

Odense Bytrafik og COWI

Udlicitering af Odense Bytrafik

Trafikchef Jørgen Rassen, Odense Bytrafik og projektleder Niels Melchior Jensen, COWI

Indledning

Baggrund og formål

Odense og Århus er de eneste byer i Danmark, hvor driften af busstrafikken varetages af kommunalt ejede driftsselskaber. De kommunale busselskaber er ansvarlige for såvel køreplanlægning, vagtplanlægning og for kørslens udførelse. I alle andre byer - også hvor der tidligere har været kommunale busselskaber - er driften delt i en "bestiller"- og en "udfører"-rolle, hvor udførerfunktionen ikke længere er en del af den kommunale virksomhed. Kommunerne eller de fælleskommunale trafikselskaber har alle andre steder ansvaret for køreplanlægningen og indgår - efter udbud og licitation - kontrakter med busentreprenører om kørslens udførelse.

Licitationerne har vist, at der kan opnås væsentligt billigere priser for buskørslen, end der tidligere blev betalt. Og det var også klart for Odense Byråd, at driften er dyrere, end den pris, der skal betales på markedet. Omvendt er der også fordele ved, at kommunen selv har det fulde ansvar for den kollektive trafik.

For at belyse fordele og ulemper ved fortsat kommunal busdrift besluttede Odense Byråd i 1999, at der - med henblik på eventuel udlicitering - skulle gennemføres analyser af udvalgte kommunale serviceområder, herunder Odense Bytrafik. Der blev nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter for ledelse og chauffører til styring af analysearbejdet. Følgende fire områder skulle analyseres:

- juridiske og lovgivningsmæssige forhold
- organisatoriske forhold
- økonomiske forhold
- servicemæssige forhold.

Arbejdsgruppen tilknyttede COWI som konsulent, og gennemførte sit arbejde i løbet af efteråret 1999.

Metode

Arbejdsmetoden bestod i en sammenligning mellem Odense Bytrafik og det privatiserede Aalborg Omnibus Selskab på følgende områder:

- sammenligning over økonomiske og servicemæssige nøgletal
- interview med ledelse og chauffører i Odense og Aalborg
- tilfredshedsundersøgelse af chauffører og passagerer i Odense og Aalborg.

Det var således ikke kun de økonomiske forskelle, der skulle belyses. Man ønskede også en vurdering af de kvalitetsmæssige forskelle belyst ud fra såvel de ansattes som passagerernes synspunkt.

Den kollektive trafik i Odense og Aalborg

Service­mæssige nøgletal

Som baggrund for de interviews, der gennemførtes af passagererne opstilledes en række nøgletal, der illustrerer forskelle i den service, den kollektive trafik yder i de to byer.

Eksempler på de belyste nøgletal fremgår af følgende skema:

	Odense	Aalborg
Køreplantimer pr. indbygger pr. år	1,44	1,92
Passagerer pr. køreplantime	79	53
Rejser pr. indbygger pr. år	113	102
Bussernes gennemsnitlige alder i år	11,2	5,5

Det fremgår:

- at udbuddet af køreplantimer er 33% højere i Aalborg end i Odense,
- at antallet af passagerer pr. køreplantime er 50% højere i Odense end i Aalborg. Busserne er altså i gennemsnit mere fyldte i Odense, hvilket har sammenhæng med, at Odense Bytrafiks betjeningsområde er langt tættere befolket end Aalborg Omnibus Selskabs.
- at borgerne i Odense bruger den kollektive trafik mere end i Aalborg og

at busserne er dobbelt så gamle i Odense som i Aalborg

Bybusselskaberne

Der er flere forskellige måder at opgøre det antal timer, der skal bruges til busdriften på. Antallet af køreplantimer viser, hvor mange timer passagererne kan stå på busserne. Dette tal er udgangspunktet, idet det afspejler køreplanen, der er basis for alle aktiviteterne i et busselskab. Der er imidlertid flere måder at opgøre timeforbruget på. Dette er vist i Tabel 0.1

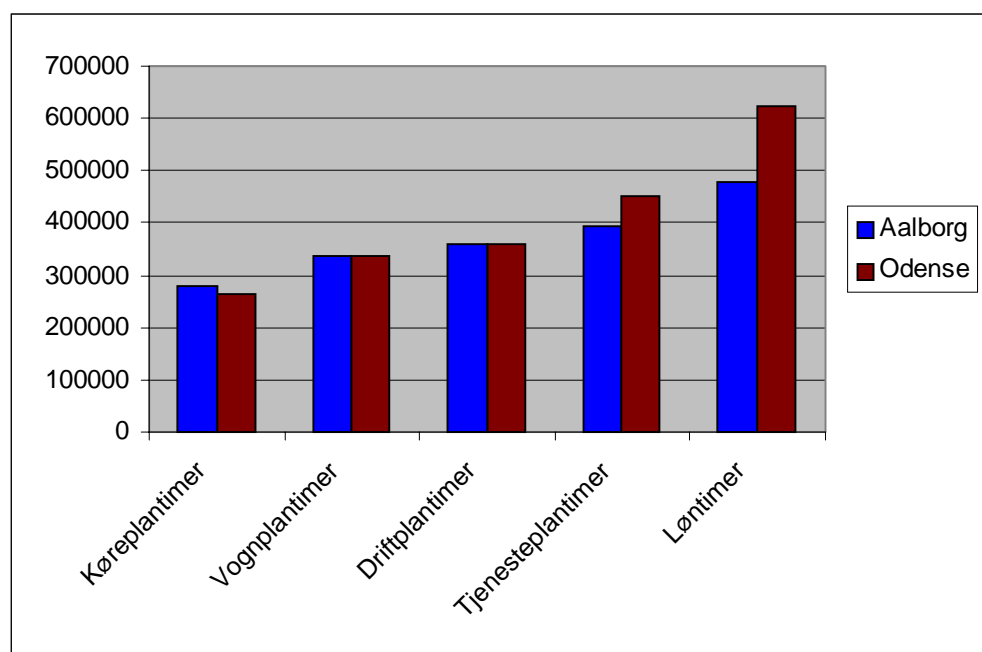
Tabel 0.1 Fem forskellige måder at opgøre timeforbruget på.

Tal for 1998	Odense			Aalborg		
	Bybusser	Servicebusser	Ekstrakørsler	Bybusser	Servicebusser	Ekstrakørsler
Køreplantimer (den tid kunderne kan stå på bussen)	235.793	25.286	3.461	249.071	22.012	7.960
Vognplantimer (fra første til sidste endestation)	310.717	25.286	-	314.020	23.752	-
Driftplantimer (vognplantimer + tomkørsel)	327.624	26.286	5.884	320.831	28.354	10.254
Tjenesteplantimer (driftplantimer + de timer, der skal til for at udfylde vagtplanen)	403.853	37.833	10.270	351.840	29.600	11.100
Løntimer (tjenesteplantimer + fravær)	555.076	54.362	14.000	424.575	40.700	13.875

Tallene i Tabel 0.1 er illustreret i Figur 0.1. Der er lidt færre køreplantimer i Odense end i Aalborg, men stigningen fra køreplantimer til vognplantimer illustrerer, at der bruges lidt flere timer i Odense på grund af pauseafviklingen, der indgår i lokalaftalerne i Odense Bytrafik. Der er ingen relativ forskel i udviklingen, når der derefter ses på driftplantimer. Dette betyder, at det koster det samme antal timer at køre busserne mellem garageanlæggene og endestationerne.

Udviklingen fra driftplantimer til tjenesteplantimer viser, at der bruges ca. 59.000 flere timer til at udfylde vagtplanerne i Odense end i Aalborg. Dette skyldes forskelle i overenskomster og lokalaftaler.

I Odense er stigningen fra tjenesteplantimer til løntimer på 38%, mens den i Aalborg er på 22%. Dette illustrerer forskelle i personalepolitik, bl.a. håndtering af sygefravær m.v.



Figur 0.1 Fem forskellige måder at illustrere timeforbruget på.

Totalt bruger Odense 2,36 løntimer til at producere 1 køreplantime. Aalborg bruger 1,72 løntimer til at producere 1 køreplantime. Odense bruger således 37% flere løntimer end Aalborg til chaufførerne til at producere 1 køreplantime. Sagt på en anden måde den enkelte chauffør i Odense kun betjening af borgerne 819 timer i gennemsnit pr. år mod 1.125 timer pr. år i Aalborg.

Økonomiske nøgletal

Regnskaberne for Odense Bytrafik og Aalborg Omnibus Selskab A/S for 1998 var basis for de økonomiske sammenligninger. Regnskaberne blev korrigeret for forhold, hvor de to selskaber ikke var sammenlignelige. Det drejer sig fx. om, afskrivninger, finansielle poster, udgifter til billetteringsudstyr, reklameindtægter og planlægningspersonale.

Hovedresultatet er, at driftsudgifterne pr. køreplantime til er væsentlig højere i Odense end i Aalborg:

- 418 kr./køreplantime i Odense Bytrafik
- 306 kr./køreplantime i AOS.

Udgifterne er eksklusiv forrentning og afskrivning, et beløb der skønmæssigt kan sættes til 40 kr./køreplantime.

De to byers samlede udgifter er således henholdsvis ca. 458 kr. og 346 kr. pr. køreplantime. Det skal nævnes, at Aalborg Omnibus Selskabs udgift er tæt på de licitationspriser, der opnåedes i 1998. At Aalborg Omnibus Selskab kun fik ca. 328 kr. pr. køreplantime i betaling fra Nordjyllands trafikelskab er en anden historie, der viser, at det tilbud Aalborg Omnibus Selskab afgav, da man vandt licitationen over buskørslen i Aalborg i 1996 var for lavt, hvilket selskabets konstante underskud siden da også viser.

Forskellen i udgiften pr. køreplantime i de to bybusselskaber på 112 kr. har følgende hovedårsager:

- Chaufførudgifter: 85 kr. dyrere i Odense end i Aalborg. Denne forskel er nærmere analyseret og skyldes overenskomster og lokalaftaler, udgifterne til sygdom (26 dage i Odense mod 13 dage i Aalborg-området) og beredskab til - med kort varsel - at indsætte anden chauffør, hvor der intet beredskab er i Aalborg, hvilket medfører at det antal ture, der ikke bliver kørt er højere i Aalborg end i Odense.
- Busudgifter (værksted, brændstof, dæk mv.): 25 kr. dyrere i Odense end i Aalborg.
- Trafikledelse: 8 kr. dyrere i Odense end i Aalborg.
- Administration 5 kr. dyrere i Aalborg end i Odense. Dette skyldes primært, at det koster, at der skal personale til gennemførelse af licitationer og kontrol med kørslens udførelse, når kørslen udliciteres.

På baggrund af dette vurderes, at der er et besparelspotentiale på ca. 22-24 mio. kr. årligt ved udlicitering af hele Odense Bytrafik.

Nøgletalssammenligninger

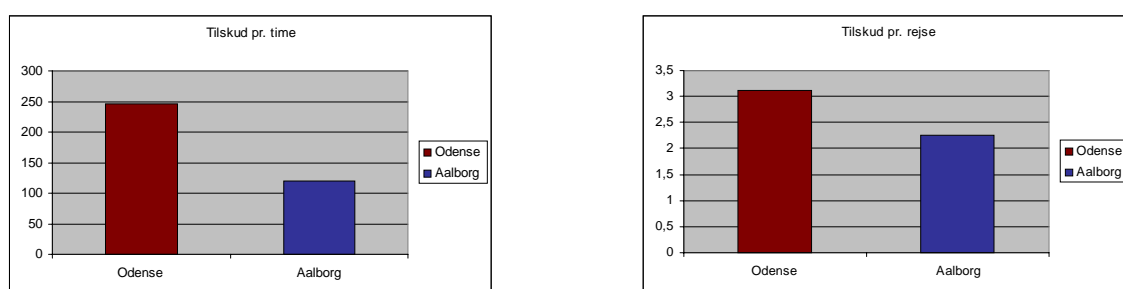
Det offentlige tilskud til busdriften i de to byer er sammenlignet i Tabel 0.2

Tabel 0.2 Nøgletalssammenligninger for de to byer.

Kroner	Odense	Aalborg
Tilskud pr. time	245,52	119,21
Tilskud pr. rejse	3,12	2,25

Tabellen viser, at tilskuddet pr. time er 245,52 kr. i Odense og 119,21 kr. i Aalborg. Tallene er illustreret på .

Tabellen viser videre, at det i Odense koster 3,12 kr. og i Aalborg 2,25 kr. i offentligt tilskud, hver gang en passager stiger på bussen. Tallene er illustreret på



Figur 0.2 Tilskud pr. time og pr. rejse

Hvis indtægterne sættes i forhold til udgifterne til drift og genanskaffelse af busser, kommer man frem til selvfinansieringsgraden. Den kan opgøres til:

- **50% i Odense og**
- **69% i Aalborg.**

Tilfredshedsundersøgelse blandt chaufførerne

Der uddeltes enslydende spørgeskemaer til chaufførerne i de to bybusselskaber. Resultatet af undersøgelsen er, at chaufførerne i Odense Bytrafik var mere tilfredse end chaufførerne i AOS, især omkring ansættelsesforhold, arbejdstempo, vagtlængde, pauser og sikkerhed, velfærdsfaciliteter samt indretning og arbejdsmiljø i busserne.

Derimod var tilfredsheden med samarbejde med kolleger og ledelse stort set ens i de to selskaber. Chaufførerne i Aalborg er mere tilfredse end chaufførerne i Odense med mulighederne for at få indflydelse på eget arbejde.

I begge selskaber var der generel utilfredshed med forholdet til ledelsen.

Passagerernes tilfredshed

Der gennemførtes en spørgeskortundersøgelse i såvel Aalborg som i Odense over passagerernes tilfredshed med bustrafikken. Der blev uddelt spørgeskort i busserne, som passagererne kunne aflevere i busserne eller returnere gennem postvæsenet. Resultaterne fremgår af Tabel 0.3

Tabel 0.3 Tilfredsundersøgelsen

Spørgsmål	Tilfredshedsscore		Forskel	Signifikant bedst
	OB	AOS		
Afgangstidernes egnethed	3,97	4,07	-0,10	AOS
Ventetid ved skift	3,59	3,46	0,13	OB
Indeklimaet i bus	3,52	3,63	-0,12	AOS
Indvendig rengøring	3,64	3,79	-0,15	AOS
Støj og rystelser i bus	3,22	3,24	-0,02	
Mulighed for siddeplads	3,63	3,67	-0,04	
Venteforhold ved stoppested	3,55	3,43	0,12	OB
Ren- og vedligehold af stoppested	3,42	3,49	-0,07	AOS
Læ ved stoppested	3,37	3,27	0,10	
Pris for rejsen	3,57	3,53	0,04	
Chaufførens kundeservice	3,92	3,78	0,13	OB
Chaufførens kørsel	3,88	3,75	0,14	OB
Overholdelse af køreplan	3,71	3,31	0,40	OB
Rejsens samlede varighed	3,62	3,63	-0,01	
Antal afgang på linien	3,58	3,86	-0,28	AOS
Gennemsnit	3,61	3,59	0,02	

Samlet set er passagererne i Odense og Aalborg lige tilfredse med bybusbetjeningen. Men opdelt på de forskellige bestanddele af betjeningen er der forskel. Chaufførernes generelt større tilfredshed i Odense end i Aalborg viser sig da også på den måde, at passagererne i Odense giver udtryk for en signifikant større tilfredshed på de meget vigtige faktorer som chaufførernes kundeservice og kørsel. Også for den allervigtigste faktor, nemlig overholdelse af køreplanen, er tilfredsheden større i Odense end i Aalborg.

I Aalborg er passagererne mere tilfredse end i Odense i forhold, der også er vigtige, nemlig antallet af afgang og afgangenes egnethed, samt ren- og vedligeholdelse af både busserne og stoppestederne.

Mulige organisationsmodeller for den kollektive trafik i Odense

Der blev opstillet tre modeller for den fremtidige organisationsform i Odense Bytrafik:

- Status quo
- Salg af hele Odense Bytrafik med efterfølgende licitation
- Frasalg af dele af Odense Bytrafik

Status quo

Fordelene ved denne model er:

- Der bevares en tæt sammenhæng mellem rekvirent og udfører, hvilket giver en stor fleksibilitet i forhold til imødekommelse af de ændringer, som borgere og Byråd måtte ønske.
- Der er en stor forsyningssikkerhed. Strejker er meget sjældne i Odense Bytrafik, hvilket bestemt ikke har været tilfældet i f.eks. Aalborg.
- Der er mulighed for at tage sociale hensyn ved ansættelser af personale, altså at anvende personale, der ud fra rent effektivitetshensyn ikke fungerer optimalt.
- Der kan gives en god kundeservice, fordi chaufførerne ikke stresses så meget som under et system, hvor økonomiske hensyn hele tiden spiller ind.

Interview og øvrige undersøgelser har også peget på ulemper ved den nuværende organisationsform. Hvis den bevares, bør der derfor gennemføres forskellige organisatoriske justeringer. Der skal peges på:

- Organiseringen af personalepolitikken, hvor der bør gives Odense Bytrafiks daglige ledelse større indflydelse på såvel overenskomster som lokalaftaler og også på den daglige personaleadministration.
- Organiseringen af chaufførernes daglige arbejde, hvor erfaringerne fra Aalborg omkring selvstyrende grupper bør overvejes indført.
- Uklarhederne i de interne ledelsesforhold mellem den udførende og den rekvirerende afdeling. En flytning af den rekvirerende afdeling til et andet sted i kommunen kan anbefales. I Aalborg skete dette 15 år før privatiseringen af busdriften.

Der bør naturligvis også ses på de økonomiske forhold, hvor sammenligningerne med Aalborg kan give inspiration til, hvor der er besparelsesmuligheder primært på chauffør- og værkstedsområdet..

Frasalg, hvor kommunen eventuelt bevarer en ikke-bestemmende aktiepost

Dette er den samme model, der anvendtes i Aalborg

Fordele og ulemper ved denne model (uanset om kommunen bevarer en ikke-bestemmende indflydelse eller ej) er:

- Bybusdriften bliver forretningspræget og fri for politisk indblanding i daglige driftsforhold.
- Der bliver hurtige og klare beslutningsveje, der antagelig vil medføre større indflydelse på eget arbejde for de ansatte.
- Borgerne vil opleve, at der kommer en nyere buspark, men til gengæld vil chaufførernes service og bussernes standard med hensyn til vedligeholdelse og rengøring måske blive ringere. Der vil sikkert også blive flere afgange, der udgår. Disse ulemper kan dog afbødes, hvis der stilles skrappe krav til entreprenøren, end det er sket i Aalborg.

- Personalets tryghed i ansættelsen vil blive forringet, fordi de forholdsmæssigt favorable kommunale ansættelsesvilkår erstattes af skrappe private vilkår.
- Der skønnes at være en årlig besparelse for kommunen på 22-24 mio. kr. pr. år. I besparelsen er modregnet, at der bør ske en udvidelse af de kontrolfunktioner, som den rekvirerende afdeling udfører, samt udgifterne til gennemførelse af udbud.
- Salget af busserne vil give en pris skønsmæssigt i størrelsesordenen på 50-70 mio. kr.
- Der skal en afklaring af tjenestemændenes forhold. Der kan etableres nogle fratrædelsesordninger ud fra en rammeaftale med tjenestemændenes organisation. Den enkelte tjenestemand er dog frit stillet overfor en tiltrædelse af aftalen. Det vil koste et stort engangsbeløb at løse problemet, men dette anbefales dog, hvis denne model vælges. En model, hvor det aftales, at de tjenestemænd, der ønsker det, udlånes, vil blive meget kompliceret, når man efter et EU-udbud (1-2 år efter overtagelsen) ikke kan være sikker på, hvor længe det nye selskab bevarer kørslen i Odense.
- Engangsbeløbet er et forhandlingsspørgsmål. I værste tilfælde svarer det til 3 års løn for alle tjenestemænd, svarende til 35 mio. kr. pr. år i 3 år. Hertil kommer pensionsforpligtelsen.
- Odense byråd har ønsket at muligheden for at bybuskørslen senere tages tilbage til kommunalt regi bevares. Denne mulighed er i praksis ikke tilstede i denne model. Hvis kommunen ikke længere har ekspertise til busdrift, er det ikke realistisk at forestille sig "fall-back".
- Det bliver vanskeligere fremover at deltage i forsøg omkring busserne, hvor Odense i de senere år har modtaget tilskud til og deltaget i forsøg med f.eks. servicebusser, gasbusser og DME-busser.

Udlicitering af dele af trafikken

For at undgå de problemer, der er forbundet med tjenestemændenes ansættelsesforhold ved omdannelse af hele Bytrafikken til et privat selskab, kan man vælge en model, der kun omfatter frasalg og udlicitering af dele af kørslen, f.eks. svarende til de 35-40%, der udføres af de ikke-tjenestemandsansatte chauffører.

For de dele af bustrafikken, der udliciteres, vil der være de samme fordele og ulemper, som er nævnt ovenfor.

Derudover opnås, at der skabes en konkurrencesituation, hvor kvaliteten af det kommunale driftsselskabs indsats og dette selskabs økonomi løbende kan måles mod den eller de private entreprenører, der udfører resten af driften.

Der vil være en engangsførtjeneste til kommunen i form af salg af de busser, der ikke længere skal anvendes af det kommunale selskab. Derudover skønnes der at blive en besparelse på driften på 8-10 mio. kr. pr. år. Heri er modregnet merudgiften i forbindelse med udvidelse af de kontrolfunktioner, som den rekvirerende afdeling udfører, samt udgifterne til gennemførelse af udbud.

Ved gennemførelse af frasalg af dele af Odense Bytrafik er en meget væsentlig problemstilling, hvad man vil med det tilbageblevne kommunale driftsselskab på sigt. De to hovedmuligheder er:

- Er målet fuld udlicitering på sigt, bør man f.eks. hvert 6. år frasælge og udlicitere dele af driften, indtil der er sket en fuldstændig afvikling af den kommunale drift i 2025.
- Er målet at gøre Odense Bytrafik konkurrencedygtigt, må man overveje størrelsen af den udliciterede del. Initiativerne foreslået i "Status Quo"-afsnittet bør implementeres, og der skal mellem ledelse og medarbejdere etableres enighed om klare resultatmål.

Perspektivering

Uanset valg af en ny organisationsform fører rapporten til, følgende anbefalinger:

- hvis "status quo"-modellen vælges, bør adskillelsen af rekvirerende og udførende afdeling gøres mere klar. Ledelsen bør gives mere kompetence overfor medarbejderne, så beslutningsvejene bliver enkle og hurtige. Personalepolitikken bør overføres til Odense Bytrafiks ledelse, for at give større indflydelse på overenskomster og lokalaftaler inden for KL/KTO-områdets begrænsede rammer, så dette område bliver mere lig det øvrige danske kollektive trafikområde
- hvis "frasalg"-modellen vælges, bør Odense i salgsbetingelserne og det efterfølgende udbudsmateriale stille høje krav til service og personale, for herigennem at sikre rimelige arbejdsforhold for chaufførerne. Dette skal naturligvis ske under hensyntagen til, at arbejdsgiverforholdet overdrages det privatiserede selskab. De høje krav vil naturligvis koste noget af den forventede økonomiske gevinst. Kravene skal sikres gennem en effektiv kontrol overfor det privatiserede selskab - til gavn for både passagerer og chauffører
- hvis "delvis udlicitering"-modellen vælges, gælder begge ovenstående råd. Her vil det for den rekvirerende afdeling være vigtigt at stille Odense Bytrafik og det private selskab lige omkring service- og personalekrav. Her skal kontrollen da også omfatte begge selskaber. Det er vigtigt, at Byrådet gør sig klart, hvad målet med det kommunale "restselskab" er på sigt. Skal det afvikles med tiden eller skal det gøres konkurrencedygtigt.

Hvad er der sket siden undersøgelsens afslutning?

Efter undersøgelsens afslutning i december 1999 er den politiske proces gået i gang. Den har resulteret i, at byrådet har besluttet, at 25% af Odense Bytrafiks kørsel skal udbydes i licitation. Jørgen Rassen vil orientere om forløbet indtil nu, hvor såvel politikere som personale har været kraftigt involveret, ligesom de videre perspektiver vil blive berørt.