

# **NOTAT VEDRØRENDE EKSTERN KVALITETSSIKRING AF DSB'S ORGANISATIONSANALYSE**

8. juni 2017

## 1. Opsummering

I april 2016 blev opgaven om at udføre en sektoranalyse for den danske jernbanesektor tildelt McKinsey & Company og Struensee & Co. I kommissoriet hertil fremgår at *"Sideløbende med analyserne af mulige scenarier for sektorens fremtidige organisering, analyserer DSB de mulige modeller for virksomhedens fremtidige rolle og organisering. DSB's analyse vil rumme både en model for virksomhedens fremtidige organisering samt en beskrivelse af transitionen hertil.* Det fremgår endvidere af kommissoriet, at konsulentteamet skal foretage *ekstern kvalitetssikring af DSB's analyser, med særligt fokus på, om der er den nødvendige sammenhæng mellem sektoranalyserne og virksomhedsanalyserne.*

Dette notat udgør afrapporteringen af den foretagne kvalitetssikring i forbindelse med DSBs organisationsanalyse. Med kvalitetssikring menes, at baggrundsanalyse og -materiale er fremlagt for den eksterne kvalitetssikring (EQA). Hertil har EQA stillet spørgsmål og givet kommentarer. DSB's organisationsanalyse er tilpasset i en del tilfælde, og i nødvendigt omfang har DSB forklaret sin analyse og givet tilsagn om levering af yderligere materiale.

Overordnet vurderer EQA, at DSB's organisationsanalyse er velgennemarbejdet og lavet på velfunderet grundlag. Forudsætningerne, der anvendes i organisationsanalysen, stemmer med forudsætningerne anvendt i sektoranalysen og efter EQA's vurdering også med forudsætningerne anvendt i beslutningsoplægget til fremtidens tog. Analysen besvarer følgende hovedspørgsmål:

- Hvad er potentialet for et effektivt drevet DSB med den nødvendige administrative og ejermæssige opbakning
- Hvorledes skal aktiviteterne i DSB organiseres, såfremt der vælges et udbudsscenario
- Hvorledes kan en transition til et udbudsscenario planlægges og eksekveres

DSB's organisationsanalyse indeholder en redegørelse for mulighederne for at realisere en situation, hvor DSB kan drives subsidiefrit. Dette sker på basis af en baseline fremskrivning udarbejdet af DSB, som også anvendes i sektoranalysen. Det er således kvalitetssikret, at baseline med fremskrivning til 2030 er i overensstemmelse med de aftalte forudsætninger og med resultaterne i beslutningsoplægget vedrørende Fremtidens Tog. Der er ligeledes overensstemmelse mellem DSB's organisationsanalyse og sektoranalysen for scenarie A og C.

Visionen om et markedsorienteret DSB indeholder en række tiltag, som samlet set er ambitiøse for DSB. EQA har kvalitetssikret disse og vurderer, at hovedparten af de beskrevne tiltag er realistiske at opnå inden for tidsrammen frem til 2030. Enkelte af tiltagene er dog ikke medtaget og nogle ikke i fuldt omfang i sektoranalysen, som derfor ikke præsenterer et subsidiefrit DSB.

DSB's organisationsanalyse giver endvidere en række anbefalinger vedr. timing af et eventuelt udbud, beslutningen af dette og strukturen heraf. DSB anbefaler, at en beslutning om at konkurrenceudsætte togdriften tages så tæt på implementeringstidspunktet som muligt for at bibeholde nøgleressourcer i DSB og mindske længden af perioden med usikkerhed og tab af motivation i DSB. DSB har således lagt vægt på at undgå risici, hvilket leder frem til sene udbud.

Dette er ikke fuldt sammenfaldende med alle sektoranalysens scenarier, som lægger vægt på at realisere gevinsterne ved udbud og også henser til det forhold, at en succesfuld og risikominimerende forberedelse af udbudsprocessen kræver tilstrækkelig tid.

EQA noterer, at DSB's timing af udbud sker sent i 2020'erne og derfor først kræver konkrete handlinger på et senere tidspunkt. EQA vurderer, at organisationsanalysens gennemgang af organiseringsmodeller og implementeringsplaner har en overordnet sammenhæng med sektoranalysens scenarier, og at analyserne giver en dækkende besvarelse af de relevante spørgsmål før en beslutning om valg indenfor sektoranalysens scenarier, jf. dog kommentarerne i afsnit 4.6. På baggrund af en konkret valgt model, vil den nærmere dimensionering af DSB's enheder og transitionsplanen skulle detaljeres i en senere fase.

## 2. Baggrund og proces

Både sektoranalysen udarbejdet af konsulentteamet og DSB's organisationsanalyse har været under tilblivelse over en længere periode. Nedenfor oplistes kronologisk centrale datoer i samarbejdet:

- 16. juni 2016 afholdes indledende møde mellem konsulentteamet og DSB med henblik på at afstemme kommunikation og overordnet metode.
- 24. august 2016 foretages overdragelse af udkast til scenarier for sektorens organisering på møde mellem Transportministeriet, DSB og konsulentteamet. Scenarierne er forinden godkendt af sektoranalysens styregruppe.
- 6. oktober 2016 afholdes workshop om DSB's indledende analyser mellem konsulentteam og DSB.
- 7. oktober 2016 afklares forudsætningerne for levering af baseline økonomifremskrivning.
- 19. oktober 2016 afleveres første EQA pakke. Herefter er der sket løbende overlevering af materiale (herunder også materiale vedr. Robust DSB) frem til februar 2017.
- 9. januar 2017 afleveredes baseline fremskrivning med forudsætninger konsistent med det økonomiske analysegrundlag for Fremtidens Tog, der er afleveret til Transportministeriet i februar 2017. 22. februar afleveres endelig baseline fremskrivning.
- 4. februar modtages "Organisationsanalyse, hovedrapport" i første udkast.
- 18. marts modtages opdateret udkast af "Organisationsanalyse, hovedrapport".
- 6. april modtages "Organisationsanalyse, hovedrapport".
- 8. juni modtages endelig version af "Organisationsanalyse, hovedrapport".

DSB har opdelt de forskellige elementer i analysen og løbende leveret delinput på disse med henblik på drøftelse med konsulentteamet. Der er løbende foretaget EQA af disse delprodukter. Det bemærkes, at leverancen af de økonomiske informationer er sket senere end planlagt, delvist som følge af opdaterede forudsætninger i forlængelse af infrastrukturprojekternes forsinkelser.

DSB har herefter samlet sin analyse i hovedrapporten, som redegør for de centrale dele af de gennemførte analyser.

Igennem hele perioden har DSB på anmodning fra konsulentteamet været behjælpelig med information om DSB interne forhold, der har understøttet analysen af den danske jernbanesektor, både gennem levering af data og ved interview med nøglepersoner i DSB's organisation.

Informationerne, der er givet til konsulentteamet i forbindelse med organisationsanalysen og i forbindelse med anmodninger fra konsulentteamet, har været underlagt en grundig kvalitetssikringsproces og ledelsesgodkendelsesproces, førend de er blevet frigivet til konsulenterne gennem lukket datarum.

### 3. Opgavebeskrivelse for kvalitetssikringen

Perspektivet for kvalitetssikringen er DSB's analyser i relation til sektoranalysen herunder analyser for mulige modeller for virksomhedens fremtidige rolle og organisering. Ved workshop med DSB 24. august blev DSB præsenteret for seks scenarier for sektorens fremtidige organisering og styring, der indgår i sektoranalysen med henblik på opstart af DSB's organisationsanalyse og andre støttende analyser til sektoranalysen. De centrale elementer i analysen er

1. En overordnet anbefaling
2. Finansiell baseline for 2020/2024/2030 og detaljeret opsplitning af økonomien 2015/16
3. Redegørelse for konkrete initiativer, der giver anledning til økonomiske forbedringer i de scenarier (A, C og E), hvor DSB fortsat tildeles trafik
4. Organiseringer af DSB i hvert af analysens scenarier, herunder dimensioneringen af ressourcer og økonomi i disse enheder
5. Implementeringsplan og analyse og planlægning af de transformationer, som DSB må forventes at undergå

Hertil kommer en række konkrete spørgsmål vedr. placering af aktiver, samhandel, håndtering af personale (herunder tjenestemænd) mv.

### 4. Kvalitetssikring af DSB's organisationsanalyse

#### 4.1 DSB's overordnede anbefaling til sektoranalysen

DSB anbefaler, at den fremtidige organisering og styring af jernbanesektoren tager udgangspunkt i et markedsorienteret DSB, der mindst vil kunne realisere den samme effektivitet, som der eventuelt kan opnås ved udbud til en væsentlig lavere risiko. DSB inddrager endvidere muligheden for løbende at måle udviklingen og vurdere om mål opnås, og angiver dette som en intern drivkraft til at *sikre den samlede samfundsgevinst samt organisationens [red. DSB] eksistensberettigelse*.

EQA noterer, at DSB med "*Visionen om et markedsorienteret DSB*" har angivet en retning, som vil bringe subsidiebehovet væsentligt ned. Yderligere tiltag inden for tilpasning af trafikmængden og belægning kan overvejes. EQA finder, at scenarie C med fordel kan inddrage løbende opfølgning på de planlagte mål. Det kan kobles med muligheden for at skifte til et udbudsscenario, hvis der ikke leves op til fast aftalte mål. Det kunne f.eks. være subsidiebehovet i 2020 henholdsvis i 2024.

#### 4.2 Basisfremskrivning

DSB har leveret en basisfremskrivning, der beskriver DSB i hhv. 2020, 2024 og 2030 baseret på en række med Transportministeriet aftalte forudsætninger. Forudsætningerne bag beregningerne i DSB's beslutningsoplæg for Fremtidens Tog Fase 1.5 er således ønsket anvendt også i sektoranalysen. Det drejer sig primært om

- trafikomfang svarende til K24 i den nuværende trafikkontrakt
- antagelser vedr. infrastrukturændringer inkl. elektrificering

- tilhørende ændringer i passagerfremskrivningerne
- fastholdelse af den såkaldte metro-dobbeltfaktor
- at driftskobling ikke forudsættes anvendt udover på Aarhus H
- at der anskaffes 26 ellokomotiver og at anvendelsen af IC4 følger det forudsatte i FT
- at Fremtidens Tog gennemføres inkl. de forudsatte gevinster vedrørende vedligehold

Den planlagte udrulning af signalprogrammet og følgelig elektrificeringsprogrammet er i løbet af processen forsinket. Opdatering af forudsætninger i forbindelse hermed har været medvirkende til at forsinke leverancen af basisfremskrivningen.

EQA har fået præsenteret og gennemgået basisfremskrivningen og noterer, at der ikke er inkonsistenser mellem beregningerne i Fremtidens Tog og de præsenterede fremskrivninger. EQA har fået præsenteret og kvalitetssikret de overordnede principper i og input til DSB's fremskrivninger. Selve fremskrivningsmodellen og DSB's budgetteringsmetode er ikke detaljeret kvalitetssikret.

I forhold til opgørelsen af den basisfremskrivning, der anvendes i sektoranalysen, anvender DSB en basisfremskrivning for 2030 med et højere subsidieniveau. Det skyldes, at DSB i denne baseline ikke har inddraget tre elementer, som indgår i sektoranalysens baseline:

- Allerede i den nuværende trafikaftale indgår effektiviseringer på 39 mio. kr. pr. år, hvilket er inkluderet i sektoranalysens baseline for alle år. Disse vil leveres som en del af Robust DSB.
- Den forventede pensionering af tjenestemænd vil lede til reducerede omkostninger på mere end 130 mio. kr., hvilket er inkluderet i sektoranalysens baseline
- Reduktion af de indirekte produktionsomkostninger som følge af Fremtidens Tog (ca. 200 mio. kr. pr. år)

Sammenhængen mellem sektoranalysen og organisationsanalysen er således på dette punkt dokumenteret og kortlagt.

Således vurderes basisfremskrivningen der - med nævnte korrektioner – udgør sektoranalysens scenarie 0 at reflektere en fremskrivning af DSB's økonomi uden implementering af andre ledelsesmæssige eller strategiske ændringer end de ovennævnte forudsætninger.

### 4.3 Tiltag i visionen om et markedsorienteret DSB

DSB's organisationsanalyse inkluderer en redegørelse for mulighederne for at tilpasse omkostningerne og foretage kommercielle initiativer med henblik på at øge effektiviteten af DSB's aktiviteter. Disse er samlet under "*visionen om et markedsorienteret DSB*".

EQA har kvalitetssikret hver enkelt af de underliggende elementer og anvendt de relevante tiltag til at beskrive scenarierne A og C i sektoranalysen.

#### **Robust DSB**

Robust DSB er et effektiviseringsprogram, der er initieret af DSB's ledelse primo 2016 med henblik på at skabe en effektiv konkurrencedygtig organisation. Robust DSB består af en række delinitiativer, som er identificeret og detaljeret i samarbejde med ansvarlige chefer i DSB.

EQA har kvalitetssikret initiativerne til en detalje, hvor der er klart hvilke actions, der skal tages for at realisere dem, hvem der er implementeringsansvarlig, og hvilke primære risici der er knyttet til initiativet. Initiativerne er således detaljerede til 2020 og beskrevet på et mere overordnet niveau for perioden efter 2020. Det noteres, at en betydelig del af initiativerne frem til 2020 er indarbejdet i budgettet for 2017. EQA har desuden haft mulighed for at drøfte forankring af programmet, principper for organisatorisk implementering og opfølgning. EQA vurderer, at DSB med Robust DSB har opsat et program, der er velforankret i organisationen og professionelt understøttet med: Udrulning af implementeringsværktøjer, implementering i budgetter og opfølgning på gevinstrealisering.

I det oprindelige Robust DSB program blev ca. 75 pct. af det identificerede potentiale medtaget som finansielt mål for perioden frem til 2020. EQA forstår dette som et udtryk for, at en del initiativer ikke kan realiseres fuldt inden 2020 samt som en generel forsigtighedsforanstaltning. Anvendelse af en form for forsigtighed i forhold til af værdien af initiativerne er fornuftigt, idet tidsrammen for programmet er 2020.

I den samlede præsentation af *visionen om et markedsorienteret DSB* frem til 2030 medtages hele det identificerede potentiale samt potentiale fra nye tiltag. Det kan anses som værende en mere offensiv forudsætning, som dog vurderes realisabel given den noget længere tidsramme. Det bemærkes, at det økonomiske potentiale der lægges til grund i udbudsscenarierne i sektoranalysen overstiger potentialet i *visionen om et markedsorienteret DSB*.

EQA noterer, at alle initiativer er sandsynliggjort – med en til tidsperspektivet svarende tilgang – i form af opstillingen af et bruttokatalog, der overstiger det indregnede potentiale.

Samlet set udgør DSB's initiativer en ambitiøs målsætning, som er udmøntet konkret for de første år og mere overordnet efter 2020. EQA finder det realistisk at implementere disse i DSB frem mod 2030. Potentialerne, der er indregnet i sektoranalysens udbudsscenarier, overstiger de potentialer, som DSB indregner. I sektoranalysens scenarie A er medtaget de initiativer, der vurderes at være inden for DSB's egen kontrol. Dvs. effektiviseringer, som kan implementeres inden for den ledelsesret, der er tilstede i DSB, og som ikke rejser behov for særlig administrativ og politisk støtte.

Initiativer herudover indgår i scenarie C – DSB på markedsvilkår – og det kan f.eks. omfatte initiativer, der kræver ændringer i reguleringen eller justering af aftalevilkår på arbejdsmarkedet. Disse vil derfor reelt kræve politisk/administrativ støtte eller accept.

### **Førerløse s-tog**

DSB indregner en potentiel gevinst 0,1 mia. kr. som følge af overgang til førerløse s-tog. Det fulde potentiale er 0,3 mia. kr. om året, men implementering forventes ikke fuldt gennemført i 2030. Dette baseres på udkast til rapport om "Analyse af mulighederne for automatisk s-banedrift" udarbejdet til Transportministeriet.

EQA er enig i, at denne effekt bør indgå og sektoranalysen indregner effekten i alle scenarier. Det er ikke foretaget særskilt EQA af beregningen.

## **Digitalt salg**

Som tillæg til robust-initiativerne medtager DSB i *visionen om et markedsorienteret DSB* reducerede omkostninger på 0,1 mia. kr. ifm. med digitalt salg. Dette forudsætter yderligere reduktion i provisionsbetalingen til Kort&Godt-butikkerne samt effektivisering af billetsalget.

EQA er enig i muligheden herfor ud fra et produkt- og kundefølelsesperspektiv.

Præsenteret sammen med digitalt salg er delinitiativet "bedre kapacitetsudnyttelse", der har til formål at øge belægningen i togene. Det primære redskab hertil er udbud af rabatterede billetter. I sin natur svarer dette til prisdifferentiering (yield management), som også er hovedelementet i DSB's tiltag "øget kommercielt fokus", og tiltaget vurderes samlet hermed.

## **Øget kommercielt fokus og bedre kapacitetsudnyttelse**

DSB opgør det samlede potentiale ved bedre kapacitetsudnyttelse og øget kommercielt fokus til 0,5 – 0,8 mia. kr. pr. år. Heraf vedrører 0,2 mia. kr. muligheder inden for de med nuværende kontrakt givne muligheder. DSB redegør for dette betydelige potentiale baseret på, dels øgede muligheder for prisdifferentiering, hvor der med uændret gennemsnitspris for alle billetter også kan gennemføres højere priser i spidsperioden, dels en argumentation om nuværende kapacitetsudnyttelse i Danmark og udenlandske erfaringer om store effekter.

I sektoranalysen er der gennemført tilsvarende analyser baseret på den samme erfaringsbasis. EQA har dog inddraget effekten dog med lavere beløb i sektoranalysens DSB-scenarier. Det vurderes af EQA, at de videre effekter kræver både ændret kontrakt og fuld opbakning fra administrative og politisk side. Der er desuden en særlig problemstilling i forhold til takstkompetencen i regional og lokaltrafikken – takst øst og takst vest. I sektoranalysen indregnes således 0,4 mia. kr. i scenariet med "DSB på markedsvilkår" (C) og det halve i scenariet "DSB som i dag" (A).

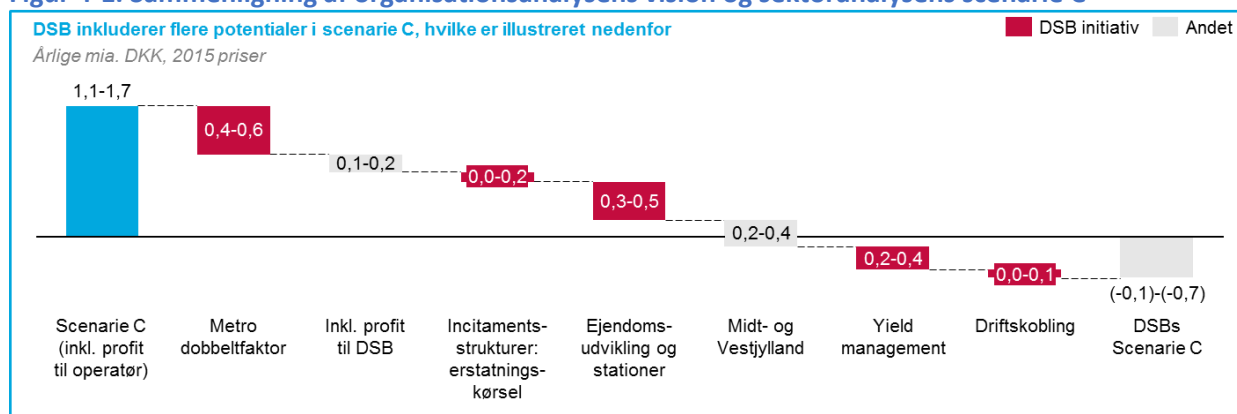
## **Tiltag der ikke medtages i sektoranalysen**

Udover de ovenfor anførte tiltag som helt eller delvist er medtaget i organisationsanalysen, har DSB inddraget et tiltag vedr. udvidede muligheder for kommerciel ejendomsudvikling og -udlejning. Dette falder uden for sektoranalysens fokus og vurderes ikke. DSB har endvidere medtaget en række tiltag, som vil ændre den økonomiske balance mellem sektorens aktører (incitamentsstrukturer i forhold til Banedanmark og den såkaldte metro-dobbeltfaktor) med henblik på at friholde DSB for ansvar for forhold, som ligger udenfor DSB's kontrol. EQA vurderer ikke, at initiativer i nævneværdig grad vil ændre statens finansieringsbehov til den samlede sektor. Disse tiltag er ikke medtaget i sektoranalysen.

Endelig har DSB forudsat anvendelse af driftskobling for IC-trafikken, hvilket efter aftale med Transportministeriet generelt ikke forudsættes i sektoranalysen.

Den samlede forskel på subsidiebehovet i DSB's *visionen om et markedsorienteret DSB* og sektoranalysens scenarie C illustreres i figuren nedenfor.

**Figur 4-1. Sammenligning af organisationsanalysens vision og sektoranalysens scenarie C**



### Yderligere potentielle tiltag for DSB

Efter gennemgang med DSB er mulighederne for andre tiltag drøftet, idet disse kan inkluderes inden for rammerne af sektoranalysens scenarie C – Et markedsorienteret DSB. Dette kunne f.eks. være en vis trafikal tilpasning af betjeningen på de mindst efterspurgte afgangse eller accept af øget belægning i myldretiden. Dette har organisationsanalysen ikke inddraget, og det vurderes følgelig, at der er et yderligere økonomisk potentiale end angivet i DSB's organisationsanalyse og sektoranalysens scenarie C.

### Samlet vurdering

Samlet set har DSB identificeret effektiviseringstiltag på omkostningsiden samt nogle omsætningsforbedrende tiltag, som med nævnte justeringer udgør fundamentet for sektoranalysens scenarie C. De initiativer med implementeringshorisont inden 2020 er kvalitetssikret i størst detalje og vurderes realisable.

Den samlede mængde initiativer udgør et ambitiøst, men ikke urealistisk potentiale for effektivitetsforbedringer i DSB frem mod 2030. Potentialerne for de samme initiativer er større i sektoranalysens udbudsscenarier.

EQA finder, at flere af initiativerne forudsætter administrativ og ejermæssig opbakning til normalisering af aftale- og kommercielle vilkår for at kunne gennemføres. De konkrete behov i forhold hertil angives ikke i organisationsanalysen.

## 4.4 Organisering af DSB i sektoranalysens scenarier

### Intern organisering

DSB har i organisationsanalysen funktionelt opdelt DSB i en række delfunktioner, hvortil der knyttes omkostninger og medarbejdere. Omkostninger er fordelt efter 2015 regnskabet og antallet af årsværk er med antagelse om ensartet lønomkostning pr. medarbejder opgjort efter personaleomkostningerne i hver funktion. Opdelingen er suppleret med summarisk forklaring af aktiviteterne.

EQA finder, at den anvendte opdeling på baggrund af de givne oplysninger, udgør et passende grundlag til at opdele DSB's aktiviteter i 2015. Sektoren må imidlertid forventes at gennemgå mange forandringer i



perioden frem til 2030 – hvad enten fremtiden baseres på visionen om et markedsorienteret DSB eller et af sektoranalysens udbudsscenarioer. Den dimensioneringsmæssige effekt af disse ændringer illustreres ikke i materialet. DSB har oplyst, at hverken kvaliteten i de historiske registreringer eller strukturen i de planlagte tiltag understøtter en sådan illustration. I sektoranalysen er dimensioneringen af aktiviteterne i sektoren i 2030 estimeret på et mere aggregeret niveau, end det ses i DSB's organisationsanalyse. Sektoranalysens dimensionering anvendes i den økonomiske modellering.

Sammenhængen til sektoranalysen er overordnet god. DSB's organisationsanalyse anbefaler dog for scenarie E, at der anvendes bruttokontrakter som alternativ model til den i sektoranalysen anvendte model med nettokontrakter og med fravær af en integrator.

DSB redegør endvidere for hvilken samhandel, der skal etableres i den nye struktur, hvilket af EQA anses for relevant input i fasen, hvor modellerne skal implementeres.

### **Pakkeinddeling**

DSB anbefaler, at såfremt der er ønske om at konkurrenceudsætte togtrafikken, at denne *fastholdes som én samlet trafikpakke*. Dette med baggrund i den høje trafikintensitet på knudekorridoren København-Fredericia og den operationelle kompleksitet, som er kendetegnende og unik for den danske togtrafik.

EQA er enig i, at der er fordele ved at fastholde den nuværende struktur, hvor DSB's trafik holdes samlet. Herved realiseres desuden også stordriftsfordele. I sektoranalysen indregnes effekten af en opsplittet pakkeinddeling i modsætning til den nuværende samlede pakke med en øget omkostning. Samlet set leverer udbudsscenarioet med én stor pakke (scenarie B) en således større reduktion i subsidiebehovet end i udbudsscenarioet, hvor den nuværende DSB-trafik opdeles i fem pakker (scenarie D). Sektoranalysen vurderer, at risiciene ved at lave et stort udbud overstiger de af DSB anførte kompleksitetsrisici.

EQA bemærker, at der i omkringliggende lande er gennemført udbud af togtrafikken omkring store byer ved at opdele den oprindelige operatørs aktivitet i mindre pakker. De er gennemført med en integrator tilsvarende scenarie D.

## **4.5 Implementeringsplan og planlægning af de transformationer, som DSB må forventes at undergå**

DSB beskriver transitionen for hvert af sektoranalysens scenarier, herunder hvor hurtigt den kan foregå. DSB beskriver hvilke elementer, der indgår i en transition i DSB og hvilken ledelsesmæssig tilgang, der vil være til at bevare motivationen og loyaliteten blandt DSB's medarbejdere.

Overordnet set finder EQA, at de beskrevne transitionsplaner er konsekvente og at tidsforbruget ved implementering af hvert af scenarierne kan skønnes på baggrund heraf. Det vil således være muligt, at foretage beslutninger på det foreliggende grundlag. Efter en konkret beslutning, skal der senere etableres en taktisk implementeringsplan med konkrete delmål, tidsfrister og ansvarlige.

DSB anbefaler, at en beslutning om at konkurrenceudsætte togdriften tages så tæt på implementeringstidspunktet som muligt for at bibeholde nøgleressourcer i DSB og mindske længden af perioden med usikkerhed og tab af motivation i DSB.

EQA er principielt enig i de anførte hensyn. Sektoranalysen henser imidlertid også til det forhold, at en succesfuld og risikominimerende forberedelse af udbudsprocessen kræver tilstrækkelig tid.

### **Koordination med sektorens projekter**

DSB anbefaler med baggrund i de igangværende infrastrukturprojekter og med den påbegyndte udskiftning af hovedparten af det rullende materiel, at *et eventuelt udbud af togtrafikken bør .... afvente, at de infrastrukturelle forudsætninger er bragt på plads*. Herved undgås risici ift. evt. forsinkelser, og der skabes klare forudsætninger for de kommende udbud- og store risikotillæg udgås. Dette vil betyde, at udbud sker med virkning fra 2025 til 2030. Med dette perspektiv er der rigelig tid til forberedelse af de kommende udbud.

EQA kan på baggrund af de identificerede projekter i sektoren og den dybere drøftelse med DSB tilslutte sig, at risiciene i for sektoren er store som følge af projekterne. At gennemføre udbud af togdriften vil formentlig også medføre nye risici. Der vil for sene udbud være en balance mellem færre risici, men også senere realisering af gevinsterne for udbud. Omvendt vil tidlige udbud indebære risici men også hurtigere gevinster af de samme udbud – herunder udgås risikoen for at DSB ikke realiserer de ambitiøse effektiviseringstiltag. Sektoranalysen anbefaler således heller ikke, at udbuddene sker henover de betydelige anlægs- og indkøbsaktiviteter, men af hensyn til gevinstrealisering gennemføres udbud således, at de igangsættes, når de første faser af et projekt er vel gennemført. Der er markant lavere risici efter, at de første FT er modtaget, godkendt og velfungerende i drift. Tilsvarende er risici ved Signalprogrammet markant lavere for de sidste strækninger, efter de første har været i drift i nogle år.

### **Implementeringsplaner**

For hvert af scenarierne analyserer DSB den overordnede implementeringsplan, hvilket er mest omfangsrigt for udbudsscenerierne. DSB anbefaler, at udbudsplanen for de enkelte pakker sker efter princippet om at påvirke færrest mulige antal passager først. Sektoranalysen har i forhold hertil primært fokuseret på at skabe en hurtig overgang og gevinstrealisering.

I analysen vurderer DSB, at den hurtigere udbudsplan, der er skitseret i sektoranalysen, er baseret på problematiske antagelser om, at implementeringer af de igangværende projekter i sektoren er problemfrie. EQA noterer sig det forskellige syn, hvis imødekomme dog ville implicere, at ændringer af sektorens organisering ikke kan besluttes og planlægges, før end der er sikkerhed om realiseringen af alle vigtige projekter.

Den interne transition i DSB i forhold til udbud foreslås gennemført ved, at DSB forinden hver udbudsproces foretager en aktivitetsopdeling, således det er klart, hvilke dele af og personale i DSB-der udskilles, og dermed gennem Lov om virksomhedsoverdragelse skal overgå til ny operatør. EQA er enig i den foreslåede model, idet kun de relevante medarbejdere overføres

Den interne transition i DSB beskrives endvidere i afsnittet "Forebyggelse af tab af motivation og kernekompetencer". EQA finder, at de beskrevne ledelsesværktøjer vil kunne udgøre en del af en succesfuld transition.

## Transitionsomkostninger

DSB gør i organisationsanalysen opmærksom på, at sektoren ved et paradigmeskift kan imødesee væsentlige transitionsomkostninger. Sektoranalysen medtager ikke overgangsomkostningerne i sammenligningen af scenarierne, jf. rapportens afsnit 10.6.6. DSB vurderer, at omstillingen alene i DSB kan beløbe sig til 360 – 810 mio. kr., hvoraf 90 – 100 mio. kr. vedr. straksafskrivninger og dermed ikke medfører et behov for højere subsidie. Hovedparten af de øvrige omkostninger (190 – 520 mio. kr.) er angivet som produktivitet- og effektivitetstab i overgangsårerne som følge af lavere motivation og nye arbejdsgange. Dette bør kvalificeres yderligere hvis situationen realiseres, og det bør overvejes om bortfald af lange fremadrettede opgaver kan (mere end) kompensere den lavere produktivitet.

## 4.6 Vurdering af de enkelte scenarier

I det følgende opsummeres kort scenarie for scenarie sammenhængen mellem den organisatoriske og transitionsmæssige beskrivelse af scenariet i organisationsanalysen og sektoranalysen.

### Scenarie A – DSB som i dag & Scenarie C – DSB på markedsvilkår

Sammenhængen mellem de organisatoriske beskrivelser og transitioner i scenarie A og scenarie C er høj. Kun er der en variation imellem de tiltag og initiativer med betydning for økonomien, der er inkluderet i organisationsanalysen og sektoranalysen, jf. redegørelsen i afsnit 4.3.

### Scenarie B – Et samlet udbud

Overordnet set beskrives scenarie B ensartet i organisationsanalysen og sektoranalysen. Dog bemærkes, at sektoranalysen anbefaler et hurtigere udbud af den store udbudspakke. Selskabet for ejerskab der omtales i sektoranalysen omtales i organisationsanalysen som DSB.

### Scenarie D - Udbudspakker

Overordnet set beskrives scenarie D ensartet i organisationsanalysen og sektoranalysen. Dog bemærkes, at sektoranalysen anbefaler et hurtigere forløb for udbuddene, jf. afsnit 4.5. Organisationsanalysen omtaler DSB som det fortsættende selskab, hvorimod sektoranalysen anvender termen ”SOV eventuelt baseret på DSB”

### Scenarie E – Udbud med kommerciel hovedstrækning

DSB anbefaler for scenarie E bruttokontrakter og anvendelse af en integratorfunktion. Umiddelbart er der dermed uoverensstemmelser imellem de to analyser. DSB forholder sig imidlertid til den i sektoranalysen anvendte model som en følsomhed, hvor sektoranalysens beskrivelse af scenarie E gengives. DSB anbefaler med baggrund i DSB Operatørs størrelse og DSB's ledelses beslutning om ikke at afgive bud, at der ikke gennemføres den forudsatte spaltning, hvorfor denne ikke beskrives i transitionsanalysen. Ligesom for scenarie D skal det bemærkes, at sektoranalysen anbefaler et hurtigere forløb for udbuddene, jf. afsnit 4.5

## Scenarie F – Markedsbaseret løsning

For scenarie F forudsætter DSB at det alene er IC/Lyn-trafikken der bortauktioneres ved auktions-princip, mens den øvrige trafik håndteres som i scenarie D. I forhold til organiseringen af DSB foreligger der ikke noget umiddelbart problem, idet man for information vedr. DSB i scenarie F i vidt omfang kan vurdere scenarie E, hvor der ligesom i scenarie F ikke er tiltænkt et SOV (evt. baseret på nuværende DSB) andre roller end ejerskabet og drift af statens aktiver.

### 4.7 Specifikke forhold: DSB som byder, delprivatisering, samhandel

#### DSB som byder

I sektoranalysen rejser de scenarier, hvor der sker udbud af togtrafikken, spørgsmålet om, hvorvidt DSB som virksomhed skal deltage i disse udbud.

DSB redegør i organisationsanalysen for baggrunden for, at DSB ikke vil optræde som byder ved udbud. Argumenterne bag DSB's valg, som EQA finder er valide og vægtige, er primært:

- Markedsforstyrrelser som følge af forestillinger om skæv konkurrence
- Manglende stordriftsfordele i forhold til internationale koncerner

I forbindelse med en opdeling af DSB, som sektoranalysens scenarie E indeholder, har DSB ikke taget eksplicit stilling til spørgsmålet om hvorvidt det udskilte selskab DSB Operatør under et andet ejerskab, bør agere som byder i Danmark hhv. udlandet. Det lægges til grund, at der sker en strategisk afstemning mellem de ejermæssige interesser og ledelsen af det nye selskab, hvor forhold omkring selskabets rolle vil kunne afklares.

#### Delprivatisering af DSB

DSB rejser i organisationsanalysen spørgsmålet om perspektiverne ved en privatisering af DSB og argumenterer for, at staten med en hel eller delvis privatisering vil kunne inducere det samme konkurrencemæssige pres på sektoren, som fremkommer ved udbud af togtrafikken, uden at realisere udbudsomkostninger og udbudsrisici.

Hel eller delvis privatisering indgår ikke i sektoranalysens overvejelser. EQA noterer dog, at analysen ikke godtgør hvordan, at hel eller delvis salg af DSB vil lægge et lige så stærkt pres på sektoren som et udbud. Endvidere vil salg af minoritetspost baseret på en eksisterende forhandlet kontrakt på et senere tidspunkt skulle udbydes eller genforhandles som tildelt kontakt. En senere genforhandling og tildeling vil kunne være juridisk vanskelig afhængig af andelen der sælges. Det skal endvidere indgå, hvordan statens ejerskab til sektorens aktiver (rullende materiel, værksteder og stationer) skal håndteres i en situation med delvist privat ejerskab.

#### Samhandel

Afsnittet herom omhandler de områder, hvor der skal etableres modeller for samhandel, eksempelvis hvorledes et selskab for ejerskab kan stille materiel til rådighed.

Det væsentligste spørgsmål i kvalitetssikringen har været i hvilket omfang den pågældende model medfører lock-in i forhold til muligheden for operatører at tilvejebringe eget materiel, og hvorvidt modellen reelt stiller andre operatører i en fair konkurrencesituation ift. et DSB togoperatørselskab. EQA vurderer, at modellen på baggrund af drøftelserne anses at være et tilfredsstillende forslag til håndteringen af tilrådsstilling af materiel for andre operatører.

### **Udbudsomkostninger**

DSB anfører i organisationsanalysen, at en række afledte omkostninger i forbindelse med udbud, som der bør tages stilling til. Disse omfatter:

1. Profit til operatør
2. Tilbuds- og udbudsomkostninger
3. Mobilisering
4. Garantistillelse
5. Tab af netværkssynergi
6. Øget kompleksitet for myndighed
7. Snitflader ved fragmentering

Punkt 4., 6. og 7. er ikke tillagt nogen eksplicit værdi i sektoranalysen. Det førstnævnte punkt betragtes som en udgift i alle scenarier – den er blot internaliseret i scenarier med et fortsat DSB. De sidstnævnte punkter er ikke kvantificerede og det bemærkes at graden af myndighedskompleksitet ikke nødvendigvis øges pga. en udbudsforretning.

Med hensyn til tilbuds- og udbudsomkostningerne er disse i organisationsanalysen skønnet til 40 – 160 mio. kr. om året fordelt på byder og udbydere. I forhold hertil estimeres omkostningen i sektoranalysen til 25 – 50 mio. kr. om året. Sektoranalysen har som kilde anvendt ekspertinterviews, tyske erfaringer, herunder et konkret Verkehrsverbund samt erfaringer fra andre sektorer refereret af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens repræsentant i arbejdsgruppen. DSB anvender to kilder fra de britiske og svenske udbud.