



ØGET KONKURRENCEUDSÆTTELSE AF JERNBANESEKTOREN

2009

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	INDLEDNING OG KOMMISSORIUM	3
1.1	PROJEKTETS STYRING	3
1.2	PROJEKTETS KOMMISSORIUM	4
1.3	RAPPORTENS OPBYGNING	4
2	RESUMÉ	5
3	KORT OM DEN HISTORISKE UDVIKLING I DEN DANSKE JERNBANESSEKTOR	11
3.1	FRA ETATSSTYRE MOD ØGET LIBERALISERING	11
3.2	DEN NUVÆRENDE OPGAVERORGANISERING I JERNBANESSEKTOREN	13
3.2.1	<i>Opgavefordelingen i dag er præget af DSBs historiske rolle</i>	13
3.2.2	<i>Opgavefordelingen er præget af en stærk opgavesammenhæng</i>	14
3.2.3	<i>Jernbanesektoren har fået tilført et stigende antal midler de seneste år</i>	16
3.3	KONKURRENCEUDSÆTTELSE UDFORDRER I STIGENDE GRAD DEN NUVÆRENDE ORGANISERING OG STYRING	20
4	ØKONOMISKE OPTIMERINGSMULIGHEDER I DANSK JERNBANE	24
4.1	RESULTAT AF INTERNATIONAL BENCHMARKING AF DSBs OMKOSTNINGER	25
4.2	OPDELING AF FORBEDRINGER PÅ TOGSYSTEMER OG OMKOSTNINGSPOSTER	27
4.2.1	<i>Fjerntrafikken</i>	28
4.2.2	<i>Regionaltrafikken</i>	30
4.2.3	<i>S-togtrafikken</i>	31
4.3	METODEBESKRIVELSE	31
4.3.1	<i>Fokus på sammenlignelige omkostninger</i>	32
4.3.2	<i>Data normaliseres for at kunne sammenlignes</i>	32
5	MARKEDSPARAMETRE	34
5.1	KONKURRENCEFORMER.....	35
5.2	MARKEDSREGULERING: TAKST- OG YDELSESSPECIFIKATION	37
6	OVERORDNET KONKLUSION PÅ DE OPSTILLEDE STRATEGIER	40
7	STRATEGI 1 ("12-PAKKEN"): FULDT UDBUD AF ALLE JERNBANESTRÆKNINGER I MANGE PAKKER	45
7.1	STRÆKNINGSPAKKER	46
7.2	KONTRAKTFORMEN	48
7.3	S-TOGSINFRASTRUKTUR	50
7.4	STATIONER	51
7.5	PLACERING AF INDKØBSANSVAR OG EJERSKAB AF RULLENDE MATERIEL	52
7.6	SALGS- OG BILLETHÅNDTERING.....	54
7.7	STRATEGI 1: POTENTIALE-RISIKOAFVEJNING.....	57
7.8	ORGANISATORISKE KONSEKVENSER AF STRATEGI 1	59
7.8.1	<i>Håndtering af de væsentligste strategifæhængige konsekvenser</i>	59
7.8.2	<i>Håndtering af øvrige opgaver, der påvirkes af udbudsstrategien</i>	65
7.9	OVERGANGSORDNING OG IMPLEMENTERINGSPLAN	67

8	STRATEGI 2 ("3-PAKKEN"): FULDT UDBUD AF ALLE JERNBANESTRÆKNINGER I FÅ STORE PAKKER	70
8.1	STRATEGI 2A: 3-PAKKE MED ADSKILLELSE AF FJERN OG REGIONALTRAFIK	71
8.1.1	<i>Strækningsspakker</i>	71
8.1.2	<i>Kontraktformen</i>	71
8.1.3	<i>S-togsinfrastrukturen</i>	71
8.1.4	<i>Stationer</i>	71
8.1.5	<i>Placering af indkøbsansvar og ejerskab af rullende materiel</i>	72
8.1.6	<i>Salg og billeshåndtering</i>	73
8.1.7	<i>Strategi 2a: Potentiale-risikoafvejning</i>	73
8.2	STRATEGI 2B: 3-PAKKEN UDEN ADSKILLELSE AF FJERN- OG REGIONALTRAFIKKEN	75
8.3	STRATEGI 2C MED LAVERE MARKEDSRISIKO OG 7 PAKKER	77
8.4	ORGANISATORISKE KONSEKVENSER	78
8.5	OVERGANGSORDNING OG IMPLEMENTERINGSPLAN	80
9	STRATEGI 3: STYRINGSMODEL FOR DSB UDEN YDERLIGERE UDBUD	82
9.1	MARKEDSINDRETNINGEN I EN REN STYRINGSMODEL	83
9.2	ENKELTELEMENTER I EN OPTIMERET STYRINGSMODEL	83
9.2.1	<i>Mere transparens</i>	84
9.2.2	<i>Effektiv styring</i>	85
9.2.3	<i>Troværdighed og international interesse</i>	86
9.2.4	<i>Materielhåndtering ved udbud</i>	87
9.3	STRATEGI 3: POTENTIALERISIKOAFVEJNING	87
9.4	ORGANISATORISKE KONSEKVENSER AF STRATEGI 3	89
9.5	OVERGANGSORDNING OG IMPLEMENTERINGSPLAN	90
10	STRATEGI 4: BEGRÆNSET UDBUD OG BEDRE STYRING AF DSB	92
10.1	STRÆKNINGSPAKKER	93
10.2	KONTRAKTFORMEN	94
10.3	S-TOGSINFRASTRUKTUREN	94
10.4	STATIONER	95
10.5	PLACERING AF INDKØBSANSVAR OG EJERSKAB AF RULLENDE MATERIEL	95
10.6	SALG OG BILLETHÅNDTERING	95
10.7	STYRINGSMODELLEN I STRATEGI 4	96
10.8	STRATEGI 4: POTENTIALERISIKOAFVEJNING	96
10.9	ORGANISATORISKE KONSEKVENSER AF STRATEGI 4	98
10.10	OVERGANGSORDNING OG IMPLEMENTERINGSPLAN	101

1 INDLEDNING OG KOMMISSORIUM

Globaliseringsrådet har anbefalet, at jernbanesektoren underkastes en analyse af mulighederne for øget markedsorientering og konkurrencebaseret drift på jernbaneområdet.

På den baggrund er nærværende arbejde sat i gang med det formål at opstille og evaluere mulige strategier for øget konkurrenceudsættelse af selve togdriften. Fokus i analyserne har ligget på effektivisering af driften, og i mindre grad på mulighederne for at øge jernbanetrafikens andel af det samlede transportmarked.

Arbejdet er baseret på en markedsmodel med 4 hovedparametre (konkurrenceformer, markedsregulering, strækningsopdeling samt produktionsmidler), og på baggrund af disse, er opstillet 4 mulige strategier (2 varianter af fuldt udbud, begrænset udbud og optimeret DSB-styring).

- Strategierne er opstillet på basis af varierende grader af udbud
- Øvrige elementer i markedsmodellen er indrettet som konsekvens
- Konsekvenser for indretningen og styring af sektoren beskrives
- Der opstilles en implementeringsplan på et overordnet niveau for hver strategi

På baggrund heraf er der opstillet en analyse af mulighederne for øget markedsorientering og konkurrencebaseret drift på jernbaneområdet.

Der er taget udgangspunkt i spørgsmålet om, hvordan sektoren kan indrettes med henblik på øget markedsorientering og øget effektivisering. Med ”markedsorientering” forstås i den sammenhæng:

- Det ”interne marked” mellem operatører for levering af jernbaneydelser
- Det ”eksterne marked” mellem operatører og kunder/passagerer

Det økonomiske optimeringspotentiale, forbundet med konkurrenceudsættelse og/eller tættere styring af DSB, er estimeret på baggrund af en benchmarkanalyse, baseret på omkostningsdata fra DSB og andre europæiske jernbaneoperatører. DSBs omkostningsdata er fortrolige, så kun konklusioner er gengivet i denne rapport.

Der er ud over i benchmarkingen kun taget hensyn til udenlandske erfaringer i begrænset omfang. Baggrunden herfor er, at det har været et eksplicit ønske, at opgaven omkring tilrettelæggelsen af den fremtidige jernbanesektor skulle løses i en dansk kontekst.

Der er ikke inden for nærværende analyse taget stilling til det hensigtsmæssige i en mulig privatisering af DSB, ligesom tjenestemandsproblematikken i den forbindelse ikke er behandlet.

1.1 Projektets proces og styring

Projektet har været ledet af en styregruppe, bestående af Økonomi- og Erhvervsministeriet ved Konkurrencestyrelsen, Finansministeriet samt Transportministeriet (formand).

Et udkast af nærværende rapport har været forelagt DSB til høring og bemærkninger fra DSB er indarbejdet i rapporten i det omfang, BCG har været enig i dem.

1.2 Projektets kommissorium

Projektets kommissorium fremgår af projektbeskrivelsen fra 23. maj 2007. Heraf fremgår, at: *”Målet ... er at analysere og fremkomme med anbefalinger til, hvordan man gennem konkurrenceudsættelse kan sikre en højere effektivitet i jernbanesektoren samtidigt med at betjeningskvaliteten forbedres eller som minimum fastholdes”.*

Kommissoriet er centreret omkring en definition af den eksisterende markedsstruktur, benchmark af DSBs konkurrenceevne/omkostningsniveau, opstilling af strategier for markedsåbning samt endelig en overordnet vurdering af de opgavemæssige og organisatoriske konsekvenser.

Projektet har således efter aftale med den ovenfor nævnte styregruppe taget afsæt i det nuværende togprodukt, og muligheden for at få en mere effektiv produktion af dette. Der er ikke set på, hvordan togproduktet generelt kan gøres mere attraktivt gennem forbedringer af togproduktet.

1.3 Rapportens opbygning

Rapporten består af i alt 10 kapitler, inklusiv denne indledning. I kapitel 2 resumeres og evalueres de enkelte strategier. I kapitel 3 beskrives den historiske udvikling og nuværende stadie for sektoren. Kapitel 4 sammenligner operatøromkostninger for regional-, fjern- og S-tog med internationale operatører, og estimerer omkostningspotentialet.

I kapitel 5 og 6 opstilles strategier til realisering af det identificerede potentiale. Potentialet ved de enkelte strategier estimeres og vurderes op imod den forventede risiko.

I kapitel 7 gennemgås strategi 1, hvor hele trafikken udbydes i 12 pakker. I kapitel 8 beskrives strategi 2, hvor der også foretages fuldt udbud, men i tre store pakker. I kapitel 9 opstilles en tredje strategi, hvor potentialet forsøges realiseret gennem en intensiveret styring af DSB. Endelig beskæftiger kapitel 10 sig med en mere dynamisk strategi, hvor omtrent halvdelen af nettet udbydes i tre store pakker, mens resten varetages af DSB på forhandlede kontrakter, underlagt den forbedrede styring fra strategi 3.

2 RESUMÉ

DSB har i dag en omkostningsbase på ca. 9 mio. DKK. Internationale sammenligninger af DSBs operatøromkostninger på tværs af trafiktyperne regional-, fjern-, og S-tog viser et effektiviseringspotentiale, som skønnes at være på op imod 20 % af den analyserede omkostningsbase, svarende til 800–900 mio. DKK. Da en del af DSBs omkostningerne til togdriften dækkes gennem indtægter fra passagererne, vil en fuld realisering af et sådant potentiale kunne slå igennem på statens tilskudsudgifter med ca. 20 %¹.

Jernbanedrift er principielt at betragte som et naturligt monopol, hvorved forstås, at der er økonomisk-teoretiske omkostninger forbundet med at opsplitte markedet på flere operatører og aktører. Dette er særligt tydeligt på grund af de ”netværkseffekter”, som gælder i jernbanedrift, og som påvirker mulighederne for at opnå en optimal og fleksibel udnyttelse af for eksempel rullende materiel. Der skal således tungtvejende grunde til at opsplitte markedet. Sådanne grunde kan være en forventning om, at et konkurrenceelement vil kunne føre til, at man kan opnå en mere omkostningseffektiv drift og dermed realisering af det nævnte potentiale.

Der er i denne rapport opstillet fire forskellige strategier til en forbedret effektivitet, og dermed udmøntning af potentialet:

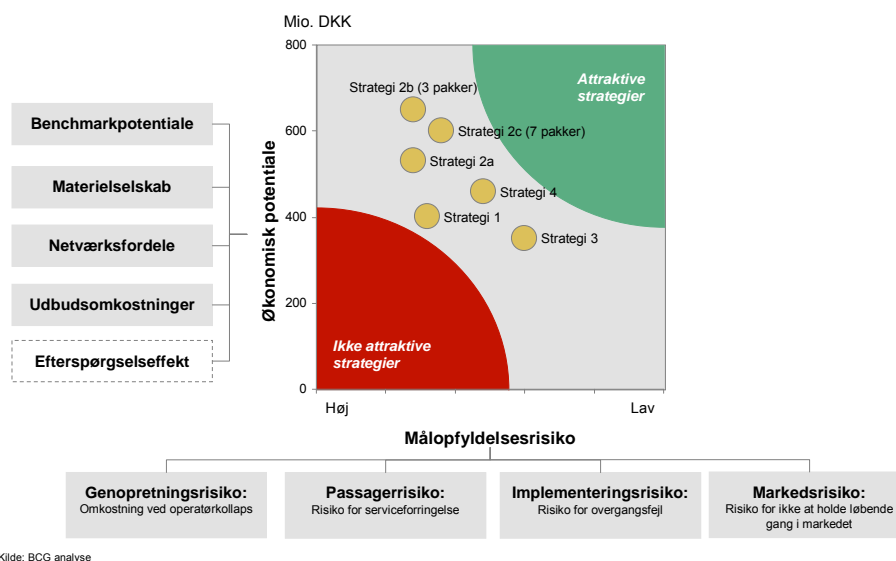
- I første model bringes hele det danske jernbanenet for passagertrafik i udbud i 12 pakker. Modellen har til hensigt at illustrere en meget vidtgående form for konkurrenceudsættelse – hele markedet bringes i udbud, og der vil være hyppige udbudsrunder
- I anden model bringes hele jernbanenettet også i udbud, men i tre store pakker. Modellen har til hensigt at illustrere en konkurrenceform, hvor hyppigheden af udbud er relativt lav, men hvor de enkelte udbud derimod er tilstrækkeligt store til at tiltrække sig selvstændig opmærksomhed. Modellen har to varianter (2a og 2b), som varierer i den måde, hvorpå markedet er delt op, og således illustrerer, hvordan opdelingen i udbudspakker påvirker det samlede potentiale. Derudover er for illustration opstillet en version 2c, hvor markedet er opdelt i syv pakker efter samme principper som version 2b
- I tredje model bringes der ikke yderligere strækninger i udbud. Derimod søges opstillet en intensiveret styringsmodel for DSB med det formål at effektivisere den danske jernbanesektor i dens nuværende struktur
- Den fjerde model har karakter af en mellemmodel/overgangsordning, hvor halvdelen af nettet udbydes samtidig med, at styringen af den resterende trafik i DSB intensiveres som i model 3. Modellen har til hensigt at illustrere en mulig overgangssituation indtil en endelig beslutning om den fremtidige markedsform kan træffes

Det er vigtigt at slå fast, at der ikke er tale om fire udtømmende strategier, men derimod om fire nedslagspunkter på et kontinuum af grader af markedsliberalisering.

De fire modeller har forskellige potentialer og risikoprofiler, som illustreret i figuren nedenfor:

¹ Det er en ”tilfældighed”, at besparingspotentialet på statens udgifter også er 20 % - det relevante er, at der kan spares 800-900 mio. DKK årligt.

De analyserede strategier har varierende grad af økonomisk potentiale og risiko



Strategi 1: Fuld konkurrenceudsættelse i 12 udbudspakker

Det samlede forventede nettoforbedringspotentiale ved denne strategi er ca. 400 mio. DKK. Realisering af potentialet vanskeliggøres af, at opdelingen i 12 pakker besværliggør genanvendelse af for eksempel IC-materiel i regionaltrafikken, hvorfor strategien kræver mere materiel end den nuværende drift, idet der er et netværkstab. Ydermere er der forholdsvis markante udbudsomkostninger med 12 pakker. Endelig skal staten også påtage sig nogle organisatoriske udgifter, primært knyttet til behovet for et materielselskab, jf. nedenfor. Nettopotentialet er udregnet ved at fratække de nævnte omkostninger fra bruttopotentialet på 800-900 mio. DKK jf. ovenfor.

Risikoen ved strategi 1 er moderat om end lavere end ved strategi 2 med fuldt udbud i få pakker. Strategiens natur med gradvist tiltagende liberaliseringsgrad – grundet mange små pakker – nedbringer implementeringsrisikoen, sammenlignet med en model med få udbudspakker. *Implementeringen* er dog ikke trivielt, da *hele markedet udbydes*, og da staten får en forholdsvis central rolle i understøttelse og koordinering af markedet med mange aktører via blandt andet materielejerskab og indkøb. Materiellet udgør omtrent 1/3 af de samlede udgifter til jernbanesektoren, og med op mod 12 operatører skal staten drive en effektiv udnyttelse. Endvidere bliver staten nødt til at spille en aktiv rolle i stations- og billetsystemerne. Endelig vil strategien betyde håndtering af et betydeligt antal tjenestemænd afhængigt af den takt hvormed strategien gennemføres. I den forbindelse bemærkes det, at det har været eksplicit uden for analysens fokus at løse tjenestemandspromatikken, men at det naturligvis er et faktum, at der vil være en vis omkostning knyttet hertil².

Foruden implementeringsrisikoen er der en betragtelig risiko knyttet til *genopretning* af markedet, hvis udbudene ikke er virksomme. Ved genopretningsrisiko forstås besværligheden ved eventuelt at skulle rulle markedet ”helt tilbage til start”. Strategien håndterer derimod *markedsrisikoen* for-

² Denne omkostning må forventes at være faldende over tid, idet der bliver færre og færre tjenestemænd i DSB.

holdsvis godt, da markedet bringes i udbud i 12 pakker³. Der vil således løbende være udbud af en størrelse, som kan vække internationale operatørers interesse, hvorfor markedet næppe konsolideres blandt få operatører. Endelig er *passagerrisikoen* formentlig moderat, da der løbende vil være udbud, som sætter nye standarder for kvalitet af den leverede ydelse, men omvendt kommer der potentiel set også operatører ind i systemet, der leverer en dårligere ydelse end ventet.

De direkte organisatoriske konsekvenser af en liberalisering i 12 udbudspakker vedrører først og fremmest materielhåndtering, salgs- og billetsystemer og stationsejerskab.

I strategien, hvor markedet opdeles i 12 udbudspakker vil det være nødvendigt, at staten skal styre materielporteføljen på tværs af de 12 udbudspakker – en opgave, som i dag varetages af DSB. Det vil blandt andet inkludere ejerskab og indkøb af materiellet, og derpå udlejning til operatørerne. Dette hænger sammen med, at samme materieltype vil skulle anvendes på flere strækningsspakker, hvorved maksimal skala i indkøb af hver enkelt materieltype kun kan opnås igennem et samlet indkøb.

Tilsvarende vil operatørerne formentlig skulle understøttes i udviklingen og tilvejebringelsen af et fælles salgs- og billetsystem⁴, da der vil være for store koordinationsomkostninger ved at overlade dette til de op i mod 12 operatører selv, ligesom det ikke kan udelukkes, at de ikke vil have det tilstrækkelige langsigtede fokus til at foretage nødvendige investeringer. Selve driften af billetsystemet er dog en operatøropgave, som dog bør varetages i forening.

Endelig vil det, med op i mod 12 operatører, ikke være holdbart, at ejerskabet af stationer fastholdes hos DSB, hvorfor det bør overgå til staten. Dette skyldes, at DSB ikke længere kan forventes at have en dominerende rolle i markedet. Selve driften af stationerne kan overdrages til strækningssoperatøren eller en tredjepart på de største stationer (som for eksempel Hovedbanegården i København).

Strategi 2: Konkurrenceudsættelse i store pakker med tre varianter:

- I strategi 2a sker der en opdeling af fjern- og regionaltrafik i tre pakker, hvorved materiel ikke kan udnyttes på tværs af de to trafiktyper, som derved medfører et netværkstab
- I strategi 2b etableres tre pakker, hvor materiellet kan deles på tværs af fjern- og regionaltrafikken, hvorved netværkstabet minimeres
- I strategi 2c etableres pakkerne efter samme principper som strategi 2b, men der skæres i alt syv pakker

Potentialet ved alle strategier er højere end for strategi 1, da der er færre udbudsomkostninger, ligesom der ikke er behov for en stærk statslig involvering via for eksempel et materielselskab. Inden for de tre varianter er potentialet størst ved strategi 2b, ca. 650 mio. DKK mod ca. 530 mio. DKK i strategi 2a og ca. 600 mio. DKK i strategi 2c.

Risikoen ved strategi 2a og 2b er en smule højere end for strategi 1. Risikoen ved strategi 2c vurderes imidlertid at være marginalt lavere end ved strategi 1. Dette skyldes primært følgende observationer:

³ Markedsrisiko forstås som risikoen for, at markedet ikke kan holdes i gang løbende

⁴ Som for eksempel det Rejsekort, som p.t. er under udvikling.

- *Implementeringsrisikoen* for samtlige tre strategier er forholdsvis markant grundet fuldt udbud i store pakker ("big-bang-implementering") – hvis der er problemer med en enkelt pakke, vedrører det en stor del af sektoren
- *Genopretning* af sektoren vil formentlig være lettere end ved strategi 1, da markedet ikke på samme måde udbydes i mindre dele. Dernæst er der mindre behov for statslig involvering i materiel, stationer samt salg og billeshåndtering, da der er tale om større operatører
- *Markedsrisikoen* er lavere ved strategi 1 end ved strategi 2a–2c, da udbudsprocessen med tre store pakker ikke har samme kontinuitet som strategi 1 (der kommer til at gå op imod tre år imellem hvert udbud). Denne risikofaktor er dog mindst ved strategi 2c med syv pakker

De organisatoriske konsekvenser af strategien er knap så omfattende som strategi 1 med 12 udbud. For materiellet vil det med tre store pakker være muligt at sikre størst mulig volumen i det enkelte indkøb, også selvom det rullende materiel ikke indkøbes samlet, men pr. strækningsspakke. Da operatørerne derudover må forventes at have bedre indsigt i tekniske specifikationer af materiel – da de har den løbende drift – er det BCGs vurdering, at det faktiske indkøb i denne strategi med fordel kan overlades til operatørerne med efterfølgende overdragelse til staten som ejer. Herved opnås konkurrence omkring indkøb af materiellet, ligesom en række potentielle juridiske problemstillinger imellem et statsligt materielselskab og strækningssoperatøren i forbindelse med eventuelle mangler, forsinkelse mv. af nyt materiel forventes undgået.

Tilsvarende vil der være et begrænset behov for statslig involvering i forhold til ejerskab af billetsystemet, idet tre operatører forventes at kunne samarbejde om udviklingen af fællesfunktioner (afregning, booking mv.). Interessekonflikter mellem operatørerne kan dog ikke udelukkes, hvorfor der fortsat vil være behov for en vis grad af statslig involvering.

Med de reducerede organisatoriske konsekvenser er nødvendigheden af et eventuelt logistiksel-skab, som nævnt under strategi 1, derfor også begrænset.

Strategi 3: Intensiveret styring af DSB

Igennem denne strategi opnås en bedre gennemsigtighed med DSBs omkostningsniveau og forbedringsmuligheder gennem etablering af for eksempel syv forhandlede kontrakter/koncessioner. I stedet for at udmønte potentialet gennem udbud, foretages periodiske benchmark for derigennem at afdække det realistiske omkostningsniveau for DSB, og opstille målsætninger for DSBs omkostningsudvikling og dermed kontraktbetalingen. I det omfang DSB ikke lever op til målsætningerne, er de syv kontrakter designet, så de kan udbydes separat. Der eksisterer derfor et latent pres for udbud.

Potentialet ved strategien er mindre end for udbudsmodellerne (jf. strategi 1 og 2), i alt op imod maksimalt 400 mio. DKK, da modellen trods benchmark næppe skaber samme gennemsigtighed om potentialet som et egentligt udbud, hvor flere operatører byder ind.

Risikoen ved strategien er på den anden siden beskeden, da DSB allerede er etableret på alle strækninger. Der kan dog være en risiko for, om strategien rent faktisk vil virke, herunder om muligheden for at sætte "skrappe" måltal og dernæst håndhæve via trussel om udbud, vil forekomme reel og politisk troværdig.

De konkrete ændringer som følge af strategien relaterer sig til behovet for intensiveret tilsyn med DSB, og herunder skal Trafikstyrelsen spille en vigtigere rolle i fastlæggelsen af krav og mål for DSB, end hvad der gør sig gældende i dag.

For så vidt angår organiseringen kan det overvejes at lade DSB opdele i en række underselskaber, således at der skabes transparens omkring omkostninger, knyttet til hver enkelt forhandlet trafikkontrakt samt omkostninger til materiellet, stationer mv.

Strategi 4: En mellemvariant/overgangsmodel

Ca. 50 % af passagertrafikken udbydes i fuld konkurrence, mens den resterende del af trafikken forhandles direkte med DSB i et antal forhandlede kontrakter som skitseret i strategi 3. Strategien kan opfattes som en midlertidig strategi, som – baseret på erfaringerne med strategien – baner vejen for en beslutning om hvorvidt der skal ske udbud af hele nettet, eller om intensiveret styring i stedet skal forsøges som løftestang for en bedre effektivisering. Strategien er således ikke nødvendigvis en langsigtet løsning for sektoren.

Der er et forholdsvis markant potentiale knyttet til strategien på ca. 460 mio. DKK.

Risikoen er højere end for den rene styringsmodel i strategi 3, men lavere end for strategi 1 og 2. Forskellen til styringsmodellen er, at der trods alt sker udbud af op mod 50 % af nettet, hvorfor der er en implementeringsrisiko knyttet hertil. Genopretningsrisikoen er også væsentlig mindre end for strategi 1 og 2, da der fortsat vil være et DSB, som kan overtage driften af en ”nødlidende” kontrakt. Også markedsrisikoen er lav, da der løbende kan ske justering af den udbudte mængde, for derigennem at stimulere operatørernes interesse for det danske marked.

De organisatoriske konsekvenser er mindre end ved strategi 1 og 2, da DSB fortsat spiller en aktiv rolle. I lighed med strategi 2 (tre pakker) vil der ikke være behov for materielindkøb i staten, da DSB kan varetage indkøbet til egne strækninger, og operatørerne ligeså på de udbudte strækninger. Der vil derimod være behov for statslige kompetencer til vurdering af det tilbudte materiel. Det kan overvejes, om de tilknyttede implementeringsrisici ved at flytte stationer fra DSB er for store, givet at DSB fortsat vil være den dominerende aktør på markedet. På den anden side vil en overflytning skabe en mere entydig ansvarsfordeling. For salgs- og billeshåndteringen vil det også være en fordel, hvis de infrastrukturelle elementer (bookingsystemer, afregning mv.) deles mellem operatørerne, således der ikke sker konkurrenceforvridning, men der samtidig sikres en økonomisk optimal omkostningsdeling på tværs af operatørerne.

Fælles elementer i strategierne

For alle strategierne gælder det, at det først og fremmest er konkurrence om sporet, der er den relevante konkurrenceform. I fjerntrafikken kan der dog overvejes etableret konkurrence mellem lyntog og IC, da der ved en kapacitetsudbygning og forbedring af banenettet vil være basis for et egentligt lyntogsprodukt i Danmark – den såkaldte timemodel. Der kan dog allerede i det nuværende togprodukt forekomme paralleldrift på eksempelvis strækningerne mellem København og Fredericia, hvis IC til Nordjylland udbydes til en operatør, og IC Sydgående til en anden operatør (eksempelvis strategi 1, 2b og strategi 4)⁵.

⁵ Det bemærkes i den forbindelse, at IC-trafikken i dag i det store og hele allerede er opdelt i et nordgående og et sydgående system, hvorfor en opdeling kan ske uden nævneværdige netværkstab. IC- og lyntoget er i DSBs nuværende omløbsplaner integreret materielmæssigt, men der vil forholdsvis simpelt kunne opstilles en selvstændig omløbsplan for et IC-produkt –

Specifikation af trafikydelsen er også nødvendig i alle strategier. Det er ikke muligt at sætte markedet frit med hensyn til serviceniveau. Der findes således næppe nogle strækninger hvor alle afgangene vil blive opretholdt uden regulering eller tilskud, da de variable omkostninger ikke dækkes af indtægterne på alle afgangene.

Ydermere vil der være behov for takstregulering, da følsomheden over for prisændringer specielt for pendlertrafikken er lav. Faldet i antal af passagerer vil således ofte være mindre end en eventuel prisstigning, hvorfor operatøren vil have et incitament til at hæve priserne, hvis der ikke reguleres.

Organisatoriske konsekvenser uafhængige af den valgte liberaliseringsstrategi

Uanset graden af liberalisering er der nogle organisatoriske justeringer, som kan overvejes. På udbudssiden vil der være behov for at styrke Trafikstyrelsen, da der, uanset hvilken af udbudsstrategierne (strategi 1, 2 og 4), der vælges, vil være behov for en opnormering.

Et yderligere sæt af opgaver, som kan overvejes ændret uanset konkurrenceudsættelse vedrører trafikstyringen af S-banen, som i dag er placeret hos Banedanmark. S-togsoperatøren varetager i dag trafikinformationen, hvorfor der er naturlige synergier til trafikstyringen. Det kunne derfor overvejes at overflytte denne opgave til S-tog. I modsætning til det øvrige jernbanenet er S-togsnettet kun befærdet med S-tog, hvorfor der ikke er hensyn til andre operatører.

I lighed hermed kan det generelt overvejes at lade vedligeholdelsen og rengøringen af perroner overgå fra Banedanmark til S-togsoperatøren, da operatøren har et naturligt incitament til at holde perronerne rene.

Endelig kan det overvejes at lade de enkelte operatører forestå egne salgskanaler (en rettighed, ARRIVA har i dag, men som de ikke benytter), i stedet for som i dag at bero sig på DSBs web-, telefon- og automatsalg.

igen uden nævneværdige netværkstab. Det vil være ganske vanskeligere at adskille IC-produktet fra dele af regionaltrafikken, jf. nedenfor i kapitel 7.7.

3 KORT OM DEN HISTORISKE UDVIKLING I DEN DANSKE JERNBANESSEKTOR

3.1 Fra etatsstyre mod øget liberalisering

Den danske jernbanesektor var frem til starten af 1993 præget af etatsstyre og statsmonopol. Staten ejede DSB, som var eneste operatør af både passager- og godstransport på de statslige banestrækninger, der også var ejet af DSB. DSB varetog selv al drift, vedligeholdelse, planlægning, infrastrukturhåndtering, fastlæggelse af køreplaner osv. Hertil kom, at DSB drev omfattende rederi- og rutebilvirksomhed. Generaldirektøren for DSB foretog direkte rådgivning af ministeren, og det var således også DSB, der varetog det lovforberedende arbejde, strategiudvikling af sektoren etc.

Med henblik på at styrke den overordnede trafikpolitiske styring og samtidigt give DSB frihed til forretningsmæssige dispositioner, blev de departementale funktioner udskilt i 1993, ligesom rederi- og busaktiviteterne blev udskilt i selvstændige aktieselskaber. DSB kom i de følgende år under pres på grund af store problemer med økonomistyringen. Inspireret af begyndende reformer i jernbanesektoren på europæisk plan⁶, blev det i august 1996 besluttet at udskille infrastrukturen fra DSB med virkning allerede pr. 1. januar 1997.

Fra 1. januar 1999 blev DSB omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV). Samtidig ophørte DSBs befordringspligt, og trafikken gik over til at blive udført på kontrakt som offentlig service. I trafikkontrakten defineres de ydelser og den service, som DSB skal producere. Der er tale om en nettokontrakt, hvor billetindtægterne tilfalder DSB. Den aktuelle kontrakt omhandler perioden 2005–2014.

DSB blev endvidere opdelt i forskellige forretningsområder i forhold til aktiviteter, der vedrørte den forhandlede kontrakt og aktiviteter, som skulle udføres på rent kommercielle vilkår. Der blev opstillet et regnskabsreglement, der sikrede, at der ikke kunne ske krydssubsidiering mellem de to enheder. Endelig fik DSB også tilladelse til at kunne deltage i udbud i udlandet, dog med begrænsninger i forhold til størrelsen af engagementet⁷.

Det blev endvidere i 2000 besluttet at udføre det udbud, som var forudsat i lovgrundlaget bag omdannelsen af DSB. Udbuddet omfattede togbetjeningen på ca. 500 km sidebanestrækninger i Midt- og Vestjylland med et trafikomfang på 15 % af DSBs hidtidige produktion. Udbuddet blev gennemført i løbet af 2001.

Et tilbud fra DSB – som var markant billigere end fire andre tilbudsgiver – blev afvist, da det rummede en risiko for at kunne komme til at give underskud, og dermed komme i strid med de konkurrenceretlige retningslinjer for deltagelsen i udbuddet. I stedet blev der indgået en kontrakt med ARRIVA for en 8-årig periode fra 2003 til og med 2010. Starten for ARRIVA blev kaotisk på grund af mangel på lokomotivførere, men efter en tid stabiliserede situationen sig, og siden 2004 har ARRIVA drevet trafikken med en høj grad af stabilitet og kundetilfredshed. Som led i tilbuddet forpligtede ARRIVA sig til at indsætte nye tog. Når værdien heraf indregnes, har staten over perioden i aktuelle priser sparet omkring 0,5 mia. DKK i forhold til kontraktbetalingen før udbuddet.

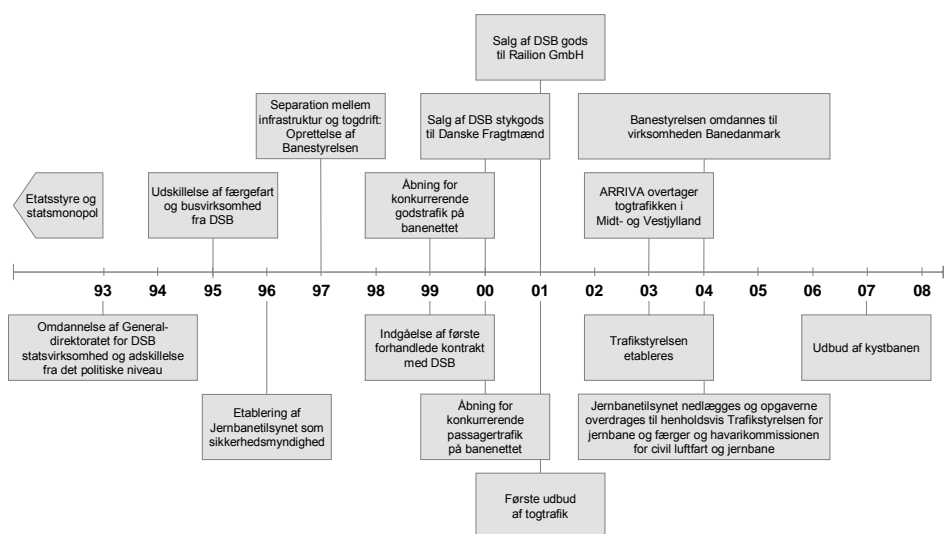
I Trafikaftalen fra 2003 blev det vedtaget at gå videre med udbuddet af togtrafik, omfattende mindst en tredjedel af DSBs trafik i 2003 udenfor S-banen og Fjernbanen. Samme år blev Trafikstyrelsen, der blandt andet skulle forestå de praktiske opgaver med udbud af togtrafikken, oprettet.

⁶ Gennemførelsen af Direktiv 91/440/EF

⁷ Jf. aktstykke 181 af 21. maj 2002

Med baggrund i aftalen fra 2003 blev det besluttet at gennemføre et udbud af togtrafikken på Kystbanen og den danske del af togtrafikken over Øresund. Dette udbud blev afgjort i 2007 til fordel for DSBFirst, som ejes af DSB sammen med britiske First Group. Driften blev påbegyndt januar 2009, og omfatter en 7-årig periode med mulighed for to års forlængelse. Staten har for perioden 2009–2017 sparet i alt 1 mia. DKK, sammenlignet med den forhandlede kontrakt⁸.

Omstillingsprocessen har været i gang i jernbanesektoren i de sidste ca. 15 år



På mange måder står jernbanesektoren i dag ved en ny skillevej. Den allerede etablerede konkurrenceudsættelse lægger et stigende pres på den nuværende organisering i sektoren, som ikke bliver mindre ved en eventuel øget konkurrenceudsættelse af DSB. Eksempler på dette pres er udleje og anskaffelse af nye tog til Øresundstrafikken, DSBs ejerskab af stationer og DSBs særstatus i forbindelse med billetsystemerne sammenlignet med andre operatører⁹.

Det er væsentligt at bemærke, at den gradvise liberalisering i Danmark har givet anledning til en relativ rolig udvikling af sektoren uden store gener for kunder m.fl. Det står i kontrast til eksempelvis udviklingen i Storbritannien, hvor man i starten af 1990'erne valgte en hurtig liberalisering, som medførte betydelige forstyrrelser i den daglige trafik. På den anden side er det naturligvis muligt, at en hurtigere liberalisering ville have ført til, at flere effektiviseringsgevinster var blevet høstet.

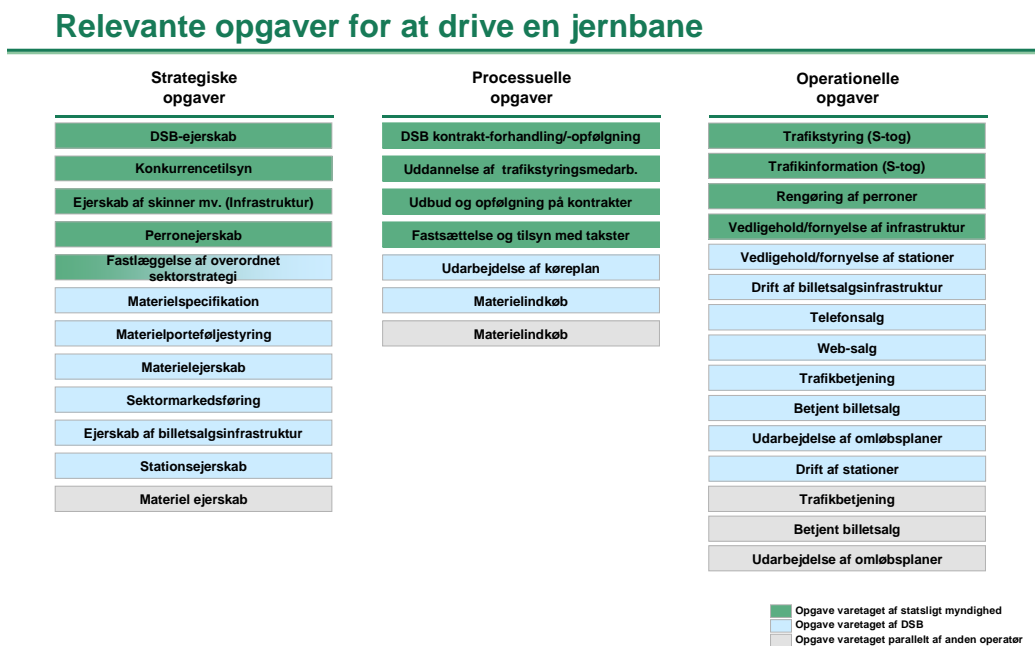
⁸ Ifølge transportministeriets beregninger, som BCG ikke har søgt at verificere.

⁹ DSB ejer fx ROSA-systemet og er medejer af Rejsekortet

3.2 Den nuværende opgaveorganisering i jernbanesektoren

3.2.1 Opgavefordelingen i dag er præget af DSBs historiske rolle

En række opgaver kræves løst for at drive en jernbanesektor. DSB spiller i dag en væsentlig rolle heri. Nedenstående figur illustrerer denne pointe ved fremhævelse af en række af de væsentlige strategiske, processuelle og operationelle¹⁰ opgaver, som i dag varetages i sektoren.



Figuren viser, at hovedparten af de strategiske opgaver i dag løses i statsligt regi, men at også DSB løser en række af disse opgaver¹¹.

Endvidere viser figuren, at det primært er staten, der varetager de processuelle opgaver, men at staten også løser en række mere operationelle opgaver. På det operationelle niveau dominerer DSB og operatørerne opgavevaretagelsen, men det fremgår også, at DSB løser en række opgaver, som de øvrige operatører ikke varetager.

Udfordringerne i den nuværende opgavefordeling drøftes nærmere i afsnit 3.3.

¹⁰ *Strategiske opgaver* knytter an til fastlæggelse af overordnede strategier og organisering i sektoren samt overordnede styringsprocesser. Disse aktiviteter udgør således kernen for jernbaneområdet, og kan vanskeligere delegeres til lavere liggende niveauer eller separate organisationer. *De processuelle opgaver* retter sig i højere grad mod gentagne og sammenhængende aktiviteter inden for eksempelvis styringen af sektoren. Det kan være løbende udbud af togstrækninger, evaluering af den leverede service, opførelse af regularitet i sektoren mv. Aktiviteterne er alle af central betydning for at sektoren fungerer, men har dog et forholdsvis repetitivt skær, hvorfor de ikke nødvendigvis skal placeres tæt ved ledelsen (departementet). Endelig er der de daglige, mere *operationelle (drifts-)aktiviteter* og opgaver, som er tæt på passagerne, og som har et operationelt skær. Det er naturligvis selve operatørdriften, men det kan også være rengøring af stationer og materiel, reparation af nedfaldne køreledninger mv.

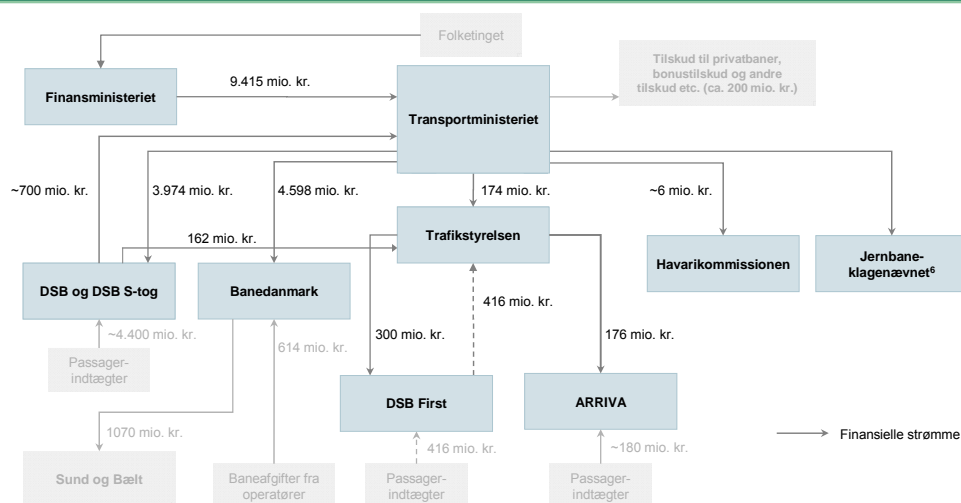
¹¹ Det bemærkes, at DSB kun er delvist ejer af Rejsekortet, som er en del af den fremtidige billetinfrastruktur.

3.2.2 Opgavefordelingen er præget af en stærk opgavesammenhæng

Den danske jernbanesektor er på myndighedssiden kendetegnet ved relativt få aktører. Således er Transportministeriet, Trafikstyrelsen og Banedanmark klart de væsentligste myndigheder, mens Haverikommisjonen¹² og Jernbaneklagenævnet⁵ kun spiller mindre roller.

Et begrænset antal af myndighedsaktører har medført, at der i sektoren er en relativ stor opgavesammenhæng på den ene side, mens der på den anden side også eksisterer visse udfordringer i forhold til sammenblanding af myndighedskasketter, jf. herom senere.

Aktører og finansielle strømme



Transportministeriets departement har det overordnede ansvar for udviklingen og organiseringen af jernbanesektoren. Departementet har ansvaret for det lovforberedende arbejde, og varetager ejerskabet af DSB samt den overordnede styring af Banedanmark og Trafikstyrelsen. Endelig er det også departementet, som har ansvaret for fastlæggelse og forhandling af bevillinger til organisationer under §28 (Transportministeriets ressort) på Finansloven, og det er departementet, som er konkurrencetilsynsmyndighed for jernbanesektoren.

Trafikstyrelsen varetager statens myndighedsopgaver inden for jernbanesektoren. Dette omfatter ansvaret for regulering og planlægning i sektoren, godkendelse af materiel, indkøb af togtrafik, rådgivning af departementet/transportministeren, analyser af behov for udvikling af sektoren og projektering af nye anlægsarbejder. Som sikkerhedsmyndighed har Trafikstyrelsen endvidere an-

¹² *Jernbaneklagenævnet*, der består af fire medlemmer, der er beskikket af transportministeren, behandler klager over forhold af betydning for adgangen til jernbaneinfrastrukturen og af betydning for konkurrenceforhold på jernbaneområdet. Under sidstnævnte hører også klager vedrørende afgifter for benyttelse af infrastrukturen, tildeling af kapacitet, og for eksempel klager over afslag på ansøgning om uddannelse af jernbaneteknisk personale. Jernbaneklagenævnet er en uvildig instans, uafhængig af Transportministeriet. *Havarikommisjonen for Civil Luftfart og Jernbane* er en selvstændig institution under Transportministeriet. Institutionen har til opgave at undersøge og klarlægge ansvar ved blandt andet alvorlige jernbaneulykker.

svaret for at godkende og udarbejde sikkerhedskrav samt tilse, at sikkerhedsregler bliver overholdt af jernbaneinfrastrukturforvalteren og af jernbanevirksomhederne.

På kystbanestrækningen er trafikken udbudt på en bruttokontrakt i modsætning til Midt- og Vestjylland, hvor man har anvendt en nettokontrakt¹³. Dette indebærer, at Trafikstyrelsen har fået ansvaret for køreplaner, markedsføring, billetindtægterne, og indsættelse af materiel.

Banedanmark har til formål at drive, vedligeholde, udvikle og udbygge statens jernbanenet (skinner, kørestrøm, perroner, vendespor og broer etc.). Banedanmark varetager endvidere trafikstyringsopgaven på både S-banen og det øvrige statslige skinnenet, og det er Banedanmark, der varetager trafikinformationerne på fjern- og regionalbanen. Endelig er det også Banedanmark, som registrerer forsinkelser og aflysninger, og herunder udarbejder løbende regularitetsopgørelser (kvalitets- og trafikopfølgning).

Banedanmark er ledet af en ansvarshavende bestyrelse, der udpeges af transportministeren, men Banedanmark er ligesom en traditionel styrelse underordnet Transportministeriet. Bestyrelsen har til opgave at føre tilsyn med Banedanmarks virksomhed, herunder direktionens daglige ledelse samt Banedanmarks økonomistyring. Derudover har bestyrelsen til opgave at ansætte Banedanmarks direktion og indgå resultatlønskontrakt med den administrerende direktør. Banedanmark er underlagt statens budget- og bevillingsregler, og har derfor færre økonomiske frihedsgrader end DSB, ligesom det statslige lønsystem gælder for Banedanmark.

På det danske jernbanemarked for passagertransport opererer i dag *DSB (inklusive DSB S-tog)*, *ARRIVA* samt *DSBFirst*. *ARRIVA* er en privatejet operatør, mens *DSBFirst* er delvist ejet af DSB samt det privatejede engelske *First Group*.

DSB er klart den største aktør i markedet med en samlet markedsandel på lidt over 70 %, målt i antal togkilometer, og lidt over 85 %, målt på antal passagerkilometer. DSB er en statsejet selvstændig offentlig virksomhed, jf. boks 1 nedenfor.

¹³ I en bruttokontrakt får operatøren en relativ detailspecificeret opgave mod at modtage et fast honorar, mens driftsindtægterne tilfalder udbudsmyndigheden. I en nettokontrakt tilfalder driftsindtægterne derimod operatøren.

Boks 1. SOV-konstruktionen som styringsmodel

En selvstændig offentlig virksomhed er en særlig form for selvstændig forvaltningsenhed, der ligger meget tæt op af aktieselskabsformen, men er organiseret på offentligretligt grundlag. Denne form for forvaltningsenhed opstod i 1995, da Post Danmark blev omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV). Tilsvarende blev DSB i 1999 og Energinet.dk i 2005 omdannet til et SOV.

En selvstændig offentlig virksomhed er organiseret på grundlag af en lov, der mere præcist specificerer den ansvars- og styringsmodel, der politisk er ønske om. Det kan i visse situationer være bedre end at bryde med aktieselskabslovens almindelige ordning ved at ændre på dens ansvars- og kompetencefordeling. Dette betyder blandt andet, at staten med fornøden lovhjælp direkte kan pålægge virksomheden at forfølge andre målsætninger end rent forretningsmæssige¹⁴, og at de ansættelsesmæssige rettigheder, tjenestemandspøblematisken giver anledning til ved overgang til en ren aktieselskabsform, undgås. Fordelene ved en SOV-konstruktion, sammenlignet med en ren statslig virksomhedskonstruktion, er for det første, at konstruktionen medfører en mere gennemsigtig, forudsigelig og mindre tæt politisk styring af virksomheden, da lovgrundlaget fastsætter de regler og hensyn for indflydelse, som det politiske niveau kan gøre gældende.

Ledelsen af en selvstændig offentlig virksomhed er overladt til en bestyrelse og en direktion. Medmindre andet bestemmes af lovgrundlaget, er ministeren dermed som ejer begrænset til at gøre sin indflydelse gældende på virksomhedsmødet, der svarer til generalforsamlingen i et offentligt selskab. Den bagvedliggende styringsmodel med ansvarsfordeling mellem Folketing, minister og bestyrelse er således præcis den samme som for et statsligt aktieselskab, og der er ikke mere direkte politisk indflydelse på et SOV end på et statsligt aktieselskab (men andre hensyn kan som nævnt ovenfor varetages).

Idet konstruktionen ligger meget tæt op af aktieselskabsformen betyder det, at virksomheden kan lånefinansiere og flytte bevillinger mellem finansår, hvorved der opnås "samme" fleksibilitet i den daglige drift, som gør sig gældende for private virksomheder. Virksomheden kan ligeledes opnå større fleksibilitet i fastlæggelse af lønniveauer, og dermed opnå bedre muligheder for at fastholde og tiltrække kompetencer, hvilket kan være vigtigt for en statslig virksomhed, der er i tæt konkurrence med private virksomheder.

SOV-konstruktionen synes at være en hensigtsmæssig konstruktion, når 1) der er tale om en statslig enhed, der er i direkte konkurrence med private aktører om produktion af en ydelse, og derfor har behov for dels at opnå samme frihedsgrader i forhold til for eksempel lånefinansiering og lønfastsættelse, samt dels være sikre på det politiske grundlag for styring af virksomheden, og 2), der er tale om en sektor, hvor de sektorpolitiske hensyn vanskeligt kan varetages alene gennem sektorpolitisk lovgivning, hvorfor der fortsat er behov for en relativ tæt politisk kontrol med den statslige virksomhed.

Kilde: Staten som aktionær, Finansministeriet, 2003

3.2.3 Jernbanesektoren har fået tilført et stigende antal midler de seneste år

Transportministeriet modtog i 2007 som samlet koncern ca. 8 mia. DKK på finansloven til de jernbanerelaterede dele af ministeriet. Heraf gik hovedparten til DSB (4 mia. DKK) og til Banedanmark (3,5 mia. DKK).

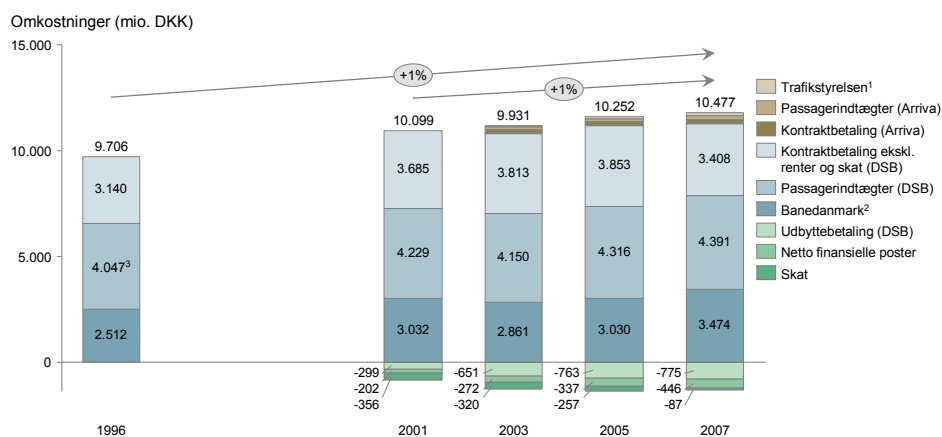
Operatørerne (DSB, ARRIVA og DSBFirst) finansieres ydermere via passagerindtægter, og DSBs passagerindtægter udgjorde i 2007 ca. 4,4 mia. DKK, mens ARRIVAs indtægter udgjorde ca. 170 mio. DKK.

Stabilt tilskud til sektoren, men omfordeling fra trafik til infrastruktur

Finanslovsfinansieringen samt passagerindtægterne fratrukket udbyttebetalingerne fra DSB til staten (i faste 2007-priser) har medført en årlig vækst i de samlede omkostninger for sektoren på ca. 1 % siden 1996, jf. nedenstående figur.

¹⁴ I forhold til eksempelvis Energinet.dk er klima- og energiministeren i henhold til lovgrundlaget tillagt visse kompetencer til at gribe ind direkte over for selskabet, som ikke umiddelbart ville være mulige under aktieselskabsloven.

Årlig vækst i samlede omkostninger for jernbanesektoren på ca. 1%



Note: Omkostningerne er justeret i forhold til inflation i henhold til forbrugerprisindekset (PRISB), bevilling til Statsbanerne DSB-Infrastruktur og Banestyrelsen er anført under Banedanmark, bevilling til Statsbanernes DSB-trafik er anført under Kontraktbetaling (DSB). Bevilling til Statsbanernes DSB-rejsebureau er ikke angivet.
 1. Trafikstyrelsen blev etableret i 2003, indtil 2003 var Jernbanetilsynet ligeledes på Finansloven, bevillingen til Jernbanetilsynet er angivet under posten Trafikstyrelsen. 2. Banedanmarks udgifter er fordelt på følgende poster i 2007 (mio. DKK): Førryse og vedligehold (2332), Egentlig drift (496), Anlægsbevillinger samt rådighedsputte (258), Banefgifter (365), Entreprise (23). 3. Estimat for passagerindtægter, idet indtægter fra DSB gods er fræregnet.
 Kilde: Finansministeriets finanslovsdatabase, Trafikstyrelsen, DSB årsrapporter

En sammenligning med udgangspunkt i 1996 er ikke helt lige til, da en væsentlig del af sektoren fungerede under andre økonomiske vilkår end i dag, hvorfor 2007 også sammenlignes med 2001. I 1996 var hele sektoren underlagt statens regnskabsregler. Dette ændrede sig ved etableringen af DSB som Selvstændig Offentlig Virksomhed i januar 1999. Stiftelsen af DSB som et SOV skete på grundlag af overvejelser om forrentning, kapitalisering af selskabet samt udbyttepolitik, hvorfor der for de viste tal er reduceret for henholdsvis udbyttebetaling, forrentning (netto finansielle poster) samt skat.

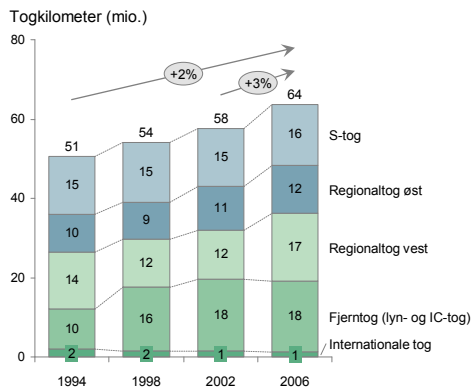
Mens kontraktbetalingen til DSB er faldet med ca. 10 %¹⁵ fra 2005 til 2007, er der i samme periode sket en stigning i bevillingerne til Banedanmark på ca. 15 %. Fald i kontraktbetalingen til DSB skyldes dels et effektiviseringskrav, der er indgået med Transportministeriet, dels den forsinkede levering af IC2- og IC4-togene. De stigende bevillinger til Banedanmark skyldes en øget indsats i forhold til vedligeholdelse og fornyelse af skinnenettet.

Væksten i antal togkilometer samt passagerkilometer for hele sektoren har været ca. 2 % i omtrent samme periode, jf. nedenstående figur.

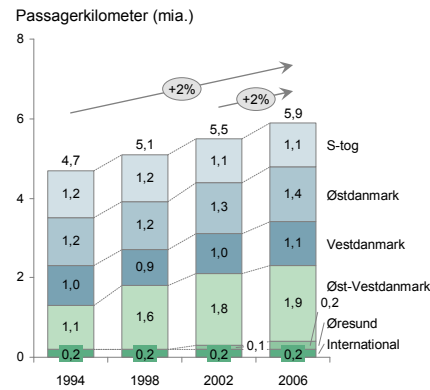
¹⁵ I 2007 blev indtægtsdelingen i Hovedstadsområdet ændret med henblik på at sikre Metroen den gennemsnitspris pr. rejse, der var blevet budgetteret med. Metodeændringen betød, at en del af de indtægter, der hidtidig var gået til DSB, især DSB S-tog i stedet nu tilgår Metroen. DSB har som delvis kompensation fået øget kontraktbetalingen til S-tog med 96 mio. DKK. Korrigeret for dette forhold er der tale om et fald i kontraktbetalingen på 13%.

Årlig vækst på 2–3 % i tog- og passagerkilometer

Årlig vækst på 3 % i antal togkilometer fra 2002–2006 ...



... og 2 % årlig vækst i antal passagerkilometer fra 2002–2006



Note: Afrundede tal
Kilde: Trafikplan 2008-2018

Omkostningsudviklingen for sektoren som helhed har således resulteret i en svagt faldende enhedsomkostning over den analyserede periode.

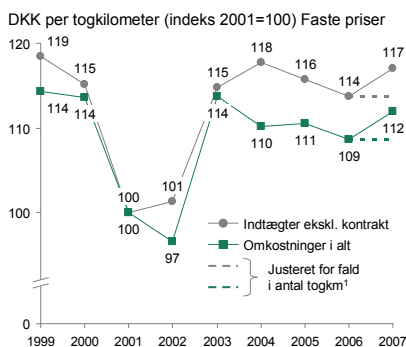
Stigende enhedsomkostninger i DSB fra 2001

Omkostninger samt indtægter i faste priser pr. togkilometer produceret i DSB var i 2007 nogenlunde på niveau med 1999. Benyttes passagerkilometer som enhed, er niveauet lidt lavere i 2007, sammenlignet med 1999, men der er samme udviklingstendens, jf. nedenstående figur. Som det ses, var der et væsentligt fald i både indtægter og omkostninger fra 1999 til 2001. Efter denne periode steg både indtægter og omkostninger pr. enhed frem til 2007.

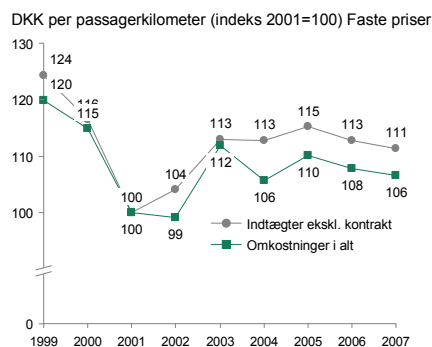
En mulig årsag til den væsentlige stigning i enhedsomkostninger fra 2002 til 2003 er formentlig, at ARRIVA overtog driften i Midt- og Vestjylland i januar 2003, hvorfor antallet af togkilometer faldt for DSB, mens omkostningstilpasningen givetvis har været træg. Endvidere er energipriserne i denne periode vokset markant, samtidigt med at der er sket lønstigninger for de store, kørende personalegrupper. Samlet set er det altså ikke lykkedes DSB at holde det lavere omkostningsniveau pr. enhed, opnået i 2001 og 2002.

Indtægter pr togkilometer for hele DSB er steget mere end omkostningerne fra 2001 til 2007

Indtægter og omkostninger pr. togkilometer er steget fra 2001...



... og samme billede ses pr. passagerkilometer



Indtægter ekskl. trafikkontrakt
Omkostning ekskl. afskrivninger, finansiering og skat

Note: Omkostningerne er justeret for inflation i forhold til forbrugerprisindekset (PRIS8).
1. Idet der for 2007 anvendes det samme antal togkilometer som for 2006.
Kilde: DSB årsrapporter; Statistikbanken; BCG analyse

Fra 2001 til 2007 er indtægterne steget mere end omkostningerne¹⁶, og dermed er profitabiliteten forbedret for DSB som samlet enhed på trods af stigende enhedsomkostninger. Indtægterne pr. togkilometer er steget med 17 % i perioden 2001 til 2007, mens omkostningerne er steget med 12 %. Antal kørte togkilometer faldt med 3 % fra 2006 til 2007 grundet planlagt sporarbejde på Kystbanen samt dæmningsarbejder ved Sønderborg. Elimineres denne ændring i kørte togkilometer¹⁷, medfører det dog kun en begrænset ændring i det samlede billede af udviklingen¹⁸. Stigningen i indtægter har altså mere end kompenseret for de stigende enhedsomkostninger, og har muliggjort ovennævnte fald i DSBs tilskud¹⁹.

Fra 2001 til 2007 er antal togkilometer steget med 1 %, og antal passagerkilometer er steget med 6 %. Således skyldes den øgede profit i DSB ikke udelukkende stigende takster, men også en bedre belægning i togene. Dette skyldes, at der har været en målrettet indsats for løbende at optimere udnyttelsen af materiellet, dels i form af styring af kapaciteten, dels i form af en markedsføringsindsats for at øge afsætningen på de mindre attraktive togafgange.

¹⁶ Indtægter og omkostninger er renset for inflation i henhold forbrugerprisindekset PRIS8 fra Danmarks statistik.

¹⁷ Idet der for 2007 anvendes det samme antal togkilometer, som for 2006.

¹⁸ DSB har heroverfor anført, at de forhold i 2007, som uomtvisteligt var særlige, havde indvirkning på en række ikke-quantificerbare forhold som materielanvendelsen, personaleanvendelsen samt udgifter til værksteder og klargøring. Det har ikke været muligt inden for projektet at bekræfte dette.

¹⁹ Der kan være tale om rene passagerindtægter, men også om merindtægterne stamme fra områder, som ikke relaterer sig til togdriften (dvs. som ikke resulterer i flere tog- eller passagerkilometer), eksempelvis opgaver, udført for tredjepart (for eksempel værkstedarbejde).

3.3 Konkurrenceudsættelse udfordrer i stigende grad den nuværende organisering og styring

I den løbende udvikling af jernbanesektoren er det en konstant udfordring at understøtte operatørernes naturlige incitamenter til at tiltrække passagerer. Dette er blandt andet sket ved anvendelse nettokontrakter, hvor passagerindtægterne tilfalder operatøren, og dermed sikre en direkte sammenhæng mellem operatørens indtægter og antallet af passagerer. En sådan mekanisme er medvirkende til, at operatøren aflæser markedets signaler og agerer herefter, for eksempel i form af flere afgang eller større tog på afgang med mange passagerer.

I afsnit 3.1. blev det beskrevet, hvorledes den danske jernbanesektor over en årrække har været i bevægelse mod en øget konkurrenceudsættelse. I den proces er en række tiltag blevet iværksat for at tilpasse organiseringen af sektoren, så operatørerne konstant er fokuseret mod passagerne, samtidig med at der sker en effektiv ressourcudnyttelse.

Selvom den nuværende organisering har udviklet sig i takt med liberalisering, er organiseringen under et fortsat og stigende pres på en række områder. Udfordringerne eksisterer og opstår på såvel det strategiske som det processuelle og det operationelle plan.

Strategiske udfordringer

De væsentligste strategiske udfordringer knytter sig til DSBs fortsat dominerende rolle i sektoren. Det er således DSB, som i dag varetager markedsføring af sektoren, ejer stationer og tilstødende faciliteter samt i øvrigt dominerer hele infrastrukturen bag salgsapparatet. Disse opgaveplaceringer giver allerede i dag anledning til visse udfordringer, og i takt med øget konkurrenceudsættelse vil opgavevaretagelsen komme under øget pres, jf. at der vil komme flere operatører på banen, som vil skulle have en fri og lige adgang til disse faciliteter mm. Samtidig reduceres DSB incitamenter til at levere faciliteterne (eller stå for den samlede markedsføring mm.) i takt med en intensiveret konkurrencesituation.

Rullende materiel er i dag ejet af DSB og Arriva, og det er i praksis DSB, som har kravspecificeret ved materielindkøb (Trafikstyrelsen sætter dog krav til materielstandarder i udbudskontrakter). Dette vil i takt med øget udbud i særligt mindre pakker give anledning til stigende problemstillinger. Dette skyldes, at det er økonomisk mest optimalt at anvende det rullende materiel i en længere periode end de ca. otte år, som en typisk udbudskontrakt løber, samt at det også er optimalt at kunne udnytte rullende materiel på tværs af strækninger, jf. afsnit 7.5 herom.

Det har indtil nu været DSB, som har sikret en materielporteføljestyling²⁰. I en situation, hvor antallet af udbud stiger væsentligt, og hvor DSBs rolle i sektoren reduceres, må det forventes, at DSBs fortsatte deltagelse i materielporteføljestylingen vil give anledning til stigende problemer, jf. DSBs reducerede incitamenter til at deltage heri.

Ved en øget konkurrenceudsættelse vil der være et øget behov for at afklare Transportministeriets nuværende rolle som både ejer af DSB, køber af forhandlet og udbudt trafik samt lovgiver og regulator i forhold til hele jernbanesektoren. I forhold til tredjepart vil denne organisering naturligt kunne medføre en stigende skepsis over for statens interesser i relation til for eksempel tildeling af udbud og placering af nye anlægsinvesteringer mm. Internt i forholdet mellem DSB og Transportministeriet vil spørgsmålet om informationsasymmetri og videregivelse af oplysninger i et stadigt stigende omfang kunne give anledning til udfordringer.

²⁰ DSB har naturligvis ikke kravspecificeret ARRIVAs materiel.

DSB har historisk varetaget en vigtig funktion i forhold til udtækning og implementering af innovative tiltag i sektoren (eksempelvis Gode Tog til Alle). Med etableringen af Trafikstyrelsen som trafikplanlægningsmyndighed, og især med en begyndende konkurrenceudsættelse af jernbanesektoren, er DSBs incitament til at være den strategisk tænkende og innovative faktor blevet mindre tydelig, og varetagelsen af den strategiske udvikling af jernbanesektoren ligger i stigende grad hos staten (departementet/Trafikstyrelsen). En innovativ sektor må imidlertid formodes bedst at kunne udspringe ved tæt involvering af operatørerne, som har den tætte fornemmelse for kundernes og jernbanesektorens udvikling. Fremadrettet består således en udfordring i at sikre for eksempel etablering af fora, eller en mere formel inddragelsesproces for operatørerne i den strategiske tænkning – for eksempel i forbindelse med udarbejdelse af større trafikplaner etc., i det omfang denne opgave ikke fremadrettet skal ligge hos DSB.

Endvidere forventes placeringen af konkurrencetilsynsopgaven i Transportministeriets departement at medføre en række udfordringer ved en øget konkurrenceudsættelse. Konkurrencetilsynsopgaven omfatter på nuværende tidspunkt tilsyn med, at DSB overholder konkurrenceretlige retningslinier samt følger det fastsatte regnskabsreglement. De konkurrenceretlige retningslinier vedrører krydssubsidiering mellem statsstøttede aktiviteter og aktiviteter, som udføres på ren forretningsmæssig basis, regulering af forhold omkring dominerende stilling i jernbanesektoren samt forhold vedrørende ikke-diskriminering. Endelig omfatter tilsynsopgaven tilsyn med, at DSB overholder spillereglerne for DSBs udenlandske aktiviteter²¹.

I takt med øget udbud af strækninger, hvor også DSB kan byde på opgaverne, vil der være et øget behov for gennemsigtighed i DSBs virksomhed. Specifikt lægges pres på at sikre en meget klar adskillelse mellem DSBs virksomhed i relation til den forhandlede kontrakt, og i forhold til DSBs økonomiske involvering i udbudsforretninger.

Enkelte andre udfordringer, som består i dag, men ikke direkte berøres af eventuel øget liberalisering, er den nuværende placering af sikkerhedsmyndigheden i Trafikstyrelsen (hvilket teoretisk set kan give anledning til visse incitamentsproblemer i relation til Trafikstyrelsens rolle som trafikplanlægger²²).

De strategiske udfordringer giver – afhængig af den valgte fremtidige markedsmodel – anledning til en række overvejelser omkring den fremtidige organisering af jernbanesektoren, jf. nærmere herom i afsnit 7.8.

Processuelle udfordringer

De processuelle udfordringer, som opstår i lyset af øget konkurrenceudsættelse, hænger i nogen grad sammen med de strategiske udfordringer. Eksempelvis er spørgsmålet om hvem, der skal varetage selve materielindkøbet (især hvis markedet kommet til at bestå af flere mindre operatører, og der kan stilles spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i atomisering af indkøbet), og hvem

²¹ Aktstykke 181 af 21. maj 2002

²² Interviews i sektoren peger dog på, at der i den daglige drift ikke eksisterer reelle konflikter i forhold til den nuværende placering af sikkerhedsmyndigheden. Denne holdning understøttes af en større rapport fra Det Norske Veritas (2007) om sikkerhedsmyndighedens opgavevaretagelse, hvor konklusionen blandt andet er:

”Det vurderes, at der i praksis ingen væsentlige problemstillinger er omkring uafhængighed vedrørende godkendelser og tilsyn. Dog anses det til tider som værende vanskeligt fra operatørers og infrastrukturforvalters side at skelne mellem Trafikstyrelsen som sikkerhedsmyndighed og Trafikstyrelsens øvrige områder. Endvidere vurderes der ikke formelt at være problemstillinger i relation til uafhængighed, da godkendelser og tilsyn henhører under sikkerhedsdirektørens ansvar og dermed er i overensstemmelse med krav i Sikkerhedsdirektivets Artikel 16”.

der skal varetage uddannelse af trafikstyringsmedarbejdere (hvis eksempelvis S-banen bringes i udbud inklusive trafikstyringen, jf. efterfølgende afsnit vedrørende operationelle udfordringer).

Derudover kan der, i en situation med øget konkurrenceudsættelse, stilles spørgsmål ved, om den forhandlede kontrakt med DSB kan/bør fastholdes i dens nuværende generelle form, eller om den i højere grad skal have karakter som de mere detaljerede udbudskontrakter, der er indgået med ARRIVA og DSBFirst. Øget kontrakt detaljering vil i højere grad ligestille DSB med øvrige operatører, og i en situation, hvor alle strækninger udbydes, vil DSB i princippet i selve trafikdriften blive ligestillet med øvrige operatører.

Den forhandlede kontrakt og den samlede styringsmodel (opbygning af resultatkontrakter, rapportering etc.) med DSB er allerede i dag under pres fra flere fronter – eksempelvis juridisk (statsstøttesagen) og politisk i form af et krav om en øget effektivitet i DSBs virksomhed.

I takt med en markedsåbning vil det være af stor betydning, at udbudsprocessen fortsat organiseres, så der sikres så robuste rammer/ressourcer, at konfliktniveauet i anledningen af udbudsresultatet minimeres. Konkret vil dette sige, at det vil være af afgørende betydning, at der sikres eksistensen af en stærk og professionel udbudsenhed med de rigtige tekniske og juridiske kompetencer.

Operationelle udfordringer

Også en række operationelle udfordringer i den nuværende organisering bliver i stigende grad aktualiseret i takt med eventuel øget liberalisering i jernbanesektoren.

Det drejer sig eksempelvis om ansvaret for trafikstyringen og trafikinformationen på S-banen. I dag varetages disse funktioner af Banedanmark, på trods af at DSB S-tog er eneste operatør på S-banen. I hovedparten af europæiske "S-bane"-udbud med dedikeret infrastruktur er trafikstyringen en del af udbudspakken, da dette blandt andet i højere grad gør operatøren til "herre i eget hus". Også opgaver og endelig godkendelse i forhold til udarbejdelse af S-banekøreplaner påhviler i nogen grad Banedanmark (jf. figur under processuelle opgaver), og giver i lighed med trafikstyringsstyringen anledning til nogle uhensigtsmæssige/unødvendige grænseflader, da S-tog er eneste operatør på banen og departementet er trafikindkøberen.

For både S-bane og regional-/fjernstationer gør endnu en udfordring vedrørende rengøring og let vedligehold af perroner sig gældende. I dag varetager Banedanmark denne driftsopgave, men det kundeventede incitament til at varetage opgaven ligger primært hos operatøren, som også vil kunne høste en vis synergieffekt i varetagelsen af perrondriften sammen med selve stationsdriften. Udfordringen er ikke direkte afledt af øget liberalisering, men øget liberalisering og flere aktører, som hver især sætter krav til stations- og perronstandarder samt kræver koordinering med Banedanmark, taler for overvejelser om flytning af perrondriften (rengøring og let vedligehold) fra Banedanmark til operatørerne.

Telefonsalget, web-salget og den bagvedliggende infrastruktur drives i dag af DSB. I en situation med øget konkurrence kommer placeringen af disse driftsopgaver under stigende pres – særligt i den situation, hvor DSBs dominerende rolle reduceres²³.

²³ En del af disse forhold vil blive omfattet af det Rejsekort, som er under udvikling, men anbefalingerne i denne rapport er mere generelle.

I dag er det også DSB, som driver, vedligeholder og fornyer stationer (udlejede stationer drives dog af den logerende part – ARRIVA og DSBFirst). Udlejning af DSBs stationer fungerer i dag, men dog med visse uhensigtsmæssigheder i form af gnidninger i det daglige forhold som udformning af kontrakter, stationsændringer, etc²⁴. Øget konkurrenceudsættelse vil øge problemstillingen, og taler for, at alternative organisationsmuligheder vedrørende den operationelle drift af stationerne også overvejes.

²⁴ BCG er imidlertid ikke i arbejdet stødt på noget, som tyder på, at stationerne på udbudte strækninger nedprioriteres i det langsigtede vedligeholdelsesarbejde.

4 ØKONOMISKE OPTIMERINGSMULIGHEDER I DANSK JERNBANE

Som en del af liberaliseringsanalysen har BCG sammen med BSL Management Consultants estimeret, hvorvidt der kan forventes at være et økonomisk optimeringspotentiale i dansk jernbane.

Mulige omkostningsforbedringer er estimeret ved at sammenligne internationale togoperatører med DSBs danske, ikke-konkurrenceudsatte togdriftsøkonomi, som dækker ca. 80 % af alle togkilometer i Danmark. Alene DSBs drift indgår, da det er antaget, at der ikke vil være nævneværdige omkostningsbesparelser på de allerede konkurrenceudsatte strækninger, dvs. Midt- og Vestjylland samt Kystbanen.

Det samlede bruttobesparelsepotentiale estimeres at være i spændet 800–900 mio. DKK baseret på god praksis i de enkelte omkostningsgrupper. Potentialet er således ikke estimeret i forhold til de allerbedste virksomheder i hver omkostningsgruppe, da det ikke kan forventes, at en virksomhed er bedste praksis på alle parametre. Der henvises til metodebeskrivelsen i afsnit 4.3 for en nærmere beskrivelse af henholdsvis ”god” og ”bedste” praksis.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at potentialeberegningerne er baseret på 2007-tal og derfor ikke tager højde for eventuelle effektiviseringstiltag iværksat efter udgangen af det år²⁵. Som allerede nævnt ovenfor på side 19, var 2007 et lidt særligt år på grund af antallet af infrastrukturprojekter.

Bruttobesparingspotentialet udgør imellem 800 og 900 mio. DKK (ikke yderligere nedbrudt af fortrolighedshensyn). Det estimerede potentiale stammer i høj grad fra personaletunge opgaver, hvorved realisering af potentialet kan vanskeliggøres. Dette skyldes en række forhold, for eksempel er en lang række medarbejdere i DSB (ca. 40 %) ansat som tjenestemænd, hvilket besværliggør ændringer i ansættelsesforholdet, ligesom en række lokalaftaler besværliggør arbejdsplanlægningen til ulempe for optimering af ”medarbejderudnyttelsen”. Det har som allerede nævnt ligget eksplicit uden for BCGs opgave at analysere på tjenestemandsproblematikken.

I benchmarkanalysen sammenlignes forskellige operatørers driftsudgifter på tværs af sammenlignelige omkostningsklumper (lokofører, værksted, administration osv.). Sammenligningsgruppen er anonym, hvorfor der ikke kan foretages direkte referencer til konkrete operatører og bestemte former for organisering.

Af DSBs samlede omkostninger fokuseres udelukkende på de omkostninger, som relaterer sig til fjern-, regional- og S-togtrafikken. Dermed udelades omkostninger til konkurrenceudsatte og internationale aktiviteter samt stationer, ejendomme, kiosker og en del af salgsorganisationen. For at kunne foretage retvisende sammenligninger, er omkostninger til energi og baneafgifter samt kapitalomkostninger og afskrivninger på rullende materiel endvidere udeladt (se afsnit 4.3 for en uddybning), ligesom det i størst mulig udstrækning er søgt verificeret, at de inkluderede omkostningsposter er sammenlignelige på tværs af operatørerne.

De virksomheder, som DSB sammenlignes med, har væsentlige forskellige trafikstrukturer og overordnede rammebetingelser. En række af disse forskelle elimineres igennem såkaldt ”normalisering” af strukturelle prisforskelle imellem landene, som indgår i benchmarkanalysen, samt togenes

²⁵ Herunder DSBs iværksat ”Sporskifte 2010” programmet, som DSB forventer vil reducere DSBs omkostningsbase med 400 mio. DKK frem imod 2010.

gennemsnitlige hastighed, idet dette påvirker den gennemsnitlige omkostning pr. kørt kilometer. En række andre mere strukturelle forhold kan der dog ikke kvantitativt normaliseres for, herunder for eksempel konkurrenceudsættelse, og dermed presset for hele tiden at være effektiv²⁶.

4.1 Resultat af international benchmarking af DSBs omkostninger

På grundlag af en omkostningsbase på knap 4 mia. DKK estimeres det, at der i forhold til god international praksis samlet kan spares godt 20 %²⁷. Dette svarer til et bruttopotentiale på 800–900 mio. DKK, hvilket er summen af besparesestimater for seks omkostningsgrupper, fordelt på togsystemerne fjern-, regional- og S-tog:

- Klargøring
- Togpersonale
- Fremføring (lokoførere)
- Værksted
- Administration
- Trafikplanlægning

Det er den erfaringsmæssige vurdering, at det fulde ”benchmarkpotentiale” næppe realistisk vil kunne opnås fuldt ud. I forhold til bedste praksis (laveste omkostninger pr. togkilometer) vurderes det af jernbanefaglige eksperter fra det tyske konsulenthus BSL Management Consultants, at der kan opnås 25 % af potentialet for lønrelaterede omkostninger i forhold til bedste praksis samt 50–75 % af potentialet for øvrige omkostninger. Bruttobesparelsen på 800–900 mio. DKK er således baseret på god praksis.

Om hele bruttobenchmarkpotentialet på 800–900 mio. DKK kan realiseres afhænger blandt andet af omkostningernes påvirkelighed. Især den høje andel af personalerelaterede omkostninger og den store andel af tjenestemandsansatte i DSB (ca. 40 % er tjenestemænd²⁸) har betydning for en eventuel personaletilpasning på grund af særlige regler om fratrædelse og arbejdsindhold, jf. boks 2 nedenfor. Den største andel af tjenestemænd er i personalegruppen lokoførere (mere end 2/3), hvilket dermed mindsker fleksibiliteten for denne gruppe mere end for DSB generelt. Udover tjenestemandsansættelser er der ofte i offentlige virksomheder en række lokalaftaler, hvilket yderligere forringer fleksibiliteten.

Boks 2: Tjenestemænd

DSB har i dag ca. 40 % eller 3.500 årsværk ansat på tjenstemandsvilkår. Blandt lokoførere er der ca. 70 % tjenestemænd, jf. illustrationen nedenfor. I forbindelse med udbud udgør tjenestemændene en udfordring, da de tjenestemandsansatte nyder særlig beskyttelse angående jobindhold, hvorfor der ikke kan ske overdragelse ved konkurrenceudsættelse til en ny operatør efter de sædvanlige regler om virksomhedsoverdragelse af medarbejdere.

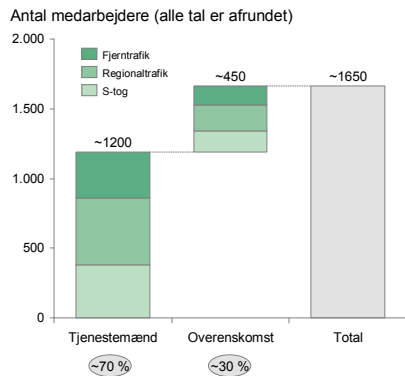
²⁶ Det har heller ikke været muligt at normalisere for de forskellige landes infrastrukturens betydning for operatørernes omkostningsposter ud over de forskelle, som indvirker på den gennemsnitlige hastighed i landene. Der er således ikke foretaget normalisering for, om der køres med elektrisk eller dieseldrevet materiel. Diesel-drevet materiel er typisk en smule billigere i anskaffelse, men dyrere i drift sammenlignet med el-drevet materiel, hvilket fører til, at dieseldrevne operatører har højere driftsomkostninger end el-drevne, hvilket igen kan fordreje sammenligningen af omkostningerne en smule, når kapitalomkostninger udlades af analysen. Det har heller ikke været muligt at normalisere for det rullende materiels gennemsnitlige alder, hvilket igen vil have betydning for fordelingen imellem kapitalomkostninger og vedligeholdelsesomkostninger.

²⁷ Besparelspotentialet estimeres af BSL Management Consultants ved at sammenligne DSBs omkostningsniveau med (primært) europæiske togoperatører. Som i enhver anden benchmarkanalyse er det af fortrolighedshensyn ikke muligt at publicere præcist hvilke operatører, der har indgået.

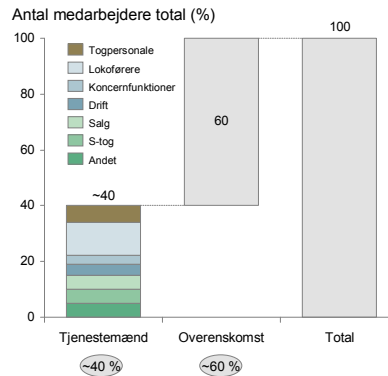
²⁸ Kilde: Finansministeriets forhandlingsdatabase

Lokofører og antal tjenestemænd generelt

~70% af lokoførere er tjenestemænd¹



Generelt i DSB 40% tjenestemænd²



1. Det samlede antal lokoførere (oplyst af DSB) er fordelt efter den overordnede fordeling mellem tjenestemænd (72 %) og overenskomstsansatte (28 %) lokoførere i fjern- og regionaltrafikken (jf. Finansministeriets forhandlingsdatabase). Således er samme fordeling antaget for alle tre togsystemer. 2. Ifølge DSB's årsrapport var der 9.196 fuldtidsansatte i 2007. I ovenstående data er 8.992. Forskellen er ikke undersøgt nærmere.
Kilde: DSB; Finansministeriets forhandlingsdatabase; BCG analyse

Tjenestemandsansættelsen er en særlig ansættelsesform, der tidligere har været meget udbredt inden for staten. En tjenestemand er blandt andet sikret en udvidet beskyttelse i ansættelsen, og retten til pension og rådighedsløn adskiller sig især fra, hvad der gør sig gældende for de overenskomstdækkende områder.

Tjenestemændenes ansættelsesforhold er reguleret ved tjenestemandsløven, som indeholder en beskrivelse af tjenestemændenes rettigheder og pligter. En af fordelene for staten er, at en tjenestemand inden for sit ansættelsesområde har pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i sine tjenesteforretningers omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham. Endvidere må en tjenestemand ikke nedlægge arbejdet.

I forbindelse med konkurrenceudsættelse af jernbanen ved udbud er der særlige forhold for tjenestemændene, som gør sig gældende. Tjenestemændene kan ikke virksomhedsoverdrages i henhold til virksomhedsloven. Tjenestemænd kan ikke ansættes direkte som tjenestemænd i et nyt aktieselskab. Tjenestemændene antages imidlertid at kunne forpligtes til at gøre tjeneste i det omdannede aktieselskab, så længe omdannelse ikke påvirker deres arbejdsvilkår på en måde, så der vil være tale om forflyttelse, og så længe staten har kontrol over selskabet. Ved etablering af datterselskaber i fx DSB regi, er det således afgørende hvor stor en procentdel, som er ejet af DSB. Generelt gælder, at i de tilfælde, hvor DSB ejer mere end 75 % af et datterselskab, kan DSB udlåne tjenestemænd til datterselskabet. Hvis DSB ejer mindre end 75 % af datterselskabet, kan DSB udlåne tjenestemænd til datterselskabet, men det kræver, at hver enkelt tjenestemand accepterer at lade sig udlåne til aktieselskabet. En anden måde at løse de særlige forhold for tjenestemandsansættelser er at tilbyde tjenestemændene at overgå til overenskomstmæssig ansættelse med en økonomisk kompensation. En sådan løsning har endnu ikke været anvendt i DSB-regi, men har været anvendt for tjenestemænd i Post Danmark A/S og i Scandlines.

Statens forpligtigelser overfor tjenestemænd har især medført en række problemstillinger ved omdannelse af statslige institutioner til et statsligt selskab. I forbindelse med etableringen af Post Danmark A/S, Københavns Lufthavne A/S samt TDC er det lykkedes at finde en aftale med de tjenestemandsansatte. I forbindelse med etableringen af disse selskaber har følgende model med to grundlæggende elementer været anvendt:

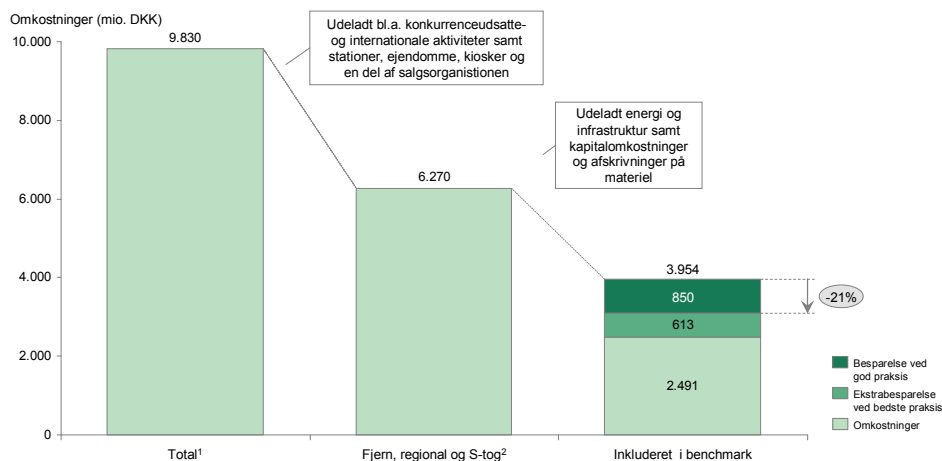
- Tilbud til tjenestemændene om overgang til overenskomstsansættelse mod økonomisk kompensation for de rettigheder, som den enkelte tjenestemand fraskriver sig
- De tjenestemænd, der ikke vil lade sig overenskomstsætte, forpligtes til at gøre tjeneste i den omdannede institution, men (fastholdes af tjenestemandstitlen)

Ved oprettelsen af Post Danmark A/S i 2002 valgte ca. 500 personer at forblive tjenestemænd, mens de øvrige 11.000 medarbejdere overgik til overenskomstsansættelse. Dette medførte primært mere fleksible muligheder for selskabet til at rokere

rundt på medarbejdere (mod en økonomisk kompensation på ca. 50.000 DKK), mens medarbejderne stadig bevarede retten til rådighedsløn og pension. Den samlede merudgift blev anslået til ca. 500 mio. DKK.

Samlet besparelspotentiale på 800-900 mio. DKK

64 % af omkostninger til fjern-, regional- og S-tog er adresseret



1. Inklusiv driftsomkostninger, afskrivninger og finansieringsomkostninger. Baseret på årsrapport 2. Omkostninger for fjern- og regionaltrafikken er baseret på ABC-model. Omkostninger for S-tog er baseret på regnskabstal. I forhold til de samlede omkostninger oplyst af DSB til S-tog er fratrukket et beløb som vedrører stationsdriften (konfidentielt)
Note: Der kan forekomme misallokeringer mellem fjern- og regionaltrafikken, især lokoførere. For det samlede besparelspotentiale har dette dog mindre betydning. Tal er afrundet
Kilde: DSB; DSB årsrapport 2007; BSL Management Consultants; BCG analyse

I ovenstående figur er vist besparelspotentialet i forhold til god praksis samt bedste praksis til illustration. Forskellen mellem bedste og god praksis er, som nævnt, en afvejning og vurdering af hvilke besparelser, der er realistiske. I forhold til bedste praksis er det samlede besparelspotentiale på godt 35 % mod godt 20 % for god praksis, svarende til henholdsvis 1.400–1.500 og 800–900 mio. DKK.

Der er overordnede forskelle i rammebetingelserne, som benchmarkvirksomhederne opererer under, hvilket kan have betydning for benchmarkresultatet. For eksempel kan en konkurrenceudsættelse øge presset for hele tiden at være effektiv, hvorved konkurrenceudsatte virksomheder har lavere omkostninger, sammenlignet med ikke-konkurrenceudsatte virksomheder. I analysen af de enkelte omkostningsgrupper (afsnit 4.2) indgår både konkurrence- og ikke-konkurrenceudsatte virksomheder, som er udvalgt af BSL Management Consulting ud fra sammenlignelighed med DSB. Det har ikke været muligt at normalisere for denne strukturelle forskel.

4.2 Opdeling af forbedringer på togsystemer og omkostningsposter

Forbedringspotentialet er fordelt på seks omkostningsgrupper: Klargøring, togpersonale, fremføring (lokoførere), værksted, administration og trafikplanlægning. Deraf er de væsentligste fremføring, planlægning, klarlægning og administration (varierer mellem togsystemerne) med potentialer på mellem 10 % og 75 %. I det følgende gennemgås de seks omkostningsgrupper for hvert togsystem.

4.2.1 Fjerntrafikken

Nedenfor gennemgås kort de involverede seks omkostningsgrupper på et overordnet niveau, idet en detaljeret gennemgang ville nødvendiggøre publicering af fortrolig DSB-materiale.

4.2.1.1 Klargøring

Klargøring inkluderer omkostninger forbundet med at rengøre og klargøre togene i løbet af dagen (for eksempel ved vendinger). Udover rengøring inkluderer dette blandt andet tømning af toiletter og påfyldning af vand. Det estimeres, at godt halvdelen af de nuværende omkostninger til klargøring kan spares.

4.2.1.2 Togpersonale

Denne omkostningsgruppe inkluderer næsten udelukkende personalerelaterede omkostninger til konduktører og stewards (catering kun relevant for fjerntrafikken). I analysen tages der – grundet manglende oplysninger – ikke højde for den enkelte operatørs specifikke serviceniveau, herunder togpersonalets opgaver, og om der for eksempel er catering ombord. Dog udelades omkostninger relateret til spisevogne for udenlandske operatører ved sammenligning med DSB. Antages det, at indtægterne udligner udgifterne til catering i DSB, er det maksimalt 3 % af de samlede omkostninger, medgået i benchmark, som eventuelt kunne korrigeres. Da dette er en mindre del i det samlede billede, og da der også kan forekomme catering i benchmarkvirksomhederne, justeres der ikke for catering. Besparelspotentialet for togpersonale estimeres til ca. 15 %.

4.2.1.3 Fremføring (lokoførere)

Fremføring inkluderer næsten udelukkende personalerelaterede omkostninger til lokoførere. Besparelspotentialet estimeres til knap 15 %. For denne omkostningsgruppe er foretaget yderligere analyse af besparelspotentialet, da der estimeres et væsentligt besparelspotentiale, og det udgør en væsentlig del af de samlede omkostninger.

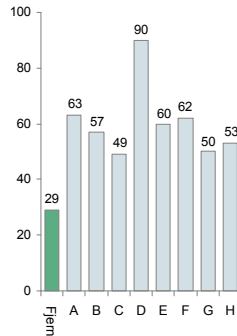
Potentialet på knap 15 % skyldes primært, at hver DSB-lokofører kører færre (normaliserede) kilometer pr. år end sammenlignelige virksomheder²⁹. Dette ses af nedenstående figur. En del af forklaringen på den lavere produktivitet i DSB skyldes, at arbejdstiden er kortere. Derimod er det normaliserede lønniveau nogenlunde på niveau. Af nedenstående figur ses desuden, at godt 50 % af lokoførernes tid benyttes på sporet, og knap 40 % af tiden til egentlig kørsel. Den resterende del af tiden anvendes til køreplansmæssige ophold og vendetider, teknisk opstart og afslutning, tjekind og -ud, pauser, spadsertider, betjening af driftsreservemateriel, personalereserver, der møder til fastlagte ture (sygdom, forsinkelser og akut ekstraproduktion) samt rejser som passager i tog og taxa.

²⁹ Det har ikke været muligt at udskille ”fjerntrafik” i denne analyse for de sammenlignelige virksomheder. Da der imidlertid foretages normalisering for togenes hastighed, er resultatet dog stadig anvendeligt.

Stort besparelespotential for fremføring (lokoførere) skyldes lavere effektivitet

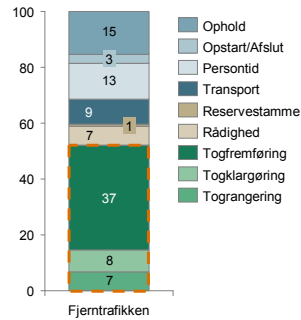
DSB kører færre kilometer pr. lokofører end benchmark

Normaliseret antal togkilometer pr. lokofører pr. år (1000)¹



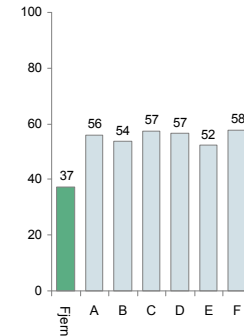
godt 50 % af tiden anvendes på sporet...

Andel af tid (%)²



.. og knap 40 % af tiden til kørsel er under benchmark³

Andel af tiden lokoførerne anvender til kørsel (%)



1. Normaliseret for hastighed. Rangering er indeholdt i DSB-tal. For Fjertrafikken benyttes 7 % af tiden til rangering – antages det at 7 % af lokoførerne udelukkende rangerer, vil kilometerproduktionen pr. lokofører være 31 i stedet for 29 (altså lille ændring). 2. 44 % af de samlede anvendte timer er ikke allokert til et togsystem, hvorfor disse fordeles efter togfremføring-timer for de enkelte togsystemer. Ca. 36 % af de ikke-allokerede, allokteres til Fjertrafikken. 3. Der er ikke taget højde for lokoførernes arbejdsopgaver i sammenligningen.
Note: Antal timer er baseret på den planlagte tidsanvendelse, og er dermed ikke den aktuelle tidsanvendelse. Tal er afrundet.
Kilde: BSL Management Consulting; DSB; BCG analyse

4.2.1.4 Værksted

Denne omkostningsgruppe inkluderer omkostninger relateret til reparation og vedligeholdelse af det rullende materiel, herunder planlagte (ofte større) og uplanlagte (ofte mindre) reparationer, samt direkte omkostninger kategoriseret som lifecycle costs³⁰.

4.2.1.5 Administration

Denne omkostningsgruppe inkluderer overheadomkostninger, herunder den andel som fjertrafikken estimeres at "trække" på hovedkvarteret. Besparelespotential estimeres til ca. 15 %. Benchmark er foretaget på 2007-tal, hvorfor for eksempel afskedigelsen af 200 administrative medarbejdere primo 2009 ikke er medtaget (det er desuden ikke kendt hvor stor en del der er relateret til fjern-, regional- og S-togstrafikken, og hvor stor en del der vedrører øvrige operationer).

4.2.1.6 Trafikplanlægning

Denne omkostningsgruppe inkluderer blandt andet omkostninger relateret til fastlæggelse af køre- og omløbsplaner. Besparelespotential estimeres til 60–65 %. Teoretisk er omkostningerne til trafikplanlægning en afvejning mellem at reducere planlægningspersonalet og optimere materiel og personaleudnyttelsen. For DSB er der estimeret besparelespotential for både planlægning

³⁰ Regnskabsteknisk aktiveres og afskrives disse omkostninger, hvorfor de ikke direkte indgår i resultatopgørelsen. Det er ikke helt entydigt, hvordan omkostningerne skal behandles i en benchmarkinganalyse. Overordnet er det praksis i benchmarkvirksomhederne, at alle omkostninger relateret til reparation og vedligeholdelse er inkluderet, men ikke deciderede ombygninger af togsæt. DSB har overfor BSL oplyst, at lifecycle costs relaterer sig til større, planlagte eftersyn med minimum 2–3 års mellemrum. Derfor er omkostningsposten i benchmarkinganalysen kategoriseret som en værkstedsomkostning og ikke en kapitalomkostning.

samt tog- og lokopersonale (materiel er udeladt af benchmark, men jernbanefaglige konsulenter fra Grontmij | Carl Bro vurderer, at DSBs materieludnyttelse er god).

4.2.1.7 Udvikling i omkostninger

Benchmarkanalysen er foretaget på baggrund af 2007-tal, og det opstillede potentiale skal derfor ses i lyset af den historiske udvikling i omkostningerne. En stærkt afvigende omkostningsbase i benchmarkåret kan tale for, at der skal foretages justeringer.

Fra 2006 til 2007 var der et uplanlagt fald i kilometerproduktionen (2 %), hvilket dermed var medvirkende årsag til øgede omkostninger pr. togkilometer for fire af de seks omkostningsgrupper vist i nedenstående figur. Dette fald i kilometerproduktionen skyldes bl.a. sporarbejde og en ændret sommerkøreplan, hvilket ydermere kan have påvirket planlægningsomkostningerne (stiger). Generelt kan ændringer i omkostningsniveauerne skyldes for eksempel omorganisering, andre engangsudgifter, strukturelle flaskehalse, ændring i omkostningsallokering og effektivitetsændringer. Derfor medfører justeringer af omkostningsbasen en væsentlig risiko for fejl, hvorfor en sådan ikke foretages. Ydermere vil en justering af 2007-kilometerproduktionen til et niveau svarende til 2006 kun reducere besparelspotentialet med 1 %-point (fra 18 % til 17 %), hvorfor en justering har mindre betydning, taget risikoen for fejljustering i betragtning.

4.2.2 Regionaltrafikken

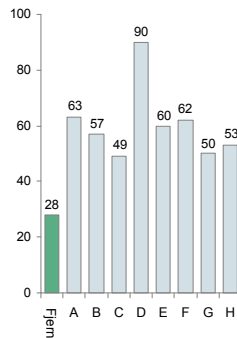
De relevante omkostningsgrupper for regionaltrafikken er i overvejende grad de samme funktioner som gennemgået for fjerntrafikken (afsnit 4.2.1), hvorfor disse ikke gennemgås igen. Dog er der forskel mellem serviceniveauet i de to togsystemer, da der for eksempel er catering i fjerntog, mens dette ikke er tilfældet i regionaltog. Dette tages der højde for i benchmarkanalysen ved at sammenligne med andre regionaltrafikoperatører.

Omkostningsgruppen fremføring (lokoførere) analyseres nærmere nedenfor, da et væsentligt besparelspotentiale estimeres at kunne opnås her. Af nedenstående figur ses det, i lighed med fjerntrafikken, at DSB-lokoførere kører færre (normaliserede) kilometer pr. år end sammenlignelige virksomheder²⁹. Desuden ses det, at knap 60 % af tiden benyttes på sporet, og knap 40 % af tiden benyttes til egentlig kørsel.

Stort besparelspotentiale for fremføring (lokoførere) skyldes lavere effektivitet

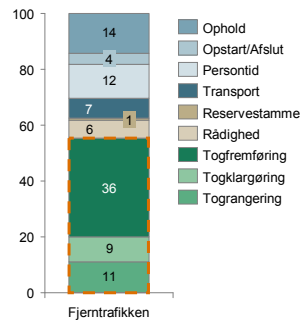
DSB kører færre kilometer pr. lokofører end benchmark

Normaliseret antal togkilometer pr. lokofører pr. år (1000)¹



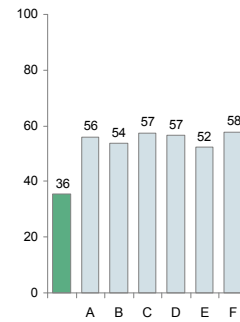
knap 60 % af tiden anvendes på sporet...

Andel af tid (%)²



.. og knap 40 % af tiden til kørsel er under benchmark³

Andel af tiden lokoførerne anvender til kørsel (%)



¹ Normaliseret for hastighed. Rangering er indeholdt i DSB-tal For regionaltrafikken benyttes 11 % af tiden til rangering – antages det at 11 % af lokoførerne udelukkende rangerer, vil kilometerproduktionen pr. lokofører være 31 i stedet for 28 (altså lille ændring). ² 44 % af de samlede anvendte timer er ikke allokere til et togsystem, hvorfor disse fordeles efter togfremføring-timer for de enkelte togsystemer. Ca. 53 % af de ikke allokere timer, allokere til regionaltrafikken. ³ Der er ikke taget højde for lokoførernes arbejdsopgaver i sammenligningen. Note: Antal timer er baseret på den planlagte tidsanvendelse, og er dermed ikke den aktuelle tidsanvendelse. Tal er afrundet. Kilde: BSL Management Consulting; DSB; BCG analyse

Som for fjerntrafikken vurderes det ikke at være relevant at foretage justeringer i omkostningsniveauet pr. togkilometer. Havde der været justeret for ændringen i kilometerproduktionen (dvs. justeret for faldet på 1 % fra 2006 til 2007), ville det kun have lille betydning i form af en reduktion i det samlede besparelspotentiale på 1 %-point (fra 27 % til 26 %).

4.2.3 S-togtrafikken

De relevante omkostningsgrupper for s-togstrafikken er stort set tilsvarende funktioner som for fjern- og regionaltrafikken (se afsnit 4.2.1 og 4.2.2). S-tog er dog forskellig med hensyn til for eksempel togpersonale, da disse ikke benyttes i samme grad i S-tog (billetkontrol baseret på stikprøver). Dette tages der højde for i sammenligningen og estimatet for besparelspotentialet.

Som for fjern- og regionaltrafikken vurderes det ikke at være relevant at foretage justeringer for ændringer i omkostningsniveauet i 2007, dels da dette ikke har væsentlig betydning for det samlede potentiale, og dels da justeringer kan lede til potentielle fejlkorrektioner. Havde der for eksempel været justeret for den mindre togkilometerproduktion i 2007, sammenlignet med 2006 (grundet sporarbejde på Køge Bugt-strækningen), ville dette kun medføre et fald i besparelspotentialet på 1 %-point (fra 20 % til 19 %).

4.3 Metodebeskrivelse

DSBs normaliserede omkostninger til drift af fjern-, regional- og S-tog pr. togkilometer sammenlignes med forskellige operatørers tilsvarende normaliserede omkostninger³¹, og potentialet estimeres i forhold til god praksis. Normaliseringsmetode gennemgås i afsnit 4.3.2. Der fokuseres i analysen udelukkende på påvirkelige omkostninger, hvilket gennemgås i afsnit 4.3.1 nedenfor.

³¹ Det benyttes både konkurrenceudsatte og ikke-konkurrenceudsatte operatører.

4.3.1 Fokus på sammenlignelige omkostninger

I benchmarkanalysen fokuseres udelukkende på sammenlignelige omkostninger, som vedrører direkte togdrift. Derfor udelades DSBs omkostninger til stationer, ejendomme, kiosker, dele af salg- og billeshåndteringen mv. – i alt ca. 2,3 mia. DKK – som ikke nødvendigvis findes hos de øvrige operatører, som indgår i benchmarkanalysen. Da der fokuseres på dansk ikke-konkurrenceudsat togdrift, udelades desuden DSBs omkostninger til konkurrenceudsatte og internationale aktiviteter – i alt ca. 700 mio. DKK.

De samlede omkostninger til fjern-, regional- og S-togtrafikken udgør godt 6 mia. DKK. Af disse udgør de påvirkelige omkostninger ca. 4 mia. DKK, idet energi, infrastruktur og materiel betragtes som upåvirkelige. Heraf estimeres der et besparelspotentiale for seks ud af otte omkostningsgrupper, idet salg og markedsføring holdes udenfor. Disse seks omkostningsgrupper udgør 3,4 mia. DKK, og er gennemgået i afsnit 4.2.

Årsagen til, at omkostningsgrupperne energi, infrastruktur og materiel ikke medtages i benchmark, er at de enten ikke er påvirkelige eller ikke retvisende kan sammenlignes med andre virksomheder. Disse tre omkostningsgrupper udgør ca. 2 mia. DKK.

- *Energi* forventes købt til markedspriser, som ikke kan påvirkes. Dog kan der foretages hedging eller andre finansielle foranstaltninger, for at sikre lave energipriser
- *Baneafgifter* udelades, da det er udgifter, som en togoperatør ikke kan påvirke, og som varierer fra land til land
- *Kapitalomkostninger* og afskrivninger til rullende materiel kan reelt ikke sammenlignes på tværs. Materieludnyttelsen er i princippet påvirkelig, men omkostningerne påvirkes af en række andre eksogene faktorer, som der i datagrundlaget ikke kan normaliseres for. Disse faktorer inkluderer blandt andet materiellets alder, udnyttelsesgraden, afstand mellem stationer, finansieringsforhold, afskrivningsprincipper osv. Især de to sidstnævnte faktorer er væsentlige

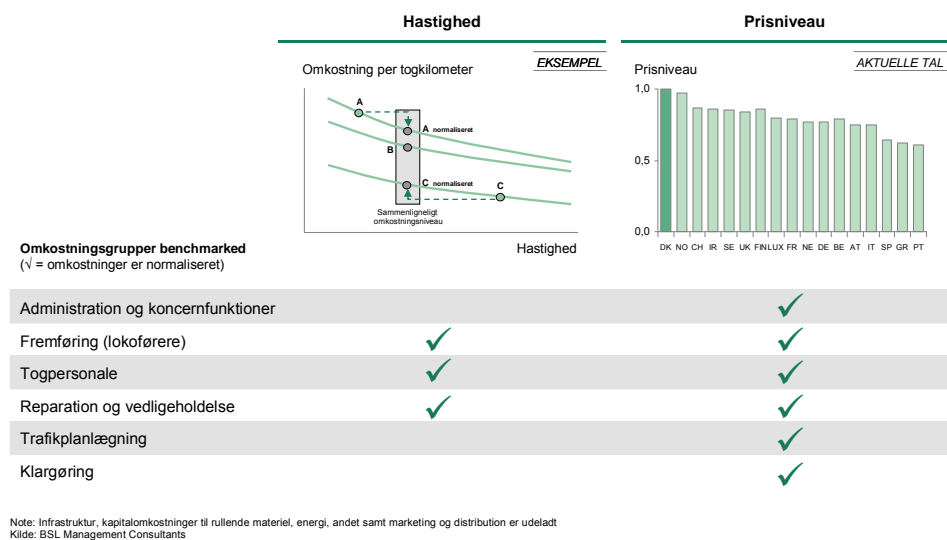
Der estimeres ikke besparelspotentiale for omkostningsgrupperne ”salg, distribution og marketing” samt ”andet”. Dette skyldes ikke nødvendigvis, at DSB er bedste praksis, men derimod at der ikke kan laves korrekt benchmarkanalyse. Disse to omkostningsgrupper udgør knap 650 mio. DKK.

4.3.2 Data normaliseres for at kunne sammenlignes

Der er meget få ting i verden, som er direkte sammenlignelige, og derfor er en benchmarkinganalyse altid vanskelig. Det gælder bestemt også en benchmarkinganalyse af jernbaneoperatører, som er underlagt en række forskellige strukturelle faktorer. For at kunne sammenligne omkostningsniveauet for internationale togoperatører, er det derfor nødvendigt at normalisere omkostningerne for strukturelle forskelle så vidt som overhovedet muligt og hensigtsmæssigt. Den normaliseringsmetode, som nærværende rapport bygger på, er udarbejdet af konsulentfirmaet BSL Management Consultants (BSL) og foretager normalisering for togenes gennemsnitshastighed og for landenes prisniveau, Purchasing Power Parities (PPP). Dette er illustreret i nedenstående figur.

Normalisering er essentiel for retvisende benchmark

Der justeres for forskelle i togenes hastighed og det generelle prisniveau



Det er BSLs vurdering, at det med de to normaliseringer er rimeligt at sammenligne omkostningsniveauet for enkelte operatører, selv om man naturligvis er opmærksom på, at alle operatører, som indgår i analysen ville kunne pege på en række forhold, som de med mere eller mindre rette kunne hævde var helt særlige for netop dem, og som der derfor burde normaliseres for.

Hastighed benyttes som normaliseringsfaktor, da hastigheden har betydning for den distance, et tog kan tilbagelægge inden for et givent tidsrum, og idet enhedsomkostningen pr. togkilometer er anvendt som grundlag for benchmarkanalysen. En høj hastighed resulterer således i, at der skal benyttes mindre personale og færre tog (forudsat fast trafikydelse) pr. togkilometer.

PPP benyttes til at justere for prisforskelle mellem landene, som virksomhederne opererer i. Fordelen ved PPP er, at dette mål tager hensyn til købekraft³², og dermed det generelle lønpres. Normaliseringen vil hermed stort set være identisk med normalisering med udgangspunkt i direkte lønomkostninger alene. Anvendes de direkte lønomkostninger, kan der dog være forskelle i skattetryk o.l., som gør sammenligning vanskelig.

³² PPP-målet er baseret på købekraften, ved at vurdere prisforskelle ved at købe den samme kurv varer på tværs af landene.

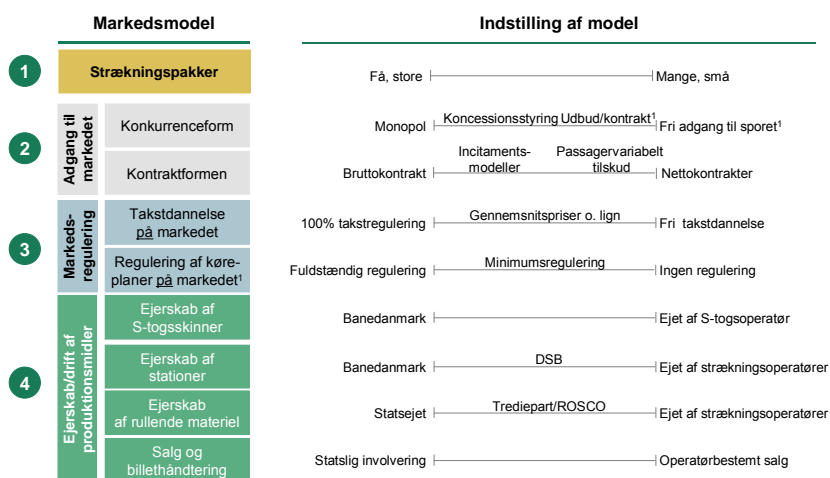
5 MARKEDSPARAMETRE

En fremtidig strategi for liberalisering af jernbanesektoren skal formuleres omkring en række parametre, der vedrører de relevante områder for udbud. De centrale parametre er følgende:

- Strækningsspakker, dvs. hvordan markedet hensigtsmæssigt kan deles op
- Adgangen til markedet, der dækker over konkurrenceformen og kontraktformen inden for hver strækningsspakke
- Markedsreguleringen, dvs. regulering af takst og køreplan pr. strækningsspakke
- Ejerskabsformen af produktionsmidlerne, herunder ejerskab af S-togskinner, stationer, rullende materiel samt salg og billeshåndtering

Sammenfattende udgør disse parametre en markedsmodel – en sådan skal betragtes som et modelteknisk struktureringsværktøj for de relevante parametre ved design af en jernbanesektor. Markedsmodellen er illustreret i nedenstående figur.

Markedsmodellen defineres ud fra 9 parametre



1. Herunder eventuelt konkurrence på sporet på enkelte strækninger; problemstillinger omkring tildeling af kanaler skal i så fald løses
Kilde: BCG

Kombineres de centrale parametre forskelligt, fremkommer forskellige strategier. I kapitel 7–10 er på den baggrund opstillet fire strategier for den fremtidige jernbanesektor.

For flere af parametrene kan findes en forholdsvis entydig konklusion omkring parameterens ”indstilling”, uafhængig af strategien. Disse indstillinger varierer derfor ikke på tværs af strategierne, men er behandlet nedenfor i afsnit 5.1 og 5.2. Det drejer sig om konkurrenceform og markedsregulering.

De øvrige parametre har derimod ikke entydige konklusioner. Det drejer sig om design af strækningsspakker, kontraktform samt ejerskab/drift af produktionsmidler. Disse justeres derfor på tværs af strategierne.

I kapitel 6 introduceres de opstillede 4 strategier, mens den egentlige strategianalyse følger i kapitel 7–10.

5.1 Konkurrenceformer

BCGs overordnede konklusion på den mest hensigtsmæssige konkurrenceform er, *at der principielt kan indføres konkurrence om sporet på samtlige af de danske jernbanestrækninger*. Dette hænger sammen med det relativt store bruttoeffektiviseringspotentiale på de enkelte strækninger. Dette potentiale overstiger de yderligere omkostninger, som vil være forbundet med udbud af en vis størrelse.

Det er forventningen, at konkurrence om sporet har en positiv bruttoeffekt på driftsomkostningerne (besparelspotentiale) på mellem 800–900 mio. DKK, jf. benchmarkanalysen i kapitel 4. Udbudsomkostningerne kan imidlertid være signifikante, i niveauet op til 250–330 mio. DKK ved udbud af hele jernbanenettet.

Baseret på DSBs eksisterende produktionsomkostninger vurderes det, at konkurrence på sporet (mellem flere operatører) alene vil være relevant i fjerntrafikken, og kun under en række bestemte forudsætninger, herunder primært en fortsat regulering af takst.

- I regionaltrafikken er konkurrence på sporet ikke hensigtsmæssig. På Sjælland vil for eksempel en konkurrenceudsættelse med to operatører pr. strækning betyde en halvering af de ca. 30.000.000 litra togkilometer³³ pr. operatør, hvilket forventeligt kan resultere i en betydelig stigning i de variable enhedsomkostninger på de sjællandske strækninger. Denne stigning kan ikke forventes "tjent" hjem ved lavere produktionsomkostninger som følge af mere konkurrence eller ved en højere efterspørgsel

Tilsvarende gælder for Kystbanen, hvor en ekstra operatør til den samme trafik vil øge enhedsomkostningerne betragteligt

- For S-tog er vurderingen, at der ikke kan ske en opdeling af nettet i de enkelte linjer, hvorfor diskussionen om konkurrence på sporet ikke er relevant. I stedet kan der ske konkurrence om sporet i det omfang, at det ikke vurderes optimalt at foretage en sammenlægning af S-togsskinner med S-togsdriften
- Introduktion af flere operatører i fjerntrafikken (konkurrence på sporet – men ikke nødvendigvis ureguleret trafik) forventes at give et beskedent tab af stordriftsfordele. Forventningen er dog, at en ændret forretningsmodel, som det eksempelvis kendes fra konkurrence på sporet i godstrafikken og luftfartsindustrien, vil kunne medvirke til at skabe den fornødne dynamik til at opveje tabet ved at indføre konkurrence om sporet, dels gennem en større efterspørgsel og dels lavere produktionsomkostninger. Erfaringerne fra luftfart gør det dog ikke på nuværende tidspunkt anbefalelsesværdigt at sætte priserne helt fri. I nedenstående afsnit om markedsregulering bliver det konkluderet, at der er behov for takstregulering på alle strækninger

³³ Måler togkilometer for de enkelte vognsæt (flere kan kobles sammen), med andre ord indfanges størrelsen af toget.

Der vil blive introduceret paralleldrif i den danske jernbane på eksempelvis trafikken mellem København og Fredericia, hvis der udbydes forskellige pakker med en opdeling af fjerntrafikken. I det tilfælde bliver regulering af takst centralt, jf. næste afsnit om markedsregulering.

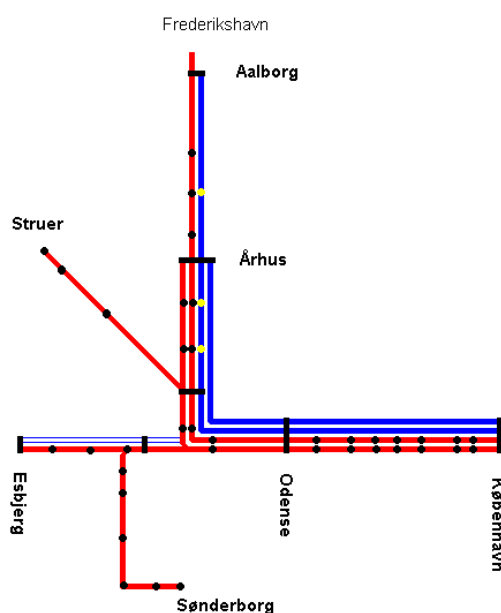
Et endnu mere liberaliseret marked vil formentlig kunne opnås, hvis der indføres et egentlig lyn-togsprodukt i Danmark i form af en timemodel, jf. boks 3 nedenfor. Timemodellen kunne medføre konkurrence på sporet sådan, at det eksisterende IC-net opretholdes og drives på public service-vilkår. I tillæg hertil udbydes en kommerciel trafik fra København til Odense, Århus og Aalborg (en time til Odense, to timer til Århus, tre til Ålborg). Den kommercielle operatør tilrettelægger selv køreplan og takster. En timemodel vil dog først være mulig på et tidspunkt efter 2020.

Boks 3: Mulighed for friere konkurrenceformer med en eventuel fremtidig "timemodel"

En "timemodel" går ud på at sænke rejsetiden over Storebælt ved at øge hastighederne på et særligt hurtige lyntog København-Aalborg, så der realiseres en rejsetid på 3 timer.

De nødvendige fysiske tiltag til forbedring af infrastrukturen kan eventuelt kombineres med overvejelser om en særlig organisering, hvorefter driften af de hurtige tog udbydes til en selvstændig operatør, hvorved der opstår et endnu mere liberaliseret marked.

Grundidéen er, at der etableres paralleldrif til Aalborg fra København. Der vil således fortsat være den kendte IC-afgang, som er opereret på public servicevilkår (røde tog i nedenstående illustration), men i tillæg til denne vil det særligt hurtige "timetog" køre parallelt (blå tog).



Modellen

Det eksisterende IC-net opretholdes. Der udbydes et særskilt kommercielt lyntogssystem til Odense, Århus og Aalborg med timedrift (blå tog). Sideløbende med timetogene kører en intercityoperatør under reguleret køreplan og takstregime (de røde tog).

På det foreliggende grundlag synes en timemodel at være en farbar metode til at skabe en øget markedsgørelse af fjerntrafikken, idet der konstant vil være et pres imod det "røde" public servicetog og vice versa, og idet dette tog på samme vis vil kunne holde det "blå" timetog i "skak". Der er imidlertid behov for nærmere studier af pris- og rejsetidselasticiteterne, før det kan konkluderes med sikkerhed, om der vil være behov for regulering af (minimums)takst og kapaciteten for såvel timeoperatøren som det eksisterende IC-produkt.

5.2 Markedsregulering: Takst- og ydelsesspecifikation

Det er BCGs overordnede konklusion, at der vil være behov for adfærdsregulering af alle trafiktyper, både for så vidt angår takst som specifikation af den udbudte ydelse. *Markedet kan altså ikke uden regulering forventes at komme i ligevægt ved den politisk ønskelige mængde trafik til den politisk acceptable takst*³⁴. Denne konklusion er generel for de analyserede strategier.

Der er altså set med samfundets øjne et ønske om et vist minimumsniveau for den kollektive trafik, der ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med det driftsøkonomiske niveau. Dette bør styres gennem markedsregulering, henholdsvis takstregulering og ydelsesspecifikation.

Med takstregulering menes, at staten pålægger visse begrænsninger på den takst, som passageren betaler, således at operatørerne ikke bare kan ændre taksten som de måtte ønske. Med ydelsesspecifikation menes statens krav til eksempelvis køreplanen, således at operatøren ikke helt frit kan vælge om og hvornår togene skal køre.

Analyser har vist, at der næppe er trafiktyper, som på tværs af alle afgange ville blive opretholdt uden en vis form for markedsregulering, enten i form af en passagervariabel kontraktbetaling (som incitament for en given adfærd) eller en egentlig regulering. Der vil således med det nuværende takstniveau uden regulering af udbud og tilhørende kontraktbetaling generelt være et "underudbud" af togtrafik, sammenlignet med det samfundsøkonomisk optimale og politisk ønskede. Det bemærkes i den forbindelse, at en fast kontraktbetaling ikke i sig selv indeholder en regulerende effekt, med mindre det kombineres med regulering af ydelsen.

Ingen af DSBs nuværende strækninger kan producere et positivt driftsresultat uden kontraktbetaling. Med en effektivisering som skitseret i kapitel 4, vil IC- og lyntog gennemsnitligt kunne gøres profitable. Der vil dog være en række ikke-profitable afgange, hvorfor regulering fortsat er relevant.

Traditionelt har det været en politisk målsætning at lægge et loft over priserne, så standardbilletprisen ikke udvikler sig hurtigere end den almindelige prisudvikling. Baseret på det politisk ønskelige udbud af togtrafik vurderes det dog, at der fortsat vil være behov for takstregulering på alle DSBs nuværende strækninger. Dette skyldes relativ lav takstelasticitet (hermed menes den passagerbestemte efterspørgsels følsomhed over for ændringer i taksten) og omkostningsdækning.

- På S-togssystemet i København er takstelasticiteten lav, hvorfor der er behov for regulering af takstdannelsen gennem en maksimal stigningstakst, da operatørerne ellers vil hæve prisen (S-tog er en nødvendighed for mange passagerer). Hermed menes, at såfremt taksten var fri, ville det kunne betale sig for operatøren at hæve taksten uforholdsmæssigt meget, fordi passagerens alternativer er begrænset
- Tilsvarende – om end en lidt højere takstelasticitet, men stadig lav omkostningsdækning – vil der på alle regionalstrækninger være behov for markedsregulering af takstdannelsen ved at benytte et princip om maksimal takststigning
- På IC kunne man i princippet overveje at gøre takstdannelsen mere fri på udvalgte afgange og for udvalgte passagergrupper. Liberaliseringen skal dog iagttage en række forhold, herunder formentlig de konkrete strækninger og afgange (ned på timetal), hvor priser kan

³⁴ Defineret som det politiske ønskelige udbud til den politisk acceptable pris.

sættes fri. Der er således en del strækninger, som har et negativt dækningsbidrag, jf. ovenfor, og på disse er der et ikke ubetydeligt element af inelastisk efterspørgsel, som vanskeliggør en fri prisdannelse

I en strategi med en eller anden form for paralleldrif vil der være behov for skærpet markedsregulering af priserne. Eksempelvis vil en udbudspakke med IC fra København til Nordjylland til én operatør og IC sydgående til en anden operatør medføre paralleldrif. I sådanne tilfælde bør staten fastlåse taksten inden for et snævert bånd for at undgå uhensigtsmæssig priskonkurrence. Dette skyldes, at uden regulering af taksten er det sandsynligt, at operatørerne underbyder hinanden for at vinde passagererne på den respektive strækning med paralleldrif, hvilket på sigt kan blive transformeret til en højere kontraktbetaling for staten.

På samme måde er det BCGs overordnede konklusion, at der vil være behov for en vis specifikation af ydelsen (køreplanen) på samtlige trafiktyper:

- På S-toget kan indtægterne ikke med de nuværende omkostninger dække de variable omkostninger, og passagerfølsomheden overfor ændringer i frekvensen er relativ beskeden. Derfor opstår der en risiko for, at operatøren vil udnytte sin monopolsituation, hvis køreplanen ikke reguleres – en sådan monopolsituation kan medføre, at togudnyttelsen maksimeres på bekostning af passagerens ønsker til køreplanen
- På regionalstrækningerne er der mindre forskelle. På Regional Øst kan indtægterne dække de variable omkostninger, mens det ikke er tilfældet på DSBs Regional Vest. Imidlertid vurderes frekvenselasticiteten at være beskeden, hvorfor der også vil være behov for regulering af køreplanen. Dette kan eksemplificeres ved første udbud af Midt- og Vestjylland, hvor det initialt viste sig mere profitabelt for ARRIVA at minimere driftsomkostningerne end at øge passagertilgangen ved indsættelse af ekstra afgang i myldretiden
- På IC-strækninger er potentialet ved at vinde eller tabe en ekstra passager stort for korridoren fra København til Århus – og der er en høj grad af rejsetidselasticitet. Hermed vil det være i operatørens interesse at tilpasse køreplanen, således at der kommer flest mulig passagerer ind i toget (omsætningsmaksimering), og ikke diktere køreplanen alene ud fra et minimeringshensyn af driftsomkostningerne. Der vil dog givetvis være afgang, hvor belægningen er lavere, og profitabiliteten derfor er lavere. Det kan derfor være relevant at stille visse minimumskrav

Der kan naturligvis også være en række fordele ved mindre ydelsesspecifikation, herunder tillade tredjeklassebilletter, operatører med et lavere serviceniveau (og dermed lavere prisniveau) o.l., da det potentielt set kan medføre interesse fra nye kundesegmenter, der ikke benytter toget i dag, og dermed en øget efterspørgsel efter kollektiv trafik. Det er dog vanskeligt at nedsætte kravet til ydelsen, hvis det nuværende serviceniveau som minimum skal sikres til alle tider og alle steder.

Passagervariabel kontraktbetaling kan eventuelt benyttes til at skabe yderligere incitamenter i sektoren (dvs. give operatørerne øget fokus på passagerne), og derved have en potentielt positiv efterspørgselseffekt. Det er i praksis vanskeligt at yde en passagervariabel kontraktbetaling, der fuldt ud matcher omkostningen ved at køre en given strækning på et givet tidspunkt. Hvis man ønsker det givne transportudbud opretholdt, kan den variable kontraktbetaling derfor kun ydes som en mere generel betaling med det formål at skabe flere incitamenter i sektoren, herunder til innovation og produktudvikling med gunstige effekter på efterspørgslen. Passagervariabel kontraktbetaling vil næppe have betydning for at realisere benchmarkpotentialet, og er derfor ikke

behandlet som en del af de fremtidige strategier i kapitel 7–10 (dog indgår overvejelser om en netto-/bruttokontrakt).

Det er BCGs vurdering, at det ikke er muligt at fastsætte et tilstrækkeligt ”fintmasket” tilskudsregime på variabel basis til fuldstændig erstatning for en markedsregulering. Selv med passagervariabel kontraktbetaling vil der således forventeligt være afgange, der formentlig ikke vil blive opretholdt uden regulering af ydelsen, fordi omkostningerne varierer henover dagen og på tværs af strækninger. Passagervariabel kontraktbetaling kan dog på visse strækninger lempe kravene til ydelsesregulering.

Det har ligget udenfor analysen at behandle variable tilskud pr. passager som led i en efterspørgselsstyret tilrettelæggelse af togtrafikken.

6 OVERORDNET KONKLUSION PÅ DE OPSTILLEDE STRATEGIER

Strategierne for den fremtidige jernbanesektor er som nævnt opstillet med afsæt i ovennævnte fire parametre i markedsmodellen (stærkningspakke, adgang til markedet, markedsregulering, ejerskab/drift af produktionsmidler). Strategierne er opstillet, så de belyser såvel yderpunkter (fuldt udbud vs. intet udbud) som en model med delvist udbud (midterløsning).

Strækningsspakkerne (dvs. mulige opdelinger af nettet), som ligger til grund for strategierne, er valgt, så effekten af et muligt netværkstab belyses. I dag benytter DSB materiel fra fjerntrafikken i regionaltrafikken, og opnår derved en bedre materieludnyttelse. Hvis fjern- og regionaltrafikken opdeles ved udbud, kan der således opstå et netværkstab, dvs. et tab af en sådan materieludnyttelsesfordel.

Der er opstillet i alt fire hovedstrategier med tre undervarianter. Formålene med de analyserede strategier er følgende:

- I strategi 1 udbydes hele markedet i *mange små pakker*. Formålet med strategi 1 er at undersøge effekten af at opdele markedet i mange små pakker (12 pakker), samt vurdere effekten af at adskille fjern- og regionaltrafikken
- I strategi 2 udbydes hele markedet også, men i *få store pakker*. Formålet med strategi 2 er at have en modvariant til strategi 1. Denne strategi opdeler derfor markedet i få, store pakker (tre pakker), men stadig fuldt udbud. Strategien har tre undervarianter:
 - 2a med tre pakker, men adskillelse af fjern- og regionaltrafikken, og derfor netværkstab
 - 2b med tre pakker, men integration af fjern- og regionaltrafikken
 - 2c med syv pakker med integration af fjern- og regionaltrafikken
- Strategi 3 er et alternativ til øget konkurrenceudsættelse, hvor der som udgangspunkt ikke udbydes mere af jernbanen, men alene benyttes en styringsmodel for hele den ikke-udbudte togdrift (Kystbanen og Midt- og Vestjylland forbliver udbudt). Modellen forudsætter en mere transparent styring af DSB, hvor den forhandlede kontrakt nedbrydes i eksempelvis syv forhandlede kontrakter. Hver enkelt af de forhandlede kontrakter er brudt ned på strækninger, der selvstændigt giver mening ved udbud. Inden for hver forhandlet kontrakt sættes en række milepæle og måltal – med afsæt i benchmarkanalysen – som DSB skal levere på over en indkøringsperiode. Kontraktbetalingen nedsættes ud fra en forventning om, at disse milepæle nås. Hvis milepælene i en forhandlet kontrakt ikke nås, bringes den i udbud. En sådan strategi kan fungere som et alternativ til udbudsstrategierne, og har blandt andet som fordel, at der ikke er nogen udbudsomkostninger og en lavere risiko, men omvendt er effektiviseringspotentialet også mindre end i strategi 1 og 2
- Endelig arbejdes der i strategi 4 med en kombination af de foregående strategier. Strategi 4 er således baseret på delvist udbud (ca. 50 % af markedet i udgangssituationen) og delvis styringsmodel af DSB. En optimeret styringsmodel anvendes på den ikke-udbudte del, og er baseret på samme princip som strategi 3. Formålet med strategi 4 er at konstruere en model med lavere risiko end strategi 1 og 2, og som i højere grad

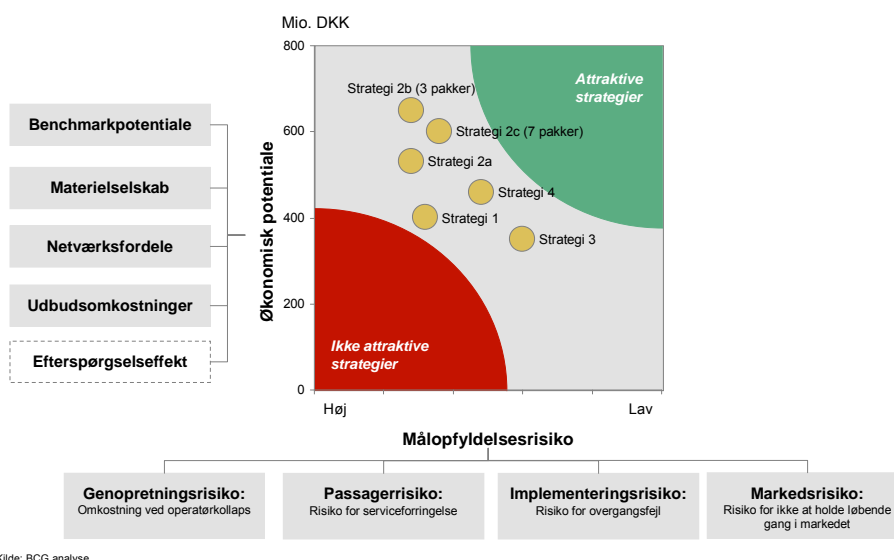
end strategi 3 kan bevare den eksterne interesse for det danske togmarked, hvilket sker ved løbende at have udbud, desuagtet DSBs performance

Vurdering på baggrund af økonomisk potentiale og målopfyldelsesrisiko

De opstillede fire strategier er vurderet på henholdsvis evnen til at realisere et økonomisk potentiale og den medfølgende målopfyldelsesrisiko. Disse to komponenter er beskrevet i detaljer i afsnittet i slutningen af dette kapitel omkring anvendt metode.

Resultatet af analyserne er opsummeret i nedenstående figur. Som det fremgår, er den økonomisk mest hensigtsmæssige strategi 2b (hele markedet udbudt i tre pakker), mens strategi 3 (en optimeret styringsmodel for DSB) har det lavest økonomiske potentiale, men til gengæld også den laveste målopfyldelsesrisiko.

De analyserede strategier har varierende grad af økonomisk potentiale og risiko



Strategi 1 med udbud i 12 pakker er sammen med strategi 2 klassificeret som havende den højeste risiko, primært relateret til den manglende mulighed for at genoprette det nuværende jernbanesystem ved operatørkollaps. Hertil kommer, at strategien har et noget mindre nettopotentiale end strategi 2a og 2b. Strategiens væsentligste fortrin synes at være, at den formentlig vil være egnet til at ”holde markedet i gang”, se nærmere i kapitel 7. Til gengæld indebærer strategien også den største risiko for oplevede serviceforringelser pga. risikoen for behov for ”flere skift”.

Strategi 2b med fuldt udbud i tre pakker uden adskillelse af fjern- og regionaltrafikken har som nævnt det største nettopotentiale på ca. 650 mio. DKK. Strategien har en relativt høj grad af målopfyldelsesrisiko, drevet af selve implementeringen, der består af tre meget store klumper, hvorved implementeringsfejl på blot én strækningsspakke må forventes at få stor betydning. I forhold til strategi 2a er strategi 2b altid at foretrække, idet det økonomiske potentiale er større, mens risikoen er den samme. I modsætning til 2b har 2a et forholdsvis stort netværkstab på det rullende materiel som følge af opdelingen af fjern- og regionaltrafikken. Strategi 2c med syv pakker har et for-

ventet nettopotentiale på ca. 600 mio. DKK mod en svagt lavere målopfyldelsesrisiko end strategi 2a og 2b, hvilket skyldes den lavere markedsrisiko.

Strategi 3 med en mere transparent styring af DSB har det laveste nettopotentiale på maksimalt 400 mio. DKK. Målopfyldelsesrisikoen vurderes derimod også at være tilsvarende lav.

Strategi 4 kombinerer den forholdsvis lave grad af målopfyldelsesrisiko fra strategi 3 med et forholdsvis højt potentiale fra strategi 2b/2c, og er således at betragte som en ”mellemløst” eller eventuelt en overgangsordning indtil den endelige beslutning omkring den fremtidige markedsorganisering kan træffes.

Risikoen ved de forskellige strategier er opsummeret i nedenstående tabel.

Kvantificering af risikoen ved de analyserede strategier

Strategier	Genopretning risiko	Passager- risiko	Implemen- teringsrisiko	Markeds- risiko	Vægtet sum
Strategi 1: Fuldt udbud i 12 små pakker	5	3	4	1	3,4
Strategi 2: Fuldt udbud i 3 pakker (2a og 2b) fuldt udbud i 7 pakker (2c)	3 4	2 3	5 4	3 1	3,6 3,2
Strategi 3: Styringsmodel af DSB	1	1	2	4	2,0
Strategi 4: Delvist udbud og styring af DSB	2	2	3	3	2,6
Vægningsfaktor af risikokilder	20%	20%	40%	20%	100%

1: Lav risiko
3: Moderat risiko
5: Høj risiko

Kilde: BCG analyse

Anvendt metode

Det økonomiske potentiale ved en given strategi er opgjort med afsæt i en række komponenter:

- Det identificerede *benchmarkpotentiale*, dvs. hvor meget af benchmarkpotentialet kan strategien realisere. Benchmarkpotentiale kan realiseres gennem konkurrenceudsættelse, så ved 100 % udbud antages det, at 100 % af potentialet kan realiseres. Dette er den helt centrale komponent ved opgørelsen af det totale økonomiske potentiale. Bruttobenchmarkpotentialet er beregnet til 800–900 mio. DKK
- Effekten af den mest hensigtsmæssige model for *placering af indkøbsansvar og ejerskab af materiellet* inddrages. Hvis der eksempelvis er behov for at stifte et statsligt materielsselskab, opstår der en finansieringsfordel relativt til privat indkøb og ejerskab. Til gengæld er der en omkostning ved at drive et statsligt materielsselskab.

På kort sigt kan en privat operatør have en indkøbs/kompetencefordel i forhold til sta-

ten, da denne indkøber mere og oftere end staten, fx i forhold til kravspecifikationen. Det er BCGs observation, at det forhold, at der skabes konkurrence omkring indkøbet ikke i sig selv medfører en prismæssig fordel, muligvis endda tvært imod. Derimod fører konkurrenceelementet i forbindelse med materielindkøb til et større fokus på kravspecifikation og en dermed lavere faktisk pris.

I takt med, at togene bliver mere standardiserede vil private operatører også kunne have en skalafordel i forhold til staten³⁵, da den private operatør potentielt vil kunne indkøbe til Danmark og til de andre markeder, hvori denne opererer.

Nettoeffekten af disse faktorer estimeres at give et statsligt materielselskab (statsligt ejerskab) en fordel i forhold til privat ejerskab på ca. 60 mio. DKK, mens privat indkøb af materiel estimeres at bidrage med yderligere ca. 60 mio. DKK³⁶

- *Tab af netværksfordele* afhænger af, om fjern- og regionaltrafikken adskilles. Ved en adskillelse opstår et netværkstab, dvs. at der skal erhverves ekstra togsæt for at opretholde den nuværende trafikydelse, hvilket medfører ekstraomkostninger. Hvis der er 100 % adskillelse af fjern- og regionaltrafikken, vil det medføre nyerhvervelse af 25–35 ekstra togsæt, svarende til ca. 120 mio. DKK pr. år (beregnet som en annuitet af nyprisen på 28 togsæt over levetiden på 30 år plus omkostningen til den årlige vedligeholdelse)
- *Udbudsomkostninger*. Et udbud medfører en række udbudsomkostninger, der afhænger af antallet af udbud og størrelsen af de enkelte udbudspakker. Denne omkostning kan beløbe sig til mellem 250 og 330 mio. DKK pr. år ved fuldt udbud, og er således en central faktor, der isoleret set taler imod yderlig konkurrenceudsættelse

Da de fire hovedstrategier medfører forskellig grad af risiko, skal det økonomiske potentiale ved de forskellige strategier afvejes i forhold til den associerede risiko.

Risikoen ved de opstillede strategier kvantificeres ikke økonomisk, men det vurderes, hvor gennemgribende strategien er i forhold til det nuværende system. Generelt vil der knytte sig en risiko – men naturligvis også en potentiel stor fordel – til at lade en del af beslutningerne være markedsdefineret og ikke reguleret på forhånd. Ved alle udbud vil det således være op til operatørerne at give deres bedste løsningsforslag inden for de rammer, der udstikkes i udbudsmaterialet. Hermed vil der altid være en risiko for, at de mål, der sættes for udbuddet, ikke fuldt ud opfyldes på trods af, at de søges understøttet af de givne rammer – dette kaldes overordnet for *målopfyldelsesrisikoen*.

Målopfyldelsesrisikoen er estimeret med afsæt i en række underkomponenter.

- *Implementeringsrisiko (risikoen for overgangsfejl)*: Risiko for fejl i overgangen mellem gammel og ny operatør. Implementeringsrisikoen er risikoen for, at staten ikke kan eksekvere udbuddene som ventet. Desto højere udbudsgrad og større udbudspakker, desto større vil risikoen være. En stor pakke, der ikke virker efter hensigten, er således værre end en lille pakke, der ikke virker efter hensigten. Ydermere vil der være større organisatoriske ændringer

³⁵ Men ikke nødvendigvis i forhold til DSB, forudsat DSB vil operere på flere markeder.

³⁶ I forhold til den nuværende situation, hvor DSB (som en form for "statsligt materielselskab") indkøber og ejer, vil effekten af de to altså være neutral.

- *Genopretningsrisiko (omkostninger ved operatørkollaps):* Det vil gælde, at desto mere af jernbanen, der udbydes, desto sværere vil det være at genoprette *det nuværende system*, og derfor vil genopretningsrisikoen være voksende med udbudsgraden. Hermed menes, at såfremt udbuddene ikke virker efter hensigten, kan staten blive nødsaget til at reetablere det nuværende system. Det kræver, at DSB i nuværende form *eller* en dominerende aktør eksisterer. Hvis det ikke er tilfældet, vil det være omkostningsfyldt at genoprette det nuværende system (blandt andet fordi udbudskontrakterne er udbudt for en længere periode). Nationalisering af jernbanesektoren er således mere vanskelig, hvis markedet består af mange potentielt set små operatører
- *Passagerrisiko (risiko for serviceforringelse):* Passagerrisikoen vil være positivt korreleret med antallet af pakker, der udbydes. Dette skyldes primært, at desto flere operatører, der potentielt set kommer ind i systemet, desto højere er sandsynligheden for, at nogen performer dårligt i en periode (jf. de indledende problemer for ARRIVA med at sikre kørsel til tiden, personale og køreplaner, der ikke afspejlede kundernes behov). I denne risikokategori hører også, at selv der tages hensyn til intrapassagerflowet ved design af udbudspakkerne, vil flere pakker betyde øget sandsynlighed for flere omstigninger og dermed potentielt set lavere efterspørgsel
- *Markedsrisiko (risikoen for ikke at kunne holde markedet i gang):* Dette er risikoen for ikke at kunne holde markedet effektivt i gang i en periode, herunder skabe den fornødne eksterne interesse for den danske jernbanesektor

7 STRATEGI 1 ("12-PAKKEN"): FULDT UDBUD AF ALLE JERNBANESTRÆKNINGER I MANGE PAKKER

I strategi 1 bringes det danske jernbanemarked i *fuldt udbud* med *mange udbudspakker* (12 pakker). Herved adskilles blandt andet fjern- og regionaltrafikken, hvilket medfører et vist *netværkstab*, drevet af en dårligere udnyttelse af det rullende materiel.

Fordelen ved strategi 1 er, at der skabes grundlag for betydelig løbende konkurrence om markedet. Endvidere vil et udbud give mulighed for at realisere et betydeligt brutto benchmarkpotentiale. Nettopotentialet bliver dog mindre end i strategi 2, jf. kapitel 8, på grund af netværkstab på det rullende materiel, udbudsomkostninger og potentielt set en lidt dårligere personaleudnyttelse. Samlet estimeres nettopotentialet til ca. 400 mio. DKK.

Givet den relativt høje grad af opdeling af markedet i denne strategi er det BCGs vurdering, at det vil være nødvendigt at oprette et statsligt materielselskab med ansvar for ejerskab og indkøb af rullende materiel. Endvidere vil der i en situation, hvor den danske jernbane opdeles i mange mindre strækningspakker, givetvis være behov for en stærkere styring og koordinering af materielindkøb og porteføljestyring, hvilket også taler for etableringen af et statsligt materielselskab til at varetage dette.

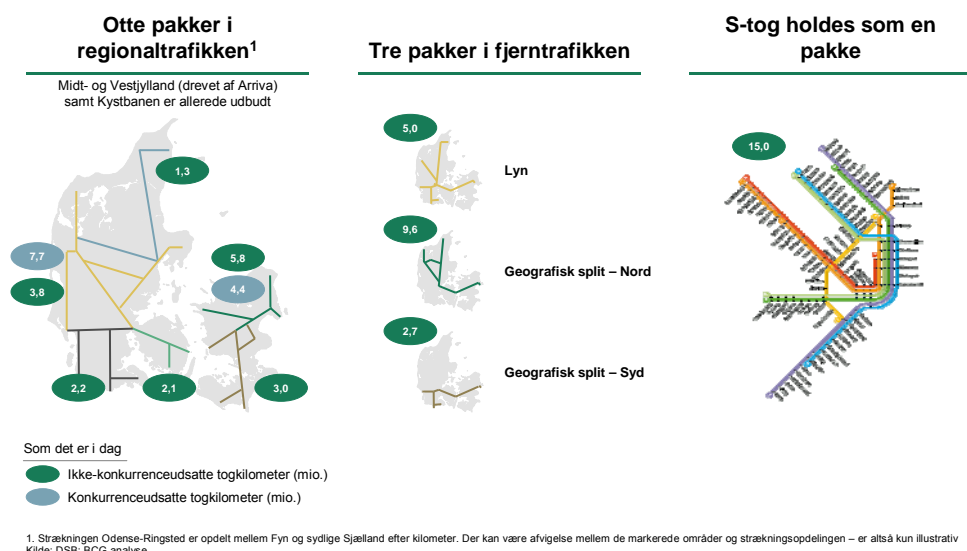
I strategi 1 er markedet opdelt i 12 pakker:

- En opdeling af fjerntrafikken i tre pakker: Lyntog, fjerntrafikken til Nordjylland og den sydgående fjerntrafik. Opdelingen af fjerntrafikken i IC Nord og IC Syd sker med afsæt i togenes retning fra Fredericia (i retning vest fra København). En opdeling af fjerntrafikken i IC og Lyntog tager udgangspunkt i DSBs nuværende kategorisering af togsystemer
- Regionaltrafikken opdeles i otte pakker, baseret på en geografisk nedbrydning. Pakkerne består af Nordjylland, Midt- og Vestjylland, Sønderjylland, Fyn, Nordlige Sjælland og Sydlige Sjælland samt de allerede udbudte pakker i Midt og Vestjylland samt Kystbanen
- S-tog udbydes i en separat pakke, da S-tog ikke meningsfyldt kan underopdeles

Pakkerne er illustreret i nedenstående figur.

Strategi 1 består af 12 pakker

Otte pakker i regionaltrafikken (heraf er to allerede udbudt), tre i fjerntrafikken og en for S-tog



I afsnit 7.1–7.6 nedenfor gennemgås strategien, idet de enkelte parametre, som definerer strategien, gennemgås hver for sig. Det drejer sig bl.a. om strækningsspakker, kontraktform og ejerskab af produktionsmidler. I afsnit 7.7 foretages en kvantificering af det økonomiske potentiale og risikoen ved strategien.

7.1 Strækningsspakker

Valget af strækningsspakker er ikke trivielt, da en række faktorer, relateret til strækningsspakkeres design, er afgørende for graden af meromkostninger, forbundet med udbud. Disse faktorer er:

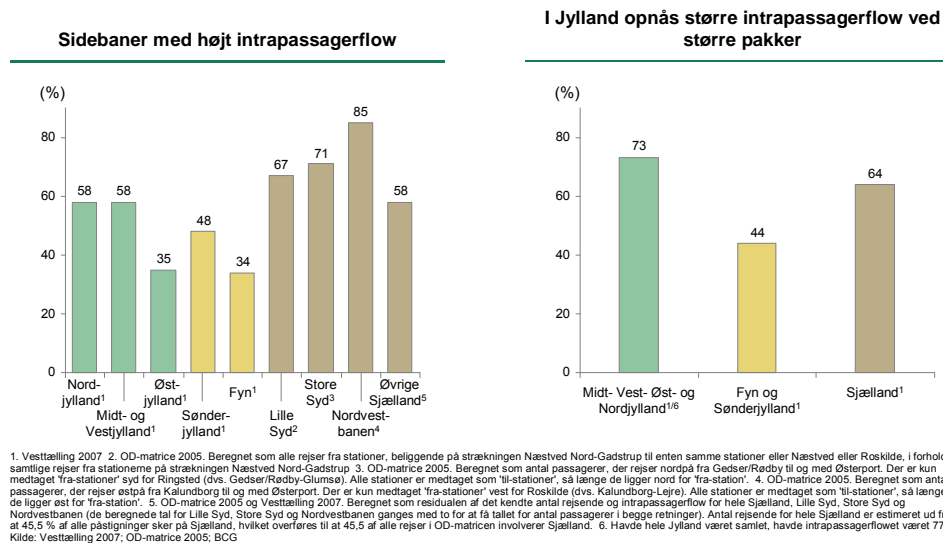
- *Materielsammenhæng.* En del af det rullende materiel på fjerntrafikken kører også regionaltrafik. Årligt køres ca. 15 % af regionaltrafikken med fjernmateriel, for på den måde at optimere materieludnyttelsen³⁷. Grunden til, at materieludnyttelsen kan optimeres ved at køre på tværs af togsystemerne er, at den sjællandske regionaltrafik har en "spidsbelastning" på et tidligere tidspunkt end fjerntrafikken, nemlig typisk inden kl. 8, mens fjerntrafikken har "spidsbelastning" efter dette tidspunkt. En nærmere analyse viser, at en opdeling af den sjællandske regionaltrafik og IC vil reducere netværksfordelene med 25–35 togsæt (der er anvendt 28 togsæt i beregningerne). Ved design af udbudspakker skal således tages hensyn til betydningen af at opdele fjern- og regionaltrafikken helt eller delvist. I strategi 1 opdeles fjern- og regionaltrafikken helt, og netværkstabet bliver således 28 togsæt.
- *Passagermæssige rejsemønstre.* Opdeles strækningerne på tværs af nuværende køreplan, kan det give flere unødvendige passageromstigninger. Ved en geografisk opdeling gælder generelt, at jo mindre pakker, jo mindre intrapassagerflow og dermed flere omstigninger. Dette

³⁷ En del af denne kørsel kunne dog givetvis køres med regionalmateriel, som står ledigt. For eksempel kunne MR-togsættene erstatte fjernmaterielkørsel på jyske regionalstrækninger. Således kan de 15% givetvis reduceres, uden at det medfører netværkstabet.

er eksemplificeret ved strækningsspakkerne i Jylland, hvor en opdeling i tre pakker (Nordjylland, Midt- og Vestjylland og Østjylland) vil resultere i et væsentlig lavere intrapassagerflow, end hvis strækningerne var samlet i én pakke (omkring 50 % individuelt mod ca. 73 % samlet). Dog kan enkeltstrækninger have et højt intrapassagerflow, fx Nordvestbanen (85 %) og Sydbanen (71 %). Dette er opsummeret i nedenstående figur

Passagerflow peger mod større strækningsspakker i Jylland

Sidebaner har højt intrapassagerflow. Analyser baseret på samlet passagerflow (inkl. fjerntrafik)



- **Operational skala:** En vis størrelse er nødvendig pga. blandt andet de forholdsvis høje udbudsomkostninger, og for at skabe skala i togdriften i forhold til dækning af de faste omkostninger. Internationale operatører argumenterer for, at udbudspakker skal være større end 5 mio. togkilometer. Strækningsspecifikke forhold kan dog betyde, at operationel skala har mindre betydning. For eksempel kan man betragte Svendborgbanen og strækningen mellem Odense og Fredericia som et lukket togsystem med sit eget rullende materiel, hvorfor dette udgør et lukket system, som eventuelt kan sendes i udbud separat
- **Adgang til faciliteter:** Ved at have adgang til vedligeholdelses- og klargøringsfaciliteter inden for et geografisk nærliggende område, undgås det at skulle etablere nyt. Vigtigst er det at have adgang til klargøringsfaciliteter, da disse benyttes dagligt. Derimod er adgang til vedligeholdelsesfaciliteter mindre vigtig, da vedligehold foretages med jævne mellemrum, hvorfor materiellet kan transporteres uden for den geografiske region til vedligeholdelse

I forhold til de afgørende faktorer for strækningsspakker er materielsammenhæng ikke fuldt opfyldt i strategi 1, da fjern- og regionaltrafikken adskilles. Strategien vil med nogen sandsynlighed også have betydning for passagerens rejsemønster, da de mange små pakker ikke kan undgås i et vist omfang at påføre passagerne flere omstigninger – dette selv om at der ved design af pakkerne er lagt vægt på at minimere denne effekt. Enkelte af pakkerne (for eksempel Nordjylland) vil være på kun godt 1 mio. togkilometer, men overordnet vurderes det, at udbudspakkerne vil have tilstrækkelig operationel skala til at være interessante også i en international sammenhæng. Der vil være adgang til faciliteter på alle strækninger.

7.2 Kontraktformen

Kontraktformen vedrører dels valget af kontrakttype (nettokontrakt vs. bruttokontrakt) og dels kontraktbetalingsformen (fast vs. variabel betaling).

Kontraktformen bør som overvejende udgangspunkt være en nettokontrakt, med mindre en række specifikke forhold om usikkerhed omkring passagergrundlaget taler for en bruttokontrakt. Kontraktbetalingen bør som udgangspunkt være en fast betaling, men af hensyn til efterspørgselseffekter kan man overveje at gøre denne helt eller delvis variabel, jf. kapitel 5 om markedsregulering.

Hvis der er høj usikkerhed om passagergrundlaget, vil operatørerne med en nettokontrakt konkurrere på risikopræmier. I forhold til strategi 1 er der ikke nogen af de små udbudspakker (alle over 1 mio. togkilometer), der har høj usikkerhed om passagergrundlaget, da det er veletablerede strækninger med en lang historik. *Dette taler for at udbyde pakkerne som en nettokontrakt.*

Kontraktbetalingen bør som udgangspunkt være en fast betaling. Dette skyldes, at det vil være vanskeligt at administrere en mere fintmasket variabel kontraktbetaling, da det fornødne datagrundlag (rejsemønster på tværs af dagen og tilhørende omkostninger) vanskeligt kan operationaliseres og nyttiggøres i praksis. Man kan overveje at supplere med en variabel kontraktbetaling af hensyn til efterspørgselseffekter, men ikke af hensyn til realisering af et omkostningspotentiale, jf. kapitel 5 om markedsregulering.

Konklusionen med hensyn til valget af kontraktform er dog mindst klar i strategi 1, fordi en række argumenter kan tale for at benytte en bruttokontrakt:

- *Diversifikation:* Små pakker implicerer, at uforudset anlægsarbejde, nedbrud eller lignende vil fjerne en signifikant del af billetindtægterne fra operatøren. Det vil sige, at selv om der ikke har været høj passagerusikkerhed historisk, vil konsekvensen af for eksempel nedbrud være større, desto mindre strækningen er. I strategi 1 er for eksempel Nordjylland en lille pakke på godt 1 mio. togkilometer, men det vurderes dog, at den stadig har en størrelse, hvor et nettoelement er interessant
- *Centralisering/koordinering af billetaftægning:* Strategi 1 kan medføre, at der potentielt set ender med at være mange operatører, der skal afregne billetindtægter med hinanden. Det kunne ud fra en koordineringsbetragtning tale for en centralisering af takstopkrævningen hos staten – dvs. udbyde bruttokontrakter til alle operatører. Det er dog langt fra givet, at et marked med 12 udbudspakker vil medføre 12 forskellige små operatører. Det vurderes derfor fortsat, at der er grundlag for et nettoelement i kontraktformen for strategi 1

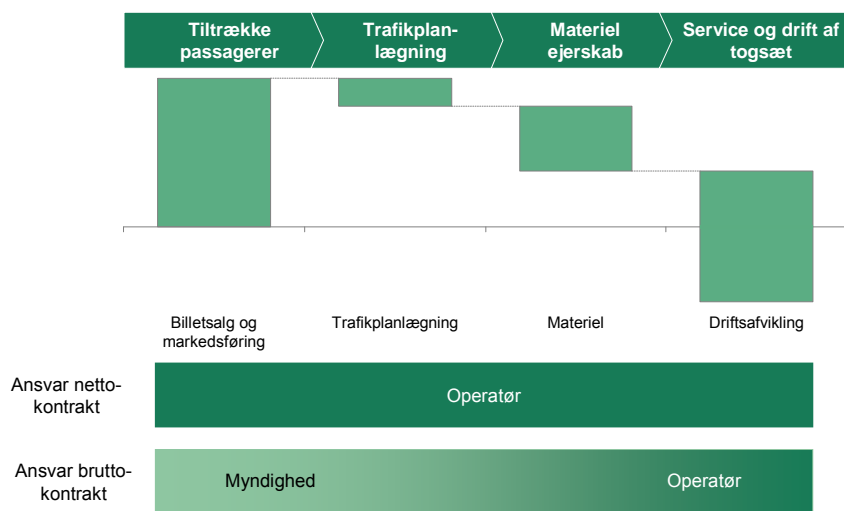
Samlet vurderes det, at udbudsprocessen i strategi 1 skal starte med en nettokontrakt, og et skift fra netto- til bruttokontrakt ved senere udbud kan overvejes, hvis diversifikations- og centraliseringsargumenterne bliver for markante, fx hvis det på et tidspunkt i udbudsprocessen viser sig, at markedet med stor sandsynlighed vil ende med at være opdelt mellem mange operatører.

Boks 4: Brutto- og nettokontrakter

Der findes to grundlæggende kontraktformer: Bruttokontrakter og nettokontrakter, jf. nedenstående figur. I en bruttokontrakt får operatøren en relativt detailspecificeret opgave mod at modtage et fast honorar, mens driftsindtægterne tilfalder udbudsmyndigheden. I en nettokontrakt tilfalder driftsindtægterne derimod operatøren. Under en nettokontrakt har operatøren et større incitament til – og mulighed for – at levere et differentieret produkt, da der er et direkte transaktionsforhold mellem kunde og operatør. I en bruttokontrakt er operatørens ansvar i højere grad begrænset til den tekniske drift.

Brutto- og nettokontrakter

Illustration af forskel



Valget mellem brutto- og nettokontrakter afhænger blandt andet af usikkerheden om passagergrundlaget. Generelt vil behovet for et bruttoelement vokse med usikkerheden omkring passagerindtægterne, og hensigtsmæssigheden af et nettoelement vil vokse med graden af naturlige incitament, givet strækningens økonomiske karakteristika, herunder mulighederne for at tiltrække yderligere passagerer og graden af omkostningsdækning.

Usikkerheden om det fremtidige passagergrundlag kan skyldes mange forskellige faktorer som eksempelvis en nystartet strækning, usikkerhed om infrastrukturudviklingen, større anlægsarbejder o.l. På Øresundstrafikken valgte staten en bruttokontrakt, hvilket netop hænger sammen med, at passagerusikkerheden er betydelig højere end på andre strækninger, da trafikken er under opbygning. Det er derfor ikke givet, at genudbud af Øresundstrafikken vil være med en bruttokontrakt. Øvrige strækninger har relativ lav passagerusikkerhed, hvilket taler for at benytte et nettoprincip ved udbud.

Selv om det er tvivlsomt, om nettoelementerne vil tilvejebringe det tilstrækkelige incitament for operatørerne på de fleste strækningsskaber, er nettokontraktens (begrænsede) naturlige incitament imidlertid at foretrække frem for bruttokontraktens mangel på naturlige incitament.

Dertil kommer, at en kontrakt baseret på nettoelementer er langt mindre kompleks at administrere for udbudsmyndigheden end en bruttokontrakt. Bruttokontrakten vil således medføre, at udbudsmyndigheden vil skulle modtage billetindtægterne, sætte billetpriser mv. Alt andet lige er operatøren bedre rustet til denne opgave.

Der findes imidlertid en række eksogene forhold, som påvirker billetindtægterne, og som er uden for operatørens kontrol. Der kan således åbnes en konkurrerende transportform (som fx metron til lufthavnen), der kan planlægges store sporarbejder og nye signalsystemer, som giver forsinkelser, eller der kan være tale om en nyåbnet rute (for eksempel Øresundstrafikken).

Såfremt en strækningsspakke, underlagt sådanne eksogene forhold, blev udbudt under en kontrakt med en høj grad af nettoelementer, ville operatøren forventeligt tage en risikopræmie for usikkerheden. En meget stor usikkerhed ville betyde, at operatøren forventeligt ville skulle have et tilskud, som overstiger dækningen af et eventuelt underskud. De nævnte eksogene forhold vil derfor tale for et større bruttoelement i kontrakten.

7.3 S-togsinfrastruktur

DSB S-tog varetager i dag operatørdriften på S-banen, herunder indkøb og vedligeholdelse af materiel, og det er DSB, som ejer og driver stationer. DSB har også ansvaret for alt stations- og perronudstyr samt selve trafikinformation til kunderne. Det er imidlertid Banedanmark, som ejer og driver perronerne, trafikstyringen, kanaltildelingen samt hele infrastrukturen (skinner, kørestrøm, IT og tele etc.).

BCGs analyser viser, at konkurrenceudsættelse af S-banen vil gøre det relevant at ændre på en række grænseflader mellem primært Banedanmark og S-tog på kort sigt. Det drejer sig om

- Flytning af perronrengøringen fra Banedanmark til S-togsoperatøren
 - Der er tæt sammenhæng mellem stations- og perrondrift, hvilket giver operatøren et væsentligt incitament og et entydigt ansvar i forhold til perrondriften. Operatøren får herved ansvar for et kundeendt produktionsmiddel. Det vil specielt være hensigtsmæssigt, hvis kontrakten udbydes på en nettokontrakt
- Flytning af trafikstyringsopgaven fra Banedanmark til S-togsoperatøren
 - En sammenhængende trafikstyring vil smidiggøre operatørens drift og give denne flere frihedsgrader, og dermed understøtte bedre bud ved en konkurrenceudsættelse
- Overdragelse af fuldt ansvar for køreplanlægningsopgaven til S-togsoperatøren
 - At fratage Banedanmark "godkendelsesansvaret" vil give operatøren et entydigt ansvar for kundeførelsen og kundeoplevelsen samt en bedre opgavesammenhæng og ansvar for den kunderettede opgave med køreplanen. Igen vil ansvar for kundeendte aktiviteter specielt være relevant ved udbud af en nettokontrakt

På kort sigt er vurderingen, at et udbud af S-togsdriften kan sammentænkes med en flytning af perronrengøringen og trafikstyringsopgaven fra Banedanmark, ligesom der kan gives entydigt ansvar for køreplanlægningen.

Det er vurderingen, at ovenstående ændringer vil kunne finde sted uden nævneværdige omkostninger, og samtidig væsentlig reducere grænseflade udfordringer i forbindelse med en konkurrenceudsættelse. Det kan dog diskuteres, hvor store ændringer i grænsefladerne, der ønskes.

En flytning af den øvrige infrastruktur ("hardware"-infrastrukturen³⁸) til S-togsoperatøren vurderes ikke at være en væsentlig forudsætning for en konkurrenceudsættelse på kortere sigt, og heller ikke hensigtsmæssigt, da der er væsentlig længere levetid på skinner end operatørens trafikkontrakt. Det reducerer operatørens naturlige incitamenter til at investere i skinnerne. På længere sigt, når det nye signalsystem er fuldt implementeret omkring 2020, åbnes imidlertid mulighed for etablering af automatiseret S-togdrift. Vælges en automatiseret løsning bør organiseringen genovervejes, da en automatiseret S-togsdrift i højere grad kræver integration mellem operatørrollen og infrastrukturforvalterrollen. Det vil derfor være unaturligt ikke at udbyde drift af infrastruktur sammen med selve S-banedriften.

³⁸ Ejerskab og drift af skinner, kørestrøm, signaler etc., men ikke perrondrift (dvs. rengøring, vedligehold og fornyelse).

7.4 Stationer

Stationerne udgør en integreret del af det samlede "produktionsmaskineri" i jernbanedrift og har således en meget naturlig tilknytning til den enkelte operatør. Problemer opstår først, når der opstår usikkerhed om, hvorvidt den pågældende operatør vil skulle betjene stationen i en længere årrække (som tilfældet vil være, når en strækning er bragt i udbud) eller når en station skal betjenes af flere operatører.

I strategi 1 med fuldt udbud i mange små pakker vil *stationsejerskabet med fordel kunne placeres i et statsligt regi, da der derved sikres kontinuitet i forhold til ejerskabet af stationerne ved operatørskift*. Dertil kommer, at der med statsligt ejerskab sikres en mere smidig overdragelse af stationerne ved operatørskift. Denne konklusion er entydig i tilfældet med flere udbud og vil derfor også gælde for udbudsstrategierne 2 og 4, jf. nedenfor. I strategi 1, hvor hele markedet udbydes i 12 pakker, er den eksisterende løsning derudover ikke hensigtsmæssig, idet flere og flere stationer vil kunne blive betjent af flere operatører på samme tid.

Det er heller ikke i denne situation givet, at DSB er den rigtige *driftsansvarlige*, når der er mere end én operatør på en given station.

- I forhold til de ubetjente og betjente stationer, som kun betjenes af en aktør, konkluderes det for strategi 1, at stationen bør drives af operatøren på strækningen, da det i særdeleshed er strækningsoperatøren, der har incitament til at drive stationen mest hensigtsmæssigt. Dette kan være en del af udbudsmaterialet for strækningen. Ubetjente og små betjente stationer samt de mindste fællesstationer er således ikke selvstændigt økonomisk bæredygtige. Investering i vedligeholdelse er derfor mere nærliggende for togoperatøren, som bruger stationen til sine kunder, og derfor er mere afhængig af, at stationen fremtræder indbydende end en kontraktreguleret tredjepart
- På mindre fællesstationer foreslås det, at den dominerende aktør forestår driften. Igen er disse stationer ikke økonomisk rentable, hvorfor en naturlig sammenhæng til togdriften og fokus på at tiltrække passagerer vil være gavnlig. Med en tredjepart kan det frygtes, at fokus bliver på en omkostningseffektiv drift, som ikke nødvendigvis omfatter fokus på tiltrækning af passagerer, da stationen ikke kan hvile i sig selv økonomisk. Modsat kan der være en ulempe ved at lade den dominerende operatør drive stationen, da der med op til 12 operatører vil være forholdsvis hyppige skift af stationsoperatøren
- I forhold til megastationer – som er store fællesstationer – peger analysen på, at det statslige selskab i højere grad skal overveje at lade en privat tredjepart drive stationen. Dels vil stationerne stort set være økonomisk bæredygtige, hvorfor udvikling af stationer kan være en god investering for tredjeparten. Dels vil der typisk på store stationer være mange operatører, hvorfor en konkurrenceneutral drift kan være vanskelig, hvis driften overlades til den dominerende aktør. Samtidig vil en tredjepart sikre kontinuitet i driften i forhold til en operatør, som måske taber sin trafikkontrakt, og derfor heller ikke kan drive stationen meningsfyldt. Det skal dog sikres i kontrakten, at tredjeparten skal opfylde visse krav, der sikrer fokus på stationsdrift, således at stationsdriften ikke negligeres til fordel for kiosk- og butikdrift

Placering af driften i et statsligt selskab er næppe hensigtsmæssig, da det kræver forholdsvist indgående kendskab til drift af ejendomme og forretningsarkader.

Boks 5: Stationer

Stationer er en forudsætning for en effektiv jernbanedrift. Stationerne er passagerernes indgang til jernbanen samt det endelige mål for rejsen. Det er her, passagererne traditionelt har købt billet til rejsen, og har kunnet finde informationer omkring køreplaner, driftsforstyrrelser mv. Der har således altid været synergier forbundet med afvikling af togtrafikken og driften af en station. Den naturlige sammenhæng er imidlertid blevet svækket i takt med den teknologiske udvikling og på grund af nye muligheder for billetsalg.

DSB ejer i dag stort set alle danske stationer. På udbudte strækninger (Midt- og Vestjylland samt Kystbanen) er stationerne lejet ud til de vindende operatører via Trafikstyrelsen. Ordningen fungerer udmærket, så længe DSB er den største operatør, og der kun er få andre operatører på markedet. Der er dog en række aktører involveret, som giver nogle koordinationsomkostninger. DSB og Banedanmark deler således en række af stationselementerne imellem sig, ligesom der på konkurrenceudsatte strækninger sker en udlejning af stationslokaler fra DSB til strækningsoperatøren. Endvidere er kommunen til tider også en interessant, der eksempelvis kan eje stationsforpladsen.

7.5 Placering af indkøbsansvar for og ejerskab af rullende materiel

En række udfordringer knytter sig til det rullende materiel, da det udgør en af de største udgiftsposter i sektoren: De enkelte tog er meget dyre, materiellet har en meget længere levetid end operatørkontrakten, og endeligt kræves særlige indkøbskompetencer, som kun kan opnås ved gentagne indkøb og erfaringer med drift af det rullende materiel. Det er derfor centralt, at strategien håndterer spørgsmål om placering af ejerskabet af materiellet, indkøbsansvar for materiellet og porteføljestyling.

BCGs analyse viser forholdsvis entydigt, at det *for alle strækningsskifter i strategi 1* vil være optimalt at lade materiellet være dedikeret til den danske jernbane frem for at lade materiellet udskifte med den enkelte operatør. Dette hænger sammen med, at der i dag ikke eksisterer noget effektivt marked for køb og salg af brugt materiel, hvorfor det vil være for stor en risiko for operatøren, hvis denne skulle tage materiellet med efter endt kontrakt. Denne risiko vil give anledning til markant højere kapitalomkostninger og dermed et højere bud i forbindelse med udbud.

Grundet nødvendigheden af dedikeret materiel vil det være en fordel, at der sker en porteføljestyling af materiellet på tværs af separat udbudte strækninger – porteføljestyling er uddybet i boks 6 nedenfor. Herved sikres materiellet den bedst mulige anvendelse i dets levetid. Der er imidlertid vigtigt, at der lægges en "masterplan" for materiellet, således at den enkelte operatør kender betingelserne omkring det rullende materiel allerede ved udbudsrunderen.

Boks 6. Hidtidige erfaringer med porteføljestyling og salgsoptioner

DSB har traditionelt købt og ejet eget materiel, og har kun i enkelte tilfælde valgt at lease materiellet. Under det første udbud i Midt- og Vestjylland blev der indgået en aftale med DSB, om at den vindende operatør skulle lease 15 togsæt fra DSB. Da Arriva påbegyndte togdrift, blev der endvidere indsat 29 tog, leaset af ARRIVA.

Ved endt udbudsperiode har staten ingen råderet over de af ARRIVA leasede tog, hvorfor det har vist sig nødvendigt med en lang forberedelsesperiode (~2 år) ved genudbud med henblik på at sikre øvrige potentielle operatører mulighed for at kunne tilvejebringe nyt materiel til strækningen.

I genbudet af Midt- og Vestjylland er der, for at løse problemstillingen fremadrettet, stillet krav om, at det rullende materiel ved kontraktophør skal overdrages til enten staten eller den efterfølgende operatør. I udbudsmaterialet er der ligeledes angivet retningslinjer for, hvorledes prisen på det rullende materiel skal opgøres, og retningslinjer for hvilken pris den oprindelige operatør får for materiellet.

De forventede gevinster ved den valgte model er en kortere forberedelsesperiode ved den efterfølgende kontrakt, en højere grad af forsyningsikkerhed (staten står ikke uden materiel, hvis operatøren giver op eller ikke vil videreføre materiel til efterfølgende operatører) samt en besparelse på udgifter til rullende materiel (estimerede besparelser på op til 10 %).

Lignende eksempler er blandt andet set ved udbud af den regionale trafik i Schleswig-Holstein. Ved udbud af trafik i denne region opstiller den regionale udbudsmyndighed en optionsmulighed i kontrakten, som giver mulighed for, at materiellet kan indgå i efterfølgende udbud. Ønsker en ny operatør imidlertid ikke at overtage materiellet, sælges det i fællesskab mellem den oprindelige operatør og den regionale udbudsmyndighed.

At der er behov for porteføljestyring og dedikeret materiel betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at materiellet skal ejes og indkøbes i statslig regi. Dette afhænger i høj grad af den valgte markedsmodel. Jo mere konkurrence der introduceres, og i jo mindre udbud, jo mere er forventningen, at staten skal spille en aktiv rolle i ejerskab og indkøb for at sikre koordinering og effektiv udnyttelse af materiellet.

Med hensyn til ejerskab har staten en finansieringsfordel i forhold til en privat operatør, da staten har en bedre kreditvurdering og dermed lavere låneomkostninger. Da indkøb af materiel er en betydelig investering, er en sådan forskel i låneomkostninger/kreditspænd vigtig. Finansieringsfordelen medfører, at staten bør eje materiellet for derved at øge nettopotentialet.

Med hensyn til indkøbet af det rullende materiel, afhænger den optimale løsning af tre hensyn:

1. Hvem har som udgangspunkt de bedste kvalifikationer til at forestå et indkøb?
2. Hvordan sikres størst mulig volumen i det enkelte materielindkøb?
3. Hvordan undgås juridiske gnidninger mest hensigtsmæssigt?

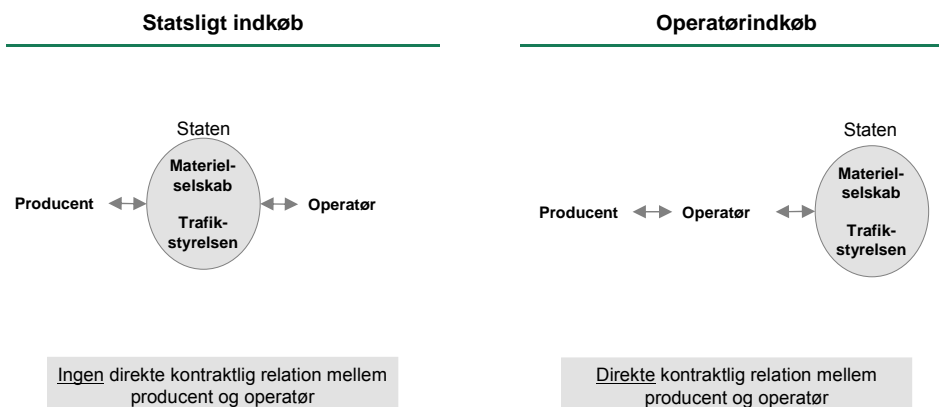
På baggrund af disse kriterier er det BCGs vurdering, at den for strategi 1 mest hensigtsmæssige løsning vil være at lade et statsligt materielselskab stå for indkøbet:

- Det er BCGs grundlæggende vurdering, at operatøren som udgangspunkt er bedre stillet end staten til at foretage indkøb af rullende materiel. Det hænger sammen med, at man har det operationelle kendskab til jernbanedriften

Med hensyn til strategi 1 konkret er det imidlertid spørgsmålet, om de meget små udbudspakker skaber risiko for, at visse vindende operatører kan være så små, at den operationelle fordel overskygges af manglende erfaringer med indkøb – eller i hvert fald meget sjældne erfaringer

- Dertil kommer, at pakkerne i strategi 1 er skåret således, at samme type materiel vil skulle indkøbes til flere forskellige pakker. Herved vil det ikke være muligt at opnå maksimal volumen i det enkelte indkøb, såfremt dette skulle varetages af den enkelte operatør. Dette understøttes af svenske erfaringer med Transitio, jf. boks 7 nedenfor
- Det er BCGs vurdering, at de forestående to hensyn opvejer det tredje, nemlig minimering af juridiske gnidninger. Det er således klart, at en situation med statsligt indkøb i nogen grad vil lægge op til juridiske tvister imellem materielselskabet/staten og operatøren i tilfælde af forsinkelse og mangler vedrørende leveret materiel. Dette er illustreret i nedenstående figur

Illustration af forskellen mellem statslig og operatørindkøb



Kilde: BCG analyse

Boks 7. Erfaringer med regionalt indkøbsselskab i Sverige

Det svenske Transitio ejes af de regionale transportmyndigheder (Trafikhuvudmännen). Transitio er som udgangspunkt en indkøbsorganisation, der varetager indkøbet for de respektive regioner, men selskabet varetager til dels også ejerskabet af materiellet, idet regionerne selv kan vælge, om de vil leje eller lease materiellet.

Regionerne etablerede Transitio i 1999, baggrunden herfor var især et ønske om at sikre:

- Stordriftsfordele i administrationen (materielindkøb kræver en ekspertise, som regionerne ikke har kunne opbygge på grund af en manglende volumen)
- Stordriftsfordele i indkøbet (volumeneffekter)
- Ensartet materiel på tværs af regioner (hvilket kunne øge fleksibiliteten i mulighederne for løbende køb og salg af materiel osv.)

Operatørerne er ansvarlige for let vedligeholdelse, mens Transitio er ansvarlig for eftersyn og tung vedligeholdelse (også på materiel, der er indkøbt af Transitio, men ejes af regionerne).

Transitio har siden 2000 indkøbt ca. 30 tog årligt, og selskabet har i alt seks medarbejdere, der primært beskæftiger sig med kontakten til regionerne (direktør, teknisk chef, administrativ chef, materielforvaltning samt almindelig administration). Der bruges således eksterne konsulenter til selve indkøbet af materiellet. Købet af eksterne konsulenttydelser resulterer i en årlig omkostning i størrelsesordenen 10 mio. DKK. Der er typisk involveret 4–6 medarbejdere i indkøbsprocessen, og disse varetager henholdsvis projektledelse, den tekniske specifikation samt designforhold at materiellet og forberedelse af kontrakter med leverandører.

Igennem et større indkøbsvolumen, optimering af vedligeholdelse, fordelene ved at bruge standardiseret materiel samt de administrative stordriftsfordele, er det Transitios vurdering, at selskabet har opnået samlede besparelser på 10–15 % sammenlignet med en situation, hvor regionerne hver især skulle varetage indkøbet.

7.6 Salgs- og billeshåndtering

Det er en nødvendighed for en velfungerende jernbanesektor, at der består et system for salg- og billeshåndtering, som sikrer:

1. At passagerne får adgang til korrekt og opdateret information om rejsemuligheder og priser på tværs af operatører
2. At passagerne er i stand til at købe én billet til den samlede rejse uanset operatørskift
3. At der sker korrekt afregning imellem operatørerne i forbindelse med krydssalg af andre operatørers strækninger/produkter

Salgs- og billetsystemet i jernbanesektoren er for en stor dels vedkommende en infrastrukturkomponent, som skal anvendes af flere operatører for at understøtte ovenstående. Ydermere har infrastrukturen en levetid, som rækker udover de enkelte operatør kontrakter. En sektorløsning, som ikke er afhængig af den enkelte operatør, vil derfor være relevant i takt med en øget konkurrenceudsættelse. Det vil i særdeleshed være gældende i strategi 1, hvor markedet udbydes i 12 pakker.

Billetter sælges i dag fra en række forskellige salgskanaler, hvor det fysiske skrankesalg, salg via billetautomater, internettet og fra telefonen udgør størsteparten. DSB ejer og driver den bagvedliggende infrastruktur til håndtering af billetsalget, varetager salg fra billetautomater, internet og telefon, og forestår ligeledes afregningen mellem operatører, mens den enkelte operatør (inklusive DSB) selv varetager skrankesalget.

I fremtiden vil store dele af specielt afregningen kunne ske mere præcist med introduktion af Rejsekortet, som er et plastikkort, der skannes ved på- og afstigning. Det nye rejsekort beskrives i boks 8 nedenfor.

Boks 8: Rejsekortet

Introduktionen af Rejsekortet forventes at få stor betydning for det fremtidige salgs- og billeshåndtering. Dels i forhold til selve salget, men også i forhold til afregning mellem de enkelte operatører. Rejsekortet er et plastikkort, som passagererne scanner, når de går ud og ind af et kollektivt transportmiddel, og vil være gyldig rejsehjemmel til rejser med bus, tog og metro. Kortet kan genoptankes kontant i betjente salgsteder eller med betalingskort i automater. Det forventes, at en stor del af optankningen vil foregå via automater, hvilket, kombineret med et stigende salg fra billetautomater og internet de seneste år, vil resultere i, at det fysiske salg reduceres kraftigt. Ved fuld implementering af Rejsekortet vil de nuværende passagertællinger ligeledes erstattes af et bedre datagrundlag for afregning, og datahåndteringen og afregningsfunktionaliteten vil være en integreret del af Rejsekortets infrastruktur.

Det er BCGs overordnede vurdering, at den nuværende organisering af salgs- og billeshåndteringen i forbindelse med en yderligere konkurrenceudsættelse af sektoren ikke vil kunne understøtte disse funktionelle krav i tilstrækkeligt omfang. Dette skyldes en række forhold:

- Organiseringen understøtter ikke konkurrenceneutralitet. DSB håndterer således stort set alle væsentlige funktionaliteter: Betalingssystemet (via ROSA), bookingsystem (via Plads90-systemet), database om priser og køreplaner for alle togoperatører (via ROSA), rejseplanlægningen (via medejerskab af Rejseplanen) og endelig afregningen (via ROSA)
- Operatørerne bør have indflydelse på væsentlige områder inden for håndtering af salgskanaler. I dag er det DSB, som driftsafvikler billetautomater, telefonsalg samt web-salg. Det er næppe hensigtsmæssigt, at den enkelte operatør ikke har den primære kontaktflade over for egne passagerer, men i tillæg hertil har overladt dette til en potentiel konkurrent
- Endeligt vurderes det, at en fortsættelse af den nuværende organisering ved en markant konkurrenceudsættelse og dermed reduktion af DSBs dominerende rolle vil resultere i en paradoksals ansvarsfordeling. Det vil forekomme besynderligt, at DSB fortsat står for afregning, bookingsystemer mv. for hele jernbanesektoren, hvis markedsandelen er beskedent.

På den baggrund synes en ændret organisering relevant for at sikre et mere gnidningsfrit operatørskifte på det danske marked

Sammenfattende er det BCGs vurdering, at det fysiske passagerrelaterede salg fremover varetages af strækingsoperatøren med pligt til krydssalg af billetter til andre operatører, således at netværksfordelene ved det samlede jernbanenet opretholdes.

De mere infrastrukturelle opgaver, herunder afregningsfaciliteter, bør derimod ejes og drives i fællesskab med nogen grad af statslig involvering. Dette gælder generelt ved udbudsstrategierne. Infrastrukturelle elementer skal derfor udskilles fra DSB, ligesom der skal sikres lige adgang for operatører til Rejsekortfunktionaliteten. De konkrete opgaver, som skal håndteres fælles er:

- Det fremtidige Rejsekort, da det understøtter en langt mere nøjagtig afregning, sammenlignet med i dag, jf. også boksen ovenfor
- Booking faciliteter mv. i det nuværende DSB-system
- Rejseplanlægning og informationssøgningen fra Rejseplanen

Med hensyn til driften af de infrastrukturelle elementer er statslig involvering formentlig nødvendig ved udvikling af ny funktionalitet, hvorimod driften kan overlades operatørerne. Med op mod 12 operatører kan det næppe forventes, at der udvikles et fremtidssikret og fremsynet billetsystem, idet operatørudskiftningen må forventes at være forholdsvis høj og den enkelte operatørs tidshorisont derfor tilsvarende kort. Historisk har DSB kunnet spille denne rolle, da det i for eksempel Rejsekortet og Rejseplanen har haft en dominerende indflydelse. Det vil ikke nødvendigvis være tilfældet i fremtiden.

Det kan derfor være relevant, at staten i forbindelse med udvikling af billetsystemet fx indsamler ønsker og regulerer udviklingen. Det vil dog være de enkelte operatører, som naturligt selv finansierer og forestår den egentlige drift, da staten ikke her kan forventes at have nogen rolle. Det er formodningen, at en overenskomst mellem operatørerne kan regulere, hvorledes driften af selskabet skal foregå.

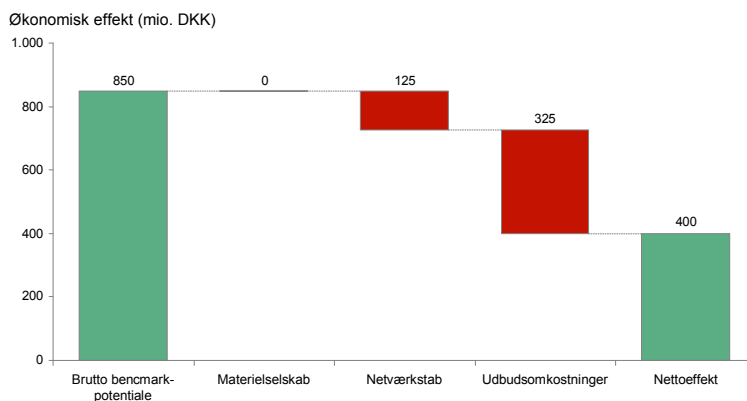
På baggrund af de nuværende udfordringer med organiseringen og den forventede forøgelse af disse ved en konkurrenceudsættelse vurderes det, at salgskanaler (fysisk billetsalg, web-salg, automater og telefon) og selve betalingssystemet mest oplagt drives af operatøren, da det er tættest på den enkelte operatør.

- Det bør være strækingsoperatøren, som har kontakten med strækningens kunder, og ikke en potentiel konkurrent, som det er i dag med DSB
- På fællesstationer kan billetsalget formentlig bedst varetages af den dominerende aktør, men dette bør forhandles mellem de enkelte operatører, og det bør principielt være muligt for hver enkelt operatør at oprette separate billetluger, dog således at man derved forpligter sig til "krydssalg" af konkurrenternes produkter

7.7 Strategi 1: Potentialerisikoafvejning

Som beskrevet i kapitel 6 evalueres strategierne efter det økonomiske potentiale og den tilknyttede risiko ved strategien. Nedenstående figur sammenfatter den økonomiske effekt af strategi 1, og nettoeffekten er opgjort til ca. 400 mio. DKK ved udbud af hele den danske jernbane i 12 pakker.

Strategi 1: Den økonomiske effekt er ca. 400 mio. DKK



Kilde: BSL benchmarkanalyse; BCG analyse

Som allerede nævnt er udgangspunktet for potentialeberegningen det estimerede bruttopotentiale på 800-900 mio. DKK.

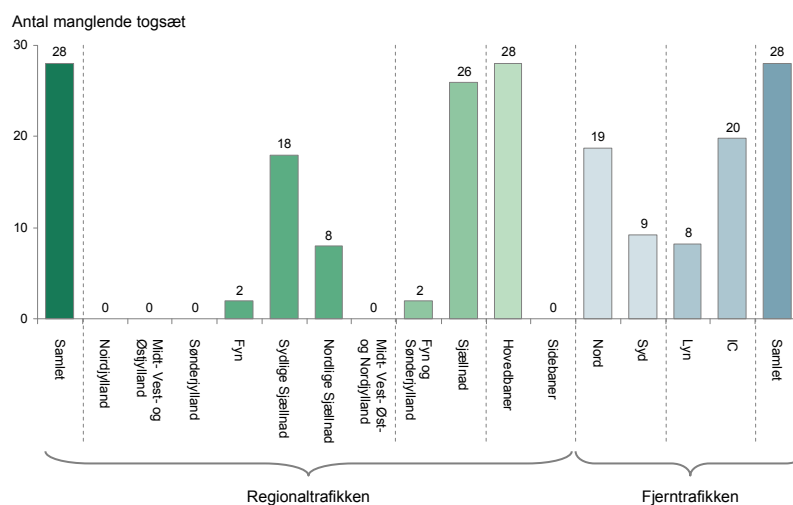
Den anden økonomiske komponent er *placering af ejerskab af og indkøbsansvar* for det rullende materiel. I denne strategi arbejdes med 12 pakker og derfor et statsligt materielselskab. Det vil give staten en beregningsteknisk finansieringsfordel i forhold til en eventuel privat aktør, da staten har lavere låneomkostninger end operatørerne (grundet bedre kreditspænd, der er opgjort til 75 basispunkter i forhold til en stor europæisk operatørs kreditrating), og denne fordel kan være betydelig, da totalindkøbet af det rullende materiel til den danske jernbane kan overstige 15 mia. DKK. Samtidig har et statsligt materielselskab dog en ulempe, målt som omkostningen ved at drive et sådant selskab. Denne er opgjort som svenske Transitios årlige driftsomkostning på 14 mio. DKK. I forhold til dagens situation, hvor DSB principielt opererer som statsligt materielselskab, bør der dog ikke regnes med en finansieringsfordel.

Som tidligere nævnt, er det BCGs estimat, at private operatører i forbindelse med en konkurrenceudsat sektor vil kunne forventes at have en indkøbsfordel i forhold til et statsligt selskab (baseret på indkøbskompetencer og specifikationsincitamentet samt det forhold, at en stor operatør på sigt med standardisering af det rullende materiel vil kunne pakke indkøbet til flere markeder). Det antages, at en privat operatør har en indkøbsfordel på 5–10 % i forhold til staten, svarende til ca. 30 basispunkter pr. år med en levetid på 30 år. Effekten af at staten indkøber rullende materiel er således som allerede nævnt en alternativomkostning på ca. 60 mio. DKK. I forhold til dagens situation, hvor DSB fungerer som statsligt materielselskab, vil strategien dog være neutral.

Den tredje økonomiske komponent er *netværkseffekten*. Analyser, foretaget af BCG og jernbanefaglige eksperter fra Grontmij | Carl Bro, viser, at opdeling af fjern- og regionaltrafikken vil føre til en dårligere materieludnyttelse. Netværkstabet estimeres at udgøre 25–35 togsæt (eksklusive Kystbanen; der regnes på 28) baseret på gennemgang af DSBs omløbsplaner. Disse togsæt fordeler sig med to togsæt på Fyn, otte i det Nordlige Sjælland og 18 i det Sydlige Sjælland, hvilet ses af nedenstående figur. Udregnet som en årlig annuitet over 30 år plus ekstra vedligeholdelsesomkostninger til de 28 togsæt, giver det samlede årlige meromkostninger på ca. 120 mio. DKK.

Netværkstab i form af manglende togsæt

Kystbanen ikke vist (netværkstab på ca. 8 togsæt)



Note: For både fjern- og regionaltrafikken tages der udgangspunkt i 28 togsæt i tabt netværkseffekt. Antal tabte togsæt kan således ikke adderes, da de i så fald dobbelttælles.
Kilde: DSB omløbsplaner; Carl Bro; Trafikstyrelsen; BCG analyse

Den fjerde komponent vedrører *udbudsmkostninger*. Denne strategi vil have de største udbudsmkostninger, da mange operatører vil byde, og der vil være mange enkelte operatører og strækninger, hvor der skal føres tilsyn. Endvidere vil der formentlig være forholdsvis mange grænseflader mellem operatører, som skal udredes. Generelt gælder det, at der er skalafordelle forbundet med udbud, så få store pakker giver en lavere udbudsmkostning end mange små pakker, selvom udbudsgraden er den samme. De årlige udbudsmkostningerne er opgjort til ca. 325 mio. DKK (engangsudgifter er omregnet til annuitet), hvoraf ca. 140 mio. DKK er på regionaltrafikken, 110 mio. DKK på fjerntrafikken og 75 mio. DKK på S-togstrafikken.

Nettopotentialet på ca. 450 mio. DKK skal afvejes imod risikoen ved strategien. Målopfyldelsesrisikoen består som beskrevet tidligere af en række delkomponenter. Generelt vil risikoen ved strategien være høj/moderat. Dette er ikke overraskende i betragtning af, at hele den danske jernbane udbydes – dvs. strategien er meget gennemgribende i forhold til det nuværende system.

- *Implementeringsrisiko (risikoen for overgangsfejl)*: Denne risikofaktor er også moderat, dels i forhold til selve udbudsforretningen og skiftet fra en operatør til en anden, dels til at få relevant bud på disse, dels i forhold til de forholdsvis komplekse opgaveomlægninger og IT-mæssige udviklinger vedr. blandt andet salgs- og billetsystemerne. Det er dog en fordel i forhold til strategi 2, hvor markedet udbydes i store pakker, idet mange små pakker implicerer en mindre sandsynlighed for, at meget går galt (i modsætning til ved få pak-

ker, hvor en enkelt pakke udgør en signifikant del af jernbanenettet). Med 12 udbud får staten dog en helt central rolle i implementeringen

- *Betydelig genopretningsrisiko (omkostninger ved operatørkollaps)*: Da hele jernbanen udbydes, vil der være en ganske betydelig genopretningsrisiko, herunder skal op mod 12 udbud "rulles tilbage". Dette forstærkes af, at der ikke længere nødvendigvis vil være en dominerende aktør, der kan overtage jernbanen, hvis noget går galt. Nationalisering af jernbanen er således kompliceret og kostbar
- *Passagerrisiko (risiko for serviceforringelse)*: Passagerrisikoen vil også være moderat, fordi markedet opdeles i mange små pakker: Service vil næppe være helt afstemt mellem forskellige operatører. Det betyder desuden, at risikoen for at få mindre dygtige operatører ind i systemet øges med en potentiel serviceforringelse til følge. Denne risiko faktor har dog også en positiv side, da de potentielt set mange nye operatører også kan tænkes at medbringe øget innovation og produktudvikling
- *Markedsrisiko (risikoen for ikke at kunne holde gang i markedet)*: Risikoen for at holde markedet i gang, dvs. bevare den eksterne interesse, er mindst i strategi 1 i forhold til de øvrige strategier. Det skyldes, at løbende udbud af mange pakker vil betyde, at der er en løbende udbudsproces i gang, hvorfor der løbende stimuleres interesse for markedet

En del af disse risikofaktorer kan mindskes ved at skabe så meget klarhed som muligt i kontrakten omkring den ønskede trafikydelse samt ved at udbyde markedet løbende, så myndigheden ikke skal styre for mange små udbud på en gang. Endvidere kan man åbne for muligheden for løbende at kunne tilpasse den ønskede trafikydelse. Strategi 1 med fuldt udbud af hele jernbanesektoren må dog stadig klassificeres som en risikabel mulighed, om end med lavere risiko end strategi 2.

7.8 Organisatoriske konsekvenser af strategi 1

En mere vidtgående liberaliseringsstrategi for dansk jernbane vil naturligvis have en række organisatoriske konsekvenser:

- En række af disse konsekvenser afhænger af den valgte liberaliseringsstrategi. Disse konsekvenser er for strategi 1s vedkommende behandlet nedenfor i afsnit 7.8.1 og for de øvrige liberaliseringsstrategier i henholdsvis kapitel 8 og 10 nedenfor.
- En række konsekvenser vil ikke være afhængige af den valgte liberaliseringsstrategi. Disse er generelt behandlet nedenfor i afsnit 7.8.2.

7.8.1 Håndtering af de væsentligste strategiafhængige konsekvenser

Det ligger uden for nærværende opgave at foretage en dybere organisatorisk analyse af de forskellige alternativer, de nødvendige processer, finansieringsformer og relationer mellem aktører. Nedenstående figur illustrerer de væsentligste alternative organiseringsmuligheder. Disse er alene overvejelser, da organiseringen også kan foretages på anden måde end den skitserede.

Strategiafhængige opgaver

Alternative organiseringsmuligheder for strategi 1

	Alternativt organiseringsmuligheder for strategi 1			
	Nuværende organisering	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Materielspecifikation				
Materielejerskab og -porteføljestyring	DSB/Trafikstyrelsen		Statsligt materielselskab	
Materielindkøb				
Stationsejerskab	DSB	Statsligt logistik selskab	Statsligt stationsselskab	Banedanmark
Vedligehold/fornyelse af stationer				
Ejerskab af billetsalgsinfrastruktur	DSB		Operatør og statsjet billetsselskab	
Drift af billetsalgsinfrastruktur				Operatør
DSB kontraktforhandling og -opfølgning	Transportministeriets departement	Trafikstyrelsen		
Sektormarkedsføring	DSB	Trafikstyrelsen		

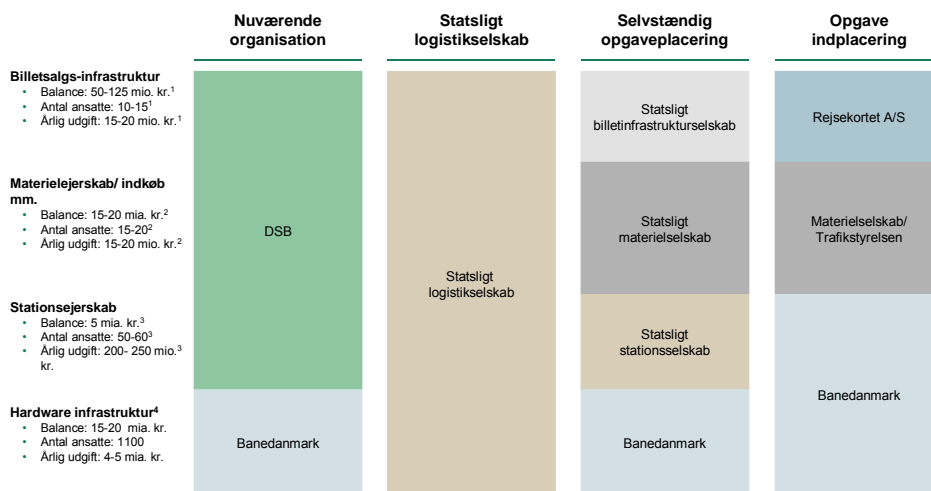
Det væsentligste i strategi er 1 er, hvorledes produktionsmidlerne (materiel, stationer, billetsalgsinfrastruktur og øvrigt hardware infrastruktur³⁹) håndteres. De mest centrale muligheder for organisering af produktionsmidlerne og dertil knyttede fordele og ulemper er nærmere uddybet i nedenstående boks 9. Det fremgår, at et statsligt logistikselskab til håndtering af stationer, billetter og materiel kan være en mulighed.

³⁹ Typisk de infrastrukturelementer, som i dag er placeret under Banedanmarks ansvar.

Boks 9. Etablering af et statsligt logistiksselskab?

Der kan peges på tre hovedmodeller for alternativ organisering af de fire væsentligste infrastrukturelle produktionsmidler (materiel, stationer, billetsalgsinfrastruktur og øvrigt hardware infrastruktur) ved fuld liberalisering i små udbudspakker, jf. nedenstående figur.

En række muligheder eksisterer for håndtering af infrastrukturelementer



1. Baseret på estimater samt udenlandske erfaringer. 2. DSB's produktregnskab samt udenlandske erfaringer. 3. DSB har i 2007 bogført aktiver for 5 mia. kr., en række af de bogførte bygninger og grunde bruges ikke i forbindelse med jernbanetrafik og vil skulle frasælges ved oprettelsen af et stationsselskab. 4. Banedanmarks nuværende opgaveportefølje. Kilde: DSB produkt regnskab, DSB årsrapporter, Banedanmark årsrapporter

Hovedargumenterne for etablering af et statsligt logistiksselskab vil blandt andet være en begrænsning i antallet af aktører i sektoren, hvilket igen må formodes at lede til en større opgavesammenhæng, et mindre koordineringsbehov samt en mere overskuelig jernbanesektor. Samling i et selskab bør i udgangspunktet også give anledning til visse administrative og ledelsesmæssige stordriftsfordele.

Ulemperne ved etablering af et statsligt logistiksselskab er overordnet, at produktionsfaktorer udskilles fra selve togdriften, hvorved synergier mellem eksempelvis ejerskab og specifikation af materiel og selve den daglige togdrift går tabt.

Alternativet til det statslige selskab er placering af de fire hovedopgaver i selvstændige organisationer. Dette vil sandsynligvis kunne resultere i et større opgavefokus i de enkelte organisationer, men det vil på den anden side medføre fremkomsten af endnu tre aktører i jernbanesektoren (et stationsselskab, et statsligt billetsalgsinfrastrukturselskab samt et materielselskab), hvilket øger grænsefladerne og dermed koordinationsbehovet samt risikoen for konflikter og tab af opgavesammenhæng.

Det tredje alternativ er "indpasning" af de tre nye opgaver hos eksisterende aktører.

- *Stationer* kunne således placeres hos Banedanmark, som dermed får et samlet ansvar for alt "stationært" infrastruktur. Hovedudfordringen ville være at klæde Banedanmark på til at drive elementer af stationerne på kommercielle vilkår
- *Billetsalgsinfrastrukturen* kunne sammentænkes med Rejsekortet A/S, hvilket vil medføre en samling af alle billetrelaterede opgaver i et selskab. Det vil givetvis medføre en stærk opgavesammenhæng samt medvirke til et bedre afregningssystem i sektoren. Udfordringen vil blandt andet være, at tilpasse ejerskabsstrukturen omkring Rejsekortet (DSB ejer i dag tæt på 50 % af virksomheden)
- *Materielselskabet* kunne, hvis det ikke skulle stå alene, placeres i regi af Trafikstyrelsen. Det er således i forhold til udbudsmyndigheden, at hovedparten af selskabets koordinationsbehov vil ligge. Udfordringen ville her blandt andet blive at sikkerhedsmyndigheden, som også er placeret i Trafikstyrelsen, vil skulle udskilles, da denne vanskeligt vil kunne "fungere" uafhængigt i Trafikstyrelsen, som også ejere og indkøber materiel, jf. også nærmere herom i strategi 2 nedenfor

Placering af ansvaret for materielspecifikation, ejerskab, porteføljestyring og indkøb

De væsentligste udfordringer i strategi 1 vurderes i lyset af markedsfragmenteringen at være håndtering af materielspecifikation, materielejerskab og porteføljestyringen samt materielindkøbet. Håndtering af materielopgaven bør derfor i strategi 1 overvejes placeres i statsligt regi, da blandt andet koordineringsopgaven vil blive betydelig.

To hovedmuligheder for statsligt håndtering af materiellet syntes at eksistere. Enten placeres opgaverne i et separat statsligt materielselskab, eller alternativt kan opgaveløsningen sammentænkes med statsligt håndtering af stationer, billetsalgsinfrastrukturen og øvrige infrastruktur (Banedanmarks nuværende opgaveportefølje), jf. også herom tidligere. Sammenholdt med, at der næppe er væsentlige samdriftsfordele mellem stationsejerskab, billetsalgsinfrastruktur etc. kan dette tale for, at opgaven placeres i en selvstændig indkøbsorganisation (som eksempelvis det svenske Transitio, jf. boks 9). En ren statslig materielindkøbsorganisation kunne eventuelt placeres i tilknytning til udbudsmyndigheden, da der mellem udbudsmyndigheden og materieselskabet vil skulle ske en betydelig koordination omkring porteføljestyringsopgaven.

Indkøb af rullende materiel har de seneste 18 år medført en gennemsnitligt årlig udgift i størrelsesorden 1,5 mia. DKK for DSB, svarende til et gennemsnitligt indkøb på ca. 30 tog/togsæt årligt. Et statsligt materielselskab vil kunne finansieres via en leasingafgift, pålagt operatørerne (som dog betales indirekte af staten via udbudskontrakten), eller også kunne selskabet finansieres mere direkte på finansloven via betydelige statslige subsidier.

Placering af stationsejerskabet og ansvaret for vedligehold og fornyelse

DSBs stationsejerskab bør i strategi 1 overvejes flyttet til konkurrenceneutral tredjepart. Etableringen af et statsligt stationselskab vil være en mulighed, ligesom placeringen af stationsejerskabet i et større statsligt logistikselskab også vil være en mulighed. Logistikselskabet skulle i så fald tillige varetage ejerskabet af materiel, billetsystemet samt eventuelt den øvrige infrastruktur – dvs. Banedanmarks nuværende opgaver, jf. herom i boks 9.

Hovedopgaverne vil i begge tilfælde bestå i, at:

- Varetage ejerskabet af stationerne
- Strategiudvikle stationer, herunder sikre kommerciel udnyttelse af stationer, hvor dette er muligt)
- Beslutte og sikre implementering af vedligehold, fornyelse og nyanlæg etc.
- Indgå udlejningskontrakter med operatørerne/udbudsmyndigheden
- Koordinere tiltag på stationerne med operatørerne og Banedanmark

Der eksisterer i dag knap 275 danske stationer, som varierer i størrelse fra ”trinbrædder” til Københavns Hovedbanegård. Der er med andre ord tale om en betydelig opgave, som i strategi 1 vil skulle løftes ud af DSB og placeres i et statsligt stationselskab. Det statslige stationselskab vil i lyset af opgavesammensætning skulle tilføres ressourcer og kompetencer inden for et bredt felt – eksempelvis juridiske, byggetekniske, kommercielle og strategiske kompetencer.

I Sverige er stationsejerskabet placeret i det statsejede aktieselskab Jernhusen, hvor ca. 50 personer er beskæftigede med porteføljestyring af selskabets 150 stationer med en egentlig stationsbygning⁴⁰. De opgaver, som Jernhusen løfter, svarer til de opgaver, som er nævnt ovenfor, jf. også boks

⁴⁰ Øvrige stationer ejes af kommuner eller private interessenter.

10. Jernhusen er etableret som en kommerciel virksomhed med indtægter fra kommerciel udvikling af stationer, udlejning af stationslokaler, stationsafgifter og frasalg af ikke rentable stationer, men virksomheden modtager også betydelig finansiering via statskassen.

Boks 10. Erfaringer med stationsejerskab i Sverige

I Sverige er stationsejerskabet placeret i Jernhusen, der er ejet af den svenske stat. Ud af i alt 120 medarbejdere i Jernhusen er ca. 50 beskæftiget med stationer⁴¹.

Selskabet fokuserer på stationsdrift, stationsudvikling, salg af stationer og udlejning. Tre forretningsenheder beskæftiger sig med stationerne: "Stationer", "Mindre stationer" og "Svenska Reseterminaler AB (SRAB)".

Forretningsenheden "Stationer" forvalter og udvikler kommercielle stationer (ca. 50 stationer), og beskæftiger ca. 40 medarbejdere, mens forretningsenheden "Mindre stationer" forsøger at sælge de mindre stationer til kommuner eller private interessenter. Seks medarbejdere arbejder i denne forretningsenhed. Den sidste forretningsenhed, "SRAB", beskæftiger sig med udlejning af ventefaciliteter på stationer, hvor operatører ønsker, at der skal være ventefaciliteter. SRAB står for udlejningen og terminalservice⁴² af i alt ventefaciliteter på 140 stationer. Ikke alle disse stationer er ejet af Jernhusen, hvorfor SRAB også administrerer lejekontrakten med ejeren af stationen⁴³. SRABs arbejde er derfor udelukkende af administrativ karakter, og forretningsenheden beskæftiger ca. fire medarbejdere.

SRAB modtager lejeindtægter samt standsningsafgifter fra operatører og andre brugere, men denne forretningsenhed må modsat de øvrige enheder i Jernhusen ikke drives på kommercielle vilkår.

Der må vurderes at være begrænsede samdriftsfordele mellem stationsejerskab og ejerskabet af materiel og billetsalgsinfrastrukturen. Dette vil tale for, at stationsejerskabet blev placeret hos Banedanmark, som dermed kunne ses som "infrastrukturforvalteren" for alt "stationrelateret" infrastruktur, mens rullende materiel og billetsalgsinfrastrukturen blev placeret i selvstændige selskaber.

Stationsdrift adskiller sig dog også på mange punkter fra drift/ejerskab af øvrig af Banedanmarks infrastruktur. Eksempelvis må vedligeholdelsesopgaven vurderes at være mindre, mens mere fokus i givet fald vil skulle placeres på kommerciel udvikling af stationerne samt indgåelse af driftskontrakter med operatøren/trafikudbyderen. For at sikre det "rigtige" kommercielle fokus på stationsudviklingen kunne noget således tale for, at stationsejerskabet blev placeret i en selvstændig organisation med hovedfokus på stationsdrift.

Stationsejerskabet og driften vil i udgangspunktet skulle finansieres via udlejning og kommerciel udnyttelse af stationerne. Denne finansiering må dog forventes at skulle suppleres med enten finanslovsfinansiering eller ved eksempelvis opkrævning af en standsningsafgift fra operatørerne. Standsningsafgiften vil kunne have en række fordele men også ulemper i form af fx potentiel suboptimeret service.

Finansiering via standsningsafgift og udlejningsindtægter er anvendt i den svenske Jernhusen-model. Placeres hovedparten af finansieringsansvaret hos operatørerne via afgifter, vil denne operatørudgift naturligvis blot aflejres i den pris, operatørerne vil kræve for at drive en given jernbanetrækning. Der kan dog være incitamentsmæssige fordele i at lade operatørerne betale for eksempel stationsafgifter. Den konkrete finansieringsmodel bør i givet fald overvejes nærmere.

⁴¹ Selskabet ejer desuden værksteder, gods- og kombiterminaler samt en række projektejendomme i de større byer, der ikke er relateret til jernbanedrift.

⁴² SRAB er også ansvarlig for rengøring, daglig drift osv. af disse stationer. Denne service er udliciteret men administreres af SRAB.

⁴³ SRAB lejer i princippet også ventefaciliteterne på de stationer, der er ejet af de øvrige forretningsenheder i Jernhusen.

Placering af ejerskabet og driftsansvaret for billetsalgsinfrastrukturen

I lighed med stationsejerskabet, kan ansvaret for billetsalgsinfrastrukturen placeres hos en ”konkurrenceneutral” tredjepart i form af enten

- 1) et billetsselskab med operatører og stat som deltagere eller
- 2) et samlet statsligt logistikselskab⁴⁴.

Fordelen ved statsligt involvering i ejerskab af billetsalgsinfrastrukturen er, at der etableres en stabil ejerkreds omkring udviklingen af systemet. Dertil sikres en høj grad af konkurrenceneutralitet.

Selve driften af systemet og systemudviklingen vil naturligvis kunne udbydes i fri konkurrence, og ansvaret herfor vil mest naturligt være placeret hos operatøren, i lighed med den nuværende organisering af Rejsekortet A/S. Det er næppe hensigtsmæssigt at staten får en dominerende rolle, idet at det kan vise sig at være begrænsende for systeminnovationen. Staten har således ikke den daglige kontakt til kunderne. Det vil i det lys være afgørende, at operatørerne i form af ejerskab og varetagelse af den daglige drift får en platform for indflydelse på udvikling af systemet.

Placeres ejerskabet af billetsalgsinfrastrukturen i en dedikeret billetsalgsorganisation (mulighed 1, jf. ovenfor), vil det formentligt kunne medføre større gennemsigtighed og fokus på opgaveløsningen sammenlignet med en situation, hvor billetsalgsinfrastrukturen indgår som et element i et større statsligt logistikselskab (mulighed 2). Således må samdriftsfordelene mellem billetsalgsinfrastrukturejerskab og ejerskab af materiel, stationer etc. også vurderes at være begrænset, jf. også nærmere i boks 8 i begyndelsen af dette afsnit. Et operatøret selskab anvendes i Sverige, jf. boks 11 nedenfor om Samtrafiken.

Billetsalget vil naturligt kunne finansieres via en brugerbetaling pr. transaktion i systemet. At lade operatørerne finansiere systemet vil på den ene side kunne medvirke til at modificere operatørernes krav til systemet, sammenlignet med en ren finanslovsfinansiering. På den anden side vil det kunne medvirke til, at operatørerne berettiget vil kunne stille krav til statens drift og udvikling af systemet.

Boks 11. Organisering af billetsalgsinfrastrukturen i Sverige

Den svenske Samtrafiken ejer og forvalter en række platforme, styresystemer og produkter (herunder Riksdata-basen), der udgør de infrastrukturelle elementer til blandt andet billetsalg og rejseplanlægning.

Samtrafiken ejes i fællesskab af 30 svenske trafikforetagender – herunder regionale transportmyndigheder, togoperatører og busselskaber. SJ ejere ca. 40 % af selskabet, hvilket sammen med involveringen af de regionale transportmyndigheder (32 % af ejerskabet) sikrer en stabil ejerkreds omkring billetsalgsinfrastrukturen.

Riksdata-basen er en fælles database, der lagrer data fra alle trafikudbydere (tids- og prisinformation). Data fra Riksdata-basen bruges til online rejseplanlæggere, togoperatørernes booking systemer, trykte tidstabeller etc. Herudover administrerer Samtrafiken et styresystem, der indsamler og bearbejder data til Riksdata-basen samt rejseplanlæggeren, ResRobot.

Udvikling og forvaltning af platforme, styresystemer og produkter udføres både af eget personale (projektledere og systemudviklere) samt af eksterne konsulenter. Ud af i alt 21 medarbejdere i Samtrafiken arbejder tre med systemudvikling af

⁴⁴ Alternativer til statslig involvering i billetsalgsinfrastrukturen er et operatør- eller et tredjepartsejet billetsselskab, men givet en situation med mange mindre udbud og forventning om skiftende operatørkredse og operatørstørrelser, vurderes det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at etablere en ejerkreds omkring udvikling af en billetsalgsinfrastruktur, bestående af skiftende operatører. Placering af billetinfrastrukturejerskabet hos tredjepart vurderes heller ikke relevant, da der i givet fald vil være tale om etablering af et privat monopol med dertil hørende ulemper.

Riksdatabasen og ResRobot⁴⁵ (hvoraf 1½ er eksternt), mens fem til seks medarbejdere arbejder med indsamling og integration af data. Samtrafikken fungerer også som interesseorganisation for de involverede trafikforetagender. Her samt i administration i øvrigt er de resterende medarbejdere i Samtrafikken placeret.

De øvrige infrastrukturelle elementer (bookingsystemet og afregningsaktivitet) ejes/varetages ikke af Samtrafikken, men er i stedet en opgave, der på nuværende tidspunkt varetages af operatørerne (SJ og Tågkompaniet). Ressourcer til forvaltning og udvikling af bookingsystem og afregningsfunktionalitet indgår således ikke i ovenstående personaleopgørelse. Det bemærkes endvidere, at Samtrafikens arbejde involverer både bus, tog, færge og flytrafik, hvorfor indsamlingen og integreringen af data er forholdsvis kompleks, sammenlignet med et samarbejde, der alene ville involvere togoperatører. Dette skyldes, at de forskellige trafikformer har hver sit dataformat for indberetning af tidstabeller, prisstrukturer mm.

Placering af ansvaret for DSBs kontraktforhandlinger og -opfølgning

I en situation med fuld konkurrence (dvs. udbud af alle strækninger) og placering af stationsejerskab mm. uden for DSB regi, vil den nuværende DSB-kontrakt falde bort, og DSB må på lige fod med alle andre operatører byde på udbudte strækninger. Som følge heraf vil den departementale opgave med kontraktudarbejdelse og kontraktopfølgning også falde bort og overgå til den almindelige udbudsstyring via Trafikstyrelsen.

Sektormarkedsføringen

Med op til 12 forskellige operatører på jernbanemarkedet er det ikke givet, at den generelle markedsføring af sektoren, vil blive varetaget på hensigtsmæssig vis, jf. herom tidligere. Viser dette sig at være tilfældet, kan det naturligt overvejes, at centralisere den fælles markedsføringsopgave ved fx at lade Transportministeriet (eventuelt via Trafikstyrelsen) spille en mere aktiv rolle i forhold til markedsføringen.

Finansieringen vil naturligt skulle finde sted via Finansloven, mens alternativet kunne være finansiering via operatørerne på baggrund af operatørernes andel af passagertrafikken. At placere omkostningen på operatørerne vil imidlertid aflejres direkte i operatørens tilbud og i sidste ende blive placeret i staten, hvilket sammen med den mere direkte mulighed for politisk fastsættelse af markedsniveaue kan tale for, at placere opgaven i statsligt regi.

7.8.2 Håndtering af øvrige opgaver, der påvirkes af udbudsstrategien

Nedenstående figur illustrerer, hvorledes de øvrigt påvirkede opgaver kan overvejes håndteret i alle udbudsstrategierne, jf. nedenstående figur.

⁴⁵ ResRobot er udviklet af EDS, der varetager generelle opdateringer af platformen og styresystemet, mens Samtrafikken varetager den udvikling, der er specielt for ResRobot.

For øvrige påvirkede opgaver vurderes løsningsmodellen at være sammenfaldende for alle udbudsstrategier

	Nuværende organisering	Strategi 1 – 4:
Konkurrencetilsyn	Transportministeriets departement	Konkurrencestyrelsen/ Jernbaneklagenævnet
Udbud og opfølgning på udbudskontrakter	Trafikstyrelsen	Trafikstyrelsen
Trafikstyring (S-tog)	Banedanmark	Operatør
Udarbejdelse af køreplan (S-tog)	DSB/Banedanmark	
Uddannelse af trafikstyringsmedarbejdere	Banedanmark	Banedanmark
Drift af perroner	Banedanmark	Operatør
Drift af stationer	DSB/operatør	
Telefon salg	DSB	Operatør
Web salg		

Konkurrencetilsynsopgaven

I en strategi med fuldt udbud vil konkurrencetilsynsopgaven i stigende grad komme i fokus, hvorfor den nuværende placering af opgaven kan overvejes. Nedenfor skitseres alene overvejelser om en ny organisering – egentlig stillingtagen ligger uden for analysen.

Alternative placeringsmuligheder kunne være i Konkurrencestyrelsen eller i Jernbaneklagenævnet.

Flytning af opgaven til Konkurrencestyrelsen vil ligge i forlængelse af styrelsens øvrige konkurrenceretlige opgaver, men dog medføre etableringen af endnu en aktør i jernbanesektoren (og dermed en yderligere atomisering). Konkurrencestyrelsen vil ved en overtagelse af opgaven skulle tilføres en vis jernbanefaglig viden, men dog ikke direkte teknisk viden om jernbanen, jf. også herom nedenfor under kompetenceafsnittet.

Flytning af opgaven til Jernbaneklagenævnet kunne være et alternativ til Konkurrencestyrelsen. Jernbaneklagenævnet er imidlertid i dag et meget lille nævn, der består af fire beskikkede medlemmer samt sekretariatsbetjening i Energistyrelsen. Nævnet har kun haft to klagesager siden 1998, og vil skulle opbygge en ny organisation samt tilføres betydelige kompetencer ved overtagelse af konkurrencetilsynsopgaven.

Udbud- og opfølgning på udbudskontrakter

Udbuds- og opfølgingsopgaven løses hensigtsmæssigt i Trafikstyrelsen, men opgaveløsning kommer under et væsentligt pres i strategi 1 som følge af stigningen i opgavens omfang. Det vil derfor være nødvendigt at tilføre Trafikstyrelsen ressourcer, svarende til opgavens omfang.

Særligt hvis der bliver tale om udbud på bruttokontrakter vil der skulle kigges nærmere på Trafikstyrelsens ressourcer og kompetencer, da bruttokontrakter vil kræve langt mere involvering fra udbudsmyndighedens side i selve driftsafviklingen.

Trafikstyring samt udarbejdelse af køreplaner på S-banen

Trafikstyring og udarbejdelse af køreplaner på S-banen bør, uafhængigt af valgt markedsstrategi, flyttes fra Banedanmark til operatøren. Fordelen ved at placere disse opgaver hos operatøren er blandt andet, at operatøren i højere grad får kontrol over egne ”produktionsmidler”, og dermed i

mindre grad bliver afhængig af tredjepart, som ikke har det direkte kundevendte incitament i driften.

Uddannelse af trafikstyringsmedarbejdere

Trafikstyringsuddannelsen til både S-banen og fjernbanen foregår i dag i Banedanmark. Ved udbud af S-banen (inklusive trafikstyringen) vil det i princippet kunne overvejes, om den vindende operatør selv skal forestå uddannelsen af trafikstyringsmedarbejdere. Det er dog vurderingen, at uddannelsen bør fastholdes i regi af Banedanmark for at skabe stordriftsfordele, og for at sikre en fleksibel uddannelse.

Der vil skulle indgås en uddannelsesaftale mellem fx den vindende operatør/udbudsmyndigheden og Banedanmark om uddannelsens omfang og indhold.

Driften af perroner

Ved drift af perroner forstås som tidligere nævnt rengøring og lettere vedligehold. På både S-banen samt fjern- og regionaltogetsstationer vurderes denne opgave mest hensigtsmæssigt placeret hos operatøren med ansvaret for stationsdriften i øvrigt. Det er således operatøren, der har det direkte kundevendte incitament, og det er operatøren, der kan opnå stordriftsfordelene som følge af, at operatøren allerede i dag er til stede på stationerne via stationsdriftsrollen.

På den anden side har Banedanmark ikke nævneværdige stordriftsfordele ved at fastholde perrondriften, om end det er væsentligt, at ejerskabet af perroner ikke udskilles fra Banedanmark (og dermed ejerskabet af den øvrige infrastruktur), jf. også herom tidligere.

Stationsdriften

Med stationsejerskabet og ansvaret for fornyelse og vedligehold placeret hos Banedanmark, i et statsligt stationsselskab eller i et større logistik-selskab, vil det være hensigtsmæssigt, at de enkelte operatører på egne stationer beholder driftsansvaret. På fællesstationer bør det i udgangspunktet være den dominerende aktør, der overlades driftsansvaret i en given udbudsperiode. Denne operatør får således også ansvaret for varetagelse af et ikke-diskriminerende fællesbilletsalg, men i princippet bør der åbnes for, at den enkelte operatør selv kan etablere billetsalg, hvis de fysiske rammer tillader det – og den mindre operatør selv ønsker det.

På de helt store fællesstationer kan stationsdriften (eventuelt eksklusiv billetsalg) udliciteres til tredjepart på langsigtede kontrakter med henblik på at fremme den kommercielle værdi af stationerne. Beslutning om tredjepartsdrift eller operatørdrift vil skulle foretages af stationsejeren (i eventuel dialog med trafikudbyderen) på baggrund af en vurdering af blandt andet stationens kommercielle muligheder.

I en situation med øget konkurrence mellem operatørerne vurderes det uhensigtsmæssigt, at DSB driver telefon- og web-salg (den kundevendte information). De enkelte operatører bør etablere egne kundevendte systemer, mens der bør linkes op til en "neutralt" drevet database.

7.9 Overgangsordning og implementeringsplan

Faktorernes orden i implementeringen er ikke ligegyldig. Udbud af samtlige jernbanestrækninger kræver eksempelvis, at en række organisatoriske ændringer først er gennemført. Der skal således sikres bedst mulig styring af udbudene samt størst mulig grad af konkurrenceneutralitet – eksem-

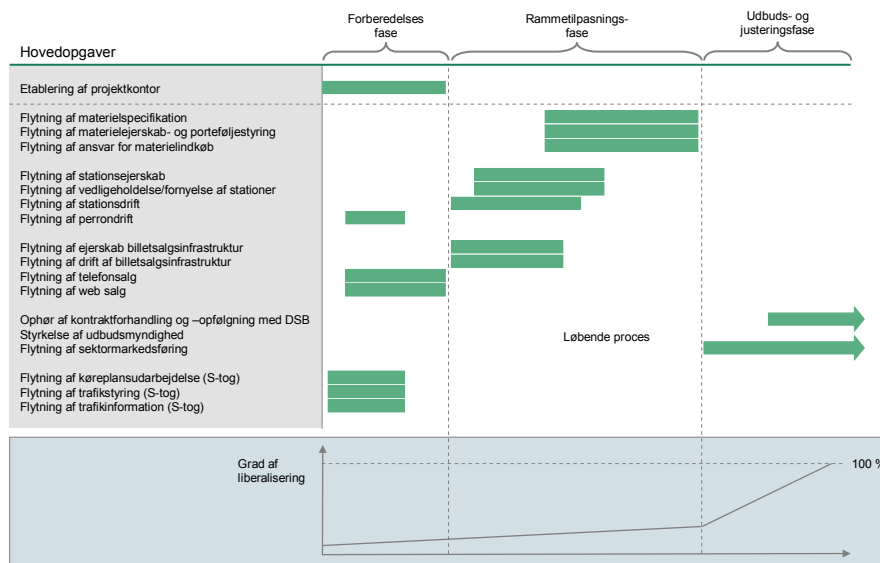
pelvis bør ejerskabet af stationer og materiel være placeret ved konkurrenceneutral tredjepart før det fulde udbud gennemføres.

Formentligt ville enkelte yderligere udbud (udover de nuværende udbud af Midt- og Vestjylland samt Kystbanen) kunne gennemføres uden yderligere organisatoriske ændringer, men omfanget af udbud bør dog begrænses, indtil rammerne herfor er på plads.

En overordnet implementeringsplan kunne tænkes opdelt i tre faser:

- *Fase I – Forberedelse:* Etablering af et "Projektkontor" (inklusiv styregruppe) til monitoring, implementering samt sikring af fremdrift i strategiprocesen. Dernæst gennemførelse af en række mindre risikofyldte ændringer, som også medvirker til at optimere den nuværende markedsmode
- *Fase II – Rammetilpasning:* Gennemførelse af større organisatoriske ændringer, som sikrer de organisatoriske rammer for gennemførelsen af en effektiv udbudsproces (flytning af stationsejerskab etc.)
- *Fase III – Udbud og justering:* Acceleration af tempoet i udbudsprocessen samt foretagelse af justering af rammer hvor nødvendig

Strategi 1: Overordnet implementeringsplan



Forberedelsesfasen indeholder to hovedelementer: Etablering af projektkontor samt gennemførelsen af en række mindre organisatoriske justeringer.

Implementeringsprocessen vil kræve betydelig ledelsesmæssig styring og fokus. Processen kan derfor med fordel planlægges med etablering af en overordnet styregruppe (på ledelsesniveau) samt et projektkontor, som vil have til formål at udarbejde detaljerede implementeringsplaner, nedbrudt på enkelt initiativer, samt fastlægge milepæle for de enkelte initiativer (i samarbejde med dedikerede initiativ ejere). Projektkontoret vil på måneds- eller kvartalsbasis skulle udarbejde statusrapporter og beslutningsoplæg til styregruppen.

Forberedelsesfasen indeholder endvidere en række mindre opgavejusteringer. Disse justeringer, som medvirker til at optimere sektoren, givet den eksisterende markedsmodel, og kan gennemføres uden væsentlig risiko. Der kan være tale om en flytning af det fulde ansvar for trafikstyring, trafikinformation og udarbejdelsen af køreplaner på S-banen samt flytning af ansvaret for perrondriften, telefonsalget og web-salget til de enkelte operatører. Disse opgaveflytninger er ikke direkte forudsætninger for øget konkurrence i sektoren, men justeringen vil – som nævnt – kunne ske relativt enkelt og antallet af u hensigtsmæssige fremtidige grænseflader vil blive reduceret.

I rammetilpasningsfasen forberedes, påbegyndes og gennemføres flytning af de væsentligste infrastrukturelementer. En grundigere analyse af alle infrastrukturelementers omfang, placeringer etc. vil indledningsvis skulle gennemføres (vedligeholdelsesfaciliteter, værksteder etc.).

Det vil være afgørende, at stationsejerskabet og ejerskabet af billetsalgsinfrastrukturen er flyttet samt at Trafikstyrelsen har fået tilført de tilstrækkelige kompetencer og ressourcer, før en væsentlig del af markedet udbydes. Dette sikrer en mere smidig og hensigtsmæssig udbudsproces.

I udbuds- og justeringsfasen vil det endvidere skulle vurderes, om operatørerne i tilstrækkelig omfang varetager sektormarkedsføringen, eller om en sådan opgave burde placeres hos fx Trafikstyrelsen.

8 STRATEGI 2 ("3-PAKKEN"): FULDT UDBUD AF ALLE JERNBANESTRÆKNINGER I FÅ STORE PAKKER

I strategi 2 bringes hele jernbanenettet i udbud i tre store pakker. Der opereres med tre varianter i denne strategi.

Fordelen ved strategi 2 med få pakker er, at operatørerne får en skalafordel både på driften og ved indkøb af rullende materiel, hvilket kan føre til en lavere kontraktbetaling for staten. Det er også mindre omkostningsfyldt for staten at udbyde få store pakker end mange små, da der skal føres tilsyn med færre udbud. Endvidere gør de få store pakker det lettere at minimere et netværkstab ved udbud, da strækninger med materieludveksling kan holdes sammen.

Der er opstillet tre varianter af denne strategi. Forskellen mellem de tre varianter er knyttet til opdelingen i strækningspakker.

- Variant 2a har en opdelt regional og fjerntrafik, hvilket medfører netværkstab
- Variant 2b har integreret disse to trafiktyper, hvilket minimerer netværkstabet
- Variant 2c, som er en variation af 2b, som dog har syv strækningspakker, og dermed lavere markedsrisiko (men også lavere økonomisk nettopotentiale)

Alle tre varianter i strategi 2 er baseret på fuldt udbud som i strategi 1. Derimod er der færre pakker end i strategi 1, og der regnes i strategi 2 med privat indkøb og statsejet rullende materiel (i modsætning til strategi 1, hvor det er et statsligt materielselskab).

Variant 2a inkluderer tab af netværksfordele i lighed med strategi 1, mens variant 2b har til formål at vise effekten af at optimere en 3-pakkemodel ved at minimere tab af netværksfordele. Ved at holde fjerntrafikken sammen med regionale hovedbaner undgås tab af netværksfordele på det rullende materiel. Strategi 2c er som nævnt en variant af strategi 2b, men med syv pakker.

Strategi 2a realiserer derfor også ca. 530 mio. DKK, 2b ca. 650 mio. DKK, samt 2c ca. 600 mio. DKK ud af benchmark-potentialet på 800–900 mio. DKK.

Af ikke-quantificerbare forhold bør i en afvejning af de tre strategier også indgå, at strategi 2b og 2c i modsætning til strategi 2a vil nødvendiggøre en vis paralleldriften på fjerntrafikken med deraf følgende krav til markedsregulering – særligt af takst, se nærmere i kapitel 5.2. Dertil kommer, at den primære årsag til, at strategi 2a har et lavere potentiale end strategi 2b, som nævnt er nødvendigheden af ekstra rullende materiel. Dette har naturligvis også et positivt spejlbillede deri, at det totale system vil blive mindre sårbart over for midlertidige materielnedbrud.

Vurderingen er, at de organisatoriske konsekvenser er ens for de tre varianter. Disse konsekvenser behandles derfor ikke separat.

8.1 Strategi 2a: 3-pakke med adskillelse af fjern og regionaltrafik

8.1.1 Strækningspakker

Som nævnt ovenfor opdeles markedet i strategi 2a i tre store pakker: S-tog, fjerntrafikken og regionaltrafikken. Markedet opdeles således ikke geografisk som i strategi 1 men i stedet efter tog-system, hvilket er et naturligt alternativ til geografisk opdeling.

I forhold til kriterierne for strækningspakker, beskrevet i afsnit 7.1, er kriteriet om materielsammenhæng ikke fuldt opfyldt, da fjern- og regionaltrafikken er adskilt.

Strategien vil derimod, i modsætning til strategi 1, *ikke* have samme tendens til at medføre mindre intrapassagerflow og flere omstigninger grundet store udbudspakker. Udbudspakkerne er meget større end i strategi 1, og vil derfor alle have betydelig operationel skala, og der vil ligeledes være adgang til nødvendige faciliteter.

8.1.2 Kontraktformen

I strategi 2a bør kontraktformen i lighed med strategi 1 være en nettokontrakt, da ingen af de tre store pakker har en høj grad af passagerusikkerhed. Endvidere er en nettokontrakt lettere at administrere for myndigheden.

Kontraktbetalingen bør desuden være en fast betaling. Det sidste skyldes, at det vil være vanskeligt at administrere en mere fintmasket variabel kontraktbetaling, da det fornødne datagrundlag (rejsemønstre på tværs af dagen og tilhørende omkostninger) vanskeligt kan operationaliseres og nyttiggøres i praksis. For en nærmere diskussion af variabelt tilskud, se afsnit 5.1.2.

De omtalte argumenter for en bruttokontrakt i afsnit 7.2, dvs. diversifikation og centralisering, er ikke vurderet relevant i et marked med tre store udbud. Pludselig opstået nødvendigt anlægsarbejde eller lignende, der forstyrrer en enkelt strækning, har således procentvis mindre betydning for passagergrundlaget givet pakkernes størrelse. Endvidere er der med op til tre operatører ikke samme koordineringsudfordring omkring for eksempel billeshåndteringen.

8.1.3 S-togsinfrastrukturen

Det er vurderingen, at ejerskabet af S-togsinfrastrukturen bør forblive hos Banedanmark ved yderligere konkurrenceudsættelse som tilfældet i strategi 2a, hvor S-tog bringes i udbud. For uddybende kommentarer henvises til afsnit 7.3.

8.1.4 Stationer

I strategi 2 med fuldt udbud i få store pakker vil *stationsejerskabet med fordel kunne placeres i et statsligt regi, da der derved sikres kontinuitet i forhold til ejerskabet af stationerne ved operatørskift*. Dertil kommer, at der med statsligt ejerskab sikres en mere smidig overdragelse af stationerne ved operatørskift.

Konklusionen for strategi 2a er således, at da DSB ikke længere nødvendigvis er den dominerende aktør, bør driften af ubetjente og små betjente stationer være hos den pågældende operatør. For fælles stationer placeres driftsansvaret hos den største af de tre operatører, mens megastationer bør drives af en tredjepart for at sikre kontinuitet, og da disse er økonomisk rentable⁴⁶ (alternativt skal de drives af den dominerende operatør på strækningen). For uddybende kommentarer henvises til afsnit 7.4.

8.1.5 Placering af indkøbsansvar og ejerskab af rullende materiel

I lighed med strategi 1 bør staten forestå kravspecifikationen og porteføljestyringen i strategi 2. Ligeledes af samme grund som nævnt i kapitel 7.5 om rullende materiel vil det være optimalt med et statsligt ejerskab af det rullende materiel. Det skyldes statens finansieringsfordel, og hænger i øvrigt godt sammen med statens porteføljestyringsopgave.

Som nævnt i kapitel 7.5 om det rullende materiel er tre hensyn afgørende for, hvem der bør indkøbe materiellet.:

1. Hvem har som udgangspunkt de bedste kvalifikationer til at forestå et indkøb?
2. Hvordan sikres størst mulig volumen i det enkelte materielindkøb?
3. Hvordan undgås juridiske gnidninger mest hensigtsmæssigt?

Til forskel fra strategi 1 er det BCGs vurdering, at disse hensyn i strategi 2 fører til, at operatørerne bør foretage indkøbet:

- I lighed med strategi 1 er det vurderingen, at operatørerne som udgangspunkt har de bedste indkøbskompetencer. Til forskel fra strategi 1 er der i strategi 2 imidlertid mindre grund til bekymring om, hvorvidt små operatører måtte komme ind på markedet, idet de udbudte pakker er større. Bekymringen er dog ikke helt elimineret
- Den afgørende forskel er derimod, at pakkerne i strategi 2 er skåret sådan, at det er muligt at opnå volumen i det enkelte indkøb
- En placering af indkøbsansvaret hos operatørerne minimerer også risikoen for juridiske gnidninger i forbindelse med mangler og forsinkelser, jf. nærmere herom i afsnit 7.5 om materiellet

Den praktiske håndtering af materielindkøbet bør håndteres sådan, at Trafikstyrelsen fastsætter specifikationen for materiellet i forbindelse med det enkelte udbud.

Operatørerne må herefter byde ind med et forslag til rullende materiel. Derved opnås konkurrence omkring materiellet som en tillægsgevinst.

Det er klart, at hensynet til at holde perioden for udbudsrundens afslutning til operatørovergang forholdsvis kort betyder, at den vindende operatør ikke vil kunne være klar med nyt materiel fra kontraktens start. Denne må derfor i de fleste tilfælde starte op med eksisterende materiel, sådan at det nye materiel typisk vil blive indsat et par år inde i kontraktperioden.

⁴⁶ Det skal dog sikres i kontrakten, at tredjeparten skal opfylde visse krav, der sikrer fokus på stationsdrift, således at stationsdriften ikke negligeres på bekostning af kiosksalg.

Det er dog væsentligt, at det nye materiel indsættes i den første halvdel af kontraktperioden af hensyn til minimering af de førnævnte juridiske gnidninger. Operatøren skal altså selv have ansvaret for at "luge ud" i eventuelle børnesygdomme i det indkøbte materiel, inden det eventuelt overgår til næste operatør i forbindelse med en ny udbudsrunde.

8.1.6 Salg og billethåndtering

Sammenfattende anbefales det, at passagerrelateret salg følger operatøren med pligt til krydssalg af billetter fra andre operatører, således at netværksfordelene ved det samlede jernbanenet oprettholdes. Infrastrukturelle opgaver, herunder afregningsfaciliteter, bør derimod ejes og drives i fællesskab med nogen grad af statslig involvering. Dette gælder generelt ved udbudsstrategierne. For uddybende kommentarer, se afsnit 7.6.

Infrastrukturelle elementer skal udskilles fra DSB, ligesom der skal sikres lige adgang for operatører til Rejsekortfunktionaliteten. De konkrete opgaver, som skal håndteres fælles er:

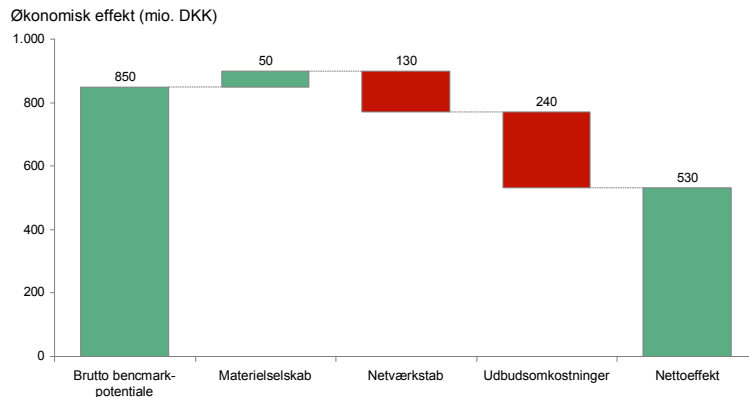
- Det fremtidige Rejsekort, da det understøtter en langt mere nøjagtig afregning sammenlignet med i dag
- Booking faciliteter mv. i det nuværende DSB-system
- Rejseplanlægning og informationssøgningen fra Rejseplan

Til forskel fra strategi 1 kan driften og ejerskabet af infrastrukturelle systemer overvejes placeret hos operatørerne selv – dog stadig med en vis statslig styring. Der er et forholdsvist beskedent antal aktører (maksimalt tre), som forventes at kunne træffe beslutninger om fælles udvikling af systemet. En væsentlig problemstilling kan dog vise sig at være, at de enkelte operatører ikke vil foretage store nyinvesteringer i billetsalgsinfrastrukturen, hvis de ikke er garanteret en lang tidshorisont som operatør på jernbanen. Dette vil således kunne tale for, at staten fortsat skulle spille en rolle i ejerskabskonstruktionen, eventuelt sådan at udbudskontrakterne blev brugt aktivt til at fremme udviklingsformål i forhold til billetsalgsinfrastrukturen.

8.1.7 Strategi 2a: Potentiale-risikoafvejning

Strategi 2a vurderes i lighed i strategi 1 ud fra det økonomiske potentiale og den associerede risiko. Nedenstående figur sammenfatter den økonomiske effekt af strategi 2a ("3-pakken"), og nettoeffekten er opgjort til ca. 600 mio. DKK ved udbud af hele den danske jernbane i tre pakker med adskillelse af fjern- og regionaltrafikken.

Strategi 2a: Den økonomiske effekt er ca. 530 mio. DKK



Kilde: BSL benchmarkanalyse; BCG analyse

Det estimerede bruttobenchmarkpotentiale på ca. 850 mio. DKK er uændret i forhold til strategi 1, da det er betinget af hvor meget der udbydes, og ikke hvordan det udbydes.

Den anden økonomiske komponent er placering af ejerskab og indkøbsansvar af materiellet. I denne strategi arbejdes med tre pakker og, som nævnt, derfor privat indkøb, men statsejet materiel. Denne model drager således fordel af både den private operatørs indkøbsfordel og statens finansieringsfordel. Endvidere er der ikke nogen driftsomkostning til et statsligt materielselskab, og omkostningen for operatørerne ventes at være marginal, da en større operatør i forvejen vil have en indkøbsafdeling. Nettoeffekten forventes at være en årlig gevinst på ca. 50 mio. DKK i forhold til dagens situation.

Den tredje økonomiske komponent er *netværkseffekten*. Resultatet her er det samme som for strategi 1, da regional- og fjerntrafikken adskilles, og derfor skal der erhverves 28 ekstra togsæt. Den årlige meromkostning er således stadig ca. 130 mio. DKK.

Den fjerde komponent vedrører *udbudsomkostninger*. Denne strategi vil have lavere udbudsomkostninger end strategi 1, da markedet kun opdeles i tre pakker. Udbudsomkostningerne er opgjort som en årlig omkostning på ca. 240 mio. DKK (engangsudgifter er omregnet til annuitet)

Nettopotentialet på ca. 530 mio. DKK skal opvejes imod risikoen ved strategien. Generelt vil risikoen ved strategien 2a være høj.

- *Implementeringsrisiko (risikoen for overgangsfejl)*: Implementeringen er på den ene side lettere end i strategi 1, da materielindkøb og billetsystemudvikling kan overlades operatørerne. På den anden side er konsekvenser af eventuelle fejl forholdsvis markante, da der sker udbud i store pakker, dvs. der er i højere grad tale om en "big-bang-implementering"

- *Genopretningsrisiko (omkostninger ved operatørkollaps)*: Da hele jernbanen udbydes, vil der være en ganske betydelig genopretningsrisiko. Dog vil denne risikoparameter være lavere end ved strategi 1, da der nu fortsat vil være store dominerende aktører, der kan overtage jernbanen, hvis noget går galt
- *Passagerrisiko (risiko for serviceforringelse)*: Passagerrisikoen vil være lavere end i strategi 1, da markedet opdeles i få store pakker; dvs. der kommer ikke lige så mange nye aktører ind i den danske jernbane, og det mindsker sandsynligheden for mange omstigninger, da der kun er få operatører, som skal samarbejde
- *Markedsrisiko (risikoen for ikke at kunne holde gang i markedet)*: Risikoen for ikke at kunne holde markedet i gang, dvs. bevare den eksterne interesse, er højere i strategi 2 end i strategi 1, da markedet nu kun udbydes i tre pakker, hvilket betyder, at der ikke er den samme løbende udbudsproces som i strategi 1 med 12 pakker. Forskellen er dog ikke nødvendigvis stor, da internationale operatører kan tænkes at betragte hele Skandinavien som ét samlet marked. I afsnit 7.3 beskrives en alternativ model, hvor markedsrisikoen mindskes

En del af disse risikofaktorer kan i lighed med strategi 1 mindskes ved at skabe så meget klarhed som muligt i kontrakten omkring den ønskede trafikydelse samt ved at udbyde markedet løbende, så myndigheden ikke skal styre for mange store udbud på en gang. Endvidere kan man åbne for muligheden for løbende at kunne tilpasse den ønskede trafikydelse.

8.2 Strategi 2b: 3-pakken uden adskillelse af fjern- og regionaltrafikken

I strategi 2b sker udbuddet ligesom i 2a i tre pakker, men de skæres anderledes end i strategi 2a for at minimere netværkstabet på det rullende materiel. Med undtagelse af hvordan markedet er skåret, er de to strategier ens, og der henvises derfor til strategi 2a for en uddybning af disse.

- Pakke 1 er fjerntrafikken *sammen med* regionale hovedbaner (inklusive Kystbanen),
- Pakke 2 er sidebaner⁴⁷ (og genudbud af Midt- og Vestjylland)
- Pakke 3 er S-tog.

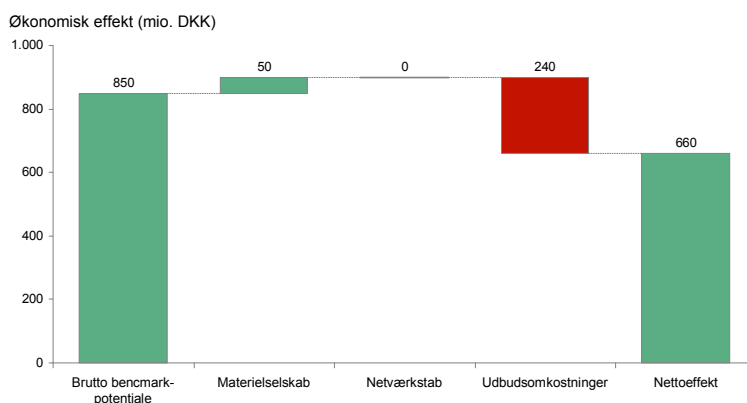
Markedet er opdelt ud fra et ønske om at minimere tab af netværksfordele. Ved at binde fjerntrafikken sammen med regionale hovedbaner kan der fortsat ske en udveksling af materiel mellem regional- og fjerntrafikken.

I forhold til kriterierne for strækningsspakker, beskrevet i kapitel 7.1, er kriteriet om materiel sammenhæng fuldt opfyldt i strategi 2b i modsætning til 2a, da fjern- og regionaltrafikken ikke adskilles, hvilket giver en økonomisk gevinst i form af fravær af netværkstab. Strategien vil, i lighed med strategi 2a, *ikke* have samme tendens til at medføre mindre intrapassagerflow som strategi 1 og dermed ikke føre til flere omstigninger grundet store udbudspakker. Udbudspakkerne er betydelig større end i strategi 1, og vil derfor alle have betydelig operationel skala, og der vil være adgang til nødvendige faciliteter.

⁴⁷ Sidebaner betegnes som strækninger, hvor der ikke køres med fjernmateriel. Udover Midt- og Vestjylland er disse Grenåbanen, Svendborgbanen og Lille Syd. Resten betegnes som hovedbaner.

Nedenstående figur sammenfatter den økonomiske effekt af strategi 2b, og nettoeffekten er opgjort til ca. 660 mio. DKK ved udbud af hele den danske jernbane i en ”optimeret 3-pakke”.

Strategi 2b: Den økonomiske effekt er ca. 660 mio. DKK



Kilde: BSL benchmarkanalyse; BCG analyse

Det estimerede bruttobenchmarkpotentiale på ca. 850 mio. DKK er uændret i forhold til strategi 1, da der stadig udbydes 100 % af markedet.

Den anden økonomiske komponent er *placering af ejerskab og indkøbsansvar* af materiellet. Ingen ændring i forhold til strategi 2. Nettoeffekten er fortsat en årlig gevinst på ca. 50 mio. DKK.

Den tredje økonomiske komponent er *netværkseffekten*. Ca. 15 % af regionaltrafikken køres med fjernmateriel for på den måde at optimere materieludnyttelsen. Grunden til, at materieludnyttelsen kan optimeres ved at køre på tværs af togsystemerne, er, at regionaltrafikken har en ”spidsbelastning” på et tidligere tidspunkt end fjerntrafikken, nemlig typisk inden kl. 8, mens fjerntrafikken har ”spidsbelastning” efter dette tidspunkt. Ved at holde regionale hovedbaner sammen med fjerntrafikken kan der fortsat ske en materieludveksling, hvorfor der ikke er behov for at erhverve yderligere togsæt. Der er således ikke noget netværkstøb. Dette er illustreret i afsnit 7.1.

Den fjerde komponent vedrører *udbudsomkostninger*. Denne strategi vil have lavere udbudsomkostninger end strategi 1. Årlige udbudsomkostningerne er opgjort til ca. 240 mio. DKK (engangsudgifter er omregnet til annuitet).

Som for de øvrige strategier skal nettopotentialet på ca. 730 mio. DKK opvejes i mod risikoen ved strategien. Risikofaktorer ved strategi 2b vil være de samme som ved strategi 2a, da der ikke ændres på udbudsgraden og antallet af pakker, selvom sidebaner eventuelt kan udbydes individuelt, er de alle små med en lav risiko.

8.3 Strategi 2c med lavere markedsrisiko og syv pakker

Den væsentligste ulempe ved strategi 2 med kun tre udbudspakker er, at det er sværere at bevare den eksterne interesse for markedet, dvs. markedsrisikoen er betydelig. Man kan derfor overveje at bryde markedet yderligere op uden dog at havne i strategi 1 med 12 pakker, hvor netværkstabilitet er uundgåeligt. Formålet herved skal være at *mindske markedsrisikoen* i strategi 2 – uden at få et netværkstabilitet – og dermed øge og fastholde den eksterne interesse for det danske togmarked. En sidegevinst er en lidt lavere implementeringsrisiko, sammenlignet med strategi 2a og 2b, da markedet nu udbydes i flere pakker, der derved bliver mindre (en mere inkrementiel udbudsproces). Prisen for denne løsning er flere udbudsomkostninger.

I strategi 3 beskrives en model med syv pakker, hvor netværkstabilitet stadig undgås⁴⁸. De mulige syv pakker i stedet for de anførte tre pakker i strategi 2b er følgende:

- IC til Nordjylland samt Sydbanen
- IC til Sydjylland samt Kystbanen
- Lyntog
- Regionaltrafikken Jylland
- Regionaltrafikken Sjælland
- Regionaltrafikken Fyn
- S-tog

Disse syv pakker anvendes i strategi 3 som grundlag for en intensiveret styringsmodel for DSB, og der henvises til kapitel 9 for en uddybning. Grundet de højere udbudsomkostninger forbundet med syv i stedet for tre udbud, falder nettopotentialet i forhold til strategi 2b.

Hertil kommer, at syv pakker (og potentielt syv forskellige operatører) gør det mindre klart, om der skal være privat indkøb af rullende materiel. Med syv pakker vil en række af strækningerne indeholde for eksempel IC-materiel, hvorfor et statsligt samlet indkøb af materiel skal overvejes.

For strategi 2c med syv pakker falder potentialet til ca. 600 mio. DKK fra 660 mio. DKK med tre pakker i den mest optimerede udgave i form af strategi 2b. Man får således et lavere potentiale, men også en lidt lavere markedsrisiko.

Det skal dog nævnes, at selv i en model med kun tre udbud kan det tænkes, at den eksterne interesse fortsat er høj. Dette skyldes for det første, at pakkerne er meget store, og dermed attraktive i sig selv. Derudover er det sandsynligt, at store internationale operatører ser på Skandinavien som et marked (da dette marked kan serviceres fra et hovedkontor), og dermed både kigger på udbud i Danmark og i de andre nordiske lande. Herved bliver udbuddene hyppigere end ved blot at betragte Danmark isoleret set.

⁴⁸ Der henvises til note 5 ovenfor. Opdelingen er valgt på baggrund af en analyse af de nuværende omløbsplaner for DSBs rullende materiel samt klassificeringen af strækninger som henholdsvis el- og dieseldrevne. Konklusionen på disse analyser er, at der vil kunne skæres de nævnte 7 strækninger uden nævneværdigt netværkstabilitet. Dette vil kræve en række mindre justeringer i den nuværende køreplan og omløbsplan.

8.4 Organisatoriske konsekvenser

I forhold til de strategifhængige konsekvenser, vil strategi 2 nødvendig- og muliggøre en række afvigelser fra de organisatoriske konsekvenser, beskrevet i strategi 1, jf. afsnit 7.8.1. Særligt på fire områder gør dette sig gældende:

- Placering af materielejerskab og porteføljestyringen
- Placering af ansvaret for materielindkøbet
- Placering af ansvaret for materiel-specifikationen
- Placering af ejerskabet og driftsansvaret for billetsalgsinfrastrukturen

Øvrige strategifhængige opgaver omfatter ejerskab af stationer og ansvar for drift og fornyelse heraf samt ejerskab af DSB, kontraktforhandling og -opfølgning med DSB samt den generelle markedsføring. For disse opgaver vurderes det, at de organisatoriske konsekvenser for strategi 2 er identiske med strategi 1. Det vil sige at, DSBs ejerskab af stationerne bør revurderes i takt med introduktionen af flere operatører. Ligeledes bør selve organiseringen af ejerskabet af DSB og kontraktforhandlingen og -opfølgningen overvejes, idet den nuværende kontrakt vil falde bort i en situation med fuld konkurrence. Endelig bør det overvejes, om den generelle markedsføring af sektoren bør flyttes fra DSB-regi i takt med, at DSB mister sin dominerende position.

I nedenstående figur er vist de væsentligste alternative organiseringsmuligheder de strategifhængige opgaver.

Strategifhængige opgaver

Alternative organiseringsmuligheder for strategi 2

	Nuværende organisering	Alternativ organisering		
		Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Materiel-specifikation				Operatør/ Trafikstyrelsen
Materielejerskab og -porteføljestyring	DSB/Trafikstyrelsen		Statsligt materielselskab	Trafikstyrelsen
Materielindkøb				Operatør
Stationsejerskab	DSB	Statsligt logistik selskab	Statsligt stationsselskab	Banedanmark
Vedligehold/fornyelse af stationer				
Ejerskab af billetsalgsinfrastruktur	DSB		Operatør og statejet billetsselskab	Operatør
Drift af billetsalgsinfrastruktur				
DSB kontraktforhandling og -opfølgning	Transportministeriets departement	Trafikstyrelsen		
Sektormarkedsføring	DSB	Trafikstyrelsen		

Placering af ansvar for materiel-specifikation, ejerskab, porteføljestyring og indkøb

Tilstedeværelsen af færre operatører medfører, at behovet for statslig involvering i materielindkøbet reduceres (fx i form af et statsligt materiel- eller logistik-selskab). Med kun tre store operatører vil der kunne opnås en vis indkøbsvolumen for den enkelte operatør. Hertil kommer, at strækingspakker kan tilrettelægges således, at én operatør får ansvaret for indkøb af alt fjernmateriel, en anden operatør får ansvaret for indkøb af alt S-togsmateriel, og en tredje operatører får ansvaret for indkøb af alt regionalmateriel.

Samtidigt forventes det, at større udbudspakker vil tiltrække større operatører, der ligeledes forventes at have betydelige indkøbskompetencer og -skala. Det er naturligvis ikke givet, at kun store operatører vil byde på trafikopgaverne, men indkøbskompetencer vil under alle omstændigheder kunne indgå som element i tildelingskriterierne, når (og hvis) der til et udbud skal tilknyttes krav om materielindkøb. Materielindkøbet kan således i strategi 2 overvejes placeret hos operatørerne selv, hvilket også vil give den fordel, at det politiske ansvar for materielindkøbet reduceres væsentligt, jf. i øvrigt i afsnit 7.5 omkring materielindkøb. Vælges i stedet syv udbud (strategi 2c) trækker det naturligvis i stigende grad imod øget statsligt involvering i indkøbsprocessen.

Ud fra samme skalaargumentation som ovenfor, kan det også i strategi 2 overvejes i højere grad at lade operatørerne selv detailspecificere materiellet – dvs. byde på en given strækning med materiel, som de selv vurderer, kan løfte opgaven. Staten vil naturligvis i udbudsmaterialet kunne fastlægge overordnede kravspecifikationer til materiellet, og staten vil også ved afvejning af operatørtilbud kunne vægte den tilbudte materielkvalitet.

Materielejerskabet kan også overvejes placeret hos operatørerne selv. Operatørerne vil i dette tilfælde skulle forpligtes til at overdrage materiellet til staten eller den næste operatør ved kontraktophør. Alternativt skal Trafikstyrelsen ved operatørindkøb overtage ejerskabet af materiellet, men med en "lease-back" aftale med operatøren, jf. mere herom i boks 13, der omhandler hidtidige erfaringer med porteføljestyling og salgsoptioner.

Staten har sammenlignet med operatørerne lavere finansieringsomkostninger ved ejerskab af materiel, hvorfor alternativet, hvor Trafikstyrelsen ejer materiellet, synes at være den mest hensigtsmæssige model, jf. i øvrigt afsnit 7.5. Ved at samle ejerskabet og porteføljestylingen af materiellet i Trafikstyrelsen vurderes det også, at der kan opnås et bedre overblik over materielporteføljen samt bedre muligheder for effektiv flytning af materiel, når dette måtte være hensigtsmæssigt.

Vælges en model, hvor ejerskabet af materiellet placeres i Trafikstyrelsen, vil det være nødvendigt at løfte sikkerhedsmyndigheden ud af Trafikstyrelsen. En konsekvens af, at flytte ejerskabet af materiellet over i Trafikstyrelsen, vil derfor være, at der skal oprettes en separat sikkerhedsmyndighed. Det kunne i dette tilfælde overvejes at placere sikkerhedsmyndigheden sammen med konkurrencetilsynsmyndigheden, hvilket blandt ses i Storbritannien, hvor de to myndigheder er samlet i Office of Rail Regulation (ORR).

Placering af ejerskab og driftsansvar for billetsalgsinfrastrukturen

Med op til maksimalt tre operatører i jernbanesektoren (eventuelt syv), må det forventes, at der i sammenligning med strategi 1 kan opnås en relativt stabil ejerskabskreds i et operatørejet billetsalgsinfrastrukturselskab.

Fordelen ved at placere ejerskabet af billetsalgsinfrastrukturen hos operatørerne frem for hos staten er, at ejeren af infrastrukturen vil være de aktører, der har den tætteste kontakt til passagererne, og således også bør være dem, som har det stærkeste incitament til at videreudvikle billetsystemet. En væsentlig problemstilling kan imidlertid vise sig at være, at de enkelte operatører ikke vil foretage store nyinvesteringer i billetsalgsinfrastrukturen, hvis de ikke er garanteret en lang tidshorison som operatør på jernbanen. Dette vil således kunne tale for, at staten i forbindelse med udvikling af nye funktionaliteter spille en aktiv rolle, jf. også afsnit 7.8 ovenfor.

Hvis der vælges en løsning med et billetsalgsinfrastrukturselskab, kan dette finansieres via brugerbetaling (for eksempel betaling pr. transaktion). Dermed sikres en organisation, hvor der placeres

et entydigt ansvar for billetsystemet hos operatørerne, og hvor operatørerne behandles ens, hvis der af udviklingshensyn vil skulle ske en stigning i brugerbetalingen.

Operatørerne kan enten eje infrastrukturen via en frivillig økonomisk forening eller via andele i et aktieselskab⁴⁹, hvor eksempelvis staten også kunne have en ejerandel, jf. herom ovenfor. Etablering af et aktieselskab med ejerskabsandel til hver af operatørerne vil formentligt kunne give anledning til en række problemstillinger i forbindelse med køb og salg af ejerandele ved udskiftning af operatørerne. Etableringen af for eksempel et aktieselskab (helt eller delvist) ejet af en økonomisk operatørforening (samt med eventuel statslig ejerskabsandel) vil derfor formentligt være at foretrække.

8.5 Overgangsordning og implementeringsplan

Implementering af strategi 2 kan i lighed med strategi 1 tænkes at foregå i tre faser:

- **Fase I – Forberedelse:** Etablering af et "Projektkontor" (inklusive styregruppe) til monitoring, implementering samt sikring af fremdrift i strategiprocesen. Dernæst gennemførelse af en række mindre risikofyldte ændringer, som også medvirker til at optimere den nuværende markedsmodel
- **Fase II – Rammetilpasning:** Gennemførelse af større organisatoriske ændringer, som sikrer de organisatoriske rammer for en effektiv udbudsproces (flytning af stationsejerskab etc.)
- **Fase III – Udbud og justering:** Acceleration af tempoet i udbudsprocessen samt foretagelse af øvrige justeringer hvor nødvendigt

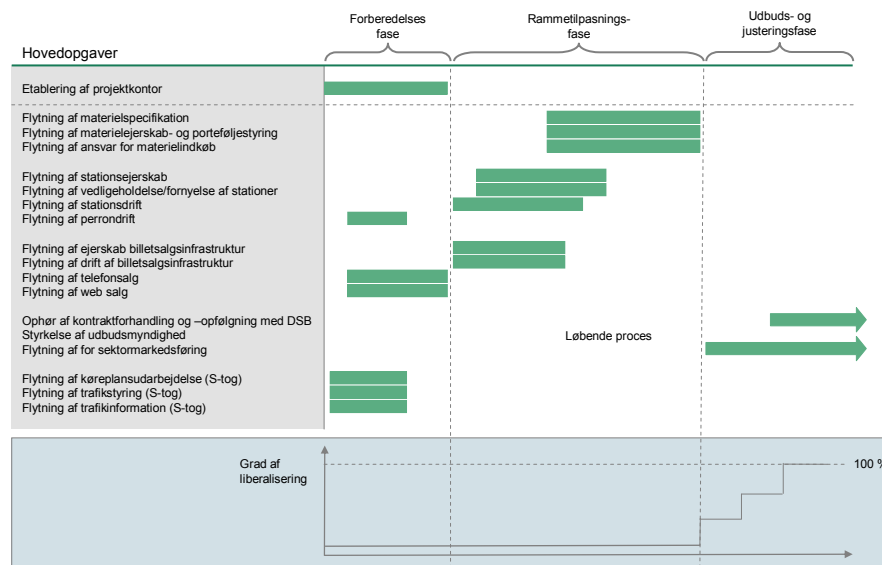
I lighed med strategi 1 gør de samme implementerings- og overgangsordninger sig gældende, men dog med den væsentlige undtagelse, at der ikke sker en flytning af materielindkøbet, og dermed etableres der heller ikke et statsligt materielselskab eller lignende. Ansvar for materielspecifikation, materielejerskab og materielporteføljestyling kan i denne strategi for eksempel flyttes til Trafikstyrelsen (udbudsmyndigheden), jf. herom i afsnit 7.8 (hvilket igen kræver, at Sikkerhedsmyndigheden udsøndres fra Trafikstyrelsen).

Som ved strategi 1 gælder det også i strategi 2, at tilpasningsfasen (flytning af stationsejerskab, flytning af billetsalgsinfrastruktur og materielhåndteringen mm.) bør afsluttes eller være tæt på afslutningen, inden et af de store udbud igangsættes. At få alle rammebetingelser på plads før store udbud gennemføres sikrer, at alle operatører kan deltage på lige fod.

Nedenstående figur illustrerer den overordnede implementeringsplan for strategi 2. For sikring af styring og fremdrift af strategien bør der også her etableres en styregruppe på ledelsesniveau samt et projektkontor til sikring af den daglige fremdrift. Projektkontoret vil blandt andet skulle have til formål at udarbejde detaljerede implementeringsplaner, nedbrudt på enkelt initiativer, samt fastlægge milepæle for de enkelte initiativer (i samarbejde med dedikerede initiativ ejere). Projektkontoret vil på måneds- eller kvartalsbasis skulle udarbejde statusrapporter og beslutningsoplæg til styregruppen.

⁴⁹ Hvor aktieandelen er baseret på størrelsen af den trafik, den enkelte operatør udfører, som det er tilfældet for eksempelvis ejerskabet af Rejsekortet A/S.

Strategi 2: Overordnet implementeringsplan



I forberedelsesfasen etableres projektkontoret, og ansvaret for konkurrencetilsynet flyttes fra departementet. Ligeledes flyttes det fulde ansvar for trafikstyring, trafikinformation samt udarbejdelse af køreplaner på S-banen fra Banedanmark til operatøren. Derudover gives de eksisterende operatører ansvar for perrondrift, telefonsalg og web-salg.

I rammetilpasningsfasen foretages flytning af de væsentligste infrastrukturelementer. Hvis sikkerhedsmyndigheden løftes ud af Trafikstyrelsen (ved overdragelse af materielejerskab til Trafikstyrelsen), bør denne flytning gennemføres inden der sker en flytning af materielejerskabet. Det synes derfor hensigtsmæssigt, at dette skal foregå i starten af tilpasningsfasen.

Når de organisatoriske rammer er på plads, igangsættes udbudsprocessen. Det vil formentligt være en fordel at udbyde de enkelte strækningsskaber separat, idet et samlet udbud af alle tre pakker ville medføre et meget ujævnt ressourcetræk på udbudsmyndigheden, mens de enkelte pakker i øvrigt har en størrelse, som det af kompleksitetshensyn vil være relevant at udbyde løbende og enkeltvis.

I udbuds- og justeringsfasen vil det endvidere skulle vurderes, om operatørerne i tilstrækkelig grad varetager sektormarkedsføringen, eller om denne opgave bør flyttes til eksempelvis Trafikstyrelsen.

9 STRATEGI 3: STYRINGSMODEL FOR DSB UDEN YDERLIGERE UDBUD

Som et alternativ til udbudsstrategierne 1 og 2 kan der etableres en ren styringsmodel for DSB, hvor *udgangspunktet* er, at der ikke foretages yderligere udbud, og i stedet søges det opstillede forbedringspotentiale realiseret via målstyring af DSB. Kun såfremt DSB ikke lever op til de opstillede mål, bringes en strækningsspakke i udbud. For at holde gang i markedet og for at udbudstruslen skal være reel i forhold til styringen af DSB, foreslås det dog, at fastholde udbudene af Midt- og Vestjylland samt Kystbanen.

DSB er styret gennem to vinkler, dels en trafikindkøbvinkel og dels en ejerskabsvinkel. Nærværende fremstilling fokuserer på optimeringsmuligheder ud fra trafikindkøbvinklen. Endvidere er der givetvis også muligheder for at optimere styringen af DSB igennem en ændring af SOVselskabsstrukturen (for eksempel indskydelse af privat kapital), men det har ikke været genstand for BCGs analyser.

Strategien vil skabe mere transparens omkring DSBs anvendelse af kontraktbetalingen.

- Det forestilles gjort ved først og fremmest at tildele DSB op til syv forhandlede kontrakter, fordelt på strækninger. Antallet af forhandlede kontrakter hænger sammen med, at den enkelte forhandlede kontrakt skal kunne bringes i udbud individuelt, hvis DSB ikke performer som forventet, og samtidig vil flere forhandlede kontrakter øge gennemsigtigheden i DSBs virksomhed, jf. nærmere i afsnit 9.2.1
- En styringsmodel tager herefter udgangspunkt i en række milepæle for DSB for hver forhandlede kontrakt, baseret på benchmarkanalyser, som uafhængige eksterne parter udfører for ministeriet
- Dernæst udarbejdes en indfasningsplan for, hvornår disse milepæle skal nås, baseret på trægheden i tilpasningen af omkostningsposten, og kontraktbetalingen nedsættes over tid ud fra den antagelse, at DSB kan nå milepælene
- Hvis DSB ikke kan nå milepælene, udbydes delstrækningen i stedet. Dvs. at "trussel om udbud" anvendes som en løftestang for at nå de opstillede milepæle. Hvis DSB kan nå milepælene, sker der ikke udbud

Man bør i den forbindelse fortsat opdele DSB i en konkurrenceudsat del og en ikke-konkurrenceudsat del med klar adskillelse mellem de to selskaber.

En styringsmodel har en række fordele i forhold til udbudsmodellerne. For det første er der ingen udbudsomkostninger. For det andet er der ikke behov for at etablere et statsligt materielselskab. For det tredje er målopfyldelsesrisikoen betydelig lavere end i udbudsstrategierne, da DSB allerede er etableret på alle strækninger.

En styringsmodel har dog også en række ulemper i forhold til udbudsstrategierne. For det første vil det økonomiske potentiale være mindre, og for det andet vil der være mere træghed i omkostningstilpasningen, dvs. det tager længere tid at udvinde potentialet.

Styringsmodellen forventes kun at inddrive en delmængde af benchmarkpotentialet svarende til op til 400 mio. DKK grundet træghed i omkostningstilpasningen, og fordi trussel om udbud ikke har samme effekt som faktisk udbud.

9.1 Markedsindretningen i en ren styringsmodel

Da strategi 3 ikke er en udbudsstrategi, er det ikke nødvendigt at ændre så mange parametre i den nuværende markedsindretning. Konkurrenceformen og markedsreguleringen er beskrevet i kapitel 5. De øvrige "indstillinger" er beskrevet i det følgende:

Strategien involverer en fortsat statslig koncession til DSB af alle de nuværende ikke-udbudte strækninger under betingelse af, at målene i styringsmodellen nås. Kontraktformen bør fastholdes som en nettokontrakt for at sikre naturlige incitamenter hos DSB.

Ejerskabet af S-togsskinnerne kan formelt forblive hos Banedanmark, som er tilfældet i dag. BCGs analyser viser imidlertid, at der i den nuværende opgaveorganisering på S-banen er en række uhensigtsmæssige grænseflader, som kan overvejes justeret. Disse er beskrevet i yderligere i afsnit 9.3.

Stationsejerskabet bør forblive hos DSB, da DSB fortsat vil være den dominerende aktør på det danske marked, dvs. ingen ændring af den nuværende organisering i sektoren.

Det rullende materiel ejes og indkøbes fortsat af DSB. Ved en effektiv styringsmodel er DSB den eneste aktør på markedet, og med en naturlig synergi mellem togdrift og ejerskab af togene er det ikke meningsfyldt at skille disse ad. Det kan dog overvejes at oprette et materielselskab internt i DSB, som DSB leaser materiellet fra på markedsvilkår, for at sikre transparens mellem drift og materiel. Alternativt til DSB ejerskab kan oprettes et statsligt materielselskab, som DSB leaser materiellet fra. Det centrale ved de forskellige metoder er dog, at DSB skal betale en leasingydelse for at få materiellet stillet til rådighed for at sikre incitamenter til optimering af materieludnyttelsen.

Salgs- og billetthåndtering bør ligeledes varetages af DSB, dog med pligt til krydssalg.

9.2 Enkeltelementer i en optimeret styringsmodel

DSB blev med virkning fra 1. januar 1999 omdannet fra statsvirksomhed til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV) i medfør af lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S (lov nr. 485 af 1. juni 1998). DSB fungerer i dag som følge af SOV-konstruktionen i vidt omfang efter samme regler som et aktieselskab.

Kontrakterne, som DSB (fjern- og regionaltrafik) og DSB S-tog opererer under, er indgået med departementet. Disse kontrakter er gældende for perioden 2005–2014, og siden indgåelsen er der indgået en række tillægskontrakter for fjern- og regionaltrafikken samt for S-tog. For kontrakten på fjern- og regionaltrafikområdet er der indbygget en klausul, som muliggør opsigelse af kontrakten om regionaltrafik i tilfælde af udbud – dette er ikke muligt for fjerntogtrafikken og S-togtrafikken.

DSB skal kontraktmæssigt opfylde en række krav i forhold til trafikindkøberen, der skal sikre kvaliteten af den leverede trafikydelse. Derfor modtager DSB en kontraktbetaling. En række af kravene udløser en bod, hvis de ikke opfyldes.

Departementet har i dag ikke fuld indsigt i, hvordan kontraktbetalingen anvendes i DSB, ej heller i detailomkostningerne, hvorfor det i nuværende setup er vanskeligt for ministeriet at vurdere rimeligheden i niveauet af kontraktbetalingen. Der er således udbredt asymmetrisk information mellem ministeriet og DSB. Kontraktbetalingen fastsættes primært på baggrund af niveauet i den foregående kontrakt. Der vil derfor i en ny styringsmodel være behov for at "starte forfra" med en mere "bottom-up" tilgang til økonomien i DSB.

Den anbefalede løsning på problemstillingen er følgende:

- 1) Skabe mere transparens ved at nedbryde en forhandlet kontrakt i flere kontrakter (afsnit 9.2.1)
- 2) Sikre en effektiv styring, baseret på en 4-trins model (9.2.2)
 - a. Sætte mål for DSB, baseret på benchmarkanalysen på delstrækninger
 - b. Indfasningsplan med milepæle over tid for DSB
 - c. Justering af kontraktbetalingen ift. milepælene
 - d. Trussel om udbud, hvis målene ikke nås
- 3) Skabe troværdighed om effektiviseringen, og sikre en fortsat international interesse for det danske marked – ellers er udbudsalternativet ikke troværdigt (afsnit 9.2.3)

9.2.1 Mere transparens

Der kan skabes mere transparens om DSBs økonomi igennem en bedre og mere detaljeret rapportering til ministeriet, både vedrørende økonomiske data og trafiknøgletal (i det følgende betegnes begge under et som nøgletal). Sådanne nøgletal bør blive rapporteret på delstrækninger, hvorved ministeriet får detaljeret indsigt i, hvordan kontraktbetalingen anvendes på delstrækninger. Dette vil forbedre transparensen i DSB.

Man kan vælge en af to modeller:

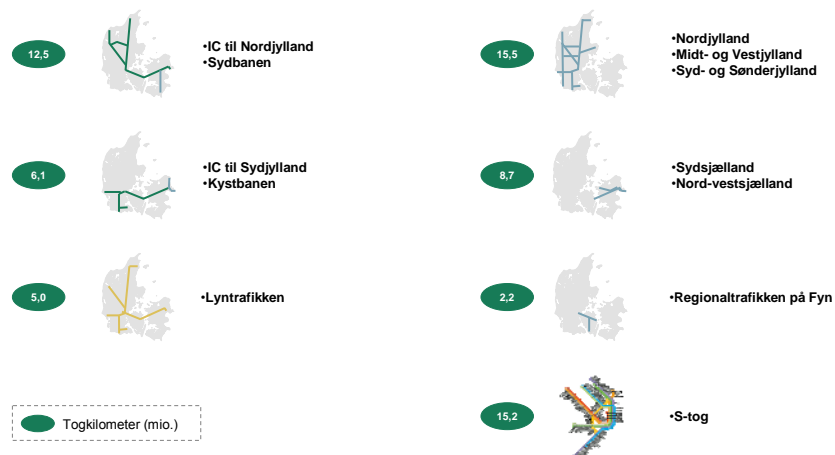
- En måde at skabe transparens på er ved at opdele DSB i mindre aktieselskaber inden for den nuværende SOV-struktur, hvor hvert datterselskab har sin egen forhandlede kontrakt. En sådan nedbrydning vil betyde, at der udarbejdes et regnskab for hvert datterselskab – dvs. rapportering på datterselskabsniveau – og dermed skabes øget gennemsigtighed med DSBs performance og anvendelse af kontraktbetaling
- Alternativt kan der skabes mere transparens uden datterselskabskonstruktionen, hvor DSB opdeles organisatorisk (efter strækninger, for eksempel IC til Nordjylland og Sydbanen som en organisatorisk enhed), og hver enhed har sin egen forhandlede kontrakt med tilhørende rapportering

Niveauet for nedbrydningen skal ses i forhold til, at desto mere inddeling og dermed mere transparens, desto flere forhandlede kontrakter skal ministeriet håndtere. Inddelingen af markedet bør også skæres således, at enkelte pakker giver selvstændig mening ved udbud (operationel skala, sammenhængende etc.).

En model kunne være at tilbyde DSB syv forhandlede kontrakter, svarende til følgende potentielle udbudspakker, hvor der i tilfælde af udbud ikke vil være et netværkstab. De forhandlede kontrakter er illustreret i nedenstående oversigt.

I styringsmodellen kan fx laves 7 forhandlede kontrakter

Disse kan evt. opdeles yderligere i mindre strækninger for øget styring



Som det fremgår, er de syv delkontrakter fastsat på basis af de samme 12 udbudspakker som strategi 1. Inden for de enkelte pakker kan man derfor forestille sig en yderligere opdeling af den forhandlede kontrakt, eksempelvis nedbrydning af IC Nord- og Sydbanen i to individuelle strækninger med individuelle målsætninger, sådan at det samlede antal delkontrakter kommer på de samme 12 som beskrevet i kapitel 7 om strategi 1.

Man kan alternativt til de syv opstillede kontrakter lave geografisk opdeling af de forhandlede kontrakter, så eksempelvis Regional Sjælland bindes sammen med Kystbanen. En sådan geografisk nedbrydning vil dog medføre tab af netværksfordele ved udbud.

I tillæg til de nævnte tiltag internt i DSB skal ministeriets indsigt forbedres. I første omgang giver BSLs benchmarkanalyse et sammenligningsgrundlag. På sigt bliver ministeriet nødt til at få en sådan uafhængig ekstern analyse opdateret, eksempelvis med 3–5 års mellemrum. Det faktum, at den udarbejdes af en ekstern uafhængig instans, hjælper med at skabe troværdighed.

9.2.2 Effektiv styring

Når rammerne for mere transparens er på plads, skal ministeriet foretage en effektiv styring af DSB. Dette sker ved en 4-trinsmodel baseret på nedenstående trin.

Trin 1: Først bør der sættes *mål for DSB* på delstrækningsniveau både for økonomiske og trafikrelaterede nøgletal. Dette gøres med afsæt i de udarbejdede benchmarkanalyser, der netop viser, hvor

DSB gør det godt og mindre godt. Eksempler vil være omkostning pr. togkilometer til lokofører og omkostninger pr. togkilometer til togpersonale, fordelt på strækninger.

Trin 2: Dernæst bør udarbejdes en *indfasningsplan med milepæle over tid*, hvor der tages hensyn til, hvad der kan udvindes naturligt, og hvor lang tid det vil tage. For at få en idé om størrelsen på et sådan potentiale, kan man opgøre, hvor meget et ansættelsesstop af eksempelvis lokoførere og togpersonale i et år, kombineret med naturlig afgang som følge af pensionering og normal personaleomsætning, kan inddrive af potentialet, jf. afsnit 8.3 nedenfor. En sådan tilgang er i praksis for ekstrem og skal derfor ses som en øvre grænse for, hvad der kan drives ud på denne måde.

Departementet vil i praksis blive nødt til at have en dialog med DSB om trægheden i omkostnings-tilpasningen, dvs. hvor lang tid tager det at drive en bestemt enhedsomkostning ned. Det er givet, at DSBs interesse er, at horisonten bliver så lang som mulig, men ikke desto mindre er dialogen vigtig, fordi det er svært at vurdere tilpasningen uden DSBs deltagelse.

Trin 3: Den årlige *kontraktbetaling bør justeres* i forhold til disse milepæle i indfasningsplanen. Dvs. kontraktbetalingen nedsættes gradvist i forhold til en forventning om, at milepælene nås af DSB.

Trin 4: Hvis DSB ikke kan nå de opstillede mål i indfasningsplanen, kan der i første omgang gives en advarsel, og der kan gøres et forsøg på at tilpasse milepælene. Det kan blandt andet ske ved at skubbe tidspunktet for, hvornår potentialet skal realiseres. I anden omgang bør de *strækninger bringes i udbud*, som DSB ikke kan køre med overskud med den justerede kontraktbetaling. Disse kan DSB af naturlige årsager ikke selv byde på. De strækninger, som DSB kan køre med overskud, fortsætter i DSB regi.

9.2.3 Troværdighed og international interesse

Der skal skabes troværdighed om kravene til milepælene, dvs. at delstrækningerne udbydes, hvis ikke milepælene nås. Fra politisk side er der med Midt- og Vestjylland og med Kystbanen demonstreret en villighed til at bringe strækninger i udbud, så en trussel om udbud vurderes at ville blive opfattet som reel. For at fastholde denne opfattelse er det centralt, at de strækninger, som DSB ikke kan køre på de justerede vilkår, konsekvent bringes i udbud.

Som et grundlag for denne rapport har BSL Management Consultants i Tyskland udarbejdet en detaljeret benchmarkanalyse af DSBs omkostninger, jf. kapitel 4. En sådan analyse bør departementet få udarbejdet med 3–5 års mellemrum af en uafhængig tredjepart for at kunne sikre realistiske og opdaterede milepæle. Dette giver ministeriet en database over tid og, som nævnt, mulighed for at følge de enkelte omkostningsposter over tid i forhold til god praksis.

Der skal endelig sikres international interesse for de strækninger, som kommer i udbud. International interesse for den danske jernbane kan sikres på en af to måder:

- Ved at have løbende udbudsstrategi
- Ved at de enkelte potentielle udbud (dvs. de forhandlede kontrakter) er store nok til i sig selv at skabe den fornødne eksterne interesse

Da den første mulighed ikke vil være opfyldt i denne strategi, betyder det i praksis, at delstrækningerne, der bringes i udbud, hver især skal have tilstrækkelig størrelse til at kunne tiltrække sig eks-

term interesse. De enkelte strækninger med forhandlede kontrakter omtalt ovenfor har alle en betydelig størrelse, der efter BCGs vurdering vil gøre dem selvstændig interessante for udenlandske operatører.

9.2.4 Materielhåndtering ved udbud

Et udbud af en de syv pakker vil først og fremmest vedrøre trafikken. Rullende materiel, billetsystem og stationer bør fortsat være forankret i DSB. I takt med flere udbud kan det dog overvejes at løfte disse elementer ud af DSB. På kort sigt kan det eventuelt håndteres med en opdeling i under-selskaber for stationer, billetter og materiel. DSBs trafik vil så i situationen uden udbud lease ydelser fra disse selskaber. Ved udbud vil et sådan setup gøre det forholdsvist enkelt at opgøre omkostningerne, og dermed lette udbudet.

9.3 Strategi 3: Potentialerisikoafvejning

I dette afsnit opgøres styringspotentialer, dvs. den del af benchmarkpotentialer, der kan inddrives ved at udnytte de beskrevne styringsmodeller og målopfyldelsesrisikoen. Det er en alternativ måde at udvinde benchmarkpotentialer i forhold til udbudsmodellerne, der analyseres i særskilte strategier, mens styringsmodellen fungerer som en referenceramme for disse udbudsmodeller.

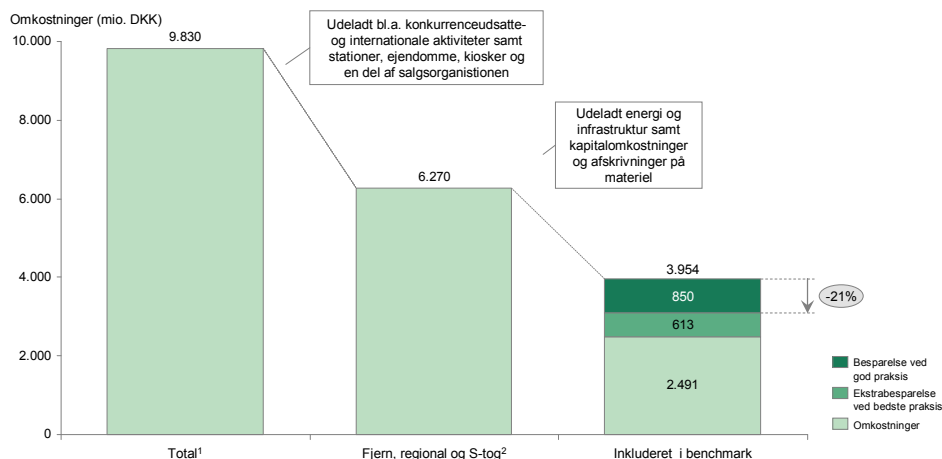
Styringsmodellen vil ikke kunne inddrive hele benchmarkpotentialer, hvilket skyldes to forhold:

- For det første vil en styringsmodel (eventuelt kombineret med en trussel om udbud) ikke lægge samme pres på DSB som faktisk udbud. En styringsmodel med trussel om udbud vil heller ikke have samme troværdighed som faktisk udbud, som er uigenkaldeligt (i for eksempel 10 år), mens trussel om udbud kan lægge op til forhandling. DSB vil derfor ikke kunne forventes at drive sine omkostninger lige så langt ned som ved faktisk udbud
- For det andet kan det ikke udelukkes, at der findes udenlandske operatører, som vil være bedre til at drive dele af den danske jernbane end DSB (hvilket vil afspejle sig i benchmarkanalysens "god praksis")

Bruttobenchmarkpotentialer ved 100 % udbud er opgjort til ca. 800–900 mio. DKK, svarende til en reduktion af den analyserede omkostningsbase på godt 20 %, jf. nedenstående figur. I udbudsmodellerne skal dette potentialer blandt andet korrigeres for udbudsomkostninger, hvilket ikke er tilfældet i en styringsmodel.

Samlet besparelespotentiale på 800-900 mio. DKK

64 % af omkostninger til fjern-, regional- og S-tog er adresseret



1. Inklusiv driftsomkostninger, afskrivninger og finansieringsomkostninger. Baseret på årsrapport 2. Omkostninger for fjern- og regionaltrafikken er baseret på ABC-model. Omkostninger for S-tog er baseret på regnskabstal. I forhold til de samlede omkostninger oplyst af DSB til S-tog er fratrukket et beløb som vedrører stationsdriften (konfidentielt)
 Note: Der kan forekomme misallokeringer mellem fjern- og regionaltrafikken, især lokoførere. For det samlede besparelespotentiale har dette dog mindre betydning. Tal er afrundet
 Kilde: DSB, DSB årsrapport 2007, BSL Management Consultants, BCG analyse

Muligheden for at indvinde forbedringspotentialet afhænger af karakteren af de enkelte omkostningsposter, der er for høje. Den største del af potentialet er at finde i personaleomkostninger (lokofører, togpersonale), der typisk er sværere at nedbringe uden faktisk udbud. Ca. 2/3 af besparelingspotentialet i DSB er relateret til lønomkostninger, hvoraf en del vedrører overenskomstforhandlede løn- og en del lokalaftaler. En forbedring af disse poster både kan ske ved en lavere løn eller en forbedret effektivitet.

Der er i dag variationer på tværs af regioner. Det er ikke på forhånd givet, om disse variationer skyldes forskelle i køreplanernes tilrettelæggelse, eller afspejler forskelle i lokal ledelsesstil. Det bør dog undersøges, om en del af forbedringspotentialet kan indbringes ved genforhandling af lokalaftaler og overenskomster (med fagforeningen) samt ved forbedret effektivitet. Imidlertid er der næppe tvivl om, at et sådan potentiale i sagens natur har en vis træghed i tilpasningen, og derfor kan tage længere tid at inddrive end tilfældet ved udbud.

Potentialet vil, givet ovenstående overvejelser, være mellem 0–20 % af den analyserede omkostningsbase, hvor 20 % næppe er realistisk uden faktisk udbud (de 20 % svarer til at nå hele benchmarkpotentiale).

Grundet ovennævnte udfordringer med at skabe troværdighed omkring omkostningsbesparelserne vurderes det, at der kun kan inddrives 8–10 % af den analyserede omkostningsbase uden at ændre SOV-strukturen, og en del af potentialet kan nås ved at udnytte normal personaleomsætning og naturlig afgang. Omregnet til DKK er potentialet op til 400 mio. DKK – dvs. kontraktbetalingen kan nedsættes med dette beløb over tid i takt med, at ledelsen gennemfører effektiviseringer.

Til sammenligning kan nævnes, at ingen nyansættelser i et givet år, kombineret med en normal personaleafgang samt normal årlig naturlig afgang, vil kunne nedbringe DSBs omkostninger med 120 mio. DKK (målt på lokoførere og togpersonale, inklusiv tjenestemænd). Ingen nyansættelser er dog næppe realistisk i et helt år og i praksis vil der være en vis træghed i tilpasningen af DSBs omkostninger, således at det tager flere år at udvinde potentialet. Derfor er det nødvendigt med en

indfasningsplan, der tager hensyn til trægheden i tilpasningen, herunder tjenstemandsproblematikken og eksisterende lokalaftaler.

Nettopotentialet på op til 400 mio. DKK skal opvejes imod risikoen ved strategien. Generelt vil risikoen ved strategi 3 være lavere end i udbudsstrategierne.

- *Implementeringsrisiko (risikoen for overgangsfejl):* Der kan der være en vis implementeringsrisiko, da det ikke er trivielt at udvinde effektivisering uden udbud. Denne risiko vurderes dog noget lavere end ved udbudsstrategierne
- *Genopretningsrisiko (omkostninger ved operatørkollaps) og passagerisiko (risiko for serviceforringelse):* Genopretningsrisikoen og passagerisikoen vurderes at være minimal, da der ikke ændres i jernbanesystemet. DSB er fortsat den dominerende aktør
- *Markedsrisikoen (risikoen for ikke at kunne holde markedet i gang):* Denne er forholdsvis markant sammenlignet med strategi 1 og 2, da der som udgangspunkt ikke sker udbud, dvs. det er en udfordring at sikre fortsat ekstern interesse for det danske togmarked. Konsekvensen kan være at staten må betale en overpris ved udbud

9.4 Organisatoriske konsekvenser af strategi 3

Med DSB som dominerende operatør placeres samtlige strategiafhængige opgaver hos DSB.

En væsentlig problemstilling i strategi 3 bliver håndtering af materiel, stationer etc. ved realisering af truslen om et udbud. Realisering af udbud vil derfor skulle gennemtænkes nøje, og der bør i de syv forhandlede kontrakter tages højde herfor – eksempelvis med klare formuleringer omkring håndtering af materiel, stationer etc. i en udbudssituation.

En måde at håndtere eller smidiggøre opgaven på er at "skære" infrastrukturen ud af DSB, som det er tilfældet for strategi 1 og 2. Dette kan gøres ved at udskille eller placere disse i selvstændige interne division, og via transferpricing "udlejes" til de syv trafikområder. Desuden kan DSB opdeles i syv separate datterselskaber (eller interne divisioner), svarende til de fastlagte forhandlede kontrakter. Det vil øge gennemsigtigheden og transparensen.

Ved at lade DSB organisere i et selvstændigt "materielselskab", "stationsselskab" mm., og lade "DSB trafik" på kontraktbasis lease stationer og materiel, vil det derudover være væsentligt lettere at foretage et udbud af en af de forhandlede kontrakter, da der er en stor grad af gennemsigtighed med omkostningerne. I en situation med udbud af en eller flere af trafikkontrakterne, vil materiel- og stationsproblemstillinger således i udgangspunktet lettere kunne håndteres, da der i DSB ligger klare aftaler om hvilket produktionsmidler, der knytter sig til hvilke kontrakter.

Ejerskabet af de ovenstående selskaber kan placeres enten hos DSB selv eller hos staten direkte, hvorpå produktionsmidlerne leases af DSB. Et statsligt ejerskab har den fordel, at der vil være mere kontrol og mulighed for at kontrollere de egentlige omkostninger og gøre truslen om udbud helt reel. Modsat vil det være et forholdsvis omkostningsfyldt og radikalt skridt at tage, hvis det viser sig ikke relevant at udbyde nogle strækninger.

Foruden håndteringen af produktionsmidlerne skal de kommercielle aktiviteter i DSB også håndteres. Strategien forudsætter, at DSB ikke skal kunne byde på strækninger, som de allerede tidligere har drevet, men hvor måltal mv. ikke er opfyldt.

For øvrige opgaver, der påvirkes af udbudsstrategien vil løsningsmodellen stort set være sammenfaldende med den for strategi 1 og 2.

- *Konkurrencetilsynsopgaven* vil komme til at stå mere centralt fremadrettet, og det kan overvejes, om den nuværende placering er hensigtsmæssig
- *Udbud og opfølgning på udbudskontrakter* vil være en opgave, som bortfalder i takt med, at de nuværende og planlagte udbud udløber. Udbudsmyndigheden nedlægges derfor på sigt
- *Ansvar for trafikstyring og udarbejdelse af køreplaner på S-banen* vil fortsat mest hensigtsmæssigt blive løst af operatøren selv, da dette i stigende grad giver kontrol med egne produktionsmidler. Opgaven bør derfor fortsat flyttes fra Banedanmark til DSB
- *Uddannelse af trafikstyringsmedarbejdere* bør, trods flytning af trafikstyringsopgaven på S-banen, ikke flyttes fra Banedanmark, da der med fastholdelsen sikres fleksibilitet og skala i uddannelsen
- *Drift af perroner* bør i lighed med argumentationen vedrørende trafikstyringen flyttes fra Banedanmark til DSB, da det dels giver DSB stordriftsfordele i stationsdriften, dels giver DSB et samlet ansvar for at præsentere stationen/perronerne overfor kunderne
- *Driften af stationer, telefon og web-salg* vil i lyset af, at DSB er eneste operatør, naturligt skulle placeres hos DSB

9.5 Overgangsordning og implementeringsplan

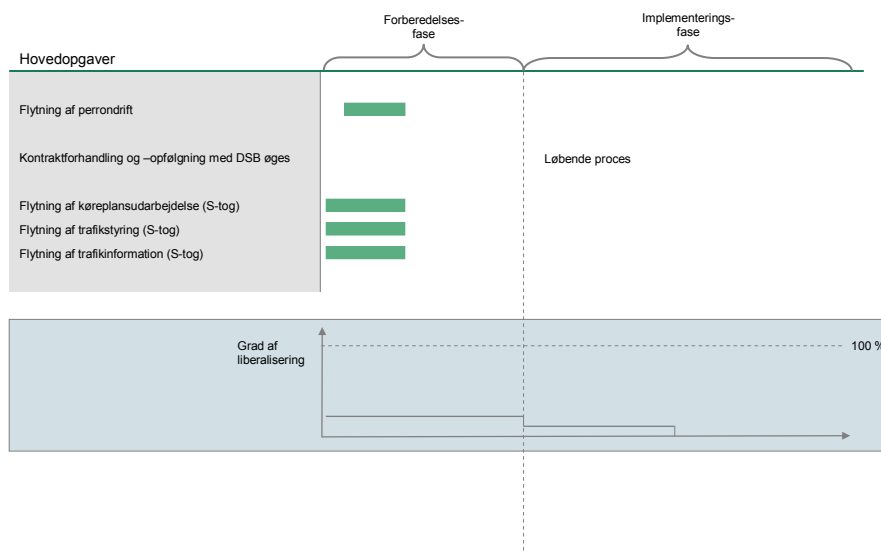
For strategi 3 vurderes implementering hensigtsmæssigt at kunne foregå i to faser:

- **Fase I – Forberedelse:** Gennemførelse af en række mindre risikofyldte ændringer, som også medvirker til at optimere den nuværende markedsmodel samt forberedelsen og detaljudarbejdelse af nyt styringskoncept for DSB
- **Fase II – Implementering:** Styrkelse af departementets og Trafikstyrelsens forhandlingskompetencer og implementering af det nye styringskoncept

I forberedelsesfasen flyttes i lighed med strategi 1 og strategi 2 en række opgaver fra blandt andet Banedanmark til operatøren (DSB). Det drejer sig om perrondrift, trafikstyring samt fuldt ansvar for udarbejdelsen af køreplaner på S-banen. Det drejer sig i fasen også om flytning af konkurrencetilsynsopgaven fra departement til konkurrencetilsynet, jf. at der fortsat vil være behov for konkurrencetilsyn i forhold til internationalt trafik og godstrafik. I forberedelsesfasen detaljeres og forberedes endvidere det forslåede styringskoncept – KPIer fastlægges, og en udrulningsplan for styringen udarbejdes.

I implementeringsfasen påbegyndes udrulningen og Trafikstyrelsen tilføres de nødvendige ressourcer til dels at løfte opgaven på personalesiden, dels til at løfte opgaven med indkøb af løbende benchmarks etc.

Strategi 3: Overordnet implementeringsplan



10 STRATEGI 4: BEGRÆNSET UDBUD OG BEDRE STYRING AF DSB

Udbud af hele jernbanenettet er pr. definition en risikabel og gennemgribende beslutning. En mellemvariant mellem fuldt udbud (strategi 1 og 2) og fuld styring (strategi 3) er delvist udbud og delvis styring. Strategi 4 er tænkt som en kombination af ovenstående modeller med delvis udbud og delvis styring, og skal betragtes som en *overgangsmodel*. En sådan mellemvariant mellem de andre strategier kan være svær at kommunikere som en strategi, da der ikke er noget endegyldigt slutmål (herunder kan udbudsgraden variere), og netop derfor pr. definition en overgangsmodel indtil den endelige strategi for sektoren kan fastlægges på baggrund af erfaringerne med strategi 4.

Strategiens "raison d'etre" kan være et politisk ønske om udbud, men stadig forsyningsikkerhed. En sådan vil være lettere at garantere, hvis DSB stadig eksisterer som en statslig operatør. Et andet argument kan være en mindre grad af politisk risikovillighed – ved at udbyde en mindre del af jernbanenettet påtager staten sig en mindre risiko. Et tredje argument (i forhold til styringsmodellen i afsnit 9.2) er fastholdelse af ekstern interesse for den danske jernbane – dette sikres netop ved at vælge en kombineret løsning med delvist udbud og delvis styring, da der således løbende vil ske udbud og genudbud desuagtet DSBs resultater.

Idegrundlaget bag strategien er kun at udbyde nogle begrænsede pakker, som minimerer netværkstabet, kombineret med en intensiveret styring af DSB sammenlignet med i dag. Intensiveret styring er beskrevet i strategi 3, og det er en klar nødvendighed for strategi 4, at den ikke-udbudte del underlægges en styringsmodel, hvor den forhandlede kontrakt opdeles på flere kontrakter i lighed med strategi 3. Dvs. hvis DSB ikke når de opstillede milepæle på den ikke-udbudte del, så bringes denne del også i udbud. Derved kan udbudsgraden variere over tid, alt efter DSBs evne til at nå milepælene på den ikke-udbudte del.

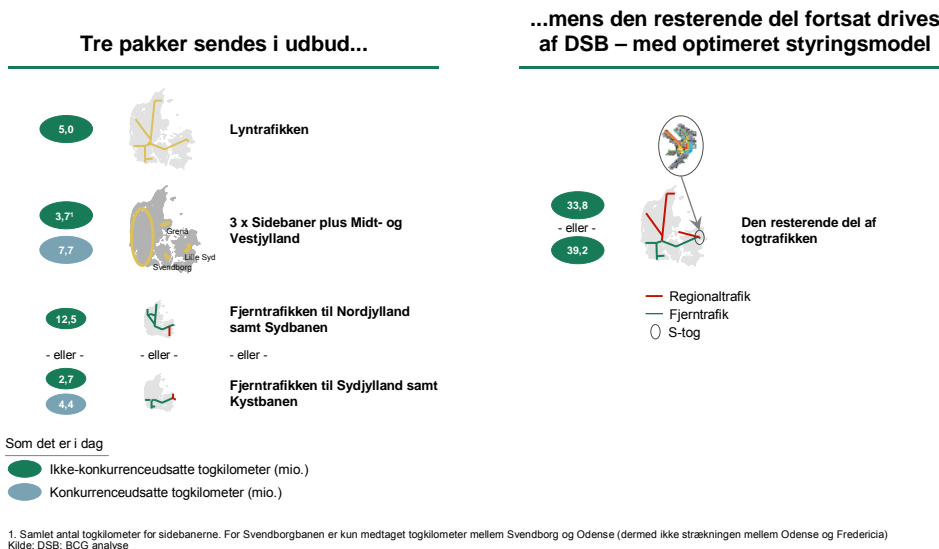
Fordelen ved strategi 4 er, at der stadig kan inddrives et relativt stort effektiviseringspotentiale (ca. 460 mio. DKK) med en relativt lav målopfyldelsesrisiko uden behov for større organisatoriske ændringer (inklusive etablering af statsligt materielselskab mv.).

Strategi 4 er baseret på udbud af ca. 50 % af jernbanen sammenlignet med strategi 1 og 2, hvor udbudsgraden er 100 %. Udbudsgraden er udregnet på baggrund af fjern-, regional- og S-togstrafikkens togkilometer (og indeholder Midt- og Vestjylland og Kystbanen). De resterende 50 % forbliver hos DSB, men underlægges en intensiveret styring. Udbuddet bør ske i tre pakker og består af sidebaner i en pakke, Lyntog i en anden og IC til Nordjylland og Sydbanen i en tredje pakke. Den sidste pakke består af ikke-elektrificerede strækninger, og kan eventuelt erstattes af en alternativ pakke, bestående af de elektrificerede strækninger, Kystbanen og IC Syd⁵⁰. Hvis alternativet IC til Nordjylland og Sydbanen vælges, bør Kystbanen overgå til DSB – for derved at holdes sammen med IC Syd – og således ikke blive genudbudt.

Pakken med IC til Nordjylland og Sydbanen vil dog være mere økonomisk attraktiv end muligheden Kystbanen og Sydgående IC i forhold til realisering af potentiale, da potentialet ved Kystbanen antages at være nået ved første udbud. Af denne årsag er beregninger gennemført på varianten IC til Nordjylland og Sydbanen, men den anden variant er altså stadig en reel mulighed med den fordel, at man binder de elektrificerede tog sammen i en udbudspakke. Pakkerne er illustreret i nedenstående figur. Det skal understreges, at figuren viser udgangspunktet – dette kan ændres over tid alt efter DSBs evne til at nå milepælene i styringsmodellen.

⁵⁰ Strækningen til Esbjerg er dog ikke elektrificeret, hvorfor denne del kan overvejes lagt sammen med IC Nord.

Strategi 4 består af tre pakker, samt en del som fortsat drives af DSB med optimeret styringsmodel



Nedenfor gennemgås de enkelte elementer i markedsmodellen med undtagelse af konkurrenceform og markedsregulering, der behandles i kapitel 5 på tværs af strategierne. Dernæst opgøres potentialet og risikoen ved strategien.

10.1 Strækningspakker

Som nævnt ovenfor, opdeles markedet i strategi 4 i tre udbudspakker:

- Sidebaner (eventuelt tre individuelle pakker plus Midt- og Vestjylland)⁵¹
- Lyntog
- IC Nord og Syd

Den resterende del af togdriften drives dermed på baggrund af en styringsmodel, jf. kapitel 9. Den sidste pakke består af dieseldrevne tog, og kan eventuelt erstattes af en alternativ pakke bestående af de elektrificerede tog på Kystbanen og IC Syd (eksklusiv Esbjerg).

Som nævnt indledningsvist vil en udbudspakke med IC til Nordjylland og Sydbanen være mere attraktiv rent økonomisk end udbudspakken Kystbanen og Sydgående IC, da potentialet ved Kystbanen allerede er nået ved første udbud. I det følgende dækker ”de tre pakker” over sidebaner, Lyntog og IC til Nordjylland og Sydbanen.

Disse tre pakker opfylder kriteriet om materiel sammenhæng (beskrevet i afsnit 7.1), da de tre sidebaner og lyntogstrafikken kan drives selvstændigt uden eller med meget begrænset netværkstabilitet ved adskillelse fra regionaltrafikken. Fjerntrafikken til Nordjylland kan dog ikke drives uafhængigt, uden det medfører netværkstabilitet. Dette netværkstabilitet kan dog undgås ved at udbyde

⁵¹ Midt- og Vestjylland er inkluderet i sidebaner, men der regnes ikke noget potentiale herved, da dette blev udvundet ved første udbud.

denne del af fjerntrafikken sammen med Sydbanen, som estimeres at have en størrelse, som muliggør optimering af materieludnyttelsen på baggrund af forskelle i myldretider. Nordvestbanen kan i princippet overvejes inkluderet i stedet for Sydbanen.

Udover at opfylde kravet om materiel sammenhæng har denne strategi ikke i samme grad som strategi 1, tendens til forøgelse af omstigninger (reduktion i intrapassagerflow). Ydermere er udbudspakkerne større end i strategi 1 (sidebanerne er dog ikke større), og vil derfor alle have operationel skala, og der vil være adgang til nødvendige faciliteter.

10.2 Kontraktformen

I strategi 4 bør kontraktformen være en nettokontrakt, da ingen af de tre udbudspakker har en høj grad af passagerusikkerhed. Endvidere er en nettokontrakt lettere at administrere for myndigheden. Kontraktbetalingen bør være en fast betaling. Dette hænger sammen med, at det i praksis vil det være vanskeligt at administrere en mere fintmasket variabel kontraktbetaling, idet det fornødne datagrundlag (rejsemønstre på tværs af dagen og tilhørende omkostninger) vanskeligt kan operationaliseres og nyttiggøres, se nærmere i afsnit 5.2.

Med et udbud af IC til Nordjylland i en pakke og Lyntog i anden pakke samt styring af DSB på IC til Sydjylland, vil der være paralleldrift og konkurrence på sporet mellem konkurrenceudsatte og ikke-konkurrenceudsatte operatører (dvs. DSB på en forhandlet kontrakt).

Som beskrevet i afsnit 5.2 om markedsregulering, opstår der et problem, hvis der benyttes rene nettokontrakter *uden fast pris* i en situation med paralleldrift, da det kan føre til priskrig med uheldige konsekvenser for statskassen. I det omfang den konkurrenceudsatte operatør vil underbyde public service-toget, vil dette resultere i et større underskud i public service-trafikken og en deraf følgende reduceret mulighed for krydssubsidiering af de enkelte trafikformer.

Det er derfor anbefalelsesværdigt at fastsætte en *statsbestemt billetpris* for de respektive strækninger, dvs. en begrænsning af konkurrencen. Alternativt kunne begge operatører arbejde under en bruttokontrakt.

10.3 S-togsinfrastrukturen

Ejerskabet af S-togsskinnerne kan principielt forblive hos Banedanmark, som tilfældet er i dag, da S-tog ikke udbydes i strategi 4. BCGs analyser viser imidlertid, at der i den nuværende opgaveorganisering på S-banen er en række uhensigtsmæssige grænseflader, som allerede i den nuværende struktur kan overvejes justeret. Det drejer sig om:

- Flytning af perrondriften (rengøring, vedligehold og fornyelse) fra Banedanmark til S-togsoperatøren
- Flytning af trafikstyringsopgaven fra Banedanmark til S-togsoperatøren
- Overdragelse af fuldt ansvar for køreplanlægningsopgaven til S-togsoperatøren

Disse opgaver er nærmere beskrevet i afsnit 7.3. Der henvises i øvrigt til dette afsnit for overvejelser omkring S-togsinfrastrukturens integration med trafikken på længere sigt.

10.4 Stationer

I strategi 4 kan stationsejerskabet enten forblive hos DSB for at mindske antallet af strukturelle ændringer, eller mere optimalt på længere sigt løftes ud af DSB. DSB vil fortsat være den dominerende aktør, men der kan stilles visse spørgsmål ved, om ejerskabet fører til interessekonflikter på ikke DSB-drevne stationer.

Driften af stationerne bør ske i lighed med strategi 2:

- Dedikerede stationer hos den enkelte strækingsoperatør
- Fællesstationer hos den dominerende aktør – eller for at sikre kontinuitet hos DSB
- Megastationer bør drives af en tredjepart eller DSB (alternativt af den dominerende aktør)

For uddybende kommentarer og argumenter henvises til afsnit 7.4.

10.5 Placering af indkøbsansvar og ejerskab af rullende materiel

Der vil i strategi 4 være behov for en statslig myndighed til at foretage materielstandardspecifikation i forbindelse med udbud samt til at håndtere porteføljestyringen af materiellet i forbindelse med kontraktudløb. Desuden vil det være naturligt at lade staten stå for ejerskabet af materiellet, da staten kan opnå en finansieringsfordel. De enkelte operatører, inkl. DSB, leaser materiellet fra staten, se nærmere drøftelser i afsnit 7.5.

Der er derimod ikke i strategi 4 behov for en statslig involvering i indkøb af materiellet. DSB vil fortsat være en dominerende aktør på markedet og kunne derfor i begrænset omfang håndtere materielindkøb – også for ikke-DSB-strækninger. Dette er dog ikke uproblematisk, og kræver præcis kravspecifikation til indkøbet samt håndtering af eventuelle forsinkelser. Mere oplagt ville det derfor formentlig være at lade den vindende operatør håndtere indkøbet, da der maksimalt kan være fire operatører (tre pakker og DSB), og da de opstillede udbudspakker alle har en sådan størrelse, at der vil være tilstrækkelig volumen i de enkelte materielindkøb. Se nærmere i kapitel 7.5 om placering af indkøbsansvar for rullende materiel.

Med staten som ejer, men operatøren som indkøber, er det centralt, at staten udarbejder en kravspecifikation til togene, der pålægger visse krav til og begrænsninger på indkøbet. Endvidere kræves, at staten bevarer visse kompetencer i forhold til at skulle kunne vurdere det indkøbte materiel. Alternativt skal staten hyre eksterne eksperter til at vurdere det indkøbte materiel.

10.6 Salg og billeshåndtering

Sammenfattende anbefales det, at passagerrelateret salg følger operatøren med pligt til krydssalg af billetter til andre operatører, således at netværksfordelene ved det samlede jernbanenet oprettholdes. Infrastrukturelle opgaver, herunder afregningsfaciliteter, bør derimod ejes og drives i fællesskab med nogen grad af statslig involvering. Dette gælder generelt ved udbudsstrategierne. For uddybende kommentarer se afsnit 7.7.

Infrastrukturelle elementer bør udskilles fra DSB, ligesom der bør sikres lige adgang for operatører til Rejsekortfunktionaliteten. De konkrete opgaver, som skal håndteres fælles er:

- Det fremtidige Rejsekort, da det understøtter en langt mere nøjagtig afregning sammenlignet med i dag
- Booking faciliteter mv. i det nuværende DSB system
- Rejseplanlægning og informationssøgningen fra Rejseplanen

Til forskel fra strategi 1 *bør driften og ejerskabet af systemet placeres hos operatørerne*. Der vil være et forholdsvist beskedent antal aktører (maksimalt 4), som forventes at kunne træffe beslutninger om fælles udvikling af systemet.

10.7 Styringsmodellen i strategi 4

Der henvises til strategi 3 for en uddybning af styringsmodellen, herunder den trinvise proces, der er nødvendig for at realisere potentialet. I lighed med strategi 3 bør den ikke-udbudte trafik opdeles i strækninger, og hver strækning skal have sin egen forhandlede kontrakt. En mulig opdeling kunne være at give følgende strækninger sin egen forhandlede kontrakt:

- IC Sydgående og Kystbanen
- Regional Jylland (eksklusive sidebaner og Midt og Vestjylland)
- Regional Fyn (eksklusive sidebaner)
- Regional Sjælland (eksklusive sidebaner)
- S-tog

I alt får DSB i denne model fem forhandlede kontrakter, der ved udbud vil give selvstændig mening.

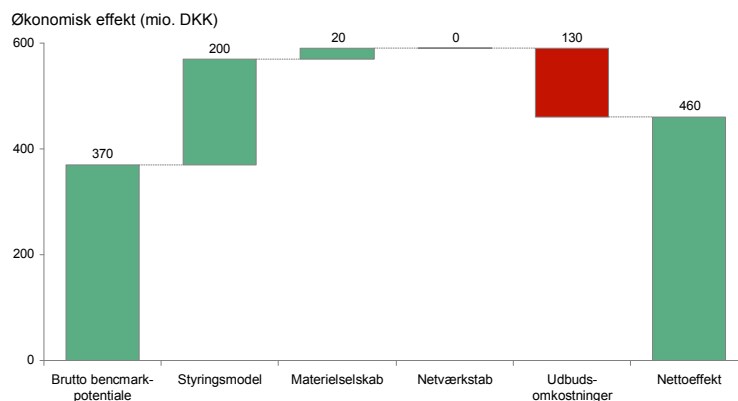
Hvis man vælger løsningen med at udbyde IC Sydgående og Kystbanen som en af udbudspakkerne, erstattes den forhandlede kontrakt med IC til Nordjylland og Sydbanen, der i så fald ikke udbydes. Processen er herefter nøjagtig den samme som i kapitel 9 om intensiveret styring af DSB.

10.8 Strategi 4: Potentialerisikoafvejning

Strategien analyseres i lighed med strategi 1–3 ud fra det økonomiske potentiale og den associerede risiko. Opgørelsen af det økonomiske potentiale i strategi 4 er en smule anderledes end i strategi 1 og 2. I denne strategi består potentialet af en delmængde af det identificerede benchmarkpotentiale, og af ét styringspotentiale.

Nedenstående figur sammenfatter den økonomiske effekt af strategi 4 og nettoeffekten er opgjort til ca. 460 mio. DKK ved udbud af dele af den danske jernbane i tre pakker, og benytte en styringsmodel på den resterende del.

Strategi 4: Den økonomiske effekt er ca. 460 mio. DKK



Kilde: BSL benchmarkanalyse; BCG analyse

Det samlede estimerede bruttobenchmarkpotentiale ved udbud er ca. 850 mio. DKK. Da kun ca. 50 % udbydes, kan der imidlertid kun realiseres ca. 370 mio. DKK. Sidebaner og Lyntog giver tilsammen ca. 140 mio. DKK ved udbud, mens Fjerntrafikken (IC) til Nordjylland og Sydbanen giver de resterende ca. 230 mio. DKK. Til gengæld kan en styringsmodel for DSB realisere op imod 200 mio. DKK af den del, som ikke sendes i udbud, således at det samlede potentiale er ca. 460 mio. DKK. Styringspotentialet realiseres igennem en mere transparent styring af DSB, jf. kapitel 9.

Hvis man undlader at udbyde fjerntrafikken til Nordjylland og Sydbanen, men i stedet udbyder IC til Sønderjylland og Kystbanen findes et potentiale på ca. 400 mio. DKK (der kan sammenlignes med de 460 mio. DKK ovenfor). Potentialet på IC til Nordjylland og Sydbanen falder fra ca. 230 til ca. 110 mio. DKK, men samtidig falder udbudsomkostningerne. Korrigeret for ændringen i udbudsomkostningerne bliver det totale fald i potentialet på IC til Nordjylland og Sydbanen ca. 100 mio. DKK ved at undlade at udbyde denne strækning, men i stedet bruge styring.

Den anden økonomiske komponent er *placering af ejerskab og indkøbsansvar* af materiellet. I denne strategi arbejdes med tre pakker og privat indkøb, men statsejet materiel. Denne model har således både den private operatørs indkøbsfordel og statens finansieringsfordel med i beregningen. Nettoeffekten er en årlig gevinst på ca. 20 mio. DKK i forhold til dagens situation.

Den tredje økonomiske komponent er *netværkseffekten*. Ved at holde fjern- og regionaltrafikken sammen, kan netværkstab undgåes i lighed med strategi 2b. Der er således ikke noget netværkstab i strategi 4.

Den fjerde komponent vedrører *udbudsomkostninger*. Strategi 4 vil have lavere udbudsomkostninger end strategi 1 og 2, da der kun udbydes ca. 50 % af markedet. Årlige udbudsomkostningerne er opgjort til ca. 135 mio. DKK (engangsudgifter er omregnet til annuitet), hvoraf ca. 70 mio. DKK er på sidebaner og Lyntog (pakke 1 og 2) og de resterende ca. 65 mio. DKK på fjerntrafikken til Nordjylland og Sydbanen (pakke 3).

Nettopotentialet på ca. 460 mio. DKK skal afvejes imod risikoen ved strategien. Generelt vil risikoen ved strategien 4 være lavere end ved strategi 1 og 2, da udbudsgraden er noget lavere. Strategi 4 har dog en ekstra dimension, da staten både skal udbyde mere af jernbanen og forbedre styringen af DSB kontrakten – dette fanges i implementeringsrisikoen.

- *Implementeringsrisiko (risikoen for overgangsfejl)*: Implementeringsrisikoen vil være moderat, da det trods alt er halvdelen af jernbanen, der udbydes i udgangspunktet. Det er fortsat tre pakker, der skal udbydes, om end de er mindre end i strategi 2. For at nå potentialet skal der imidlertid også eksekveres en mere transparent styring af DSB – det er imidlertid ikke trivielt at udvinde effektivisering uden udbud, herunder kræves mere transparens i rapporteringen fra DSB og en opdeling af den forhandlede kontrakt og op-sætning af milepæle
- *Genopretningsrisiko (omkostninger ved operatørkollaps)*: Da det i udgangspunktet kun er cirka halvdelen af jernbanen (mere kan blive udbudt ved manglende DSB performance i styringsmodellen), der udbydes, og da DSB dermed fortsat vil være en dominerende aktør, vil genopretningsrisikoen være lavere end ved strategi 1 og 2. DSB kan overtage "nødlidende" kontrakter
- *Passagerrisiko (risiko for serviceforringelse)*: Der vil være en passagerrisiko, selvom den er lavere end ved strategi 1. Der kan fortsat komme nye aktører ind i den danske jernbane, der er dårligere til togdrift og/eller har opstartsvanskeligheder, sammenlignet med DSBs drift i dag. Denne risiko er dog igen begrænset til en del af jernbanen, og vurderes derfor lavere end i både strategi 1 og 2
- *Markedsrisikoen (risikoen for ikke at kunne holde gang i markedet)*: Denne vil være højere end ved strategi 1 og 2, men lavere end i strategi 3, da der nu udbydes en del af markedet, hvilket vil hjælpe med at sikre ekstern interesse for det danske togmarked

En del af disse risikofaktorer kan i lighed med strategi 1 og 2 mindskes ved at skabe så megen klarhed som muligt i kontrakten omkring den ønskede trafikydelse samt ved at udbyde markedet løbende, så myndigheden ikke skal styre for mange store udbud på en gang. Endvidere kan man åbne for muligheden for løbende at kunne tilpasse den ønskede trafikydelse.

10.9 Organisatoriske konsekvenser af strategi 4

I strategi 4 udbydes i lighed med strategi 2 tre relative store strækningsspakker. Pakkerne svarer dog samlet set kun til omtrent 50 % af trafikken. Den resterende trafik fastholdes i DSB-regi via en for-handlet kontrakt/koncessionsaftale.

De organisatorisk og kompetencemæssige konsekvenser svarer i store træk til strategi 2, men det, at DSB i fastholder en dominerende position i sektoren med op mod 50 % af den kørte trafik, har betydning for graden af pres for flytning og reorganisering af en række opgaver.

I nedenstående figur fremhæves de væsentlige alternative organiseringer for de strategifhængige opgaver, jf nærmere i afsnit 7.8.1.

Strategi 4: Opgavefordeling og organisering

	Nuværende organisering	Alternativ organisering		
		Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Materielspecifikation		DSB/Trafikstyrelsen	Operatør/ Trafikstyrelsen	
Materielejerskab og -porteføljestyring	DSB/Trafikstyrelsen	Statsligt materielselskab	DSB/Trafikstyrelsen	
Materielindkøb			DSB/Operatør	
Stationsejerskab	DSB	DSB	Banedanmark	Statsligt stationsselskab
Vedligehold/fornyelse af stationer				
Ejerskab af billetsalgsinfrastruktur	DSB	DSB	Operatør	Operatør og statsjet billetselskab
Drift af billetsalgsinfrastruktur				
DSB kontraktforhandling og -opfølgning	Transportministeriets departement	Trafikstyrelsen		
Sektormarkedsføring	DSB	Trafikstyrelsen		

Udbud i relativt store strækningsspakker og fastholdelse af DSB som dominerende aktør taler for, at *materielindkøbet* fastholdes hos operatøren. Dels vurderes de store operatører at have de bedste indkøbskompetencer, og dels vil den betydelige politiske risiko ved et statsligt materielindkøb blive mindre aktuel, jf. også herom tidligere.

Idet strækningerne opdeles på en måde, så fjerntrafikken drives af flere forskellige operatører, kan det tale for, at materielindkøbet udelukkende varetages af én operatør, således at der opnås større indkøbsvolumen ved materielskift. Via statens ejerskab af DSB, kan DSB kontraktligt forpligtes til eksempelvis at indkøbe alt materiel til fjerntrafikken. På denne måde sikres passagerne at materiellet er det samme, lige meget om de kører med IC Nord eller IC Syd (dette ville man ikke kunne sikre, hvis den enkelte operatør varetog trafikindkøbet).

Fra udbud til udbud og fra indkøb til indkøb vil det således kunne vurderes, om det mest hensigtsmæssige vil være at lade de bydende operatør byde på opgaven med eget fremskaffet materiel – eller om der eksisterer materiel hos DSB, som kan anvendes på strækningen, hvorefter DSB indkøber nyt materiel til sig selv. I visse tilfælde vil det formentligt også kunne betale sig, at lade DSB indkøbe nyt materiel til et strækningssudbud, hvis DSB alligevel skal indkøbe materiel til sig selv. At lade DSB indkøbe materiel til et strækningssudbud alene, vurderes dog ikke hensigtsmæssigt, da det reelt vil give DSB en blanco check og et uheldigt incitament i indkøbsprocessen.

Materielejerskabet og materielporteføljestyringsopgaven vil i lyset af opgavens mere begrænsede omfang med fordel kunne placeres (fastholdes) ved udbudsmyndigheden/Trafikstyrelsen, som således også fremadrettet vil skulle tillægges ansvaret for i dialog/samarbejde med DSB, at sikre en optimal materielallokering i forbindelse med udbud og flytning af materiel mellem strækninger.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at materielejerskabet til både DSB og udbudt materiel placeres i statsligt ejerskab. Det statslige ejerskab skal imidlertid primært forstås som en finansieringskanal, således at DSB (eller en anden operatør) ved materielindkøb direkte videresælger materiellet til det statslige selskab, som herefter tilbageleaser materiellet til operatøren til en pris afhængig af operatørens egen anskaffelsespris. Dermed fastholdes også DSBs incitament til at tilvejebringe materiel til den bedst mulige pris, jf. at den bydende operatørs incitament til at tilvejebringe materiel til bedst mulige pris allerede ligger i incitamentet til at vidende udbudet.

Et statsligt ejerskab af alt materiel frem for ejerskab af udbudt materiel alene har den fordel, at staten i højere grad vil kunne sikre en hensigtsmæssig porteføljestyring (i tæt dialog med DSB) og man undgår to "statslige" ejerskabskonstruktioner.

DSB vil fortsat efter nuværende procedure kunne indkøbe og træffe beslutning om indkøb af eget materiel, men indkøbet vil skulle koordineres med materielselskabet, der på statens vegne (ligesom staten kan det i dag) kan afvise eller godkende et bestemt indkøb (efter politisk behandling af anmodningen). Den politiske forberedelse af DSB anmodninger om materielindkøb flyttes således fra Transportministeriets departement til materielselskabet.

Det statslige materielselskab vil kunne etableres som et selvstændigt selskab, hvilket vil kunne give væsentligt fokus på opgaven, men modsat forventes det ikke, at selskab vil blive af betydelig omfang, da opgaven primært vil bestå i en "finansieringsfunktion", "en udlejnings- og kontraktfunktion" samt "koordineringsfunktion med udbudsmyndigheden" samt DSB. I det lys kan det overvejes at etablere selskabet i regi af udbudsmyndigheden (Trafikstyrelsen), hvorved der opnås en tæt koordination med strækningsudbuddet. Konsekvensen heraf vil blandt andet være, at sikkerhedsmyndighedsopgaven bør flyttes fra Trafikstyrelsen, jf. også herom i afsnit 7.8.3.

Selvom presset for flytning af *stationsejerskabet* samt *vedligeholdelse og fornyelse* heraf fra DSB er mindre i strategi 4 end i strategi 1 og 2, kan det stadig overvejes, om ejerskabet bør flyttes til eksempelvis Banedanmark eller et stationsselskab i lighed med strategi 2. DSB forventes dog fortsat at ville være den dominerende aktør, og fortsat at skulle betjene hovedparten af landets strækninger. En større og kompliceret operation med udskilning og flytning af stationsejerskabet samt etablering af et statsligt materielselskab syntes derfor mindre væsentligt i denne strategi.

Samme overvejelse gør sig gældende for *ejerskabet samt driften af billetsalgsinfrastrukturen*, hvor både fortsat DSB ejerskab, fælles operatørejerskab samt etablering af statslig medejerskab kan overvejes. Ulempen ved et statslig involvering er også her, at opgavevaretagelsen kommer længere væk fra den daglige kundekontakt, mens ulempen ved fælles operatørejerskab tilsvarende er, at operatørkredsen forventes mindre stabil. Fastholdelse af ejerskabet hos DSB vil ligeledes være en mulighed i strategien, men placeringen hos DSB kan give nogle u hensigtsmæssige konkurrencefordele til DSB.

Der vil fortsat skulle indgås en særskilt *kontrakt med DSB* vedrørende den koncessionerede trafik. Den nuværende generelle kontraktudformning må i lyset af den stigende konkurrence forventes at komme under et stigende pres. Kravet for mere gennemskuelig styring og faste rammer for DSB vil tage til, hvilket taler for øget detaljeringsgrad af DSB-kontrakten, så den i højere grad ligner egentlige udbudskontrakter. Dette taler for, at opgaven alternativt blev placeret hos Trafikstyrelsen, som med involvering fra departementet kunne forberede DSB-kontrakten samt foretage opfølgningen herpå.

I forhold til *den generelle sektormarkedsføring* vurderes det hensigtsmæssigt, at opgaven i første omgang fastholdes hos DSB, som fortsat er den dominerende aktør og fortsat har den daglige kundekontakt. Løftes opgaven ikke i tilstrækkelig omfang hos DSB, kunne det alternativt overvejes, at placere opgaven hos for eksempel Trafikstyrelsen.

10.10 Overgangsordning og implementeringsplan

I strategi 4 vil DSB fortsat være den dominerende aktør i sektoren. Flytning af en række opgaver som sektormarkedsføringen, ejerskabet af DSB og det fulde ansvar for materiel indkøb vurderes derfor i mindre grad nødvendig, jf. også ovenfor. Flytning af stationsdriften er heller ikke afgørende for udviklingen i strategien, men tiltaget bør dog overvejes.

I forberedelsesfasen fokuseres primært på en række mindre opgavejusteringer (flytning af konkurrencetilsynsopgaven, flytning af perrondriften, flytning af trafikstyring, trafikinformation og det fulde ansvar for køreplansudarbejdelsen på S-banen).

I rammetilpasningsfasen kan flytningen af stationsejerskabet påbegyndes, hvis det i strategien skønnes nødvendig. Flytningen af stationerne vil eventuelt kunne ske som en løbende proces i takt med udbudsprocessen, således at ikke-fællesstationer og ikke-DSB-stationer først blev overført til den statslige aktør. På et senere tidspunkt kunne øvrige stationer overføres med henblik på at sikre stordriftsfordele og samling af alle stationer under samme aktører.

Strategi 4: Overordnet implementeringsplan

