

Forskelle mellem den danske og den svenske tilgang til kontrakter i den kollektive trafik

Inspiration til danske drøftelser om udvikling af samarbejder og kontrakter i den kollektive trafik

Oktober 2017



Forsidefoto SJ
Dato: 01.10.2017
Version: 1.06
Analysen er finansieret af HTS fonden.

Deloitte.
Weidekampsgade 6
DK-2300 København
T: +45 3610 2030
CVR-nr.: 33 96 35 56
deloitte.dk

MOE | Tetraplan
Buddingevej 272
DK-2860 Søborg
T: +45 4457 6000
CVR-nr.: 64 04 56 28
moe.dk

Indholdsfortegnelse

1	Den svenske model som inspiration for organisering i københavnsområdet/Østdanmark.....	4
2	Den svenske model for organisering af myndighedssiden	5
3	Kontraktmodeller	8
4	Strategisk tilgang til incitamentskontrakter	10
5	Opsummering af overvejelser for samarbejds- og kontraktmodeller.....	12

1 Den svenske model som inspiration for organisering i københavnsområdet/Østdanmark

Baggrund

Analysen *Organisering af myndighedssiden i den kollektive trafik*, som Deloitte har gennemført for DI Transport, præsenterer en række forskellige tilgange til organisering af myndighedssiden i den kollektive trafik. Analysen indeholder desuden en sammenligning af vilkår og resultater i den kollektive trafik i henholdsvis Helsinki, København, Oslo og Stockholm. Her fremstår Stockholm som den af de fire byer, der formår at skabe de bedste vilkår og resultater for den kollektive trafik.

Derfor gennemgås den svenske organiseringsmodel, der danner baggrund for Stockholms organisering af den kollektive trafik, i denne rapport. Organiseringsmodellen med tilhørende tilgang til operatørsamarbejde og operatørkontrakter kan benyttes som inspiration til debatten af den fremtidige organisering i københavnsområdet/Østdanmark.

Fokus i analysen

Rapporten gennemgår følgende spørgsmål vedrørende organiseringen i Stockholm:

- Hvordan er den grundlæggende svenske organisering? Og hvordan adskiller den sig fra organiseringen i Danmark?
- Hvordan er samarbejdsprincipperne og kontraktmodellerne, der regulerer samarbejdet mellem trafikselvskab og operatører?
- Hvilke relevante muligheder peger den svenske model på for udvikling af organiseringen af samarbejdet mellem trafikselvskaber og operatører i Danmark?

Det er intentionen, at rapporten skal give inspiration til den fremtidige organisering, især i københavnsområdet, og anvise, hvornår og hvordan forskellige kontraktmodeller er relevante at benytte. Formålet er desuden at kortlægge og belyse de forskellige valg, der er truffet i de to modeller, for at sikre en relevant inspiration til udvikling af samarbejdsmodeller og kontrakter.

2 Den svenske model for organisering af myndighedssiden

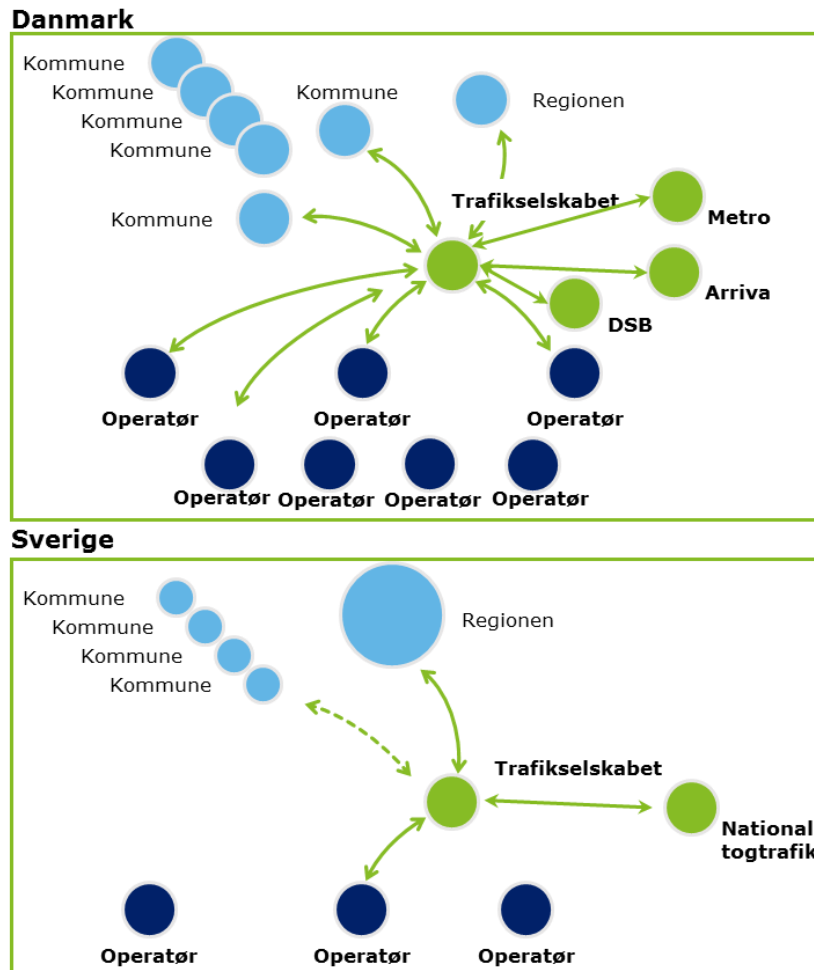
Danmark har en kompleks model med mange koordineringspunkter og spredt ansvar fordelt på en række trafikmyndigheder (for henholdsvis bus, tog og metro). I den svenske model er ansvar og opgaver i høj grad samlet ét sted (hos trafikskaberne), ligesom ejer- og finansieringsstruktur er langt mere enstrengt med finansiering via länen (lig de danske regioner). I Sverige har man desuden tradition for flerårige budgetter samt færre og større kontrakter. Alle disse elementer tilsiger mindre kompleksitet og bedre mulighed for samordnet og langsigtet udvikling af alle de kollektive trafikløsninger.

Den grundlæggende organisering i Stockholm er baseret på den svenske model, der gælder hele landet. Hovedprincipperne og de strukturelle forskelle i forhold til den danske model er følgende:

- **Samlet ansvar.** De svenske trafikskaber har ansvaret for både lokal bus-, metro- og togtrafik (i modsætning til i Danmark, hvor bus, metro og tog er underlagt forskellige myndigheder med forskellige ejere). Langt hovedparten af den svenske trafik er udbudt på åremålskontrakter – modsat Danmark, hvor en stor andel af togtrafikken endnu ikke er udbudt.
- **Simplere ejer- og finansieringsstruktur.** Trafikskaberne er organiseret under de svenske län/regioner. I Danmark er trafikskaberne ejet af kommuner og regioner. Kommunerne er hovedejerne. Langt størstedelen af de svenske trafikskabers subsidier stammer fra länsbudgetterne. I Danmark finansieres trafikskabernes virksomhed via tilskud fra kommuner og regioner baseret på den trafik, der foregår i den enkelte kommune/region (model introduceret med kommunalreformen i 2007).
- **Flerårig finansiering.** I Sverige har mange län tradition for flerårige budgetter (fx 3-5 år), hvilket også gør sig gældende på kollektiv trafik-området. I Danmark har flere af trafikskaberne fundet en model, hvor kommunerne/regionen har fastlagt en 2-4-årig budgetramme for den del af kollektiv trafik-nettet, der går over kommunegrænserne (fx X-busnettet i Jylland og R-nettet hos Movia). Den kommunale trafik indenfor kommunegrænsen følger dog typisk et kortsigtet 1-årigt budgetmønster.
- **National togtrafik er under det svenske transportministerium.** Den nationale togtrafik, der er dereguleret som "fri trafik", administreres af det svenske transportministerium.

Disse principper og forskelle er illustreret i figur 1 nedenfor.

Figur 1. Strukturelle forskelle mellem den danske og den svenske model



Kilde: Deloitte's rapport *Vurdering af effekter ved øget brug af incitamenter i danske buskontrakter*.

En samlet pointe med illustrationen af den svenske model er, at de svenske trafikselskaber ikke som i Danmark skal koordinere deres virksomhed mod både letbane-/metroselskaber og togoperatører med trafikselskabslignende beføjelser (eneste koordinationspunkt er til den nationale togtrafik). Disse opgaver er alle samlet under de svenske trafikselskaber. Tilsvarende har de en mindre kompleks finansierings-/ejermæssig situation, idet länet er det helt centrale fixpunkt her.

Derudover indikerer figuren, at de svenske trafikselskaber har årelang tradition for at udbyde trafikken i større kontrakter end det, vi ser i Danmark. Det giver et mindre antal kontrakter og større enheder at kontraktstyre (derfor det mindre antal operatørrelationer end i den danske model). Fakta om antallet af operatører, kontrakter etc. hos Storstockholms Lokaltrafik (SL) og Movia fremgår af tabellen nedenfor.

Table 1. Fakta om buskontrakter hos SL og Movia

Fakta	Storstockholms Lokaltrafik	Movia
Antal busrejser per år (mio.)	Cirka 300	Cirka 200
Antal busser	Cirka 2.100	Cirka 1.350
Antal buslinjer	Cirka 450	Cirka 450
Operatøromkostninger per år (DKK)	Cirka 4.500.000.000	Cirka 3.000.000.000
Antal kontrakter	17	51
Antal operatører	3	13 (heraf 9 med mere end 2% af markedet)
Gennemsnitlig årlig kontraktsum (DKK)	265.000.000	59.000.000

Kilder: Årsrapporter fra SL og Movia (2015-tal).

Som det fremgår af ovenstående, er SL's kontrakter i gennemsnit cirka 4,5 gange så store som Movias (målt på årlig kontraktsum).

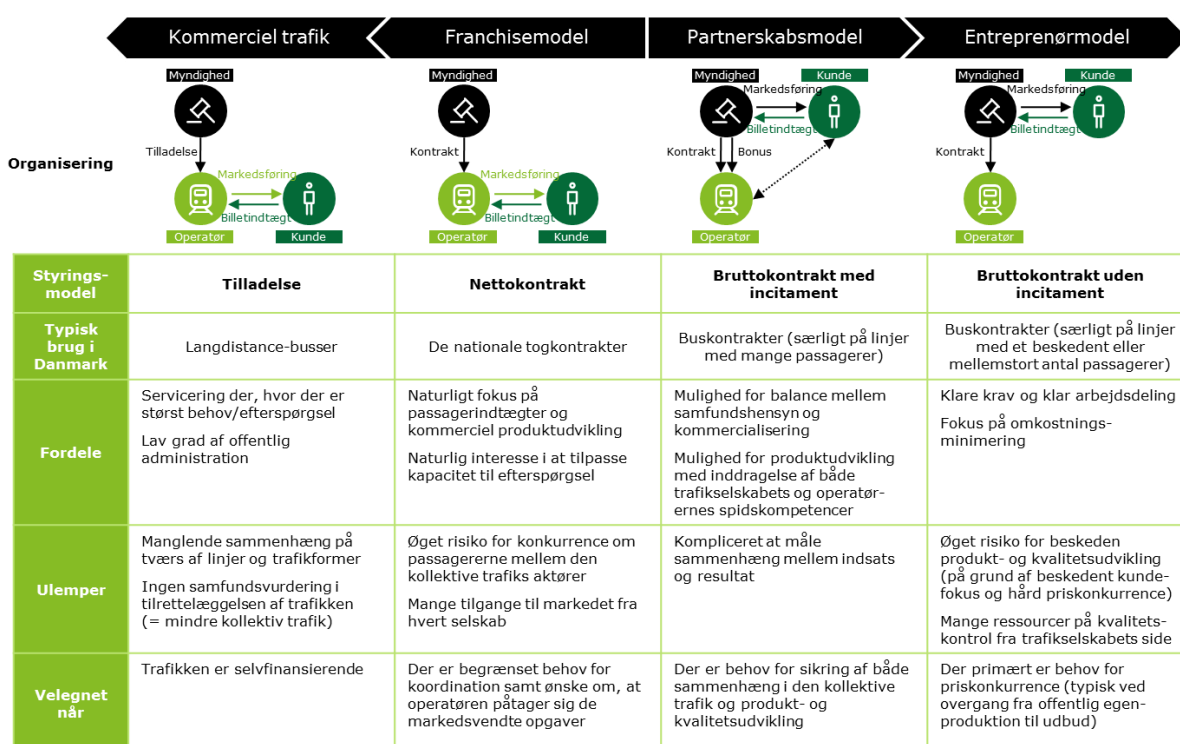
Som det også fremgår af tabellen, varetages buskontrakterne i Stockholm af et mindre antal operatører. Operatørernes kontraktområder er overvejende geografisk samlet, så den enkelte operatør har et helhedsansvar i et samlet område.

3 Kontraktmodeller

Bruttokontrakter i bustrafikken, nettokontrakter i jernbanetrafikken og kommercielle aftaler for langdistancebusser er hovedskabelonerne for brug af kontrakter i Danmark. I Sverige er brugen af kontrakter i højere grad fokuseret omkring bruttokontrakter med incitament og kommerciel trafik.

Et andet vigtigt element i organiseringen af sektoren er samarbejdsmodellen mellem trafikmyndighed og operatør. Nedenfor i figur 2 er spektret af mulige samarbejds- og kontraktmodeller præsenteret. Modellerne benyttes i både Danmark og Sverige, men udmøntningen af modellerne kan være væsentlig forskellig (herom senere).

Figur 2. Overblik over de forskellige modeller for kontrakter (med danske eksempler)



Kilde: Deloitte's rapport *Vurdering af effekter ved øget brug af incitamenter i danske buskontrakter*.

Længst til højre er de såkaldte bruttokontrakter uden incitament præsenteret. Hovedprincippet i bruttokontrakter er, at billetindtægterne tilfalder trafikmyndigheden/trafikelskabet, der står for salg af billetter og markedsføring/branding af produktet.

I en bruttokontrakt uden incitamenter er det desuden sådan, at operatørens kontraktafregning udelukkende er baseret på produktionsomfanget, typisk antal køreplantimer eller vognkilometer. Der er således ikke knyttet incitamentselementer for tilfredse eller flere passagerer (der er de typiske incitamentselementer i bruttokontrakter med incitamenter). I Danmark bruges denne kontraktform typisk for offentlig servicetrafik, hvor grundlaget for passagervækst er beskedent (hvorfor det ikke er meningsfuldt med en incitamentskontrakt). I praksis betyder det ruter med små passagervolumener og/eller beskedent potentiale for vækst.

I bruttokontrakter med incitamenter er en del af kontraktafregningen incitamentsbaseret. Det vil sige, at kontrakten har bords-/buselementer, der enten forringer eller forøger operatørens produktionsbaserede basisbetaling (basisbetalingen følger typisk produktionsomfanget). Den variable

incitamentsdel udgør som regel fra 1-2 procent til 10-15 procent. I Danmark ligger det typiske leje på 1-3 procent (hos alle trafikselskaber undtagen Sydtrafik og BAT på Bornholm), mens kontrakterne med en høj incitamentsandel typisk findes i England eller Sverige (fx i Docklands Light Railway hos Transport for London, Skånetrafikens seneste pågatågskontrakt eller E20-bus-/togkontrakten i Stockholm).

I Danmark bruges bruttokontrakter med incitament primært på de passagertunge busruter. Indenfor de seneste fem år har de højeste bods-/bonusrater været at finde blandt en række af kontrakterne hos Nordjyllands Trafikselskab og udvalgte kontrakter i og omkring København.

En central diskussion i udformningen af incitamentslementer er, i hvor høj grad operatørerne har ansvaret for relevante værktøjer, der giver mulighed for at påvirke indtjening, passagervækst og kvalitet. Denne problemstilling belyses i afsnit 4 nedenfor.

I de såkaldte nettokontrakter har operatøren markedsansvaret, herunder opgaven med at markedsføre produktet og tiltrække kunderne. Med denne opgave følger billetindtægterne. I tilbudssituationen har operatøren estimeret billetindtægterne og fratrukket dem i det subsidiebehov, der efterspørges i tilbuddet (deraf nettobetegnelsen). Denne arbejdsdeling mellem myndighed og operatør er anderledes end i de danske bruttokontrakter, hvor trafikselskaberne har det overordnede markeds- og planlægningsansvar.

Uanset at operatøren har markedsansvaret vil for eksempel prissætning af billetter eller samarbejde mellem operatører typisk være rammereguleret i kontrakten/lovgivningen.

I Danmark benyttes denne kontraktmodel for den nationale jernbanetrafik, der er organiseret under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet.

I den sidste model drives trafikken på rent kommercielle vilkår uden subsidier. Det vil sige, at operatøren har tilladelse til at tilbyde sin service, og selv forestår den fulde leverance uden subsidier fra trafikmyndighederne. I Danmark bruges denne model for langdistancebusser (hvor der dog på nogle ruter gives enkelte tilskud til studerende og pensionister samt passagerer på tværs af regionsgrænser). I Sverige bruges kontraktformen i den landsdækkende togtrafik, hvor der p.t. er tre aktive operatører, der konkurrerer på rent kommercielle vilkår.

4 Strategisk tilgang til incitamentskontrakter

En række af de svenske trafikmyndigheder, herunder SL, anvender i højere grad end i Danmark en tilgang til kontraktsamarbejde, der kan benævnes strategisk samarbejde. Med dette menes samarbejder, hvor arbejdet med udvikling af fælles målsætninger, inddragelse af kommunerne til trafiksaneringstiltag og sikring af kontraktmæssige rammer forpligter operatørerne med hensyn til indsats, investeringer og delt risiko.

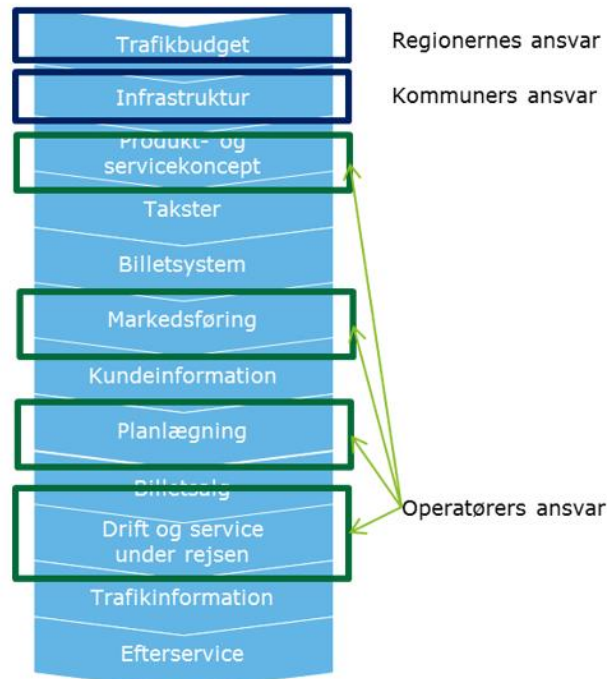
Som nævnt ovenfor benyttes de samme kontraktprincipper og kontraktmodeller i både Danmark og Sverige. Men især to forhold er forskellige i udmøntningen af kontrakterne og samarbejdet mellem myndighed/trafikselskab og operatørerne. Disse forhold, der også vil kunne anvendes i de danske kontrakter, gennemgås i det følgende.

Større incitamenter, flere værktøjer og mere ansvar til operatøren

Hos flere af de svenske trafikselskaber udformes bruttokontrakterne med incitamenter således, at operatøren får et større økonomisk incitament (10-15 procent af kontraktbetalingen er variabel). Desuden anvendes i højere grad værktøjer og kontraktmæssige muligheder for, at operatøren kan arbejde for at tiltrække flere passagerer og skabe højere tilfredshed.

Typisk drejer det sig om beføjelser til at detailplanlægge driften (og dermed påvirke kundekøreplanen) og varetage den lokale markedsføring. Desuden gives større frihedsgrader omkring servicekonceptet og kontakten til passagererne. Mange operatører varetager således en større rolle lokalt med at markedsføre og udvikle produktet (i tæt samarbejde med trafikselskabet) og driver lokale aktiviteter såsom virksomhedsbesøg for at markedsføre det kollektive trafikprodukt, feedbacksesser fra kunder til forbedringer af produkt og køreplan lokalt samt rekrutteringskampagner rettet mod nye medarbejdere (ofte i fælles kampagner med de øvrige operatører i regionen).

Figur 3. Arbejdsdelingen i udvalgte svenske kontrakter, for eksempel i Stockholm og hos Skåne- trafikken



Kilde: Deloitte's rapport *Vurdering af effekter ved øget brug af incitamenter i danske buskontrakter*.

Principperne i den udvidede værktøjskasse til operatørerne er illustreret i ovenstående figur 3. Den blå ramme angiver kommunernes og regionernes ansvarsområder. I de svenske kontrakter varetager operatøren de opgaver, der er markeret med grønt. De øvrige opgaver varetages af trafikskaberne.

I de danske kontrakter varetager operatøren typisk opgaven vedrørende drift og service under rejsen, mens de andre opgaver, som operatørerne løser i svensk regi, i Danmark løses af trafikskaberne.

Helhedsorienterede kontrakter med ansvar for geografisk afgrænset område

Derudover udbyder de svenske myndigheder typisk større kontrakter, der giver den vindende operatør et helhedsansvar indenfor et geografisk område. Det matcher princippet om, at operatøren i højere grad forventes at engagere sig i udviklingen af produktet (som beskrevet ovenfor).

I Stockholm har man en enkelt kontrakt, hvor bus- og togtrafik er udbudt i samme kontraktpakke. Princippet om helhedsansvar for et geografisk område er således implementeret på tværs af transportformer (såkaldte multimodale kontrakter). Der er således endnu ikke et større antal kontrakter, hvorfra erfaringer med multimodale kontrakter kan konsolideres.

5 Opsummering af overvejelser for samarbejds- og kontraktmodeller

Fokus på passagervækst, incitamenter/risikodeling af en vis størrelse, værktøjer til operatørerne, geografisk afgrænsning, sikring af kompetencer og et overskueligt antal kontrakter at administrere er væsentlige designparametre, der er vigtige at overveje i den videre udvikling af de danske samarbejds- og kontraktmodeller.

Med afsæt i den svenske/stockholmske tilgang til samarbejder mellem trafikselskab og operatør samt udformninger af kontrakter fremstiller vi nedenfor en række perspektiver for udvikling af de danske samarbejdsmodeller.

Hvornår er strategiske samarbejder og kontrakter med større operatøransvar og -værktøjer relevante?

Den videre udvikling af samarbejderne og kontrakterne er mest oplagt i områder med potentiale for vækst i passagermængden. Muligheden for passagervækst er en vigtig løftestang for et vellykket samarbejde. Dels fordi det tilfører samarbejdet energi via en fælles målsætning, dels fordi det giver øgede billetindtægter, der retfærdiggør investeringer fra operatør, trafikselskab og kommuner.

Mulighed for passagervækst i busregi er at finde i vores 4-5 største byer og på de største regional-linjer. Indenfor den skinnearbejde trafik har systemerne i og omkring København (S-tog, metro, Kystbanen og de kommende letbaner), letbanerne i Aarhus og Odense samt landsdelstrafikken København-Aarhus de største potentialer.

Det giver ikke mening at opbygge væsentlige incitamenter i områder med beskedent vækstpotentiale. Det skyldes, at den tilhørende opgave med opbygning af samarbejdsaftaler, fælles målsætninger og styring af indsats samt kontraktadministration ikke vil stå mål med gevinsterne i form af flere passagerer.

Hvordan kan samarbejder og kontrakter udmøntes?

Erfaringerne opsamlet i indeværende analyse peger på, at følgende elementer er relevante at overveje/sikre i den videre udvikling af det strategiske kontraktssamarbejde i sektoren:

- **Netto- eller bruttokontrakter med incitament.** Som fremstillet i figur 2 ovenfor er det netto- og bruttokontrakterne med incitamenter, der sikrer en belønning for en ekstraordinær indsats, og som aktiverer operatørernes kompetencer i udvikling af trafikken. Disse kontrakter egner sig til samarbejder, hvor alle løftestænger tages i brug for at sikre den kollektive trafik de bedst mulige resultater (som nævnt ovenfor i områder med mulighed for at vækste den kollektive trafik). Om der skal bruges en netto- eller en bruttokontrakt med incitamenter afhænger af den generelle forretningsmodel på området. Hvis der ikke findes en trafikmyndighed, der varetager den overordnede markedsudvikling, giver nettomodellen mest mening (som på jernbaneområdet i Danmark). Herved gives det fulde ansvar med tilhørende indtjeningsmuligheder (indenfor kontraktens rammer) til operatøren, der samtidig påtager sig en tilsvarende risiko. Hvis der derimod findes en trafikmyndighed med ansvar for den overordnede markedsindsats og en trafikplanlægning, der i høj grad fastlægges ud fra kommunernes ønsker (som vi kender det fra trafikselskaberne på busområdet), er bruttokontrakter med incitamenter den logiske løsning. Denne kontraktmodel giver incitamenter gennem et bods-/bonusregime, men den variable del af kontrakten vil typisk være mindre end i nettokontrakterne, hvorved risikoniveauet for operatøren nedskaleres. Det matcher det typisk mindre råderum, som operatøren har i en bruttokontrakt (se også drøftelsen af ansvar, værktøjer og risiko nedenfor).
- **Incitamenter af en vis størrelse.** Erfaringer fra både svenske og danske kontrakter, som

Deloitte kortlagde for Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i 2015, peger på, at incitamenternes størrelse skal være over en vis størrelse for at have adfærds- og investeringsmæssig effekt. Bods- eller bonusmuligheder i størrelsesordenen 1-2 procent vil ofte ikke ændre de grundlæggende investeringsmekanismer i kontraktssamarbejdet. Her skal mulighederne højere op, svarende til mindst i 3-5 procent. Langt størstedelen af trafikmyndighederne i Danmark og Sverige bruger i dag en mixtilgang, hvor en del af incitamentspakken er knyttet til antallet af rejsende, og en del er knyttet til kundetilfredshed.

- **Sammenhæng mellem værktøjer og risiko.** Figur 3 ovenfor beskriver hovedaktiviteterne/værktøjerne i værdikæden, der sikrer levering af den kollektive trafik. I kæden indgår alle de beslutninger, der tilsammen definerer den samlede løsning og det produkt, der leveres til kunderne. Et fornuftigt princip i design af samarbejdsmodeller og kontrakter er, at værktøjer og incitament/risiko bør følges ad. Det vil sige, at jo flere værktøjer til operatøren, jo større forventning om ansvar og risikoappetit. Jo færre værktøjer til operatøren, jo mindre risikovillighed.
- **Afgrænsede geografiske pakker.** Et andet grundprincip i incitamentskontrakter er, at operatørens tiltag skal kunne isoleres og koncentrerer i et givet område. Det skal sikre, at der i mindst mulig grad kan sættes spørgsmålstegn ved, hvorfra en eventuel passagerfremgang stammer. Ligesom en operatør, der leverer en ekstraordinær indsats, kan være sikker på, at nabooperatøren/konkurrenten ikke løber med gevinsten. Hvis et sammenhængende område betjenes af mange operatører, bliver dette billede uklart, og investeringslysten kan svækkes. Dette princip bør også overvejes i relation til sammenhæng mellem bus og tog (altså om kontrakter skal gøres multimodale). Herved opnås en operatørmodel, hvor trafikmyndigheden kun skal indgå udviklingssamarbejde med én aktør i et givet område.
- **Tilstrækkelige kompetencer/ressourcer.** Et strategisk samarbejde kræver, at der er ressourcer og kompetencer til stede hos de relevante aktører (typisk både operatør, trafikselskab og kommune/region). Det vil sige, at både trafikselskab, operatør og kommuner skal være villige til at investere i samarbejdet. En metode til i udbudssituationen at sikre, at operatøren reelt byder ind med en udviklingskapabel organisation, er at stille krav om en sådan. En række af de svenske trafikselskaber har tradition for sådanne krav, der typisk inkluderer en udviklingsplan (der vurderes som en del af tilbuddet), et udviklingsteam af en vis minimumstørrelse og et commitment til et minimumsbudget for investeringer.
- **Færre kontrakter.** Som beskrevet ovenfor kræver de strategiske samarbejder mere end en normal gennemsnitskontrakt fra de involverede aktører –med hensyn til både ledelsestid, udviklings- og projektressourcer, investeringskroner og kontraktopfølgning. Derfor er det relevant for sektoren at overveje, om og hvordan ledelses- og administrationsomfanget kan effektiviseres. En typisk tilgang, der benyttes til netop dette, er at reducere antallet af kontrakter (jf. den forskellige tilgang til kontraktantal og -størrelser hos SL og Movia, der er vist i tabel 1).

Ambitionen er, at ovenstående overvejelser kan bruges i drøftelserne af den videre udvikling af samarbejds- og kontraktmodeller i Danmark. Punkterne kan konkret bruges som tjekliste ved eftersyn af den overordnede kontrakttilgang, herunder understøtte dialogen om, hvorvidt der er forhold, der med fordel kan justeres for at skabe det mest effektive incitament for aktørerne.