

Transport for Greater Copenhagen

Region Hovedstaden

Resume
22. december 2015

STRUENSEE
& CO.

Ledelsesresumé (1/10)

Baggrund

Region Hovedstaden har en politisk vision om at skabe en grøn og innovativ metropol med høj vækst og livskvalitet for borgerne. Visionen skal realiseres gennem rammerne af den regionale vækst- og udviklingsstrategi (ReVUS). Et af strategiens rammevilkår er at skabe en effektiv og bæredygtig mobilitet med fokus på at forbedre regionens trafikale sammenhænge. Hovedindsatsen er "Transport for Copenhagen", som har til formål at skabe en større sammenhæng i den kollektive trafik.

Den kollektive trafik på Sjælland er i dag organiseret med udgangspunkt i en række aktører, herunder Movia, Lokaltog A/S, DSB, DSB S-tog, DSB Øresund, Metroselskabet og Hovedstadens Letbane.

Analysen skal ses i forlængelse af etableringen af organisationen "Din Offentlige Transport" (DOT), der er udmøntning af lov om trafikkselskaber fra 2010, der pålægger Movia, Metroselskabet og jernbanevirksomhederne på Sjælland at samarbejde om den offentlige servicetrafik i en organisation inden for Movias geografiske område (Region Sjælland og Region Hovedstaden uden Bornholm).

Metode

Analysen er udført med udgangspunkt i offentligt tilgængelige kilder, og er suppleret med interviews af Movia og tre internationale transportorganisationer i Helsinki (HSL), Hamborg (HVV) og London (TfL)¹.

Analysens formål er:

1. At kortlægge vilkårene for borgere og virksomheder i Greater Copenhagen samt afdække muligheder og begrænsninger ved den nuværende organisering af den kollektive trafik
2. At beskrive alternative modeller for øget integration og vurdere disse på baggrund af opstillede succesfaktorer for øget integration
3. At udarbejde overordnede skitser (road maps) for implementering af modellerne med inddragelse af relevante aktører

1) Se side 83 i appendiks for udtømmende kildeoversigt.

Ledelsesresumé (2/10)

Analysens indhold

Analysen er opdelt i tre hovedfaser; kortlægning, løsningsmodeller og implementering:

Erfaringsbillede

Kortlægning

- Kortlægning af vilkår for borgere og virksomheder
- Karakteristik af de selskaber der varetager offentlig transport i Greater Copenhagen
- Karakteristik af DOT
- Internationale erfaringer

Løsningsmodeller

Opstilling af modeller

Opstilling af tre løsningsmodeller:

- Model 1: Kundeselskab indenfor nuværende lovgivning
- Model 2: Driftsselskab hvor ejerstruktur samles i et selskab med ansvar for kundevedtente aktiviteter, administration og drift
- Model 3: Koncernselskab hvor alle transportselskaber fusioneres i en organisation med fuldt drifts- og investeringsansvar for alle transportarter

Modeffekter

Modellerne vurderes i forhold til opstillede succesfaktorer:

- Brugeroplevelse
- Økonomiske effekter
- Realiserbarhed

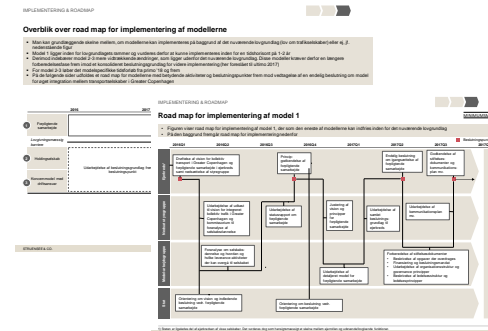
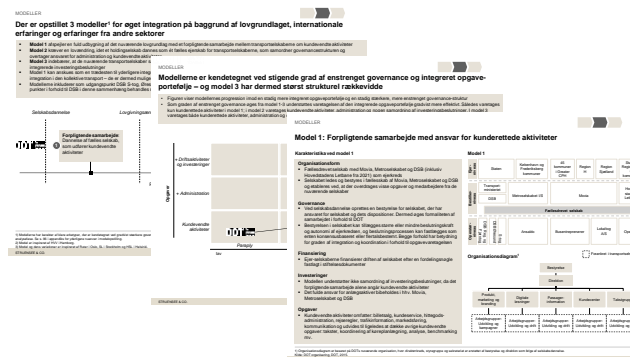
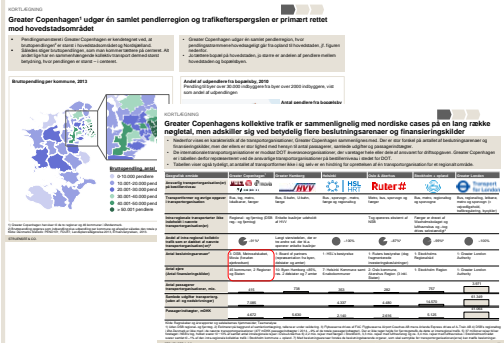
Effekten af de tre modeller evalueres efterfølgende i forhold til:

- Brugertilfredshed og passagertilvækst
- Miljø
- Økonomiske synergier

Konklusion og handling

Implementering

- Skiter til road maps for implementering af de tre modeller beskrives med udgangspunkt i:
 - Om de kan implementeres indenfor det nuværende lovgrundlag
 - Om der er tale om mere vidtgående ændringer, som ligger udenfor det nuværende lovgrundlag



Ledelsesresumé (3/10)

Kortlægning - vilkår for borgere og virksomheder i Greater Copenhagen

Kortlægningen af borgere og virksomheders vilkår i Greater Copenhagen viser, at:

Væsentlige observationer

- Region Sjælland og Region Hovedstaden udgør ét pendlingsområde med betydelig pendling fra hele Sjælland til hovedstadsområdet (figur 1)
- Der er betydelige trængselsproblemer og de har en samfundsøkonomisk omkostning på 2 mia. DKK årligt. Trængselsproblemerne forventes forværret i fremtiden
- Gode trafikale forbindelser har en direkte sammenhæng med vækst og beskæftigelse (figur 2)
- Der er blevet investeret mindre i indenlandsk infrastruktur i Danmark som andel af BNP ift. til vores naboer fra 2000-2013 (figur 3)
- Dødeligheden pga. luftforurening er næsten det dobbelte i Greater Copenhagen i forhold til resten af landet
- Kollektiv transport er en renere transportform end privat transport
- Borgere og virksomheder efterspørger bedre trafikale forbindelser

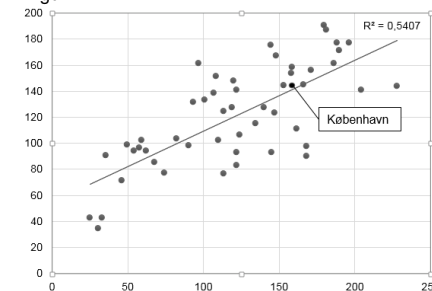
Konklusion

- Større sammenhæng i det kollektive transportsystem vil skabe grundlag for højere kvalitet i den kollektive trafik og dermed understøtte øget vækst og livskvalitet

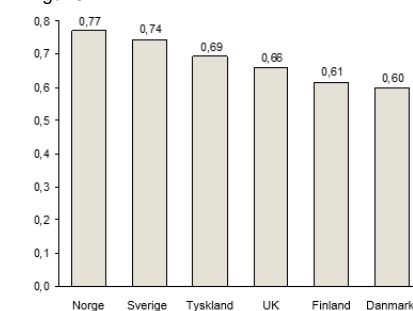
Figur 1



Figur 2



Figur 3



Ledelsesresumé (4/10)

Kortlægning – karakteristik af transportselskaber

Karakteristikken af de tre trafikselskaber (DSB, Movia, Metroselskabet) i Greater Copenhagen viser, at de har forskellige forudsætninger på en lang række områder, herunder:

Væsentlige observationer

Passagerrettet kommunikation og service

- Selskaberne har egne kommunikations-platforme ud mod brugerne, på trods af fælles initiativer i DOT-regi
- Bibeholdelsen af egne kommunikationsplatforme leder til, at brugeroplevelsen i dag ikke afspejler et sømløst, sammenhængende kollektivt transportsystem, hvor transportarten og selskabet der trafikløber er underordnet og rejsen i hovedsædet

Operational integration

- Forskellige takstsystemer¹ i forskellige geografier og med varierende grad af koordination på tværs af selskaber
- Skaber en oplevelse for borgere og virksomheder som ikke er tilstrækkelig sammenhængende

Finansiering og investering

- Beslutningsmandatet til investeringer er placeret hos forskellige aktører på ejerniveau, og finansieringen bliver kanaliseret fra mange forskellige aktører
- De mange aktører på ejerniveau og de mange finansieringskilder betyder at det er svært at understøtte en større sammenhæng i den kollektive trafik

Ejerskab og governance

- Trafikselskaberne i Greater Copenhagen ejes i dag af mellem 1 og 47 ejere
- Antallet af og forskelligheden i ejerkredse, bestyrelser og beslutningsprocesser udfordrer samordning og koordination mellem selskaberne.

Konklusion

- Brugeroplevelsen i dag afspejler ikke et sammenhængende kollektivt system på tværs af transportselskaber
- Antallet af finansieringskilder og beslutningsarenaer gør det svært at understøtte en større sammenhæng i den kollektive trafik
- Forskellige takstsystemer i forskellige geografier og med varierende grad af koordination på tværs af selskaber skaber en passageroplevelse som er ikke tilstrækkelig sammenhængende
- Der er ikke en samlet ejerrolle i Greater Copenhagen som understøtter realisering af gevinster

1) Movias forslag til harmonisering af takstsystemet på Sjælland, Takst Sjælland 16, har pr. 17 december 2015 fået politisk opbakning. Movia forventer at begynde implementeringen i efteråret 2016

Ledelsesresumé (5/10)

Kortlægning – karakteristik af DOT

Karakteristikken af DOT viser, at den nuværende DOT-konstruktion indebærer en række udfordringer i forhold til at skabe en mere sammenhængende kollektiv transport i Greater Copenhagen:

Væsentlige observationer

- DOT er kendetegnet ved et lavt integrationsniveau og begrænset beslutningskompetence, da samarbejdet er konsensus-baseret
- Der er et fravær af politisk/demokratisk niveau i DOT
- Governance-strukturen understøtter kun i ringe grad DOTs aktiviteter
- De lovbestemte kundevedte opgaver bliver kun varetaget af DOT på et lavt integrationsniveau. DOT's digitale kundecenter i dag illustrerer til fulde den lave integrationsgrad, da dette alene fungerer som en omstillingskanal, som omstiller borgerne til de enkelte trafikskabers kundecenter med et tastetryk
- DOT medfører for nuværende dobbeltfunktioner, da marketing, passagerinformation, kundecenter og digitale løsninger ligeledes bliver varetaget i trafikskaberne
- Der er et fravær af operationel integration og samordning af investeringsbeslutninger

Konklusion

- Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om DOT opfylder lovgrundlaget, da de kundevedte aktiviteter, som varetages i DOT, fortsat også varetages egenhændigt af trafikskaberne
- Den nuværende konsensus-baserede governance-model har vist sig at være utilstrækkelig til at understøtte aktiviteterne i DOT fase 1 og fase 2. Dermed understøtter modellen ikke i tilstrækkelig grad muligheden for at realisere intentionerne bag DOT eller Region Hovedstadens vision om at forbedre regionens trafikale sammenhænge for at skabe en effektiv og bæredygtig mobilitet

Ledelsesresumé (6/10)

Kortlægning – internationale erfaringer

Væsentlige observationer

I kortlægningen inddrages internationale cases for at trække på de erfaringer, der er realiseret i sammenlignelige metropoler og større byområder i Nordeuropa (figur 1). Der bliver taget udgangspunkt i erfaringer fra:

- Hamborg (HVV): Fælles kommunalt og regionalt ejet selskab med en række stærke operatører der varetager opgaver, fx ruteplanlægning, på tværs af alle operatører
- Helsinki (HSL): Fælles kommunal myndighed der planlægger og varetager alle transportformer i 7 ud af 14 kommuner i Greater Helsinki area
- Oslo (Ruter): Fælles selskab der planlægger, koordinerer, bestiller og markedsfører kollektiv trafik
- Stockholm (SL): Overordnet indkøbs- og administrativ organisation for kollektiv trafik i regionen
- London (TfL): Et samlet selskab der varetager al kollektiv trafik og har ansvaret for en del af den private trafik, ved at have ansvaret for hovedindfaldsveje, betalingsring, lysregulering mv. Transportmidlet er underordnet, visionen er at skabe en så god og sammenhængende rejse som muligt

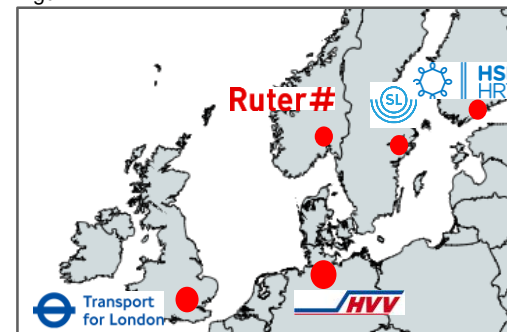
Transportorganisationerne i disse byer adskiller sig fra hinanden på grad af integration på tværs af transportarter og indhold i deres opgaveporteføljer, men de har det tilfælles, at de alle har en betydelig højere grad af integration i organiseringen og styringen end i Greater Copenhagen og langt færre ejere (figur 2).

De internationale cases viser, at øget brugerrettet integration (fx køreplanlægning), øget operationel integration (fx takstsystemer), øget integration i investeringsbeslutninger og integration i ejerskab er drivere for at der kan opnås:

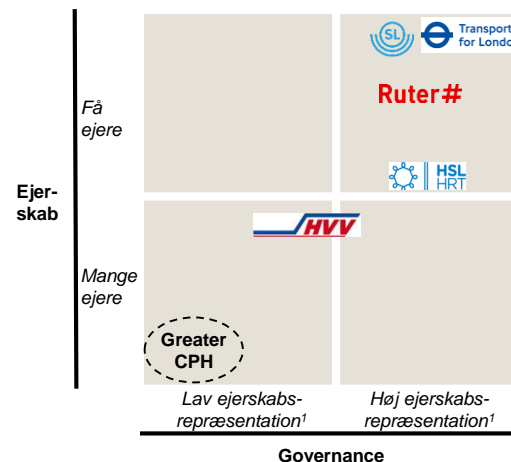
- Større kundetilfredshed med den kollektive trafik
- Effektivitet igennem større samordning af beslutninger
- Optimering ift. den samlede trafikale situation i stedet for at suboptimere på delområder
- Styrket eksekveringskraft og facilitering af, at de rigtige beslutninger træffes

Konklusion

Figur 1



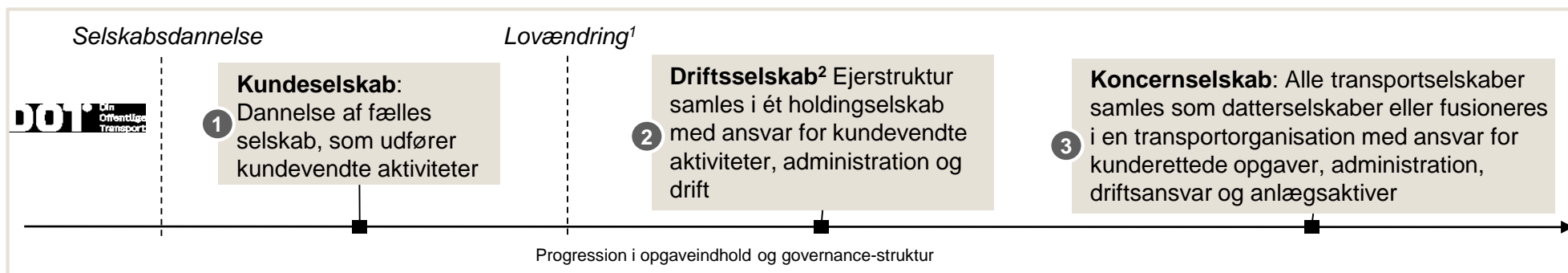
Figur 2



Ledelsesresumé (7/10)

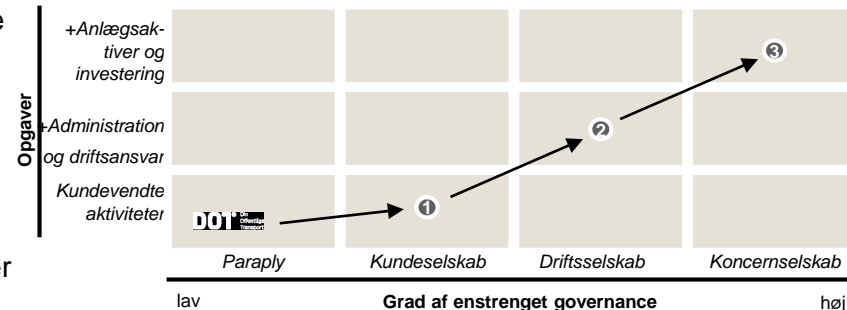
Løsningsmodeller – opstilling af løsningsmodeller

På baggrund af lovgrundlaget, internationale erfaringer og erfaringer fra andre sektorer opstilles tre løsningsmodeller:



Modellerne kan indplaceres i en matrix der viser deres progression i opgaveportefølje og progression i enstregnet governance som det ses på figuren til højre.

- Det kundeorienterede selskab varetager kundeorienterede aktiviteter på baggrund af en styrket governance-struktur ved oprettelsen af en samlet bestyrelse og ledelse. Ejerskab af Movia, DSB og Metroselskabet
- Driftsselskabet har inkluderet et driftsansvar, og derfor kan løsningsmodellen facilitere en langt højere grad af integration, og modellen styrker muligheden for at varetage et politisk ejerskab. Direkte ejerskab af op til 45 kommuner, de to regioner og staten
- Koncernselskabet varetager den fulde opgaveportefølje og kan optimere transportudbuddet på tværs af transportarter og geografi. Direkte ejerskab af op til 45 kommuner, de to regioner og staten



Som graden af enstregnet governance øges fra model 1-3 understøttes varetagelsen af den integrerede opgaveportefølje gradvist mere effektivt.

DSB's aktiviteter i Greater Copenhagens område indgår i udgangspunktet i modellerne. Dette indebærer en række udfordringer og risiko for dis-synergier ift. DSBs landsdækkende operationer, og for driftsselskabet og koncernselskabet vil det betyde en opsplitting af DSB i operatøropgaver og øvrige opgaver

1) Kundeselskabet vurderes at kunne dannes indenfor nuværende lovgivning mens drifts- og koncernselskabet ikke kan.

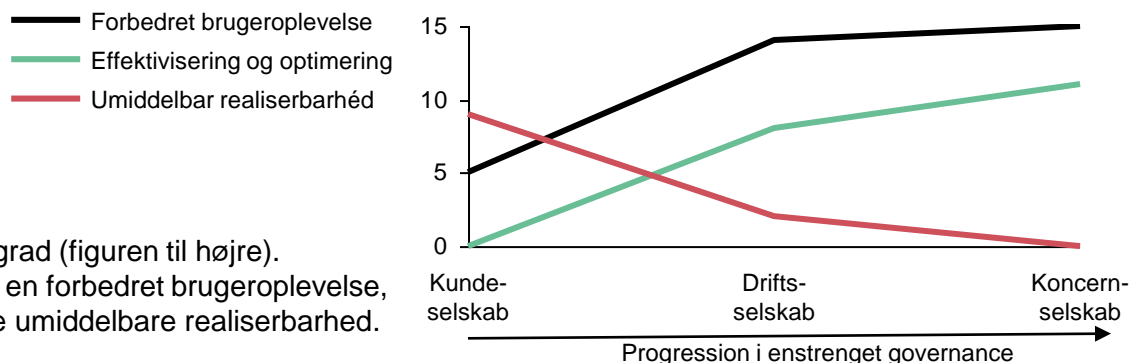
Ledelsesresumé (8/10)

Løsningsmodeller – succesfaktorer

Modellerne bliver vurderet på tre overordnede succesfaktorer:

1. Forbedret brugeroplevelse
2. Effektivisering og optimering
3. Umiddelbar realiserbarhed

Løsningsmodellerne understøtter succesfaktorerne i varierende grad (figuren til højre). Overordnet understøtter koncernselskabet i størst muligt omfang en forbedret brugeroplevelse, effektivisering og optimering, men modellen har også den laveste umiddelbare realiserbarhed.



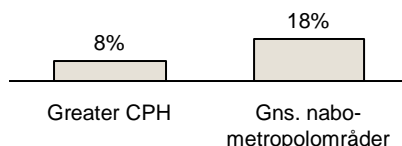
Løsningsmodeller – modeeffekter

Indenfor fire betydende områder er der identificeret indikationer på løsningsmodellernes effekter:

Passagertilvækst

- Nabo-metropolområder med en samlet transportorganisation har oplevet højere passagertilvækst end Greater Copenhagen

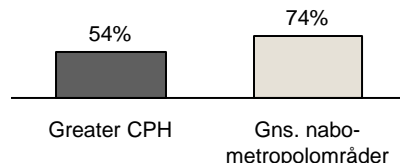
Passagertilvækst, %, 2008-2014



Brugertilfredshed

- Brugertilfredsheden blandt Movia's kunder (bus og lokalbaner) er væsentlig under de transport-organisationer der sammenlignes med

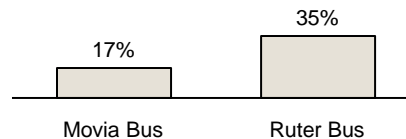
Tilfredshed, %, 2014



Miljø

- Ruter bus har opnået en langt kraftigere reduktion i udslip pr. personkilometer end Movia Bus, selvom Ruters udledning allerede var væsentlig lavere (CO2 og NOX).

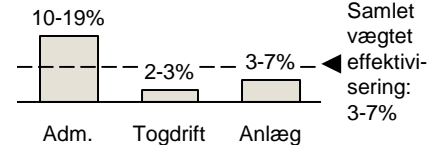
CO2 reduktion, %, 2008-2014



Selskabssynergier

- Analyser af øget samarbejde og egentlige fusioner viser et potentiale indenfor administration, drift og anlægsinvesteringer

Synergieffekter v. fusion, %



- Der er indikation på, at en samlet transportorganisation på tværs af transportarter i Greater Copenhagen kan indfri et betydeligt potentiale indenfor passagertilvækst, brugertilfredshed, miljø og selskabssynergier
- Resultater opnået i nordiske metropolområder sandsynliggør, at man kan opnå tilsvarende effekter på passagerantal, brugertilfredshed, miljø og selskabssynergier i Greater Copenhagen, ved at facilitere et mere sammenhængende kollektivt transportsystem gennem de foreslåede modeller

Ledelsesresumé (9/10)

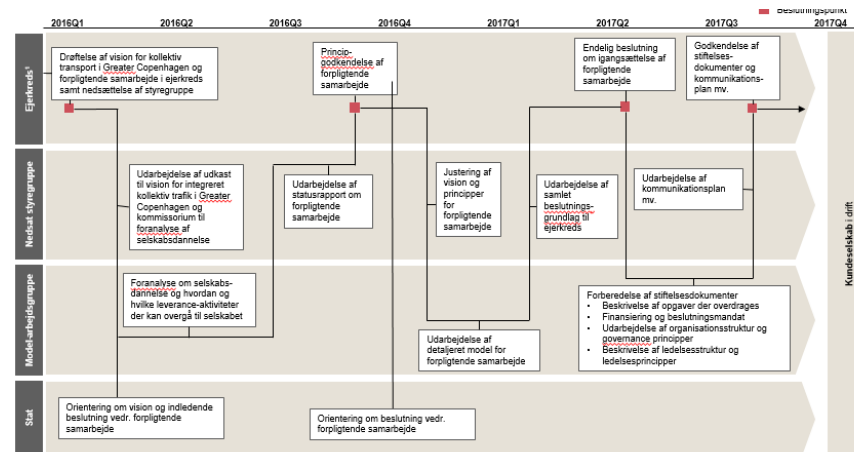
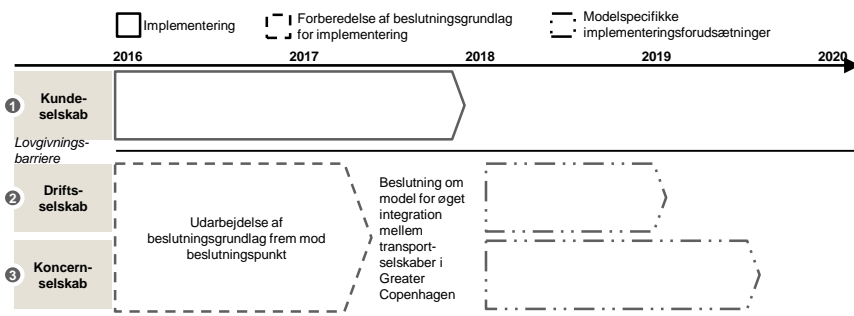
Skitser til road map for implementering

Skitser for road map for implementering er modelspecifik:

- Det kundevedtede selskab ligger inden for lovgrundlagets rammer og vurderes at kunne implementeres inden for en tidshorisont på 1-2 år
- Driftsselskabet og koncernselskabet indebærer mere vidtrækkende ændringer, som ligger udenfor det nuværende lovgrundlag. Disse modeller kræver derfor en længere forberedelsesfase frem imod et konsolideret beslutningsgrundlag for videre implementering.

Skitserne til road map for implementering (se figurer) består af en række indstillinger, drøftelser, beslutninger og detaljeringer af en løsningsmodel frem mod et endeligt beslutningspunkt og en endelig implementering.

- Processerne for alle tre modeller tager udgangspunkt i at en styregruppe nedsættes af ejerkredsen der har haft drøftelser om visionen for et mere sammenhængende kollektivt trafiksystem.
- Processerne inddrager fire forskellige aktører: Ejerkredsen, nedsat styregruppe, model-arbejdsgruppe og staten
- Processen frem mod et beslutningspunkt for driftsselskabet og koncernselskabet kan være enten ejerdrevet eller statsligt drevet. En statsligt drevet proces kortslutter så at sige processen ved at vedtage en lovtækt der stadfæster en løsningsmodel



Yderligere analyser

Frem mod et endeligt beslutningspunkt for driftsselskabet og koncernselskabet er der identificeret en række foranalyser, herunder: Kortlægning af selskabernes organisation, økonomi og medarbejdere i dag i samarbejde med selskaberne; beregning af potentialer på overhead, drift, investeringer mv. ved forskellige modeller for integration; etablering af proforma åbningsbalance og driftsbudget mv.

Ledelsesresumé (10/10)

Konklusion

Begrænsninger i DOT og succesfulde internationale rollemodeller peger mod betydelige gevinster ved øget integration af transportorganisationerne i Greater Copenhagen

Hvis gevinsterne fra øget integration af den kollektive transport i Greater Copenhagen skal realiseres, skal politikere og ledere i de eksisterende selskaber drive den videre proces med udgangspunkt i en aktiv ejerrolle

De opstillede modeller er kendetegnet ved stigende grad af enstrengt governance og integreret opgaveportefølje:

- Samling af alle transportselskaber i en ny koncernstruktur understøtter i høj grad en styrket brugeroplevelse, ligesom effektiviseringsgevinster primært opnås ved denne model
- Etablering af et driftsselskab, hvor administrative og kundevendte opgaver overføres fra de eksisterende transportselskaber, forenkler koordinering og muliggør realisering af visse effektiviseringseffekter, men udnytter ikke det fulde potentiale
- Et kundeselskab realiserer kun i meget begrænset grad de ønskede gevinster, men har den højeste umiddelbare realiserbarhed som følge af, den kan gennemføres indenfor det nuværende DOT lovgrundlag

Alle tre løsningsmodeller indebærer en række udfordringer ved integration af DSB i en fælles transportorganisation:

- DSBs nationale opgavevaretagelse medfører risiko for visse dis-synergier ved opsplnitning af disse
- Effekterne af dette er dog kortsigtede og begrænsede i forhold til det store potentialebillede fra en integration af det samlede transportudbud i Greater Copenhagen

Modellernes indfrielse af en styrket brugeroplevelse og effektiviseringsgevinster er omvendt proportional med deres umiddelbare realiserbarhed

Modeller for øget integration

Kundeselskab:

- Afspejler en fuld udbygning af det nuværende lovgrundlag og kræver derfor ingen lovændring
- Indeholder alene en række kundevendte aktiviteter og realiserer alene i beskedent omfang de ønskede gevinster

Driftsselskab:

- Samler ejerstrukturen i ét selskab og overfører betydelige administrative aktiviteter samt alle drifts- og kundevendte aktiviteter
- Realiserer betydeligt flere af de ønskede gevinster men ikke centrale investeringsmæssige gevinster

Koncernselskab:

- Alle transportselskaber samles som datterselskaber eller fusioneres i en ny transportorganisation med ansvar for alle kunderettede opgaver, administration, fuldt driftsansvar samt ansvar for alle relaterede investeringsbeslutninger
- Har den største effekt på alle de ønskede gevinster fra brugeroplevelser, over miljø, vækst til effektiviseringer

Road map for implementering

Kundeselskab:

- Kan indføres indenfor nuværende lovgivning og bør kunne være implementeret inden Q4 2017 på baggrund af opstillede road map

Road map for forberedelse af beslutningspunkt om valg af enten driftsselskab eller fusion og koncerndannelse opdeles i to varianter:

- Proces drevet af ejerne, hvor disse gennem analyser og nødvendige beslutninger indgår et Letter of Intent til efterfølgende eksekvering
- Statslig drevet proces hvor principbeslutning og nødvendige tilhørende lovgivningsgrundlag etableres som grundlag for efterfølgende eksekvering

For begge varianter vil der være en efterfølgende proces hvor værdier og endelig struktur udfoldes og afklares

- Implementeringshorisonten er for begge modeller betydelig længere end etablering af et kundeselskab, men opvejes af deres betydelig større strukturelle effekt

