

Udvikling af kontraktformer i den kollektive trafik

af

Pia Preibisch Behrens, Fuldmægtig, Færdselsstyrelsen

og

Torben Ladefoged, Business Manager, PLS Rambøll

Langt hovedparten af den kollektive busstrafik i Danmark udføres i dag af entreprenører på baggrund af en kontrakt med en offentlig trafik køber. Standard-entreprenørkontrakten har i mange år været aftalegrundlaget mellem den offentlige trafik køber og entreprenør, men afløses efterhånden helt af licitationskontrakter efter EU's forsyningsvirksomhedsdirektiv (93/38/EØF), hvor buskørsel pr. 1. juli 1994 også blev omfattet af statens, amternes og kommunernes forpligtelse til at udbyde indkøb af tjenesteydelser. Indtil år 2002 vil der dog stadig blive udført kørsel under standardentreprenørkontrakten, idet de sidste kontrakter, der blev forlænget forud for EU-direktivets ikrafttræden, udløber på dette tidspunkt.

Den valgte opgavefordeling mellem den offentlige trafik køber og entreprenør i licitationskontrakterne er stort set den samme som under standardentreprenørkontrakten, hvor trafik køberen varetager den overordnede styring og planlægning af trafikudbuddet, mens entreprenøren varetager tilrettelæggelsen og udførelsen af den daglige drift.

Denne form for kontrakt, der også kaldes bruttokontrakt, er imidlertid blevet kritiseret for at svække den kollektive trafiks konkurrenceevne, blandt andet fordi entreprenørerne med bruttokontrakten ikke er økonomisk afhængig af passagerindtægter og dermed ikke i tilstrækkelig grad tildeles incitamenter til at udvikle den kollektive trafik og levere en optimal service.

Med denne - efterhånden velbekendte - problemstilling ved bruttokontrakten, har enkelte trafik købere i Danmark forsøgt at udvikle aftalegrundlaget mellem den offentlige trafik køber og entreprenøren, bl.a. ved at indbygge incitamenter i bruttokontrakten. F.eks. har trafik selskaberne i Hovedstadsområdet og Nordjylland indført kvalitetsmålesystemer, hvorefter "god" kvalitet belønnes og "dårlig" kvalitet straffes. Det er imidlertid blevet påpeget - især fra busentreprenørernes side - at disse systemer ikke er den mest hensigtsmæssige måde at indføre incitamenter i kontraktforholdet på, blandt andet fordi entreprenøren med disse systemer stadig ikke er afhængig af passagergrundlaget og ansvaret for produktet kollektiv trafik dermed stadig primært påhviler trafik køberen. Entreprenøren, der har erfaringen med den konkrete drift og har den daglige kontakt med kunderne, har således ikke incitament til at spille en mere aktiv rolle i bestræbelserne for at effektivisere og nyorientere den kollektive trafik.

Som en af løsningsmodellerne på dette incitamentsproblem peges der i stedet på de såkaldte nettokontrakter, hvor entreprenøren tildeles ansvaret for køreplanlægning og markedsføring samtidig med, at entreprenørens indtægt gøres afhængig af passagerindtægterne.

I Sverige er der flere eksempler på positive resultater af at videreudvikle kontraktformen inden for kollektiv trafik med indførelse af mere eller mindre "rene" nettokontrakter. På trods af disse positive erfaringer har egentlige nettokontrakter imidlertid endnu ikke fundet anvendelse i Danmark. Efter hvad Færdselsstyrelsen erfarer, skyldes dette ikke manglende interesse i branchen, men mere, at der rejser sig mange problemstillinger – både strukturelle, organisatoriske, juridiske og tekniske - der skal løses inden en nettokontrakt kan indføres. Med henblik på at kvalificere debatten og vidensgrundlaget og dermed medvirke til at skabe en basis for videreudvikling af kontraktformer i den kollektive trafik, er Færdselsstyrelsen i samarbejde med PLS Rambøll i gang med at gennemføre en analyse af de hidtidige erfaringer i Danmark samt undersøge de udviklingstiltag af kontraktformer, der er foretaget i udlandet. Herunder analyseres fordele og ulemper ved de forskellige afprøvede kontraktformer og mulighederne for at indføre nye kontraktformer i Danmark vurderes ved at analysere hvilke strukturelle, organisatoriske, tekniske og kontraktsretlige barrierer, der er for udvikling af kontraktformerne i den kollektive trafik. Projektet har sit naturlige udgangspunkt i den kollektive busstrafik, men i analysen inddrages også færge- og jernbaneområdet.

Analysen indeholder følgende dele:

1. Case-analyse: Blandt andet på baggrund af en indledende desk-research vil analysen fokusere på at udvælge og analysere 3-4 cases i form af byer eller områder, hvor der eksisterer relevante nettokontrakter, og hvor disse har været i kraft så længe, at der kan indhøstes reelle erfaringer. I case-sammenhæng er foreløbig rettet opmærksomhed omkring landene Sverige, England og Holland.
2. Interessentanalyse: Interessentanalysen, som gennemføres i form af interviews og dialog med centrale aktører inden for dansk kollektiv trafik, har flere delformål. Således vil denne del fokusere på at afdække de forskellige interessenters strategier og præferencer omkring fremtidige kontraktmodeller, ligesom interviewrunden vil blive anvendt til at skabe et opdateret billede af, hvad der reelt er igangsat og under opsejling inden for øget grad af incitamentsstyring.
3. Analyse af fordele og ulemper ved forskellige kontraktformer.
4. Workshop: Den 23. oktober 2001 vil Færdselsstyrelsen afholde en interessentworkshop, hvor de foreløbige konklusioner og hypoteser fra den gennemførte analyse fremlægges i et forum, hvor det er muligt at skabe en åben debat og forventningsafklaring især trafik købere og leverandører imellem. Det er et væsentlig formål med workshoppen at afprøve, hvorvidt det danske marked er moden til at tage den udfordring op, der ligger i nye kontraktformer.
5. Afrapportering: Resultaterne af de gennemførte analyser og den gennemførte workshop vil blive afrapporteret således, at mulighederne inden for videreudvikling af kontraktformer i Danmark klarlægges.

Følgegruppe

For på bedste vis at drage nytte af amternes hidtidige erfaringer på området har Færdselsstyrelsen nedsat en uformel følgegruppe med deltagelse af Amtsrådsforeningen, Hovedstadens Udviklingsråd og Danske Busvognmænd til at følge projektet og bidrage med faglige input.

Status og indlæg på Trafikdage

Projektet er igangsat kort før sommeren 2001 og har i dets helt indledende faser fokuseret på – gennem desk-research – at skabe overblik over litteratur og beskrivelser, som kunne danne baggrund for udvælgelse af cases. De første resultater af denne desk-research vil foreligge under Trafikdagene, ligesom det forventes, at der på dette tidspunkt er foretaget et mere konkret valg af cases og en første indkredsning af erfaringer fra de udvalgte områder. Ud over selve projektets metode- og fokusbemærkede aspekter forventes præsentationen på Trafikdagene således også at kunne give baggrund for en diskussion af de indledende hypoteser fra projektets første dele samt nogle overordnede fremtidsmodeller for øget incitamentsstyring af den kollektive trafik.