægterne fra de flere passagerer, som bl.a. anvendtes til flere afgang og bonus til Arriva. Operatørkontrakten var således udformet med mulighed for væsentlig bedre indtjening ved passagervækst. De cirka 10 kroner, som en ny passager giver, blev fordelt med en 1/3 del til operatøren, en 1/3 til flere bustimer og en 1/3 til reduktion af kommunernes finansiering.

Movia fremhæver særligt følgende erfaringer fra arbejdet:

- Udvidet samarbejde mellem trafikskaber, kommuner, regioner og operatører er vejen frem for at skabe vækst i busstrafikken
- Chaufføruddannelse kombineret med interne og eksterne kampagner har betydelig effekt
- Arbejdet dokumenterer, at det er muligt at skabe opmærksomhed om bussernes kvaliteter, skabe produktforbedringer og tiltrække flere kunder
- Samarbejdet med kommunerne omkring kampagner og fremkommelighed har været svært og kræver langsigtet fokus

Incitament for lavt brændstofforbrug/CO₂-udledning hos Midttrafik

Midttrafik har indført brændstofincitament på en række kontrakter. Den første – hvorfra man har de mest komplette erfaringer – var for bybusserne i Randers.

Operatørerne får et bonusbeløb for hver sparet liter brændstof, og for hver bus af højere euronorm der indsættes i kontrakten. Det var op til vognmændene selv at sikre det lavere brændstofforbrug gennem enten miljøvenlige drivmidler, lettere busser og/eller miljøvenlig kørsel.

Opgørelsen af brændstofforbruget baserede sig på operatørernes indmeldinger.

Midttrafiks erfaringer er, at operatørerne går engageret til værks, og flere har opnået bonusser. Brændstofforbruget er faldet med mellem 20-30 % i bonusaftalerne.

Fynbus' kundefokuserede operatørsamarbejde

Projektet "Kundefokuseret samarbejde mellem FynBus og Arriva" var et projekt, der blev finansieret af FynBus, Region Sydsjælland, Arriva og Tra-

fikstyrelsens Passagerpulje. Projektperioden var fra juni 2011 til juni 2013. Projektet blev overfor kunderne omtalt som ”Din tur – på rute 151-152 og 930-932”, for at signalere ønsket om at sætte den enkelte kundes tur i centrum (din tur), men også ønsket om at involvere kunden, at få kunden til at deltage (din tur til at deltage). Formålet var at undersøge, hvordan man sikrer størst mulig respons på kundernes behov, og udvikler et kundefokuseret samarbejde mellem entreprenør og trafikelskab.

Projektet tog udgangspunkt i to regionale ruter på Fyn: Rute 151 fra Assens via Odense til Kerteminde og rute 930 fra Faaborg via Svendborg til Nyborg.

Projektet indeholdt følgende hovedelementer:

1. Segmenterede markedsanalyser, med henblik på at få et bedre kendskab til markedets størrelse og kundernes behov og rejsemønstre.
2. Etablering af et brugersamarbejde i form af møder og webbaseret dialog med brugerne, inddragelse af offentlige institutioner, større arbejdspladser mv.
3. Etablering af kundefokuserede teams bestående af medarbejdere og ledere på tværs af Arriva og FynBus, med henblik på at udvikle metoder til sikring af kvalitet og kundes respons.
4. Målrettet kommunikation og markedsføring.
5. Tilpasning af køreplaner og kapacitet i et samarbejde med kunder og chauffører.

Det primære succeskriterium for projektet var at øge passagertallet, hvilket blev opfyldt. At det er opfyldt skyldes efter al sandsynlighed en vellykket indsats fra projektets team omkring ruterne (chauffører, køreplanlæggere osv.) og det vellykkede markedsføringstiltag.

Der er blevet arbejdet med at sikre pålidelig drift, sikre en kvalificeret dialog om bussen og at få informeret generelt om muligheder for at tage bussen og at imødegå fordomme om bussen.

Projektet havde også som formål at få eksperimenteret med udvikling af analysemetoder og -værktøjer, organisationstilpasning, incitamentskontrakter, kvalitetsstyring og målrettet kommunikation og markedsføring. Disse områder er der blevet eksperimenteret med og succeskriteriet er derfor til dels opfyldt.

Det har været et mål at opnå øget selvfinansiering på de 2 projekter. FynBus er først begyndt systematisk at opgøre selvfinansieringsgraden i 2011, og man kan derfor sige, at der hermed er kommet øget fokus på selvfinansieringsgraden.

Selvfinansieringsgraden har i projektet været tæt knyttet til kapacitetsudnyttelsen, da målet var at få flere passagerer til at bruge de busser, der allerede var indsat eller at indsætte flere busser på tidspunkter, hvor der var behov. Der er derfor i projektet blevet markedsført overfor målgrupper, der

traditionelt tager bussen uden for myldretiden (pensionister) eller for billettyper der primært bruges udenfor myldretiden (eventbilletter, weekendbilletter).

Opsamling

Der er generelt gode erfaringer med øget involvering.

Både operatører og trafikkselskaber har oplevet de præsenterede projekter som vellykkede med hensyn til resultater og erfaring i øget partnerskab.

Parterne erkender dog også, at øget operatørinvolvering alene ikke vil give nævneværdig passagervækst og at det bliver svært at finde økonomi til tilsvarende arbejder i den almindelige 'kontrakthverdag'.

2.2. Kontraktformer på det svenske busmarked

Det er bl.a. de svenske erfaringer omkring busdriften og deres brug af incitament i kontrakter der har ligget til grund for produktivitetskommissionens undersøgelse af dette område.

De svenske erfaringer med kontraktformer er derfor belyst nærmere for at vurdere, hvorvidt erfaringer fra det svenske busmarked kan anvendes på det danske busmarked.

2.2.1. Skånetrafiken

Helsingborg-bustrafikken i perioden fra 2005-2011 fremhæves ofte som en af den skandinaviske kollektive trafiks succes historier.

Her lykkedes Skånetrafiken, Helsingborg Kommune og operatøren (Arriva) med en regulær 'turn-around' på en bybustrafik i en negativ spiral.

Med afsæt i en fælles busvision med ambition om at øge passagertallet, løfte kvaliteten og imødegå stigende trængsel lykkedes det at fordoble passagemængden på 6 år. Samtidigt blev busdriften omlagt til gas og blev en del af Helsingborgs image som klimavenlig by.

Kontrakten indeholdt et stort operatørinticament ved passagervækst på 7-8 kroner per ny passager (ud over en fast betaling for selve busdriften). Det vil sige, at kontrakten gav gode muligheder for operatøren til at investere i kvalitets- og serviceudvikling samt kampagner for rekruttering af nye passagerer.

Et vigtigt princip, som er videreført i Skånetrafikens efterfølgende kontrakter, var involveringen af Helsingborg Kommune. Kommunen forpligtigede sig til at forbedre byens busfremkommelighed gennem investeringer i vej anlæg og busfremkommelighed.

Passagervæksten kunne dog ikke finansiere trafikvæksten. Tommelfingerreglen fra Helsingborg var, at for hver 1 % vækst i passagertal har busdriften skulle øges med 2 %.

Skånetrafiken har i den seneste generation af kontrakter udbudt sin bustrafik ud fra følgende principper:

- Store pakker med årlige kontraktsummer på op til 200 mio. SEK (i kombinationen af en fast pris og passagerincitament). Pakkerne udgør samlede bybus- eller regionalrutesystemer.
- 60-70 % af operatørernes indtjening er fast. De sidste 30-40 % skal tjenes gennem bonus for passagerer (5 kroner per styk).

Inden for rammerne af Skånetrafikens serviceniveauer står operatørerne for at tilrettelægge køre- og vognplaner. Operatørerne kan også foreslå omprioritering af busserne på de forskellige linjer.

Skånetrafiken står for generel markedsføring af den kollektive trafik, mens operatørerne står for markedsføring af de lokale ruter. Togtrafikken udbydes selvstændigt på bruttokontrakter.

I sammenligning med Helsingborg-kontrakten har Skånetrafiken nedskaleret størrelsen af operatørens indtjeningsmuligheder ved flere passagerer i de seneste kontrakter, men fastholdt reelle incitament. Samtidigt har man lagt endnu mere ansvar hos operatøren, særligt med hensyn til detailplanlægning af kørslen og markedsføring.

Bag de flotte passagertal er det værd at bemærke, at passagervæksten i høj grad også har været drevet af investeringsvilligheden i flere busser/køreplantimer og fremkommelighed, og at passagervæksten ikke har kunnet finansiere driftsudvidelserne. Der findes ingen eksakte undersøgelser af, hvor stor en del af passagervæksten, der reelt kan tilskrives en øget operatørinvolvering.

Der er større fokus på at kæde de forskellige aspekter sammen ved hjælp af formelle partnerskaber og samarbejdsaftaler mellem trafikelskab, kommune og operatører. Her aftales mål for trafikudviklingen, fx i form af øgede passagertal, driftsomfang og fremkommelighed. Ved samme lejlighed aftales den nødvendige flerårige investeringsplan (investeringer i trafikomfang fra regionens side og investeringer i fremkommelighed fra kommunens side).

Investeringsvilligheden i den svenske kollektive bustrafik er i høj grad drevet af samfundsorienterede business cases, hvor kommunernes sparede vejinvesteringer og tab af borgernes effektivitet i øget trængsel indgår i den samlede beregning af bustrafikkens effekter. Dette stærkere strukturelle afsæt i sammenligning med danske forhold er i høj grad værd at bemærke i diskussionen om øget brug af incitamentskontrakter.

2.2.2. Stockholms Lokaltrafik (SL)

I regi af det lokale trafikelskab SL er det årlige antal påstigere øget med 9 % fra 680 mio. i 2008 til 739 mio. i 2012.

53 % af væksten er genereret i togtrafikken, mens de 47 % stammer fra bustrafikken. Over perioden har SL udviklet samarbejdet med operatørerne i retning af mere og mere ansvar til operatørerne samt større og større incitamentener i kontrakterne.

SL har hidtil anvendt bruttokontrakter, hvor man igennem en årrække har oplevet en udvidelse af antallet af køreplantimer uden sikkerhed for at dette gav et kvalitetsløft samt øgede omkostninger pr. køreplantime (entreprenørerne blev aflønnet pr. køreplantime). På den baggrund valgte SL at forsøge en ny form for udbud.

SL har valgt en særlig form for bruttokontrakter med incitament, hvor aflønningen til entreprenøren er afhængig af VBP (verificerede betalende påstigere). Hertil kommer nogle krav til eksempelvis mindsteomfang af trafik, punktlighed, oplevet kvalitet (passagerne) samt forsinket driftsstart.

Hensigten med modellen er, at der ved at give operatøren et større ansvar, herunder planlægningsansvar knyttet op på incitamentener, for operatøren er et stort incitament til trafikforandringer, der øger passagertallet samt til omkostningseffektive løsninger. Det væsentligste ved modellen er således de større frihedsgrader, der gives til operatørerne.

Trafikselskabet har fortsat det overordnede ansvar for udvikling mod de politisk udpegede målsætninger samt det overordnede ansvar for sammenhæng i den samlede kollektive trafik uanset udbudsområder.

Konkret har SL gennemført en række forskellige udbud de seneste år, hvor brugen af VBP og incitamentener har været fremtrædende.

Første udbud med VBP havde kørselsstart i 2011. Udbuddet omfattede en pendlerrute mellem Stockholm og Södertälje og havde derfor et begrænset omfang.

Med andet udbud med driftsstart ultimo 2011/primus 2012 introducerede SL sit til dato mest ambitiøse incitamentsbaserede udbud. Det var kendetegnet ved en række principper:

- Trafikken blev udbudt med eksplicitte mål for kvalitetsløft og passagerfremgang. Ud fra disse mål havde kontrakten karakter af en udviklingssamarbejdsaftale over en lang kontraktperiode (op til 12 år).
- Kontrakten indeholdt både bus- og togtrafik i én samlet stor pakke med en årlig kontraktsum på ca. 1,5 mia. SEK.
- Det væsentlige var dog ikke, at bus- og togtrafikken blev udbudt samlet, men i højere grad, at operatørerne fik mere ansvar og større frihedsgrader. Aftalen specificerede en minimumsbetjening på hovedstrækninger, men lod det ellers være op til operatørerne at detaljplanlægge linjeføring og køreplaner.
- Operatørerne foreslog en trafikløsning (bustyper, linjeføring og frekvens) med tilhørende forventet trafikudvikling hen over kontraktperioden.

- Operatørerne angav i tilbuddet deres trafikløsning, udviklingsorganisation og nødvendige kontraktbetaling.
- Herudover angav de den nødvendige merbetaling for en marginal passager (dvs. operatørerne selv vurderede omfanget af egen udviklingsindsats med tilhørende nødvendigt incitament).

Med afsæt i ovenstående vurderede SL tilbuddene på baggrund af trafikløsning, udviklingsorganisation, forventet kvalitet, kontraktbetaling og merbetaling ved flere passagerer.

Ved årsskiftet 2013-14 starter kørslen for et tredje udbud der omfatter områder øst for Stockholm ud mod Nynäshamn. Kontraktbetalinger er ca. 600 mio. kr. årligt med 182 busser. En del af kørslen er i tyndt befolkede områder.

Første udbud har været et meget enkelt udbud med en pendlerrute. Erfaringerne er klart positive.

Andet udbud omfatter et mere kompliceret trafikbillede og operatøren havde betydelige begyndervanskeligheder.

Der er dog ikke foretaget analyser af disse udbud. Dette analysearbejde er igangsat for at se om målsætninger som mindre udgifter, højere kvalitet mv. er opnået. Tilgangen fra SL er, at der på trods af store begyndervanskeligheder med 2. udbudspakke er igangsat en positiv udvikling.

Der er hertil en problemstilling SL særligt ønsker at belyse. Det er den såkaldte trappeproblematik. Den stiller spørgsmål ved det økonomiske incitament til at indsætte ekstra materiel når busserne er overfyldte. Det skyldes, at merindtægten ved flere passager ikke nødvendigvis vil modsvares af merudgifterne ved indsættelse af flere busser. Dette spørgsmål er centralt at få belyst i relation til kontrakter baseret på VBP.

Før de annoncerede analyser foreligger fra SL, kan der ikke udledes et kvalificeret bud på erfaringerne med en udbudsmodel der bygger på VBP, men SL ser stadig modellen som skabelonen for andre fremtidige udbud.

3. Organiseringen af den kollektive trafik

I en sammenligning af de danske og svenske kontrakter er det væsentligt at gennemgå vilkårene for og organiseringen af den kollektive trafik for at forstå ræsonnementet bag trafikkselskabernes handlemuligheder.

3.1. Organisering af den kollektive trafik

I Danmark blev bestiller- og finansieringsopgaven i forbindelse med kommunalreformen i 2007 i højere grad lagt hos den enkelte kommune med det formål i højere grad at engagere kommunerne i udviklingen af den kollektive trafik. De regionale trafikkselskaber, med kommunerne beliggende i regionen som deltagere, der blev oprettet i 2007, står for indkøb og koordinering af den kollektive trafik, som kommuner og regioner bestiller. Kommunerne har ansvaret for at bestille og finansiere den lokale trafik, og regionerne har ansvaret for at bestille og finansiere den regionale trafik.

På landsplan udgjorde de regionale tilskud i 2012 26 % af det samlede tilskud til trafikkselskaberne, mens kommunernes andel udgjorde 74 %. Regionernes og kommunernes tilskudsfordeling svinger trafikkselskaberne imellem.

Trafikken bestilles af regioner og kommuner fra år til år, da kommuner og regioner alene har mulighed for at indgå bindende 1-årige budgetaftaler.

Ved kommuners og regioners trafikbestilling spiller det ind, at kollektiv trafik ofte ikke er et mål i sig selv, men i mange tilfælde et redskab til at understøtte andre politiske prioriteringer, da trafikbestilling ofte sker i tilknytning til kommunens og regionernes andre myndighedsopgaver. Der prioriteres derfor også andre politiske målsætninger end kun passagervækst, når trafikken bestilles.

At trafikken bestilles fra år til år, giver trafikkselskaberne stor fleksibilitet.

I praksis betyder det dog også, at trafikkselskaberne i Danmark har en kompliceret nøgleopgave i at koordinere trafikken mellem aktørerne.

I Sverige finansieres langt størstedelen af busdriften af regionerne, en mindre del af staten og kun meget lidt af kommunerne.

I Sverige er trafikkselskaberne typisk en trafikmyndighed/forvaltning i regionen og trafikkselskabet og regionen indgår typisk flerårige aftaler omkring budgetterne, som trafikkselskabet som udgangspunkt frit disponerer over. Der fastsættes dog oftest specifikke målsætninger, typisk om driftsudvidelser og passagervækst, som trafikkselskabet skal leve op til. På den måde op-

nås i højere grad en stabil udvikling og en trafik, som kunderne kan regne med, da trafikken ikke ændrer sig fra år til år.

I Danmark opleves i sammenligning med Sverige oftere sparekrav fra køreplansskifte til køreplansskifte fra kommuner og regioner. Det giver hyppigere ændringer i linjeføring, driftsomfang og køreplantider samt en deraf følgende usikkerhed hos kunderne.

Endvidere er den kollektive bus- og togtrafik i Danmark i langt højere grad end i Sverige opdelt på forskellige offentlige ejere og trafikmyndigheder. I modsætning til de danske trafikselskaber har de svenske trafikselskaber ansvar for både bus- og regionaltogtrafik. De svenske selskaber har med andre ord i højere grad et selvstændigt 'helhedsansvar' og mulighed for at samordne bus og tog, og også mulighed for at udbyde trafikpakker, som indeholder både bus- og togtrafik i et sammenhængende geografisk område.

I de seneste år er der i Danmark lagt stor vægt på koordination mellem de kollektive trafikformer (og selskaberne bag dem). Det kommer fx til udtryk i følgende fokusområder:

- Indsatserne omkring landsdækkende rejsekort (én billet i hele landet).
- Fælles rejseplanlægning for kunderne via Rejseplanen.dk (så kunden kun skal søge ét sted).
- Indsatser for at ensarte takstzonestrukturer (så strukturen er ensartet og forståelig).
- Paraplyorganisationen i Østdanmark (så kunden kun mødes af ét ansigt).
- Samordning i linjeføring mellem bus og tog (så intern konkurrence minimeres).
- Fælles koncepter for trafikinformation (så der skabes genkendelighed for kunden).

Før 2007 og kommunalreformen var dette fokus ikke i samme grad fremherskende.

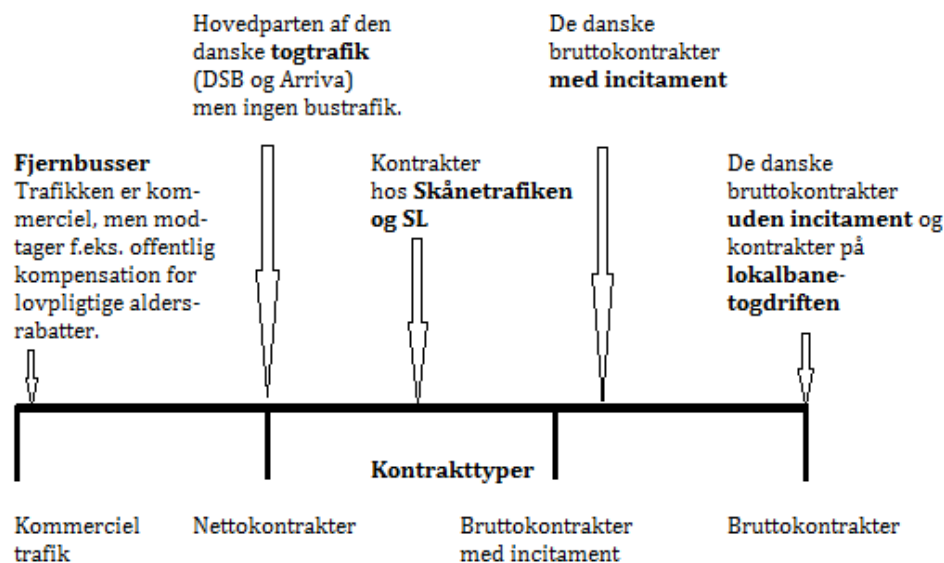
Samlet set kræver "den danske model" på busområdet således mere koordination mellem parterne end den svenske model.

3.2. Sammenligning af de danske og svenske kontrakter

I kapitel 2 er anvendelsen af forskellige kontraktformer i den danske og svenske busdrift beskrevet.

Nedenfor ses de forskellige typer af trafik indplaceret i spektret af kontraktformer.

Figur 2. Oversigt over de forskellige kontrakttyper på det danske og svenske marked



Vilkårene og organiseringen af den kollektive trafik har stor betydning for, hvilke muligheder de danske og svenske trafikskaber har for at anvende stærkt incitamentsbaserede bruttokontrakter. Dette afspejles i den arbejdsdeling der eksisterer mellem kommune/region, trafikskaber og operatør i Danmark og Sverige.

Arbejdsdelingen mellem trafikskaber og operatører i Danmark er således afgrænset til et ansvar for drift og chaufførservice til operatørerne, hvilket afspejler den overvejende brug af bruttokontrakter (selvom der ofte indgår et beskedent incitament).

Trafikskaberne løser således størstedelen af opgaverne og operatørerne fokuserer sin indsats på driften og den service, som chaufførerne leverer i bussen - herunder billetsalget i busserne.

Trafikskaber og operatører samarbejder i dag om kompetenceudvikling af chaufførerne i fælles serviceudviklingsprogrammer.

Kommuner og regioner er finansieringsansvarlige som trafikbestillere og har samtidigt ansvaret for anlæg af terminaler, stoppesteder og eventuelle fremkommelighedstiltag.

Trafikskaberne står for alle øvrige opgaver og har helt éntydigt i dag det samlede ansvar for udformningen af den danske bustrafik.

Med arbejdsdelingen i Sverige er der større incitamenter og flere opgaver til operatørerne i mange af deres kontrakter.

De regionale trafikskaber står for udbud og udvikling af både bus- og togtrafik. Da både den regionale og lokale trafik finansieres primært af regionerne (via det regionale Landsting), kan trafikskaberne inden for ram-

merne af budgettet i højere grad end i Danmark disponere og står således for at fastlægge serviceniveauet uden yderligere indblanding fra regionen.

De regionale Landsting er takstmyndighed på både bus- og togtrafik.

Nedenfor er forskellene mellem den danske og svenske model i forhold til ansvarsfordeling mellem henholdsvis kommune/region, trafikselskab og operatør illustreret.

Figur 3. Sammenligning af den danske og svenske model

Dansk model	Svensk model
Trafikbestilling	Trafikbestilling
Infrastruktur	Infrastruktur
Produkt og servicekoncept	Produkt og servicekoncept
Takster	Takster
Billetsystem	Billetsystem
Markedsføring	Markedsføring
Kundeinformation	Kundeinformation
Planlægning	Planlægning
Billetsalg	Billetsalg
Drift og service i bussen	Drift og service i bussen
Trafikinformation	Trafikinformation
Efterservice	Efterservice

De mørkeblå felter angiver kommunernes og regionernes ansvarsområder. Operatøren varetager områderne indenfor de grønne felter. De øvrige opgaver varetages af Trafikselskabet.

De seneste eksempler på kontrakter i Storstockholm og Skåne adskiller sig fra de danske bruttokontrakter med incitament, der indeholder både færre og mindre incitament.

Selvom bruttokontrakter med incitament er udbredt i stort omfang i Danmark, er mulighederne for ekstra indtjening således beskedne. Dette er til dels en konsekvens af, at organiseringen af den kollektive trafik i Danmark, der nødvendiggør særlig fokus på sammenhængen, begrænser muligheden for hvor meget ansvar og frihed, der kan tildeles den enkelte operatører i forhold til planlægningen af trafikken. Hvis operatørerne skal påtage sig en større risiko ved at basere mere af deres indtjening på incitamentsbaserede tiltag, nødvendiggør det, at operatørerne får tildelt et større ansvar og mere frihed.

De svenske kontrakter er større og omfatter hele trafiksystemer, hvilket bl.a. er muligt pga. trafikselskabernes helhedsansvar. På den måde sikres det, at operatørerne tænker i helheder fremfor at suboptimere på enkeltlinjer.

Incitamenterne er i nogle – men ikke alle kontrakter – større end de danske og fokuseres mod passagervækst. Operatørerne varetager flere opgaver – særligt planlægning af kørslen (inden for fastsatte minimumskrav), lokal markedsføring og kampagner samt udvikling af bus- og servicekonceptet.

Det væsentligste at bemærke i de svenske bruttokontrakter med incitament er således, at bustrafikken udbydes i store pakker indeholdende et stort antal buslinjer samt den større operatørinvolvering, der medfører både større ansvar samt mere frihed til operatørerne i forhold til at tilrettelægge busdriften.

Kontrakterne med større operatøransvar er dog ikke implementeret i alle svenske trafikselskaber og benyttes ikke på alle kontrakter. De svenske trafikselskaber har særligt brugt modellen med øgede incitament i bytrafikken i de største byer.

4. Potentialet for brug af bruttokontrakter med incitament

I dette kapitel er det på baggrund af Deloitte's analyse vurderet, hvorvidt der er potentiale for brug af incitamenter på det danske marked i højere grad end disse anvendes i dag..

Herunder er det, som en forudsætning for at vurdere potentialet, relevant at afklare hvilke effekter der ønskes og forventes opnået som følge af, at der implementeres incitamenter i bruttokontrakterne.

Endvidere ses der på, hvilke effekter busoperatørerne vurderes at kunne få indflydelse på, og i forlængelse heraf, hvilke og hvor store incitamenter der således vil være relevante at inddrage i kontrakterne.

Med afsæt i en effekttankegang belyses det, hvornår det vil være relevant at anvende bruttokontrakter med incitamenter.

Herudover gennemgås operatørernes og trafiksekskabernes syn på anvendelse af bruttokontrakter med incitament.

4.1. Hvilke effekter kan der potentielt opnås og med hvilke incitamenter

For at tale om potentiale for bruttokontrakter med incitament er det relevant at belyse, hvilke positive effekter der teoretisk set forventes at kunne opnås ved anvendelse af sådanne bruttokontrakter med incitament. Endvidere redegøres der kort for, hvilke incitamenter der potentielt kan indgå i kontrakten, for at effekten opnås.

Én mulig positiv effekt kan være, at en ændring af kontraktformen og opgavefordelingen til bruttokontrakt med incitament ville give *lavere omkostninger* hos operatørerne, hvilket er et incitament i sig selv for operatøren.

Herunder kan forbedring af miljø- og energiregnskabet via f.eks. mere miljøvenlige busser, mindre brændstofforbrug ved bedre kørsel mv. være ønskelige effekter i sig selv, men vil oftest falde ind under målet om at opnå lavere omkostninger.

Udfordringen er, hvordan de lavere omkostninger hos operatøren smitter af på kommuner og regioners tilskudsbehov eller frigiver midler til øget busdrift og ikke blot skaber højere indtjening hos operatøren.

Deloitte vurderer, at det med en høj grad af konkurrence i markedet, er en mulig effekt, at en sådan effektivisering med tiden kan nedbringe behovet for kommunalt og regionalt tilskud til trafikken eller frigive midler til at ind-

sætte mere trafik. En anden mulighed kunne være at kombinere tiltag, der skaber mulighed for omkostningsminimering med incitament for passagervækst. På den måde vil operatøren have incitament til at investere eventuelle besparelser i tiltag, der øger passagervæksten, hvormed også billetindtægten øges og tilskudsbehovet i princippet ligeledes vil falde.

En anden mulig effekt kan være, at man gennem en bedre udnyttelse af operatørernes kendskab til kunderne og deres behov, vil kunne opnå en *forbedret kvalitet med en potentiel positiv afsmitning på kundernes tilfredshed* med rejseoplevelserne i den kollektive bustrafik.

En isoleret kvalitetsforbedring vil som sådan ikke ændre tilskudsbehovet eller billetindtægterne, men vil potentielt – i et politisk perspektiv – kunne være med til at *forbedre omdømmet* og derigennem retfærdiggøre investeringerne i den kollektive trafik. Endvidere vil forbedret kundetilfredshed være medvirkende til at fastholde allerede eksisterende passagerer.

Højere kundetilfredshed vil potentielt kunne fremmes ved, at der f.eks. som følge af kundetilfredshedsmålinger eller andre kontrolmekanismer, blev indlagt incitament i kontrakten i form af bonus til de operatører, der havde opnået en høj kundetilfredshed ved disse målinger og kontroller.

Den tredje mulige effekt er *vækst i passagerantallet* og dermed *billetindtægterne*, der enten vil kunne nedbringe behovet for tilskud, give mulighed for indkøb af mere trafik mv.

En sådan effekt ville potentielt kunne opnås ved, at der blev indlagt incitament i kontrakten i form af bonus for hver ny påstiger, alternativt også for fastholdelse af eksisterende passagerer, til operatøren,

Dog er det ikke sikkert, at indførelsen af incitament i kontrakten for flere passagerer, vil kunne finansiere den merbetaling der ydes af kommuner og regioner til operatøren ved øget passagervækst, i form af billigere busdrift eller flere passagerindtægter, med lavere tilskudsbehov som følge.

4.2. Operatørernes mulighed for at medvirke til at opnå de ønskede effekter

Operatørernes mulighed for at medvirke til at opnå effekter som omkostningsminimering, forbedret kundetilfredshed og passagervækst er relevant at belyse i forhold til, hvilke incitament der er hensigtsmæssige at lade indgå i bruttokontrakter med incitament. Har operatøren ikke mulighed for at påvirke den ønskede effekt, vil det hverken være gavnligt for operatøren eller bestilleren at have incitament, der skal fremme effekten, i kontrakten.

Ønsket om at opnå passagervækst

Trafikselskaberne arbejder efter den nationale målsætning fra Grøn Transportpolitik, hvor transportarbejdet i bustrafikken skal øges med 50 % frem mod 2030.

I 2011 udgav Danske Regioner, KL og Trafikselskaberne rapporten 'Flere buspassagerer – Hvad skal der til?'. Rapporten vurderer og beregner den mulige effekt af en række virkemidler for at øge antallet af passagerer i den kollektive bustrafik.

Analysen konkluderer, at kvalitetsudviklingen af selve grundproduktet (busserne, chaufførernes service, etc.) som operatørerne kan have indflydelse på samt udvikling af terminaler mm. næppe kan ses som selvstændige drivere af passagervækst, men snarere som forudsætninger. Tilsvarende vil løbende forbedring af bussernes prioritering i bytrafikken være en nødvendig forudsætning for væsentlig passagervækst.

Analyser viser, at driftsvækst, bedre koordination med jernbanen og differentiering af takster vil være de mest effektive drivere af passagervækst. Disse opgaver ligger mest naturligt hos trafikselskaberne i dialog med kommuner og regioner.

Deloitte konkluderer derfor, at øget brug af incitamentskontrakter med større ansvar til operatørerne næppe vil kunne være en væsentlig driver af passagervækst, men at passagervækst derimod drives af driftsvækst.

Kundetilfredshed

Operatørernes præstation spiller derimod en væsentlig rolle i forbedringen af kundetilfredsheden.

En undersøgelse af kundernes præferencer, peger på, at de vigtigste områder at forbedre er:

1. Brugbar rejseinformation
2. Effektiv rejsetid
3. Kører ofte på hverdage
4. Serviceorienterede medarbejdere
5. Tryk rejse
6. Rejsekomfort
7. Ingen driftsforstyrrelser

Med brugbar information menes information både i forbindelse med kundens planlægning af rejsen og undervejs. Det er vigtigt, at informationen går på tværs af transportformer (fx bus, tog og metro). Grunddataene leveres af trafikselskaberne (primært via Rejseplanen), men Deloitte vurderer, at operatørerne vil – fx gennem deres operationer internationalt – have mulighed for at byde ind med forbedrede informationsløsninger i busserne.

Den effektive rejsetid er resultatet af flere forskellige forhold, særligt ruteplanlægning og busprioritering i trafikken. Disse opgaver er primært naturligt forankret i trafikselskaberne og hos kommuneren, men Deloitte vurderer, at inddragelse af operatørerne og chaufførernes kendskab til den enkelte rute vil kunne forbedre køreplanlægningen.

Hvorvidt busserne kører ofte vurderes af Deloitte til ikke at være en parameter, som operatøren kan påvirke.

Deloitte vurderer, at operatørernes præstation og produkt for punkterne 4-7 spiller en afgørende rolle for kundens oplevelse.

Samlet set konkluderer Deloitte, at operatørernes præstation er vigtig i forbedring af tilfredshed. Busoperatørerne og deres præstation spiller allerede i dag en større eller mindre rolle i hvert af de ovennævnte forbedringsområder i kundens rejse.

Deloitte anfører, at det med afsæt i erfaringerne fra Sverige, men også fra fx 150S eller 5A i Danmark, er relevant at overveje hvordan operatørernes erfaringer i højere grad bringes i spil i forsøget på at forbedre produktet og kundernes tilfredshed.

Minimering af driftsomkostninger

Minimering af operatørernes driftsomkostninger i form af involvering i detalplanlægning, bedre busudnyttelse mv. vil i høj grad være et område operatørerne vil kunne påvirke, og som eventuelt vil kunne give en eller anden form for besparelse, enten i miljø- og energiregnskabet eller ved at køreplanstimen i sidste ende bliver billigere.

Opsamling

Øget brug af incitamentskontrakter med større ansvar til operatørerne vil næppe vil kunne være en væsentlig driver af passagervækst.

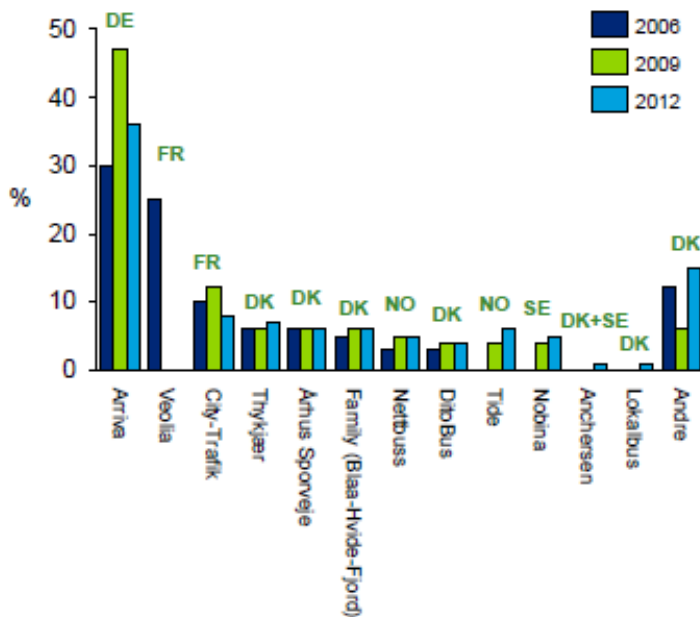
Operatørernes præstation spiller derimod en væsentlig rolle i forbedringen af kundetilfredsheden.

En endnu større rolle spiller operatøren ved minimering af driftsomkostninger. Der er et vist potentiale for, at der kan indarbejdes brugbare incitament, hvor operatøren vil have indflydelse på effekten.

4.3. Operatørernes og trafikelskabernes syn på incitament

4.3.1. Karakteren af det danske operatørmarked

Det danske busmarked er præget af én stor, en række mellemstore samt mange små operatører.

Figur 4. Markedsandelene på det danske busmarked.


5 ud af de 9 største operatører er ejet af store internationale passagertransportkoncerner. De øvrige 4 er danskfunderede virksomheder med ledelses-/familieejere. Tilstedeværelsen fra de store internationale koncerner er 'optrappet' over de sidste 3-4 år.

Operatørmarkedet i Danmark må således betegnes som vidt forskelligartet med mange leverandører, og som et marked med både de danskejede selskaber og selskaber ejet af store internationale koncerner.

Det danske busmarked er kendetegnet ved at der er en høj grad af konkurrenceudsættelse. Som udgangspunkt er der minimum 4-5 bydere på alle kontrakter og 10-15 på mange af kontrakterne samt 4-5 operatører med landsdækkende ambitioner. Det varierer dog fra trafiksselskab til trafiksselskab.

Konkurrencegraden er således høj og det bemærkes, at selskaberne i gennemsnit har givet underskud i de sidste 10 år.

På de største bybuspakker og de største regionalruter modtager trafiksselskaberne i dag mellem 3 og 7 bud. Byderne er de internationalt ejede selskaber samt et par af de danskejede.

På de mellemstore pakker oplever trafiksselskaberne ofte mellem 5-15 bud. Disse pakker interesserer ofte både de store og små operatører.

På de allermindste pakker får trafiksselskaberne typisk 4-7 bud.

Idet byderfeltet allerede i dag er minimeret til de større selskaber på de

største pakker, vurderer Deloitte at en øget brug af incitamenter på selv samme kontrakter næppe ændrer markant på konkurrencegraden i det danske marked.

Dog vurderer Deloitte også, at selvom konkurrencegraden ikke ændrer sig markant, vil markedet formentlig ændre karakter, således at der vil være færre små operatører og flere store operatører.

4.3.2. Hvor ser operatørerne relevansen af øget involvering?

Deloitte anfører i deres analyse, at operatørerne ikke ser anledning til ændring af hovedprincipperne i arbejdsdelingen, hvor trafikelskaberne står for den overordnede tilrettelæggelse. Branchen anerkender især kompleksiteten i samarbejdet med de mange trafikbestillere. Vigtigheden af sammenhæng mellem bus og tog med hensyn til overordnet rutelægning, generel markedsføring, takster/billetter og trafikinformation fremhæves også af alle som et succeskriterie, som ligger bedst til trafikelskaberne.

Uanset størrelse og ejerskab ser operatørerne dog gerne en større involvering på en række områder. På overskriftsniveau drejer det sig om:

- Videreudvikling af busproduktet og servicen til passagererne
- Involvering i lokale markedsføringstiltag og kampagner
- Detailplanlægning ud fra hovedretningslinjer fra trafikelskaberne

Under disse tre hovedopgaver er ambitionsniveauet og kompetencerne for involvering hos operatørerne forskellige. Her træder de internationalt ejede selskaber frem som de mest interesserede i en større involvering, mens de danskejede og typisk mindre selskaber er mindre ambitiøse.

Operatørerne vurderer, at deres bidrag til videreudvikling af busproduktet og service særligt vil kunne forbedre kundetilfredshed. Bidragene til markedsføring vil bidrage til flere passagerer, og involvering i detailplanlægningen vil sikre en bedre busudnyttelse og dermed nedbringe køreplantimeprisen (= effektivitet).

Operatørerne peger altså på de samme opgaver, som de svenske trafikelskaber har overtaget.

4.3.3. Operatørernes overvejelser om øget operatørinvolvering og brug af incitamenter

Det danske marked giver som nævnt tidligere på mange områder ikke mulighed for, at operatørerne får så stor en indflydelse, som de ønskede effekter måske forudsætter.

Deloitte anfører, at operatørerne forudsætter en reel større indflydelse på opgaverne, hvis en større del af kontraktsummen gøres resultatafhængig og derved udsættes for en større risici.

Operatørernes risikolandskab er bl.a. ændringer i markedspotentiale, nye forbindelser med bus/metro/letbane/tog/motorvej/cykel, ændringer i byudvikling, herunder lukning af arbejdspladser, takstændringer, ruteændringer med negative konsekvenser for et flertal af kunder, infrastrukturelle risici, midlertidige fremkommelighedsproblemer, herunder vejarbejde, metrobyggeri, generel trængsel, dårligt fungerende trafikinformation, vedligeholdelsestungt billetsystem, standard på terminaler og stoppesteder, omkostningsmæssige risici, brændstofprisudvikling, afhænging af brugt materiel, herunder miljøkrav, bødestrafte/kvalitetsbrister mv.

En anden pointe fra operatørerne er, at incitamentsstørrelserne skal kunne finansiere merarbejde og investeringer. Operatørerne vurderer, at en helhjertet indsats i stil med 'Bedre bustur', som primært har kørt i Hovedstadsområdet vil kræve 3-5 kroner per ny passager. I praksis betyder det, at de nuværende incitamenter på et mere beskedent niveau ikke vil kunne retfærdiggøre en særlig indsats ud over daglig flid.

Deloitte vurderer, at en incitamentsaflønnede operatørindsats, der skal 'batte noget', for operatørerne vil give mest mening i udbudspakker, som samler linjer i sammenhængende trafiksystemer. I praksis vil det betyde, at pakkerne skal gøres større end det, branchen benytter i dag. Der er ikke krav eller forventning om, at de skal gøres lige så store som i Stockholm eller Skåne.

4.3.4. Trafikselskabernes overvejelser om øget brug af incitamenter

I Deloittes analyse fremhæves det, at trafikselskaberne gerne vil udvikle samarbejdet med operatørerne og skabe et stærkere fokus på udvikling af produktet og trafikken. Det fremhæves dog også, at en række af de neden for nævnte forhold skal løses bedre, end de bliver i dag, for at en ny samarbejdsmodel vil blive en succes.

Som nævnt tidligere har de danske kommuner og regioner ikke mulighed for bindende langsigtede bevillinger, da de alene kan lave et-årige budgetaftaler, hvorfor trafikomfanget på enkelte ruter derfor kan ændre sig væsentligt fra år til år. Dette er særligt uhensigtsmæssigt, hvis operatørkontrakten består af en større incitamentsandel.

Trafikselskaberne oplever, at udviklingen mod større ansvar og risiko til operatørerne, er svær pga. parternes indbyggede risikoaversion. Operatørerne vil være sikre på sin indtjening, og kommuner og regioner vil være sikker på, at man holder budgetterne og får noget for bonuskronerne.

Uanset valg af incitamenter vil et partnerskab med mere fokus på forretningsudvikling kræve nye kompetencer – både hos trafikselskaber og operatører.

For at et partnerskab reelt kommer til at handle om udvikling, skal samarbejdsånden være forretningsorienteret og ikke "juridisk".

Det vil sige, at nye kontraktmodeller ikke må blive en 'kampplads' for evindelige juridiske diskussioner om kompensation, hvis de ydre forhold ændrer sig i mindre grad (fx fremkommelighed, billetpriser, etc.). På den anden side skal operatørerne have en rimelig sikkerhed for sin forventede indtjening.

4.3.5. Opsamling på operatørernes og trafikkselskabernes overvejelser

Deloitte anfører, at operatørernes og trafikkselskabernes overvejelser fortæller to ting:

- At parterne ønsker at udvikle samarbejds- og kontraktmodeller i retning af større involvering af operatørerne
- At der er en række forhold, som besværliggør succesfulde partnerskabskontrakter, særligt med øget brug af incitamenter

Særligt peger Deloitte på, at følgende forhold er udfordrende:

- Involvering af kommuner og regioner i partnerskabsaftalerne (både med hensyn til deres investeringer og usikkerheden ved og troen på bonusaftaler)
- Komplexiteten i at måle sammenhængen mellem indsats og resultater
- Risikovilligheden – både hos operatører, trafikkselskaber og kommuner og regioner
- Udviklingen af kompetencer hos alle parter (trafikkselskaber og operatører, men i princippet også kommuner og regioner)

Deloitte vurderer, at ovenstående forhold skal løses for at brugen af øgede incitamenter kan lykkes.

4.4. Hvornår er det relevant at tænke i kontrakter med øgede incitamenter?

Øget brug af bruttokontrakter med incitament kræver tilvænning og resourceinvesteringer fra både trafikkselskaber og operatører. En sådan indsats vil derfor kun give mening, når en eventuel effekt vil kunne øge effektiviteten i et større trafikssystem, medføre besparelser eller frigive ressourcer til mere busdrift, gavne et væsentligt antal kunder eller generere synlige øgede billetindtægter.

Derfor anbefaler Deloitte, at udvikling af øget brug af incitamenter fokuseres mod de 'passagertunge' trafikårer.

Deloitte har anført, at passagervækstpotentialet i en ideel udvælgelse bør være det drivende for udvælgelse af områder til øgede incitamenter. Dette har dog ikke været muligt i nærværende analyse.

Alternativt har Deloitte valgt en metode, hvor de ruter, der er hensigtsmæssige at anvende incitamentskontrakter på, er udvalgt ud fra et kriterium om en selvfinansieringsgrad på over 55 % kombineret med trafikken i og om-

kring de største byer, da trafikken ved sådanne ruter samt i de store byer og de tunge regionalstrækninger vil være de mest passagertunge linjeklynger.

På denne baggrund anbefaler Deloitte, at der vil give mening at anvende øgede incitament, særligt med fokus på effekter som lavere omkostninger og højere kundetilfredshed jf. afsnit 4.2., i bruttokontrakterne for en række konkrete ruter.

Deloitte peger som nævnt på en række konkrete ruter i Østdanmark, herunder en række A-busser samt en del øvrige bybusser i København, bybusser i større provinsbyer som Roskilde, Næstved og Hillerød samt en række R-, S-, E- og N-busser.

I Vestdanmark anbefaler Deloitte en række bybusser i Aarhus, Aalborg og Odense samt i større provinsbyer som Esbjerg, Kolding, Vejle, Fredericia, Randers, Silkeborg, Horsens og Herning, en lang række regionalbusser samt nogle basis regionalruter på Fyn.

Denne trafik udgør tilsammen ca. 40 % af den danske bustrafik.

Kendetegnet for alle disse ruter er som nævnt, at de har en høj passagerfinansieringsgrad, altså vil flest kunder få gavn af indsatsen på disse ruter.

4.4.1. Gevinsten af øgede incitament i kontrakterne

Deloitte har givet en forsigtig vurdering af, hvorvidt der kunne opnås en eventuel gevinst af øgede incitament i kontrakterne, altså øger operatørvolvering. Deloitte har sammenholdt operatørernes syn og overvejelser omkring øget brug af incitament i kontrakterne med skønnet for, hvor det vil være relevant at anvende sådanne kontrakter.

I belysningen af potentialet for forbedring af effektivitet, kundetilfredshed og passagertal er operatørerne således blevet stillet en række spørgsmål omkring, hvorvidt operatørens indflydelse ville kunne forbedre kundetilfredsheden samt minimere køreplanstimeprisen.

Spørgsmålene blev stillet under den forudsætning, at operatørerne gives opgaveansvar og frihedsgrader svarende til de præsenterede svenske bruttokontrakter med incitament.

Operatørerne vurderede, at kundetilfredsheden ville kunne stige mellem 0-6 procentpoint, hvis operatørerne involveres og investerer i lokale kampagner med imageopbygning, lokal markedsføring og udvikling af produktet i bus-sen/på holdepladser (eller lignende).

I forhold til at mindske prisen på køreplanstimer, vurderede operatørerne at køreplanstimerne kunne blive

- mellem 0-5 procent billigere, hvis operatørerne fik større frihedsgrader til frit at vælge bustyper, og

- mellem 0-4 procent billigere hvis operatørerne fik ansvaret for detailplanlægningen med henblik på at skabe en bedre udnyttelse af materiel og personale (stadig med trafikselskabsbestemte bindinger på frekvenser og sammenhæng til togafgange mm.), samt hvis operatørerne arbejder målrettet med miljøvenlig kørsel.

Deloitte vurderer operatørenes besvarelser således:

- Der er en relevant gevinst på kundetilfredsheden, men dog en beskednen og usikker gevinst på effektiviteten. Det er endvidere vigtigt at pointere, at en så begrænset spørgeundersøgelse er behæftet med stor usikkerhed. Effektspørgsmålet bør derfor undersøges i større dybde.
- Majoriteten af operatørerne anslår, at der vil være positive effekter at hente ved øget brug af incitament.
- Kundetilfredsheden på de operatørrelaterede dele af busproduktet vil i gennemsnit kunne øges i størrelsesordenen 3-4 procentpoint (på en 1-100-skala).
- Majoriteten af operatørerne i undersøgelsen mener, at der vil være effektiviseringsgevinster ved større operatøransvar for detailplanlægning og friere busvalg samt mindsket forbrug af brændstof.

Flere af operatørerne pointerer, at besparelser på brændstofforbruget vil komme uanset incitament på dette område eller ej. Derfor vil det være forkert at tilskrive en sådan effektivisering øget brug af incitament.

- Tilbage bliver en mulig effekt på samlet maksimalt 4 % for friere busvalg og øget ansvar for detailplanlægning. I den forbindelse er det vigtigt at hæfte sig ved operatørernes forudsætninger for at kunne realisere dette beløb, nemlig reelle muligheder for at foretage nogle omprioriteringer hen over dagen og ugen.

Forudsætningerne vil være sværere at indfri i det danske set-up (i sammenligning med Sverige) på grund af behovet for at koordinere de mange trafikbestillinger fra kommunerne.

Derfor kan et forsigtigt skøn for potentialet for effektivisering alene sættes til mellem 0-4 %.

Den samlede operatørbetaling i 2012 var 6,2 mia. kroner. Hvis trafikselskaberne vælger at arbejde med større incitament og opgaveoverførsel i relation til friere busvalg og øget ansvar for detailplanlægning på 40 % af trafikken, som anbefalet ovenfor, giver det et effektiviseringspotentiale på ca. 0-100 mio. kroner om året.

5. Udvalgets anbefalinger

I den danske og svenske busstrafik anvendes der bruttokontrakter og bruttokontrakter med incitament.

Der er ikke erfaringer, der peger på, at det på nuværende tidspunkt giver mening at indføre rene nettolignende kontrakter i det danske busmarked. Dertil er udfordringerne omkring sammenhæng på tværs af den kollektive trafik for store.

Erfaringerne viser endvidere, at det fungerer godt med bruttokontrakter og bruttokontrakter med incitament i Danmark, da begge kontrakttyper fremmer omkostningseffektivitet. Incitamenterne i de danske incitamentskontrakterne er dog meget små og mulighederne for ekstra indtjening er beskedne og ligger oftest mellem 1 og 2 %.

Udvalget har bemærket, at der med succes har været igangsat en række forsøgsprojekter i Danmark, finansieret af puljemidler, hvor operatørerne har været inddraget i højere grad, end der er kutyme for i de gængse bruttokontrakter med incitament, og hvor der bl.a. er tænkt i partnerskaber mellem kommune/region, trafikselskab og operatør, på linje med det man ser i de svenske kontrakter.

De svenske bruttokontrakter med incitament er også kendetegnet ved, i forhold til de danske kontrakter, at trafikken udbydes i langt større pakker, der indeholder mange buslinjer i et udbud, udbuddene er langsigtede og indeholder både flere og større incitament. Operatørerne tildeles således et større ansvar og har derved også en større frihed i forhold til varetagelsen af deres opgaver, da trafikselskaberne ofte alene fastsætter et minimumsseriviceniveau, som operatøren selv fastlægger, hvordan skal udfyldes.

Sverige har oplevet en fremgang i passagervæksten efter øget brug af incitament i deres kontrakter. Det er dog værd at bemærke, at succesen i Sverige med stigning i passagervæksten i høj grad også har været drevet af investeringsvilligheden i flere busser/køreplantimer og bedre fremkommelighed fra regionernes og kommunernes side, og at passagervæksten alene ikke har kunnet finansiere driftsudvidelserne.

Det skal endvidere bemærkes, at trafikselskaberne i Sverige har et større helhedsansvar set i forhold til Danmark, da trafikselskaberne inden for rammerne af et politisk fastsat budget planlægger både kommunal og regional trafik. De svenske trafikselskaber har derfor nemmere ved at planlægge trafikken ud fra et overordnet perspektiv og kan derfor udbyde deres trafik i større pakker og med større frihedsgrader for operatørerne, end det vurderes muligt for de danske trafikselskaber.

På trods heraf viser erfaringerne fra Sverige og de danske forsøgsprojekter, at der er potentiale for at implementere flere og større incitamenter i bruttokontrakter med incitament i Danmark, end der er i dag.

Operatørerne har givet udtryk for, at de gerne vil involveres mere end i dag i forhold til videreudvikling af busproduktet og service til passagererne, lokale markedsføringstiltag og kampagner samt detailplanlægning.

Operatørerne forudsætter dog en reel større indflydelse på opgaverne, hvis kontraktsummen i højere grad kan variere pga. brug af større incitamenter, f.eks. hvis den bliver afhængig af vækst i passagertallet. Endvidere skal incitamentsstørrelserne kunne finansiere merarbejde og investeringer. Herudover vil øget operatørinvolvering kræve en udvikling af operatørernes nuværende kompetencer, hvis de skal varetage flere af trafikkselskabernes opgaver.

Indføres der øget operatørinvolvering i bruttokontrakter med incitament er det vigtigt at have fokus på, hvilke effekter operatørerne har mulighed for at påvirke. Deloitte vurderer, at operatørerne med det nuværende danske setup vil have svært ved at påvirke passagervæksten. Operatørerne vil derimod kunne have indflydelse på at forbedre kundetilfredsheden samt minimere omkostningerne.

Endvidere bør bruttokontrakter med incitament alene anvendes på de passagertunge ruter. Ud fra Deloitte's vurdering udgør de "passagertunge" trafikårer, der hovedsageligt udgør ruter med en selvfinansieringsgrad på 55 % eller derover 40 % af trafikken. Konkret drejer det sig om bl.a. bybuskontrakterne i større byer som København, Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg, Randers mv. samt de regionale linjer omkring de samme byer. På denne baggrund vurderer Deloitte, at øgede incitamenter potentielt vil være relevant i ca. 40 % af bustrafikken.

Udvalget noterer sig, at der ifølge Deloitte kan opnås 3-4 % højere kundetilfredshed samt en effektivisering på mellem 0-4 % for friere busvalg og øget ansvar for detailplanlægning. Den samlede operatørbetaling i 2012 var 6,2 mia. kroner. Hvis trafikkselskaberne vælger at arbejde med større incitamenter og opgaveoverførsel i relation til friere busvalg og øget ansvar for detailplanlægning på 40 % af trafikken, giver det et effektiviseringspotentiale på ca. 0-100 mio. kroner om året.

Det er dog væsentligt at bemærke, at dette skøn baserer sig på, at operatørerne får væsentligt mere frihed, hvilket kan være svært at indfri i Danmark bl.a. pga. behovet for koordination på tværs.

På baggrund af erfaringerne fra Sverige og de danske særprojekter anbefaler udvalget, at trafikkselskaberne i samarbejde med kommuner, regioner og operatører arbejder videre med partnerskabsaftaler og øget brug af incitamenter i bruttokontrakterne. I forbindelse med det videre arbejde kan parterne afdække, om det af Deloitte vurderede effektiviseringspotentiale kan realiseres, om der kan opnås højere kundetilfredshed og om omkostningerne vil kunne reduceres.

På baggrund af de svenske erfaringer vurderes det, at effekterne vil være større, jo større pakker busdriften udbydes i. Hvis en friere detailplanlægning af køreplaner skal have effekt, vurderes det nødvendigt at operatøren har køreplanskompetencen over et større antal ruter, og der bør i den forbindelse tænkes i at udbyde med krav om et vist serviceniveau frem for køreplaner.

Partnerskaberne kan bl.a. bestå af trafikskaberne, operatører og kommuner/regioner, men det kan også være relevant at involvere togoperatørerne og store arbejdspladser/uddannelsesinstitutioner.

Deloitte vurderer som nævnt, at bruttokontrakter med incitament kun vil have effekt på kundetilfredsheden og omkostningsreducing. Et ønske om passagervækst kan derimod ikke opnås alene ved anvendelse af bruttokontrakter med incitament, men skal understøttes af andre tiltag såsom driftsvækst mv. Det kræver således en vis investeringsvillighed fra trafikbestillerne.

Da erfaringerne viser, at det kræver tilvænning og merarbejde at opstarte kontrakter med øgede incitamenter og ny arbejdsdeling, bør trafikskaber og operatører prioritere omstillingen til nye kontrakter på de områder, hvor der er særligt potentiale for innovation og produktudvikling. Her tænkes på de områder, hvor bustrafikken allerede har et stort passagergrundlag, og hvor kommuner og regioner ønsker at udvide driften yderligere.

Anvendelse af bruttokontrakter med større incitamenter i Danmark bør således så vidt muligt indrettes, så udgifterne til kontrakterne ikke øges væsentligt, dvs. den effektivisering der kan opnås ved at operatørerne inddrages mere i planlægning mv. skal give sig udslag enten i lavere kørselsomkostninger, i flere passagerer og dermed større indtægter eller øget kørsel.

Det bemærkes i øvrigt, at Transportministeriet med et forslag til ændring af Lov om trafikskaber lægger op til, at trafikskaberne fremover skal udarbejde strategiske grundlag for at skabe et mere stabilt rutenet inden for trafikskabets geografiske område.

Hensigten er, at ansvaret mellem kommuner og regioner sættes i mere forudsigelige og stabile rammer ved, at trafikskabet udarbejder et strategisk grundlag, der som minimum fastlægger de overordnede principper for rutenettet samt et flerårigt budgetoverslag.

De overordnede principper for rutenettet planlægges således ud fra en længere planlægningshorisont end det er tilfældet med planlægningen af bustrafikken i dag.

Forslaget kan understøtte arbejdet med udvikling af partnerskaber mellem trafikskaber, kommuner, regioner og operatører.

