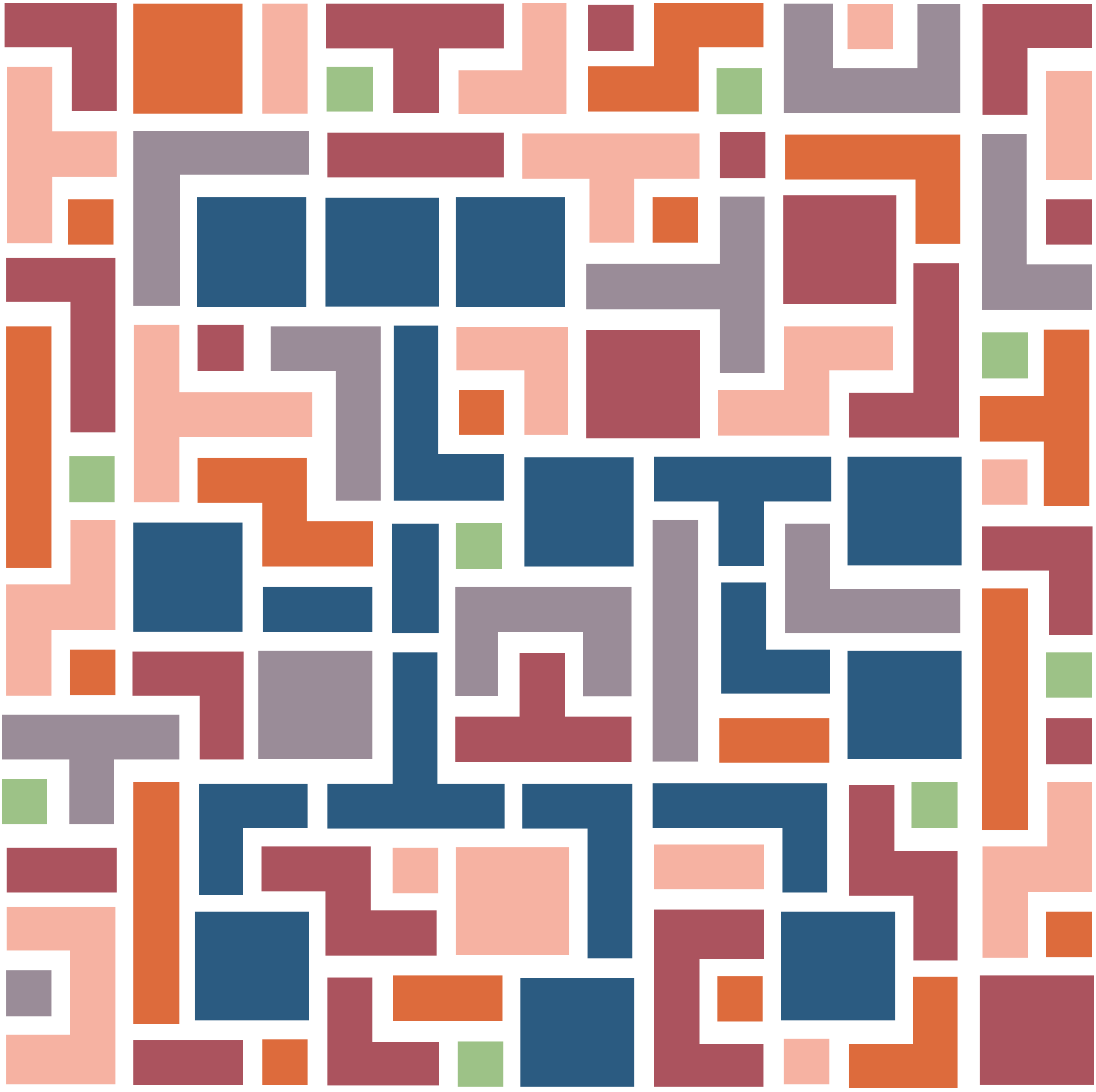
EKSPERTUDVALG
om kollektiv mobilitet
i hele Danmark

Ekspertudvalg om kollektiv mobilitet i hele Danmark

Delrapport 2: Fase 3 om organisering af lokal kollektiv transport

Januar 2025



Udgivet af: Transportministeriet
Frederiksholms Kanal 27F
1220 København K

ISBN netudgave: 978-87-93292-82-6
Forside. Transportministeriet

Denne publikation er omfattet af Creative Commons-licensen ”CC BY-NC-ND Kreditering-ikke kommerciel - ingen afledninger”.
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode

Indhold

Del 1 – Introduktion og sammenfatning af konklusioner fra fase 3 6
Kapitel 1. Indledning og læsevejledning 7
1.1 Ekspertudvalgets opgave i fase 3 7
1.2 Sammensætning af udvalget 8
1.3 Ekspertudvalgets arbejde, tilgang og metode 9
1.4 Rapportens indhold 9
Kapitel 2. Sammenfatning af konklusioner fra fase 3 11

Del 2 – Organisering af den lokale kollektive transport 18
Kapitel 3. Organiseringen af den lokale kollektive transport i dag 19
3.1 Myndigheder der varetager opgaver i den lokale kollektive transport 19
3.2 De regulatoriske rammevilkår for varetagelse af opgaverne i den lokale kollektive transport 21
3.3 Tværgående selskaber i kollektiv transport 28
Kapitel 4. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af lokal kollektiv transport.....31
4.1 Styrker og svagheder i forhold til den nuværende organisering 31
4.2 Styrker og svagheder i forhold til den forventede fremtidige udvikling..... 37
4.3 Opsamling på styrker og svagheder i den nuværende organisering 40
Kapitel 5. Inspiration og læring fra udlandet 42
5.1 Den kollektive transport i Region Skåne 42
5.2 Den kollektive transport i udvalgte europæiske storbyer..... 52
5.4 Opsummering..... 59

Del 3 – Modeller for organisering af den lokale kollektive transport.....61
Kapitel 6. Vurderingskriterier for organiseringen af den lokale kollektive transport 62
Kapitel 7. Indledende om organiseringsmodeller 70
7.1. Overvejelser om organisationsform og samarbejdsfora 72
Kapitel 8. Model 1. Trafikselskaber med trafikopgaver for kommuner og regioner..... 74
8.1 Placering af ansvar og opgaver i den kollektive transport er uændret..... 74
8.2 Ændring af rammevilkår og håndtering af svagheder ved den nuværende organisering..... 76
8.3 Udfordringer ved model 1..... 78
8.4 Modellen vurderet op mod vurderingskriterierne 79
Kapitel 9. Model 2. Kommunalt og statsligt ansvar for lokal kollektiv transport.....81
9.1 Placering af ansvar og opgaver – staten får ansvaret for det strategiske net og kommunerne for lokal bustrafik og letbanetrafik..... 82
9.2 Regulatoriske rammer 89
9.3 Udfordringer ved model 2 90
9.4 Modellen vurderet op mod vurderingskriterierne.....91
Kapitel 10. Model 3. Regionalt ansvar for lokal kollektiv transport..... 94
10.1 Placering af ansvar og opgaver – regionerne får det samlede ansvar for den lokale kollektive transport 95
10.2 Regulatoriske rammer 100
10.3 Udfordringer ved model 3.....101
10.4 Modellen vurderet op mod vurderingskriterierne..... 102
Kapitel 11. Model 4. Mobilitetsselskaber 104

11.2 Regulatoriske rammer 108
11.3 Udfordringer ved model 4 110
11.4 Modellen vurderet op mod vurderingskriterierne 110
Kapitel 12. Tværgående temaer for de fire organiseringsmodeller 113
12.1 Størrelse og geografisk afgrænsning af trafikselskaber/mobilitetsselskaber 113
12.2 Nye, fleksible transportløsninger 117
12.3 Transaktionsomkostninger ved en ændret organisering 119
12.4 Ejerskabet af Rejsekort & Rejseplan A/S og FlexDanmark mv. 120
12.5 Placering af takstkompetencen 121
12.6 Bornholm og ø-kommuner 123
Kapitel 13. Udvalgets videre arbejde 125

Appendiks 128
Appendiks I. Kommissorium for ekspertudvalg om kollektiv mobilitet i hele Danmark 129
Appendiks II. Brev til ekspertudvalg om kollektiv mobilitet i hele Danmark 133
Appendiks III: Input fra organisationer og interessenter til delrapport 2 om fase 3 135
Appendiks IV. Antal rejser i den offentlige bustrafik, 2015-2023 137
Appendiks V. Statsvejnettet af januar 2022 138
Appendiks VI. Den historiske organisering af den kollektive transport i hovedstadsområdet 139

Del 1 – Introduktion og sammenfatning af konklusioner fra fase 3

Denne rapport sammenfatter ekspertudvalgets arbejde i fase 3, og udgør den anden delrapport fra ekspertudvalget. Udvalgets første delrapport blev afrapporteret i maj 2024. Efter aftale med Transportministeriet afrapporterer udvalget på fase 3 om organiseringen af den lokale kollektive transport før fase 2 om økonomi og takststrukturer, *jf. afsnit 1.1.* I henhold til kommissoriet indeholder denne rapport ikke anbefalinger, idet anbefalingerne skal foreligge, når udvalget har arbejdet med alle tre faser.

Rapportens første del består af to kapitler:

I kapitel 1 redegøres for ekspertudvalgets opgave i fase 3, udvalgets sammensætning og arbejde. Endvidere skitseres rapportens opbygning.

I kapitel 2 er konklusioner fra fase 3 sammenfattet.

Kapitel 1. Indledning og læsevejledning

1.1 Ekspertudvalgets opgave i fase 3

I regeringsgrundlaget *"Ansvar for Danmark"* (december 2022) fremgår, at:

(…) Regeringen har besluttet at der skal nedsættes et ekspertudvalg, som skal komme med anbefalinger til en ny struktur for busbetjening i Danmark, som skal understøtte dækningen for både byer og yderområder. Ekspertudvalget skal også se på den nuværende organisering med trafikselskaber ejet af kommuner og regioner. Regeringen vil konkret tage initiativ til at understøtte, at flere unge med langt til uddannelse kan få billigere adgang til offentlig transport."

Transportministeren nedsatte i maj 2023 Ekspertudvalg om kollektiv mobilitet i hele Danmark. Af kommissoriets formålsbeskrivelse fremgår:

"Der nedsættes et ekspertudvalg, der skal afdække mobilitetsbehov i både yderområder og i større byer samt belyse, hvordan nye kollektive transportløsninger kan understøtte mobiliteten i hele landet. Ekspertudvalget skal bl.a. give anbefalinger til takststrukturer, der kan understøtte brugen af kollektiv transport. Endeligt skal ekspertudvalget komme med anbefalinger til en hensigtsmæssig organisering af den lokale kollektive transportsektor, der sikrer en sammenhæng mellem lokale mobilitetsbehov og beslutningsansvar."

Af kommissoriet fremgår det endvidere, at ekspertudvalgets arbejde er opdelt i tre faser:

"1. Kortlægning af borgernes transportbehov og udvikling af katalog over nye kollektive mobilitetstilbud til forskellige geografier.

2. Afdækning af økonomien for trafikselskaberne samt afdækning af mulige modeller for en ny takststruktur.

3. Anbefalinger til en ny struktur for lokal kollektiv transport samt for organisering af den lokale kollektive transport."

Fase 1 er afrapporteret i maj 2024. Udvalget har, jf. nedenfor og efter aftale med Transportministeriet igangsat arbejdet med fase 3 frem for fase 2. Udvalgets endelige anbefalinger indgår dermed ikke i denne afrapportering, men afventer arbejdet med fase 2.

Om fase 3, der afrapporteres i denne delrapport, fremgår det i kommissoriet, at:

"Udvalget skal endvidere se på organiseringen af den kollektive transportsektor for så vidt angår de regionale trafikselskaber og give anbefalinger til organiseringsmodeller, som kan understøtte, at den kollektive transport også i fremtiden vil udvikle sig i takt med borgernes mobilitetsbehov. Organiseringen skal kunne håndtere nye transportløsninger og nye takstsystemer i henhold til fase 1 og 2.

Udvalget skal med sine anbefalinger tage højde for, at der skal være sammenhæng mellem lokal viden om efterspørgsel og mobilitetsbehov, løsningsrum og beslutningsansvar. Samtidig skal de lokale beslutninger træffes med blik for den statslige skinnebårne transport, som udgør rygraden i den nationale kollektive transport.

Arbejdet med anbefalinger til en ny organisering skal tage højde for Sundhedsstrukturkommissionens arbejde, der afrapporteres foråret 2024.

I forbindelse med anbefalingerne skal udvalget overveje de lovgivningsmæssige rammebetingelser for trafikselskaberne, herunder give anbefalinger til eventuelle justeringer."

Der henvises til kommissoriet i dets fulde længde i appendiks I.

Foruden kommissoriet har ekspertudvalget den 10. september modtaget et brev fra Transportministeriet i forlængelse af Sundhedsstrukturkommissionens afrapportering. Af brevet fremgår blandt andet:

"Det er regeringens ønske, at arbejdet vedrørende modeller for organisering foreligger ved årsskiftet 2024/2025. Der ønskes præsenteret flere modeller (...).

Det er regeringens ønske, at udvalget i det videre arbejde med organiseringsmodeller lægger vægt på, at en fremtidig organiseringsmodel skal:

- *Sikre de rette incitamenter til at opretholde et strategisk hovednet af tog- og buslinjer*
- *Tage højde for de særlige forhold omkring struktur og rutenet i hovedstadsområdet*
- *Sikre en hensigtsmæssig model for forankring af takstkompetencen*
- *Sikre en hensigtsmæssig model for forankring ejerskabet af Rejsekort & Rejseplanen A/S, der understøtter en effektiv drift af selskabets opgaver"*

På baggrund af denne anmodning har udvalget valgt at afrapportere fase 3 før fase 2, hvorfor udvalgets anbefalinger således vil udkomme i forbindelse med afrapporteringen af fase 2.

Der henvises til brevet i dets fulde længde i appendiks II.

Udvalget vil i 2025 arbejde videre med økonomi og mulige takstmodeller og den endelige afrapportering med anbefalinger.

1.2 Sammensætning af udvalget

Ekspertudvalget er sammensat af følgende personer:

- **Helga Theil Thomsen** (formand), fhv. trafik- og plandirektør, Vejdirektoratet (2007-2023)

- **Alexander Høst Frederiksen**, program manager i DTU Science Park[1]
- **Carsten Hyldborg Jensen**, konsulent, fhv. direktør i FynBus (2008-2022)
- **Ditte Bendix Lanng**, specialkonsulent, Aarhus Kommune[2]
- **Eskil Thuesen**, ressourcedirektør, Movia
- **Liselotte Lyngsø**, fremtidsforsker og stifter, Future Navigator
- **Maria Wass-Danielsen**, partner og seniorrådgiver, Urban Creators
- **Mogens Fosgerau**, professor ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet *(Orlov fra 21. januar 2025)*
- **Nicolai Bernt Sørensen**, kommerciel direktør, Nordjyllands Trafikselskab

Transportministeriets departement og Trafikstyrelsen har sekretariatsbetjent ekspertudvalget.

1.3 Ekspertudvalgets arbejde, tilgang og metode

Ekspertudvalget har i perioden oktober 2024 – januar 2025 holdt i alt seks udvalgsmøder. Inden ændringerne i rækkefølgen og tidsplanen for ekspertudvalgets arbejde havde møderne i perioden fra august til september fokus på fase 2.

Ekspertudvalget har den 11. september 2024 inviteret professor og leder af Transportdivisionen i DTU Management Otto Anker Nielsen til at holde et oplæg om blandt andet Skånetrafiken og den 1. oktober 2024 har udvalget afholdt interne workshops om den nuværende organisering af kollektive transport og om organiseringsmodeller.

Ekspertudvalgets formand har på baggrund af henvendelser fra organisationer og myndigheder holdt møder med Danske Regioner, Dansk Industri, KL og Aarhus Kommune om organisering. Ekspertudvalget har ligeledes modtaget skiftelige input fra organisationer og interessenter, *jf. appendiks III*.

Der er i forbindelse med arbejdet endvidere indhentet internationale erfaringer, *jf. kapitel 5*.

1.4 Rapportens indhold

Rapporten består af følgende tre dele:

Del 1 – Introduktion og sammenfatning af konklusioner fra fase 3

I denne første del gives en introduktion til rammen for ekspertudvalgets opgave i fase 3, udvalgets sammensætning og arbejde. Endvidere skitseres rapportens opbygning, og der redegøres sammenfattende for konklusionerne fra fase 3.

---

[1] I perioden for udvalgets arbejde har Alexander Høst Frederiksen skiftet job fra Donkey Republic til DTU Science Park.

[2] I perioden for udvalgets arbejde har Ditte Bendix Lanng skiftet job fra Aalborg Universitet til Niras og derefter til Aarhus Kommune.

Del 2 – Organisering af den lokale kollektive transport

I anden del afdækkes først organiseringen af den lokale kollektive transport i dag, herunder opgave- og ansvarsfordeling, regulering og rammevilkår. I forlængelse heraf afdækkes styrker og svagheder ved den nuværende organisering.

Herefter belyses organisering af den kollektive transport i Region Skåne, der har været stor fokus på i den offentlige debat. Udvalget skal tage højde for de særlige forhold omkring struktur og rutenet i hovedstadsområdet (se appendiks II), og har blandt andet på den baggrund også set på organiseringen af den kollektive transport i udvalgte udenlandske storbyer.

Del 3 – Modeller for organisering af den lokale kollektive transport

I tredje del beskrives med udgangspunkt i de fokusområder, der fremgår af kommissoriet, et brev fra Transportministeriet, konklusioner fra den første delrapport (maj 2024) og del 2 i denne afrapportering en række potentialer og udfordringer for den lokale kollektive transport. På baggrund heraf er der opstillet en række kriterier, som udvalget bruger til at vurdere de forskellige organiseringsmodeller.

For at spænde et handlingsrum ud, har udvalget opstillet fire forskellige modeller eller veje, man kan gå, i forhold til organiseringen og analyseret fordele og ulemper ved disse modeller ud fra vurderingskriterierne opstillet i kapitel 6.

I model 1 foretages ingen organisatoriske ændringer, men der lægges op til en række ændringer af de regulatoriske rammer. Disse regulatoriske ændringer forudsættes ligeledes at gælde i de tre øvrige modeller, i det omfang at de er relevante for organiseringen beskrevet i disse modeller.

I model 2 belyses – på baggrund af tilpasningen af regionernes opgaver som følge af den politiske aftale om en sundhedsreform og Sundhedsstrukturkommissionens anbefalinger – en organisering, hvor regionerne ikke længere har et ansvar for kollektiv transport, idet kommuner og stat overtager regionernes opgaver.

I model 3 belyses med inspiration fra indretningen af den kollektive transport i Skåne, en organisering, hvor regionerne – helt i modsætning til model 2 – har hovedansvaret for den lokale kollektive transport, mens kommunerne som udgangspunkt ikke har et ansvar.

I model 4 belyses en organiseringsmodel, hvor der etableres helt nye enheder i den kollektive transport i form af selvstændige offentlige virksomheder – mobilitetsselskaber, der overtager opgaver og kompetencer fra både kommuner, regioner og trafikselskaber.

Afslutningsvist opsummeres udvalgets overvejelser om det videre arbejde frem mod den endelige afrapportering, hvor videre analyser af takster og økonomi, nye transportløsninger og organiseringsmodeller sammenkædes.

Kapitel 2. Sammenfatning af konklusioner fra fase 3

I det følgende præsenteres de resultater fra udvalgets første delrapport (maj 2024), der har størst betydning for arbejdet med fase 3, idet udvalgte tal er opdateret. Derefter præsenteres udvalgets konklusioner fra arbejdet med organisering af den lokale kollektive transport.

Resultater fra første delrapport

Kollektiv transport på landet og i mindre byer sikrer transport til uddannelse, arbejde og hjem. Skoleelever og unge på ungdomsuddannelse udgør hovedparten af disse passagerer, mens erhvervsaktive udgør ca. 25 pct. De fleste husstande i landdistrikterne har en bil til rådighed, og 70 pct. af alle ture i disse geografier foretages i bil. Trods et begrænset kundegrundlag er det ud fra blandt andet uddannelses-, social- og sundhedspolitiske hensyn afgørende, at der findes et transportilbud til dem uden adgang til en bil.

I landdistrikterne kan der være langt til traditionel rutebunden kollektiv transport, og der er ofte få afgange, især aften og weekend. I 2023 brugte 7 pct. af befolkningen over en time på kollektiv transport for at nå en større by på mindst 10.000 indbyggere og ca. 180.000 personer har ikke adgang til en station eller stoppested inden for en afstand af 2,8 km. Det indebærer, at personer, der ikke har andre transportmidler, kan have begrænsede mulighed for at transportere sig til arbejde og fritidsaktiviteter.

Den kollektive transport spiller en større rolle i de store byer, især i hovedstadsområdet, hvor udfordringer og muligheder adskiller sig fra i resten af landet. Derfor skal der i disse geografier være et andet fokus på den kollektive transport, herunder busfremkommelighed og udvikling af det kollektive tilbud.

Busser og tog har tabt markedsandele til bilen i de senere år, især uden for de større byer. I perioden 2015-2019 var der en negativ udvikling i antallet af busrejser med et fald på 14 pct., mens antallet af busrejser i 2020 (det første corona-år) faldt med yderligere 31 pct. I den samlede periode 2015-2023 er der sket et fald på i alt 27 pct. i antallet af busrejser. Udviklingen kan til dels henføres til, at der i samme periode åbnede en ny metrolinje i København og letbaner i Aarhus og Odense. Efter corona er antallet af busrejser således igen steget, men det ligger stadig 15 pct. under niveauet fra 2019, *jf. appendiks IV*.

Faldet i antallet af busrejser ser ud til at fortsætte, da fremskrivninger viser fortsat urbanisering og indkomstudvikling. I landdistrikterne og i de mindre byer forventes der at være færre børn og unge. Disse udviklingstendenser indebærer, at efterspørgslen i disse områder fortsat forventes at være faldende.

Det faldende kundegrundlag betyder færre indtægter og med en uændret økonomisk ramme, vil det i sidste ende føre til færre afgange og i nogle tilfælde lukning af ruter, især i landdistrikterne. Det skaber et behov for at udvikle og udrulle andre og mere fleksible transportløsninger i disse områder, hvilket de organisatoriske og juridiske rammer i større eller mindre grad kan understøtte.

Der bør samtidig være et stærkt hovednet af tog- og buslinjer, der understøtter mobiliteten mellem by og land, og som kan betjene byerne. Transportløsningerne i landdistrikterne skal være fleksible og i højere grad sikre en fladedækning, der supplerer hovednettet. Dette kræver blandt andet, at der er effektive knudepunkter.

Der bør være en kundeorienteret, fælles ramme om tilbuddene. En sådan ramme skal understøtte, at tilbuddene fremstår koordinerede og overskuelige for den enkelte borger.

Den nuværende organisering af den kollektive transport

Organiseringen af den kollektive transport har betydning for, hvordan transporttilbuddene planlægges, finansieres, samtænkes, udvikles og tilpasses borgernes rejsemønstre.

Den nuværende organisering af den lokale kollektive transport er fastlagt i lov om trafikselskaber, der beskriver kommuners, regioners og trafikselskabers ansvar og opgaver.

Kommuner og regioner fastlægger serviceniveauet, det vil sige omfanget af lokal kollektiv transport inden for et givent geografisk område. Kommunerne finansierer dermed kommunal busdrift, åben flextrafik og individuel handicapkørsel, mens regionerne finansierer den regionale busdrift og privatbanerne.

I den nuværende organisering er der flere tværgående opgaver, herunder er takstkompetencen delt mellem trafikselskaberne og de jernbanevirksomheder, der udfører offentlig servicetrafik på kontrakt med staten (øst for Storebælt også Metroselskabet og Hovedstadens Letbane). Trafikselskaberne, Metroselskabet og DSB ejer desuden Rejsekort & Rejseplan A/S, som driver den fælles billetplatform Rejsekortet samt rejsesøgemaskinen Rejseplanen.

Derudover fremgår det af loven, at det alene er de regionale trafikselskaber, der må udføre offentlig servicetrafik for kommuner og regioner. De regionale trafikselskaber, der blev oprettet med lov om trafikselskaber i forbindelse med kommunalreformen i 2007, varetager følgende opgaver i henhold til lov om trafikselskaber § 5:

- Offentlig servicetrafik i form af almindelig rutekørsel,
- fastsættelse af takster og billettereringssystemer,
- koordinering og planlægning af offentlig servicetrafik,
- individuel handicapkørsel og
- privatbaner.

Trafikselskaberne løser endvidere en lang række konkrete og praktiske opgaver i tilknytning til driften af den offentlige servicetrafik. Det gælder blandt andet udbud og kontrahering, kundeservice og trafikinformation.

Afdækning af styrker og svagheder ved den nuværende organisering

Det er udvalgets vurdering, at den nuværende organisering af den lokale kollektive transport har en styrke i et lokalt politisk forankret ansvar, når der skal bestilles og prioriteres kollektiv transport. Endvidere er der i kommunerne et særligt kendskab til de øvrige servicetilbud i kommunen, lokalsamfundet og viden om fx befolkningsudvikling mv. Samlet set understøtter dette muligheden for at koble den kollektive transport med de øvrige lokale serviceområder

og dermed, at kunden sættes i centrum. Det lokale kendskab i kommunerne og i trafikselskaberne er særligt relevant i lyset af, at der er betydelig forskel på, hvordan den kollektive transport bruges på tværs af landet. En anden styrke er det regionale ansvar i trafikselskaberne. Det forhold at både kommuner og regioner indgår i arbejdet understøtter, at trafikselskabet har fokus på både lokale og tværkommunale behov, hvilket understøtter et bredere ansvar for kunden.

Derudover er samlingen af opgaver i trafikselskaberne en styrke, da der opbygges faglige kompetencer, herunder til at løse fx kundevendte opgaver og udbud af transportløsninger mv. En yderligere styrke ved at samle opgaverne er, at trafikselskabernes størrelse understøtter økonomisk effektivitet ved at der opnås stordriftsfordele og konkurrence på udbud. I forlængelse heraf understøtter den nuværende organisering, hvor trafikselskabernes udbyder og indkøber bustrafik fra private busoperatører, økonomisk effektivitet ved, at markedet skaber incitament til konkurrence på pris, og fremmer udnyttelsen af nye teknologier.

Endelig er det en styrke, at kunden i kraft af samarbejdet om Rejsekortet og Rejseplanen A/S er sat i centrum i form af én indgang for kunderne til fremsøgning af rejser og billetter samt et betalingssystem på tværs af transportformer.

Imidlertid er der også svagheder ved den nuværende organisering og organiseringens rammevilkår.

Det er en svaghed, at de nuværende rammevilkår for trafikselskaberne begrænser muligheden for at gøre brug af og udvikle nye, fleksible løsninger, som har et potentiale i især i landdistrikterne. En anden svaghed er, at der ikke – udover kommuners og regioners samarbejde i regi af trafikselskaberne - er et formaliseret og operationelt samarbejde på tværs af de tre myndighedsniveauer stat, regioner og kommuner, hvilket svækker muligheden for at sammentænke og planlægge kollektiv transport.

Det delte ansvar mellem kommuner og regioner indebærer også en svaghed, der især kommer til udtryk i forhold til udviklingsopgaver i forhold til den kollektive transport. På et mere overordnet niveau risikeres det således, at ingen myndighed ser den kollektive transport som deres primære opgave, hvilket kan gøre ansvaret diffust og besværliggøre en sammenhængende planlægning. Der er endvidere incitamentsstrukturer i relation til finansieringen af privatbanerne, der hæmmer økonomisk effektivitet i regionernes prioritering.

Den nuværende organisering, hvor kommuner og regioner har ansvar for buslinjer, mens stat og regioner for tognettet, har endvidere den svaghed, at det besværliggør arbejdet med et strategisk hovednet. Særligt i hovedstadsområdet og de store byer, hvor både kommuner og regioner har ansvar for buslinjer, mens staten har ansvar for tognettet, og metro og letbaner er særskilte selskaber, er det vanskeligt at have en tværgående og helhedsorienteret planlægning og prioritering af kollektiv transport.

Derudover er det en svaghed, at trafikselskabernes geografiske områder ikke alle steder afspejler pendlingsmønstre og rejsemønstre, hvilket kan gøre det vanskeligt at sikre et effektivt transportsystem.

Det er endeligt en svaghed, at de etårige bevillinger i kommuner og regioner kan indebære stop-and-go-situationer i transporttilbuddene, hvilket skaber utryghed om transporttilbuddet

og svækker arbejdet med at sætte kunden i centrum. De begrænsede lånemuligheder og den begrænsede anlægsramme for kommuner og regioner er endvidere en svaghed i relation til større investeringer i den kollektive transport.

Vurderingskriterier

Udvalget har med udgangspunkt i kommissoriet for ekspertudvalgets arbejde og brev fra Transportministeriet (se appendiks I og II) og på baggrund af resultater og konklusioner fra første delrapport (maj 2024) samt afdækningen af styrker og svagheder ved den nuværende organisering, identificeret en række potentialer og udfordringer for den lokale kollektive transport. Dette har udmøntet sig i en række kriterier, som udvalget bruger til at vurdere forskellige organiseringsmodeller. Udvalget vurderer, at disse kriterier er vigtige for at imødekomme udfordringerne i dag og skabe en robust og fremtidssikret organisering af den kollektive transport.

De seks vurderingskriterier er:

1. **Kunden i centrum.** *Sikrer at kunden oplever et sammenhængende og inddragende transportsystem, der skaber værdi for kunden, og hvor der tilbydes tilgængelige, relevante informationer, billetprodukter og kundeservice.*
2. **Et strategisk hovednet.** *Giver gode rammer for en langsigtet planlægning, udvikling og drift af det strategiske hovednet i og mellem byer og landsdele, tilkoblet lokale kollektive transportløsninger, herunder de nye, fleksible transportløsninger.*
3. **Nye, fleksible transportløsninger.** *Understøtter udvikling af og sammenhæng mellem nye, fleksible transportløsninger især i landdistrikter og mindre byer, der både er koblet til den lokale kollektive transport og det strategiske hovednet.*
4. **Særligt for store byer og hovedstadsområdet.** *Understøtter et effektivt, sammenhængende kollektivt transportsystem på tværs af aktørerne i de store byer og i hovedstadsområdet.*
5. **Et lokalpolitisk forankret ansvar.** *Sikrer sammenhæng mellem det demokratiske beslutningsansvar og viden om lokale mobilitetsbehov.*
6. **Økonomisk effektivitet.** *Skaber incitament til bedst mulig mobilitet inden for den givne økonomiske ramme gennem effektiv planlægning og drift, prioritering og ansvarlig forvaltning.*

Modeller for organiseringen den lokale kollektive transport

Arbejdet med at opstille nye organiseringsmodeller for den lokale kollektive transport tager udgangspunkt i den bundne opgave, der er beskrevet i kommissoriet, der udspringer af regeringsgrundlaget.

Endvidere hviler arbejdet med at opstille organiseringsmodeller på et bredt fagligt grundlag, herunder konklusioner fra første delrapport (maj 2024) og input fra eksterne aktører, samt en analyse af styrker og svagheder ved den nuværende organisering og vurderingskriterierne.

Udvalget har opstillet en række modeller for at skitsere et mulighedsrum for organiseringen af den lokale kollektive transport. Modellerne tager udgangspunkt i de tre forvaltningsniveauer i Danmark – stat, regioner og kommuner. Modellerne adresserer de udfordringer,

som den kollektive transport står overfor i forskelligt omfang og på forskellige måder. Det indebærer at visse udfordringer håndteres bedre i nogle modeller end i andre – med andre ord har modellerne hver deres både stærke og svage sider, der kan vægtes og prioriteres.

Ydermere har det været et udgangspunkt for udvalget at sætte kunden i centrum. Derfor har udvalget med en række af modellerne lagt vægt på, at kunderne ikke skal møde flere aktører i den kollektive transport end der er i dag.

På baggrund af den bundne opgave som ekspertudvalget er blevet tildelt og det faglige grundlag, har ekspertudvalget opstillet fire modeller:

- Model 1. Trafikselskaber med trafikopgaver for kommuner og regioner
  Modellens grundstruktur tager udgangspunkt i den nuværende organisering. I modellen forudsættes dog, at der sker en række regulatoriske tilpasninger med henblik på at håndtere nogle af de svagheder, som udvalget har afdækket.

- Model 2. Kommunalt og statsligt ansvar for lokal kollektiv transport
  Modellens grundstruktur tager udgangspunkt i den nuværende organisering med trafikselskaber, dog således, at regionerne ikke længere har en rolle i den kollektive transport, hvorved det alene er kommunerne, der er stiftere/ejere af trafikselskaberne, og det er hovedsageligt kommunerne, som trafikselskaberne løser opgaver for. Staten overtager en række af regionernes opgaver vedrørende regional bustrafik og privatbaner, herunder arbejdet med at sikre det strategiske hovednet.

- Model 3. Regionalt ansvar for lokal kollektiv transport
  Modellen tager som udgangspunkt, at kommunerne ikke længere har en rolle i den kollektive transport. Regionerne får ansvaret for alle opgaver i den lokale kollektive transport – dvs. både kommunernes ansvar og de nuværende regionale opgaver. Regionerne står for at planlægge, udvikle og udbyde al lokal, kommunal og regional kollektiv transport og står for de kundevendte aktiviteter mv.

- Model 4. Mobilitetsselskaber
  Modellen indebærer, at der oprettes et antal selvstændige offentlige virksomheder - nye mobilitetsselskaber. I modellen samles beslutninger, finansiering (via tilskud) og planlægning af al den lokale kollektive transport i et antal nye myndigheder – mobilitetsselskaberne. Mobilitetsselskaberne får alle opgaver i den lokale kollektive transport – de får trafikselskabernes opgaver, og de overtager kommunernes og regionernes beslutningsansvar og opgaver. Det overordnede serviceniveau for den kollektive transport fastlægges ved drøftelser med staten om tilskuddet til mobilitetsselskaberne.

Udvalget har vurderet de forskellige organiseringsmodeller på baggrund af de førnævnte vurderingskriterier. De forskellige modeller har hver deres fordele og ulemper, som opsummeres nedenfor.

I model 1 er det demokratiske beslutningsansvar placeret hos kommuner og regioner. Det sikrer lokalpolitisk forankring, herunder i forhold til at sammentænke trafikbetjeningen med den øvrige planlægning. Der er endvidere god lokal forankring af de lokale nye, fleksible transportløsninger hos kommunerne og de enkelte trafikselskaber. Opgaven med at udvikle og drive et strategisk hovednet af kollektiv transport er ikke entydigt forankret i modellen

men er fortsat fordelt på kommuner, regioner og stat. Det indebærer en fortsat grænsefladeproblematik med risiko for den type udviklings- og koordineringsudfordringer, der opstår, når flere aktører skal arbejde sammen. Organiseringen indebærer dermed risiko for suboptimering, og vanskeliggør muligheden for at prioritere på tværs. Dette har konsekvenser for det serviceniveau, kunderne møder og den økonomiske effektivitet, da der ikke er et samlet blik på tværgående prioriteter.

I model 2 er det strategiske hovednet placeret hos staten, og det giver nye muligheder for sikre en god og effektiv betjening, herunder i sammenhæng med togtrafikken. Samtidig får staten direkte mulighed for at prioritere på tværs af de forskellige transportløsninger med henblik at sikre, at de økonomiske rammer udnyttes bedst muligt. Den gode lokale forankring af de lokale nye, fleksible transportløsninger bevares endvidere som i model 1 hos kommunerne. I denne model opstår således nye grænseflader, som potentielt kan påvirke kundeoplevelsen, idet statens rolle i forhold til bustrafikken vil være ny. Omfanget af disse grænsefladeproblematikker vil afhænge af, hvor stort et busnet staten overtager, og hvordan den konkrete opgaveløsning tilrettelægges. I et scenarie, hvor staten overtager et snævert strategisk net, vurderer udvalget, at det er hensigtsmæssigt af statens kundevendte aktiviteter placeres i DSB for blandt andet at undgå, at kunderne møder flere selskaber end i dag. Derimod finder udvalget det hensigtsmæssigt at bede de kommunale trafikselskaber om at varetage opgaven i et scenarie, hvor staten overtager et bredere strategisk net.

I model 3 har regionen det entydige ansvar for det samlede lokale kollektive transportsystem, herunder det strategiske hovednet (de statslige jernbaner undtaget) og de nye, fleksible løsninger, hvilket gør op med nogle af grænsefladeproblematikkerne i de øvrige modeller. Det vil give regionen mulighed for at arbejde mere helhedsorienteret med den kollektive transport i forhold til kunderne, og det vil understøtte den økonomiske effektivitet i forhold til de opgaver, der samles i regionerne. Regionerne vil dog samtidig være længere væk fra lokalsamfundet og har ikke lokal planlægningskompetence, hvorfor der vil skulle være et udstrakt samarbejde med kommunerne. Derudover vil modellen ikke være i tråd med tankerne fra Sundhedsstrukturkommissionen og aftalen om en sundhedsreform om at begrænse regionernes opgaver med henblik på at sikre fokus på sundhedsopgaven. Opgaven med den kollektive transport vil i den forbindelse ikke have sammenhæng eller synergier i forhold til sundhedsområdet og vil – sammenlignet med sundhedsopgaven – være relativt lille.

I model 4 har mobilitetsselskaber det entydige ansvar for det samlede kollektive transportsystem. Det giver mulighed for at sætte kunden i centrum. Modellen sikrer endvidere incitamenter til skarp prioritering og økonomisk effektivitet. Samtidig understøtter modellen en effektiv og sammenhængende kollektiv transport i de store byer og hovedstadsområdet. Modellens svaghed er, at mobilitetsselskaberne er mere distanceret fra lokalsamfundet og ikke har samme politiske forankring, som de modeller, hvor beslutningstagerne står direkte til ansvar over for kunderne/vælgerne.

Udvalgets videre arbejde

Udvalget vil i fase 2 arbejde videre med prisfastsættelsen og driftsøkonomien i den kollektive transport. I den forbindelse vil udvalget undersøge, hvordan transporttilbuddene kan prisfastsættes således, at den kollektive transport er et attraktivt alternativ, og at kapaciteten i den kollektive transport udnyttes så effektivt som muligt.

I tilknytning til afrapporteringen fra fase 2 vil udvalget, i henhold til kommissoriet, komme med anbefalinger på tværs af resultaterne og konklusionerne fra de tre faser. Anbefalingerne vil omfatte en ny struktur af den lokale kollektive transport, som skal understøtte dækningen for de forskellige geografier, herunder fx forslag til mobilitetsløsninger, ændrede rammevilkår og indretningen af taksterne.

Del 2 – Organisering af den lokale kollektive transport

Før udvalget belyser nye mulige modeller for organisering af den lokale kollektive transport, afdækker udvalget den nuværende organisering og de rammevilkår, der er opstillet for at løse opgaven med at levere lokal kollektiv transport. Udvalget afdækker endvidere svagheder og styrker ved den nuværende organisering – både i forhold til at løse opgaverne nu, og i forhold til at være rustet til at imødegå de fremtidige udfordringer og udnytte fremtidens muligheder for udvikling af den kollektive transport. Udvalget ser endvidere til udlandet for at blive inspireret af andre løsninger end den nuværende danske organisering.

Rapportens del 2 består af tre kapitler.

I kapitel 3 redegøres for organiseringen af den lokale kollektive transport i dag, herunder opgave- og ansvarsfordeling, de regulatoriske rammevilkår og tværgående selskaber.

I kapitel 4 afdækkes styrker og svagheder ved den nuværende organisering.

I kapitel 5 gives et overblik over organiseringen af den kollektive transport i andre lande, herunder Region Skåne.

Kapitel 3. Organiseringen af den lokale kollektive transport i dag

Ekspertudvalget skal, jf. kommissoriet, se på *organiseringen af den kollektive transportsektor for så vidt angår de regionale trafikselskaber*. I den forbindelse afdækker udvalget først, hvilke organisatoriske enheder, der i dag varetager hvilke opgaver, og hvilken beslutningskompetence de forskellige enheder har.

3.1 Myndigheder der varetager opgaver i den lokale kollektive transport

Helt overordnet har kommuner, regioner og trafikselskaber kompetence til at varetage opgaver vedrørende lokal kollektiv transport. Det er beskrevet i lov om trafikselskaber, hvem der har beslutningskompetencen til at bestemme serviceniveau, det vil sige omfanget, af lokal kollektiv transport inden for et givent geografisk område. Derudover fremgår det af loven, at det alene er trafikselskaber, der må udføre opgaver vedrørende offentlig servicetrafik (kollektiv transport, der gives driftstilskud til) for kommuner og regioner. Kommuner og regioner har således ikke mulighed for selv at udbyde eller varetage den almindelige offentlige kollektive transport – det skal i henhold til lov om trafikselskaber ske i regi af trafikselskaberne.

3.1.1 Kommunale opgaver

Kommunerne finansierer kommunal busdrift, åben flextrafik og individuel handicapkørsel.

Det er dermed kommunerne, der fastlægger omfanget af den kommunale busbetjening, antal busruter inklusive linjeføring, hvor ofte skal de køre, herunder på hverdage og i weekenden. Der er ikke krav til et bestemt minimumsniveau af kommunale busser, idet det udelukkende er en kommunal prioritering, hvilke busruter der skal være i den enkelte kommune, hvor ofte de skal køre på hvilke ugedage osv. Ruterne fastlægges i et samarbejde mellem kommunen og trafikselskabet. Det er herefter trafikselskaberne, der står for udbud, kontrahering og opfølgning i forhold til den daglige drift.

Det er den enkelte kommune, der selv bestemmer, om den vil tilbyde flextur, plustur eller lignende til kommunens borgere. Det er således en kommunal prioritering, om den enkelte kommune vælger at tilbyde et sådant produkt og i hvilket omfang.

Individuel handicapkørsel er et transporttilbud til borgere, der enten på grund af at de er svært bevægelseshæmmede, blinde eller stærkt svagsynede, ikke kan benytte den kollektive transport, selvom den er handicapvenlig indrettet. Kommunerne er forpligtede til at tilbyde individuel handicapkørsel, og den enkelte visiterede har som minimum krav på 104 enkelture ture årligt.

Kommunerne skal ifølge folkeskoleloven i et vist omfang sørge for transport for elever i folkeskolen, afhængigt af hvor langt eleverne bor fra skolen og om eleverne har særlige behov. Skolekørslen finansieres af kommunerne. Kommunerne kan vælge at anmode trafikselskabet om at varetage kørslen, eller kommunen kan vælge selv at varetage skolebuskørslen og kan tillige vælge at åbne skolebuskørslen for andre passagerer - i givet fald skal kørslen i henhold

til lovgivningen være gratis for passagererne, og ruterne skal være tilrettelagt ud fra skoleformål, jf. § 5, stk. 2, i lov om trafikselskaber. Det skyldes, at det er trafikselskaberne der har kompetencen til at levere offentlig servicetrafik for kommuner og regioner i Danmark.

Kommuner skal i henhold til planloven udarbejde kommune- og lokalplaner, der understøtter fysisk planlægning i et givet område, herunder areal-, natur- og erhvervsudvikling. Generelt skal kommunernes prioritering af den kollektive transport ses i sammenhæng med kommunens fysiske planlægning af erhverv, bosætning og servicetilbud og andre prioriteringer i kommunen.

Udvalget har ikke konkrete oplysninger om, hvor mange medarbejdere i kommunerne, der beskæftiger sig med kollektiv transport.

3.1.2 Regionale opgaver

Regionerne finansierer den regionale busdrift og privatbanerne.

Det er regionerne, der fastlægger omfanget af den regionale busbetjening, ligesom kommunerne fastlægger den kommunale. Ligesom for kommunerne, er der ikke krav til et minimumsniveau af regionale busser, idet det udelukkende er en regional prioritering, hvilke busruter der skal være i den enkelte region.

De regionale ruter fastlægges i samarbejde mellem regionen og trafikselskabet, og det er, som med de kommunale busser, herefter trafikselskaberne, der står for udbud, kontrahering og opfølgning i forhold til den daglige drift.

Regionerne fik i forbindelse med kommunalreformen i 2007 overdraget ansvaret for privatbanerne. Det er således regionerne, der har det samlede ansvar for privatbanerne, både for infrastrukturen og for togdriften. Regionerne bestemmer omfanget af trafik på privatbanerne, mens det er trafikselskaberne, der indgår kontrakter med de enkelte privatbaneselskaber om den konkrete udførsel af trafikken.

Regionerne har ikke ansvar for fysisk planlægning som kommuner, med undtagelse af planlægning af sygehusområdet. Regionernes prioritering af den kollektive transport skal ses i sammenhæng med regionernes prioritering af øvrige opgaver inden for regional udvikling samt opgaverne på sundhedsområdet. Regionerne har mulighed for at udarbejde regionale udviklingsstrategier, der adresserer udfordringer som kræver regionale løsninger. Regionerne arbejder også med EU og varetager deres politiske interesser gennem dette samarbejde, herunder at sikre EU-finansiering til at skabe vækst og udvikling.

Udvalget har noteret sig, at det fremgår af den politiske aftale om *"Sundhedsreform 2024"* af 15. november 2024, at fra 2027 skal regionerne varetage en smallere opgaveportefølje end hidtil og regionernes mulighed for at udarbejde udviklingsstrategier samt aktiviteter, der relaterer sig hertil, bortfalder.

For så vidt angår antallet af ansatte i regionerne, der arbejder med administration af den kollektive transport, har Danske Regioner oplyst, at man arbejder med forskellige definitioner af, hvornår der arbejdes med kollektiv transport.

Dels arbejdes der med kollektiv transport i snæver forstand, dvs. planlægning, udbud, kontrahering og opfølgning i forhold til den daglige drift. Dels arbejdes der med kollektiv mobilitet, hvor regionerne tillige arbejder med samkørsel, cyklisme, koordinering af tværkommunale opgaver mv.

I alt oplyser Danske Regioner, at knap 15 årsværk beskæftiger sig med kollektiv transport i de fem regioner, mens 10 årsværk arbejder med kollektiv mobilitet. Det vil sige i alt 25. Heri er ikke medtaget årsværk til økonomi og ledelse.

3.1.3 Trafikselskabernes opgaver

De regionale trafikselskaber, der blev oprettet med lov om trafikselskaber i forbindelse med kommunalreformen i 2007, varetager i henhold til § 5, stk. 1, i lov om trafikselskaber følgende opgaver: offentlig servicetrafik i form af almindelig rutekørsel (bustrafik og åben flextrafik), fastsætter takster og billetteringssystemer, koordinerer og planlægger den offentlige servicetrafik, varetager individuel handicapkørsel og privatbaner.

Derudover kan trafikselskaberne varetage en række yderligere opgaver efter anmodning fra kommuner, regioner eller stat. Disse opgaver fremgår ligeledes af § 5 i lov om trafikselskaber og er følgende: varetage ejerskab eller varetage opsætning og drift af faste anlæg, der relaterer sig til offentlig servicetrafik, samarbejde om offentlig servicetrafik inkl. individuel handicapkørsel, varetage opgaver vedrørende trafik, som en kommune eller region skal varetage efter anden lovgivning, varetage driften af en kommunal færgerute og drift af en busterminal, der anvendes til fjernbuskørsel.

Derudover fremgår det af § 5 i lov om trafikselskaber, at navngivne trafikselskaber kan varetage en række geografisk bestemte opgaver som henholdsvis rutekørsel over grænsen til Tyskland, overtage trafikkøbeansvaret på visse statslige togstrækninger og overtage opgaver vedrørende letbanedrift.

Trafikselskaberne har oplyst, at de i 2023 havde 551 årsværk beskæftiget med administration af den kollektive transport. Dette er inklusive den visiterede flextrafik, og hvis der ses isoleret på den samlede åbne kollektive transport, er der 422 årsværk beskæftiget med administration af kollektiv transport i trafikselskaberne.

De 422 årsværk fordeler sig på 369 på busområdet, mens der er 21 årsværk beskæftiget administration i relation til de ikke-statslige jernbaner. I den åbne flextrafik oplyser trafikselskaberne, at der er 32 årsværk ansat til administration af hhv. flextur, plustur og teletaxa.

3.2 De regulatoriske rammevilkår for varetagelse af opgaverne i den lokale kollektive transport

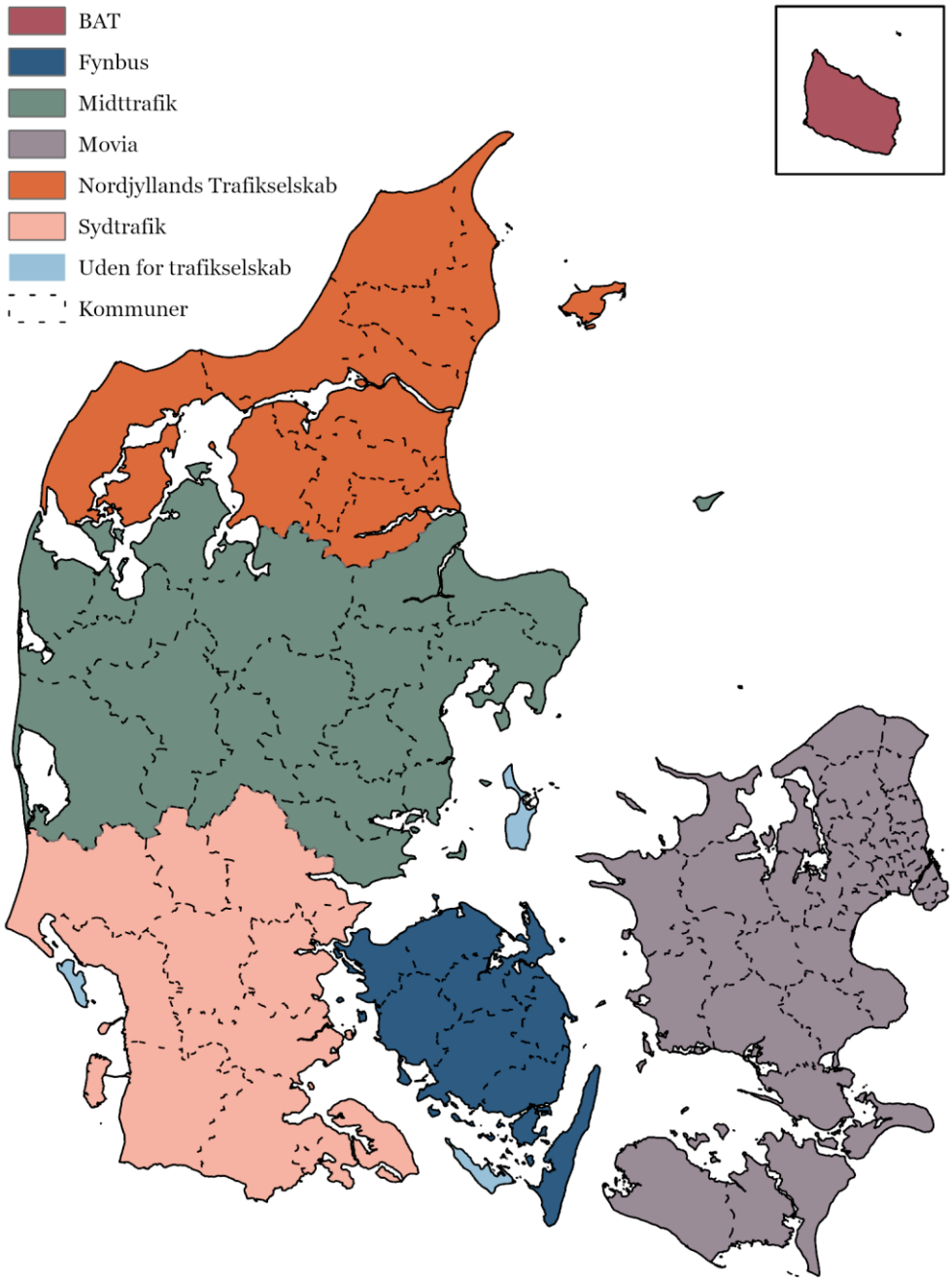
Lov om trafikselskaber og de bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i loven, udgør rammen for den lokale kollektive transport i Danmark. Loven foreskriver, at der skal være trafikselskaber i hele landet, og at alle kommuner og regioner skal deltage i et trafikselskab. Dog varetager Bornholms Regionskommune selv de opgaver, der følger af lov om trafikselskaber. Desuden har økommuner mulighed for at melde sig ud af trafikselskabet og selv varetage opgaver vedrørende kollektiv transport på øen – en mulighed som henholdsvis Samsø, Fanø og Ærø Kommune har benyttet sig af.

3.2.1 Trafikselskaberne udgør rammen om den kommunale og regionale kollektive transport

Trafikselskaberne er etableret af regionerne og består af en region og kommuner inden for det etablerede trafikselskabs grænser, dog består Movia af både Region Sjælland og Region Hovedstaden og samtlige kommuner i de to regioner undtagen Bornholm, hvilket fremgår lov om trafikselskaber § 1, stk. 2, *jf. figur 3.1*. Vest for Storebælt er der etableret følgende trafikselskaber:

- Nordjyllands Trafikselskab (Region Nordjylland og samtlige kommuner i regionen)
- Midttrafik (Region Midtjylland og samtlige kommuner i regionen, bortset fra Samsø Kommune)
- Sydtrafik (Region Syddanmark, Varde, Billund, Vejle, Fredericia, Esbjerg, Vejen, Kolding, Haderslev, Tønder, Aabenraa og Sønderborg Kommuner)
- Fynbus (Region Syddanmark, Middelfart, Bogense, Kerteminde, Nyborg, Svendborg, Faaborg Midtfyn, Odense og Langeland Kommuner).

Figur 3.1 Kort over trafikselskabernes geografiske afgrænsning



Kilde: Trafikstyrelsen.

3.2.2 Overordnet om governance og økonomi

Trafikselskaberne ledes af en bestyrelse, der består af repræsentanter fra regionsråd og kommunalbestyrelser, og er således politisk udpegede. Udgangspunktet er en bestyrelse på ni, hvoraf to repræsentanter vælges af regionsrådet og syv af repræsentantskabet, som består af et medlem fra hver af de deltagende kommuners kommunalbestyrelser, hvoraf den kommune der yder det største bidrag har ret til en plads i bestyrelsen. Dog er der givet dispensation til Sydtrafik og Fynbus, således at alle kommuner har en plads i trafikselskabets bestyrelse.

Det er som nævnt kommuner og regioner, der bestemmer omfanget af bustrafik og eventuel åben flextrafik inden for kommunen eller regionen. Det foregår konkret ved, at kommuner og regioner bestiller en vis mængde trafik hos trafikselskabet. Bus- og flextrafikken udbydes herefter af trafikselskaberne til private operatører og vognmænd, hvilket har til hensigt at sikre omkostningseffektiv kollektiv transport[3]. I udbudsbetingelserne defineres blandt andet kravene til busmateriellet og driften.

Det konkrete forhold mellem på den ene side kommuner og regioner som "trafikbestiller", og på den anden side trafikselskabet som "planlægger og udfører", er ikke nødvendigvis ens i alle trafikselskaber. Fx anvender Region Syddanmark en bred rammestyring, hvor ansvaret for planlægningen af de konkrete busruter i højere grad er hos trafikselskabet, mens modellen i Region Midtjylland er, at regionen selv planlægger ruterne. I lov om trafikselskaber er der ikke fastlagt en bestemt procedure for samarbejdet mellem kommuner/regioner og trafikselskab.

Tilrettelæggelse af kommunal bustrafik og åben flextrafik varierer afhængigt af særligt kommunens størrelse. Store kommuner løfter generelt en større del af ansvaret i planlægningen af den kommunale bustrafik, da den kollektive transport i disse kommuner ofte spiller en større rolle, og de typisk råder over flere ressourcer og medarbejdere. Mindre kommuner overlader i højere grad til trafikselskabet at varetage planlægningen af den kommunale bustrafik. Kommunerne er generelt i dialog med trafikselskaberne, idet de har lokal viden og kan prioritere på tværs af serviceområder. Som vej- og planmyndighed er har kommunerne bedre mulighed for at arbejde ud fra et helhedsorienteret perspektiv på opgaven.

Trafikselskabernes opgaveløsning finansieres gennem indtægter fra billetsalg mv. (passagerindtægter) samt tilskud fra ejerne (kommuner og regioner). Derudover giver staten tilskud til blandt andet takstnedsættelser for visse grupper, og i visse tilfælde yder private virksomheder tilskud til nye ruter eller ekstra afgange til og fra virksomheden.

Trafikselskabernes budget skal balancere, og det er trafikselskabernes bestyrelsers ansvar at sikre, at dette sker. Kommuner og regioner har instruktionsbeføjelser overfor deres medlemmer i bestyrelserne. I praksis betyder det, at de udgifter, der ikke kan dækkes af passagerindtægter, skal finansieres af tilskud fra ejerne i det enkelte år. Er passagerindtægterne fx lavere end forventet et år, eller er driftsudgifterne højere end forventet, vil trafikselskabet i praksis foretage en efterregulering og opkræve et ekstra tilskud fra ejerne. Tilskud til trafikselskabet finansieres inden for kommunernes samlede serviceramme og regionernes ramme til regional udvikling.

Trafikselskaberne fungerer, jf. § 1 i lov om trafikselskaber, lovgivningsmæssigt som "kommunale fællesskaber" efter § 60 i lov om kommunernes styrelse. Et kommunalt fællesskab er en art »specialkommune«. Derfor er udgangspunktet, at den kommunale styrelseslovs regler gælder for reguleringen af de interne forhold i fællesskabet. Fx gælder de kommunale budget- og regnskabsregler for trafikselskaberne, *jf. boks 3.1.*

---

[3] Dog har BAT egen kommunal drift, ligesom Aarhus Kommune også har delvis kommunal drift.

Boks 3.1. Bekendtgørelse nr. 1051 af 15. oktober 2019 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv.

§ 3, stk. 1. Der skal i årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag være balance mellem indtægter og udgifter, som de fremgår af hovedkonto 0-8 i budget- og regnskabssystemet, jf. § 1.

Stk. 2 – 3...

Stk. 4. I årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag skal indtægterne (ekskl. anlægsindtægter) være større end eller lig med driftsudgifterne, som de fremgår af hovedkonto 0 og 2-7 i budget- og regnskabssystemet, jf. § 1. Ved opgørelsen af indtægterne ses der bort fra reduktion af statens bloktilskud i henhold til § 15 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner.

Reglerne betyder, at et trafikselskab – ligesom en kommune - skal have balance mellem indtægter og udgifter i årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag.

Såfremt der mod forventning opstår underskud i et trafikselskab i løbet af et budgetår, kan trafikselskabet anvende kassekredit til at dække dette underskud. Kassekreditten må maksimalt andrage 175 kr. pr. indbygger.

Et identificeret underskud i et trafikselskabs regnskab kan i praksis håndteres ved at fremlægge et årsbudget og flerårige budgetoverslag, der er i balance. Dette indebærer, at underskuddet fra det foregående regnskabsår håndteres ved enten at øge indtægterne i form af større tilskud fra kommuner og regioner, eller ved at reducere udgifterne i form af mindre bustrafik i det fremlagte årsbudget og flerårige budgetoverslag. I praksis udlignes underskuddet derfor over to år.

For så vidt angår lån optaget i et trafikselskab henregnes dette, jf. § 3 i bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv., til kommunens låntagning. Der findes en tilsvarende bestemmelse i den regionale lånebekendtgørelse. Beslutninger om optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelse mv. skal ske i overensstemmelse med reglerne i den kommunale styrelseslovgivning.

Kommuner og regioner kan endvidere kun afgive etårige driftsbevillinger.

3.2.3 Planlægning

Det følger af § 9 i lov om trafikselskaber, at trafikselskaberne mindst hvert fjerde år skal udarbejde en plan for serviceniveauet for den offentlige kommunale og regionale servicetrafik, der varetages af trafikselskaberne, dvs. buskørsel, åben flextrafik og trafik på privatbaner. Planen skal tage udgangspunkt i den statslige trafikplan for jernbanetrafikken, der ligeledes udarbejdes hver fjerde år. Planen skal indeholde et strategisk grundlag, der som minimum fastlægger de overordnede principper for rutenettet og et flerårigt budgetoverslag. Med det strategiske grundlag fastlægges et grundlæggende net af ruter, herunder en beskrivelse af kørsels- og betjeningsomfang, som regioner og kommuner så vidt som muligt har lagt sig fast på, og som de som udgangspunkt ikke på kort sigt ændrer.

3.2.4 Ydelser i tilknytning til kollektiv transport i regi af trafikselskaberne

Trafikselskaberne løser en lang række konkrete og praktiske opgaver i tilknytning til driften af den offentlige servicetrafik. Det gælder takstkompetence, kundeservice, trafikinformation, billetsalg, billetkontrol, rejseregler, markedsføring, hittegodsadministration, planlægning af køreplaner, kommunikation mv. I nogle landsdele gælder det også drift og vedligehold af busstoppesteder og busterminaler.

Takstkompetencen er delt mellem trafikselskaberne og de jernbanevirksomheder, der udfører offentlig servicetrafik på kontrakt med staten (øst for Storebælt dog også Metroselskabet). Efter en række forenklinger af takstsystemet i de senere år gælder i dag et takstsæt for rejser vest for Storebælt, et andet takstsæt for rejser øst for Storebælt og et tredje takstsæt for rejser over Storebælt.

Trafikselskaberne er medejere af Rejsekort & Rejseplan A/S, som driver den fælles billetplatform Rejsekortet samt rejse- og søgemaskine Rejseplanen. Rejsekort & Rejseplan A/S har endvidere ansvaret for at udvikle en landsdækkende MaaS-app – en app-løsning, hvor man kan planlægge sin rejse og købe billet til den kollektive transport og til andre mobilitetsløsninger. MaaS-appen bliver en landsdækkende løsning.

Derudover ejer trafikselskaberne Flexdanmark A/S, som er det it-selskab, der optimerer flexkørslen.

Movia har en særlig forpligtelse (i henhold til lov om trafikselskaber) til at samarbejde med Metroselskabet, Hovedstadens Letbane og de jernbanevirksomheder, der udfører offentlig servicetrafik i Movias geografiske område, om kundevendte aktiviteter, herunder billetsalg, kundeservice, hittegodsadministration, rejseregler, trafikinformation, markedsføring, kommunikation mv. Dette samarbejde foregår i regi af DOT (Din Offentlige Transport).

3.2.5 Finansieringsprincipper for regionale busruter

Principperne for finansiering er fastlagt i lov om trafikselskaber.

Regionerne vest for Storebælt kan ikke forpligtes til at betale for mere end udgifterne til privatbaner og busbetjening af regional betydning i den pågældende region samt de hertil svarende andele af trafikselskabets administrationsomkostninger.

Region Sjælland og Region Hovedstaden, som indgår i samme trafikselskab (Movia), bidrager med et tilskud svarende til udgifterne til busruter af regional betydning. Movias udgifter til administration og drift (udgifter som ikke kan henføres til de enkelte ruter) dækkes delvist af de to regioner på baggrund af et grundbeløb og delvist af de to regioner og alle kommuner i Movia på baggrund af deres forholdsmæssige andel af de samlede antal køreplanstimer, der udføres inden for henholdsvis Region Hovedstaden og Region Sjællands område.

Regionale busruter i Movia, som kun betjener én region, betales af den pågældende region. Regionale busruter over regionsgrænsen deles for 80 pct. vedkommende i forhold til trafikomfanget i de to regioner, og for de resterende 20 pct. vedkommende i forhold til indbyggertallet i de to regioner.

3.2.6 Finansiering af kommunal bustrafik

Principperne for finansiering er fastlagt i lov om trafikselskaber.

Hvis en buslinje kun kører i en enkelt kommune, dækker kommunen den del af udgiften, der ikke dækkes af passagerindtægter.

Trafikselskaberne vest for Storebælt bestemmer selv modellen for fordelingen af udgifter på tværgående kommunale ruter, dog kan ingen kommune forpligtes til at betale mere end kommunens forholdsmæssige forbrug af selskabets ydelser. Den konkrete model for deling af udgifter til tværkommunale ruter fremgår af det enkelte trafikselskabs vedtægter.

I Movias område dækkes tværgående kommunal busdrift af alle kommuner i regionen for så vidt angår 20 pct. af udgiften til linjen, mens de øvrige 80 pct. af udgiften deles mellem de kommuner, som linjen kører gennem i forhold til antallet af køreplanstimer i den enkelte kommune.

3.2.7 Finansiering af flextrafik

Både flextur og plustur (kørsel mellem adresse og stoppested) er kommunale tilbud, der udføres af trafikselskaberne, og som finansieres af offentligt tilskud fra kommunerne samt brugerbetaling (dog finansieres 50 pct. af udgiften til plustur af regionen i NT). Det er som nævnt den enkelte kommune, der beslutter, om trafikselskabet skal tilbyde åben flextrafik i den pågældende kommune. Det er ligeledes den enkelte kommune, der beslutter prisen inden for overordnede rammer for takster og trafikselskabets koncept for åben flextrafik. Disse rammer fastsættes af trafikselskabets bestyrelse.

Derudover findes der kørselsordninger, der løser transportbehov for borgere, hvor der skal tages særlige hensyn. I disse tilfælde, hvor kommuner eller regioner har en lovfæstet forpligtelse efter blandt andet sundhedsloven eller serviceloven til at tilbyde transport eller støtte til transport, kan kommunen eller regionen som nævnt selv varetage kørslen, eller den kan anmode trafikselskabet om at varetage kørslen i henhold til § 5, stk. 6, i lov om trafikselskaber. Vælges det sidstnævnte, indgår kørslen i trafikselskabernes samlede opgaveportefølje på flextrafik-området. Der kan i så fald opnås stordriftsfordele i forbindelse med udbud og tilrettelæggelse af de konkrete kørsler, fordi brugere fra forskellige ordninger i et vist omfang kan transporteres sammen.

Individuel handicapkørsel finansieres af kommunerne fratrukket passagerernes egenbetaling. Det er den enkelte kommune, der beslutter egenbetalingen for brugerne af ordningen.

3.2.8 Privatbaner (lokalbaner)

Privatbanerne finansieres af passagerindtægter og tilskud til drift og infrastrukturinvesteringer (vedligehold og fornyelse) fra regionerne. Det enkelte privatbaneselskab har selv ansvaret for infrastrukturen på banen.

Staten yder dog tilskud til privatbanerne i form af et øremærket investeringstilskud, der tildeles hver region årligt. Et vilkår for at modtage det årlige investeringstilskud er, at hvis en bane lukkes, så skal de seneste fem års investeringstilskud tilbagebetales.

En del af bloktilskuddet til regional udvikling til regionerne beregnes på baggrund af antallet af kilometer privatbane i hver region. Dette tilskud, der i 2025 udgør i omegnen af 1/2 mia. kr., er dog ikke øremærket til privatbanerne, og det står således regionerne frit for at prioritere denne del af bloktilskuddet til andre opgaver inden for rammen til regional udvikling.

3.2.9 Lokal statslig togtrafik (sidebaner)

I nogle tilfælde har staten overdraget trafikkøberansvaret på den statslige jernbane til andre.

Regionerne har således fået en ny rolle i forbindelse med, at staten på visse lokale strækninger har overdraget trafikkøberansvaret til den region, hvor den pågældende strækning er beliggende. Både Region Nordjylland, Region Midttrafik og Region Sjælland har fået overdraget trafikkøberansvaret for konkrete jernbanestrækninger.

På de strækninger, hvor trafikkøberansvaret er overdraget til regionerne, yder staten et tilskud til driften af jernbanetrafikken.

Det er derudover i dag staten, der fastlægger serviceniveauet (omfanget) i den regionale togtrafik, herunder på Sjælland, hvor den varetages af DSB, og Vestjylland, hvor den varetages af GoCollective.

3.3 Tværgående selskaber i kollektiv transport

Som det fremgår af afsnit 3.1 har de regionale trafikselskaber, kommuner og regioner (samt staten) etableret forskellige selskaber som et led i leveringen af kollektiv transport. Der er dels tale om selskaber, der leverer transportydelser – såsom letbaneselskaberne – og selskaber, der agerer på tværs af sektoren eller på tværs af landet, og varetager opgaver der knytter sig til den kollektive transport, såsom Rejsekort & Rejseplan A/S. Idet opgaver og ansvar i en ny organisering kan blive flyttet på tværs af myndigheder, afdækkes her overordnet, hvilke myndigheder/aktører, der ejer selskaberne i den lokale kollektive transport og som dermed kan blive berørt af en anden organisering.

De regionale trafikselskaber er medejere alle tre privatbaneselskaber, mens letbaneselskaberne ejes af kommuner og regioner, *jf. tabel 3.1.* Ejerskabet af Rejsekort & Rejseplan A/S deles mellem de regionale trafikselskaber, DSB og Metroselskabet. Ejerforholdene og bestyrelsessammensætningen gennemgås nedenfor.

Tabel 3.1. Ejerskab af selskaber i kollektiv transport

Selskab	Regionale trafikselskaber (ejerandel)	Region (ejerandel)	Kommune (ejerandel)	Øvrige ejere (ejerandel)
Letbaner				
Hovedstadens Letbane A/S**	-	43 pct.	57 pct.	-
Aarhus Letbane I/S**	-	50 pct.	50 pct.	-
Odense Letbane P/S*	-	-	100 pct.	-
Tværgående selskaber				
Rejsekort & Rejseplan A/S*	47,98 pct.	-	-	DSB (45,02 pct.) Metroselskabet (7,16 pct.)
FlexDanmark*	100 pct.	-	-	-

DOT I/S*	33,3 pct.	-	-	DSB (33 pct.) Metroselskabet (33,3 pct.)
Privatbaner				-
Lokaltog A/S**	75 pct.	-	Ca. 25 pct.***	Private investo-rer
Nordjyske Jernbaner A/S**	89 pct.	-	11 pct.	Private investo-rer -
Midtjyske Jernbaner A/S**	89 pct.	-	Ca. 11 pct.	Private investo-rer
Øvrige				
GoCollective Tog A/S	-	-	-	Murates

Anm.:
** Professionel bestyrelse.*
*** Blanding mellem professionel bestyrelse og politisk udpeget.*
****Den præcise ejerandel af de private investorer kendes ikke.*

Hovedstadens Letbane A/S
Regionen Hovedstaden ejer 43 pct. af Hovedstadens Letbane, mens de 11 kommuner tilsammen ejer 57 pct. De 11 kommuner er Lyngby-Taarbæk, Gladsaxe, Ishøj, Brøndby, Rødovre, Hvidovre, Høje-Taastrup, Glostrup, Herlev, Albertslund og Vallensbæk. Letbanen kommer alene til at køre igennem otte af de 11 ejerkommuner.

Bestyrelsen består af ni medlemmer, og de er udpeget af ejerne, dvs. de 11 kommuner og Region Hovedstaden. Der er tre borgmestre i bestyrelsen, som er udpeget af ejerkommunerne i fællesskab (Borgmesterforum), mens regionsrådet også har udpeget tre regionspolitikere. De tre professionelle medlemmer er udpeget af ejerne i fællesskab.

Aarhus Letbane I/S
Aarhus Letbane ejes ligeligt af Aarhus Kommune og Region Midtjylland.

Det er ejerne, der udpeger syv medlemmer til bestyrelsen. To medlemmer er udpeget af Byrådet i Aarhus og to medlemmer er udpeget af regionen, mens de tre professionelle medlemmer, er udpeget af kommunen og regionen i fællesskab.

Odense Letbane P/S
Odense Letbane ejes af Odense Kommune. Bestyrelsen har tre medlemmer, og det er kommunen, der udpeger alle tre professionelle bestyrelsesmedlemmer.

Rejsekort & Rejseplan A/S
Trafikselskaberne ejer Rejsekort & Rejseplan sammen med DSB og Metroselskabet. Movia ejer 28,87 pct., Midttrafik 7,75 pct., Sydtrafik 3,95 pct., NT 3,96 pct., FynBus 3,25 pct. og BAT 0,0009 pct. Derudover ejer Metroselskabet 7,16 pct. og DSB ejer 45,02 pct.

Bestyrelsen består af 14 medlemmer. Bestyrelsen udpeges af ejerne, bortset fra, at transportministeren udpeger ét bestyrelsesmedlem, samt at ejerne og transportministeren i fællesskab udpeger ét eksternt bestyrelsesmedlem, som skal være formand for bestyrelsen.

FlexDanmark
FlexDanmark er organiseret som forening mellem offentlige parter, og ejes af fem trafikselskaber.

FlexDanmarks bestyrelse består af seks medlemmer, hvoraf den ene er direktøren for FlexDanmark. De fem ejere udpeger derudover hver et bestyrelsesmedlem, der som hovedregel er et medlem af trafikselskabets bestyrelse.

DOT I/S
DOT (Din Offentlige Transport) er organiseret som et interessentskab, og ejes med lige store andele af DSB, Movia og Metroselskabet. Bestyrelsen består af et direktionsmedlem fra hver af de tre interessentorganisationer. I 2025 har Metroselskabet formandskabet indtil marts, hvorefter det overgår til Movia.

Lokaltog A/S
Movia ejer 75 pct. af Lokaltog, mens knap 25 pct. ejes af private investorer og af følgende 14 kommuner: Faxe, Gribskov, Guldborgsund, Halsnæs, Hillerød, Helsingør, Holbæk, Kalundborg, Køge, Lolland, Odsherred, Slagelse, Sorø og Stevns Kommuner.

Bestyrelsen består af ni medlemmer, hvoraf fire er medarbejdervalgte medlemmer. De fem generalforsamlingsudpegede medlemmer består af to professionelle bestyrelsesmedlemmer, mens et er udpeget Region Sjælland, og et er udpeget af Region Hovedstaden.

Nordjyske Jernbaner A/S
Nordjyllands Trafikselskab ejer 89 pct. af Nordjyske Jernbaner. De resterende 11 pct. ejes af de kommuner, som banerne løber igennem og desuden er der ganske få private aktionærer. Bestyrelsen består af ni medlemmer, hvoraf seks er udpeget ved generalforsamlingen. Fire er politisk udpeget, to er professionelt udpeget af ejerne, og tre er medarbejdervalgte.

Midtjyske Jernbaner A/S
Midttrafik er hovedaktionær i Midtjyske Jernbaner, og ejer ca. 89 pct. Holstebro Kommune, Lemvig Kommune samt en del private aktionær ejer resten.

Bestyrelsen udgøres af ni medlemmer, hvoraf to er professionelle medlemmer, som er udpeget af Midttrafik. Derudover er to medlemmer udpeget af Region Midtjylland og to medlemmer er udpeget af henholdsvis Lemvig og Holstebro Kommune. Ydermere er der tre medarbejdervalgte medlemmer.

GoCollective Tog A/S
GoCollectives ejes af den tyske kapitalfond Mutares, der overtog ejerskabet fra det tyske Deutsche Bahn.

Kapitel 4. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af lokal kollektiv transport

Som en del af arbejdet med at opstille modeller for organisering af den lokale kollektive transport, har udvalget afdækket styrker og svagheder ved den nuværende organisering. Det drejer sig for det første om styrker og svagheder i relation til opgaveløsningen med de eksisterende transportmønstre og den eksisterende demografi mv. For det andet drejer det sig om styrker og svagheder i relation til den forventede fremtidige udvikling, herunder hvorvidt den nuværende organisering og de nuværende rammevilkår er rustet til at håndtere og udnytte fremtidens udfordringer og muligheder.

Med "den nuværende organisering" menes her organiseringen af den lokale kollektive transport, der er beskrevet i kapitel 3, og som i kommissoriet er afgrænset til de regionale trafikselskabers opgaveportefølje samt lovgivningsmæssige rammebetingelser for trafikselskaberne og deres opgaveløsning.

Kapitlet bygger på de erfaringer, som ekspertudvalget har gjort sig i forbindelse med afrapporteringen af fase 1, medlemmernes viden, input fra eksterne aktører mv. For at tydeliggøre nogle af pointerne i kapitlet understøttes de med eksempler.

4.1 Styrker og svagheder i forhold til den nuværende organisering

I det følgende afdækkes styrker og svagheder inden for politik, økonomi og lovgivning i den nuværende organisering. Disse emner omhandler aktuelle problemstillinger, der kan adresseres gennem lovændringer og ved at etablere nye organiserings- og samarbejdsformer.

Politisk prioritering og styring af den kollektive transport
Regionerne og kommuner har stiftet (ejer) trafikselskaberne i henhold til lov om trafikselskaber. Myndighederne bestiller og finansierer (prioriterer og bestemmer) det ønskede serviceniveau for den lokale kollektive transport – bus-, flex-, letbane- og privatbanetrafikken.

Det er en styrke i den nuværende organisering, at regioner og særligt kommuner har et lokalt kendskab til de øvrige servicetilbud i kommunen, lokalsamfundet og har viden om befolkningsudviklingen i geografien m.v., når der skal bestilles og prioriteres kollektiv transport, hvilket understøtter, at der kan ske en kobling til øvrige serviceområder lokalt og dermed, at kunden sættes i centrum. Det lokale kendskab er særligt relevant i lyset af, at der er betydelig forskel på, hvordan den kollektive transport bruges på tværs af landet.

I forlængelse heraf er det en styrke, at der er et lokalt politisk forankret ansvar i form af kommunalbestyrelserne, som kan prioritere omfanget af kollektiv transport efter de lokale ønsker og behov. Beslutningerne træffes tæt på borgerne, og kommunalbestyrelserne holdes demokratisk ansvarlig over for borgerne. Kommunalbestyrelserne har endvidere mulighed for at planlægge den kollektive transport i sammenhæng med den fysiske planlægning af erhverv, bosætning og servicetilbud, idet der ofte er en gensidig afhængighed mellem denne planlægning og de trafikale løsninger.

Derudover har kommunerne mulighed for at prioritere på tværs af serviceområderne, hvilket giver dem fleksibilitet i deres opgaveløsning. Dette betyder, at kommunalbestyrelsen kan vælge at op - eller nedprioritere et konkret serviceområde på bekostning af – eller til fordel for – et andet. Denne fleksibilitet kan isoleret set for den kollektive transport betyde, at bevillingerne bliver mere uforudsigelige.

Endelig er kommunerne vej- og planmyndighed, og der ligger en styrke i, at beslutninger om den lokale kollektive transport kan sammentænkes med byudvikling, herunder etableringen af busfremkommelighed på vejnettet.

Omvendt har et lokalt politisk forankret ansvar en svaghed, hvis den kollektive transport udelukkende planlægges med et fokus på lokale forhold, uden at der tages højde for et bredere perspektiv. For eksempel medfører hvert stop ved et stoppested ekstra tid for en samlet busrejse. Den lokale forankring kan også indebære en risiko for, at der laves mange forskellige løsninger i kommunerne fremfor at genbruge samarbejdsmodeller på tværs af kommunerne. Planlægningen af den kollektive transport bør derfor kunne rumme både lokale behov og et bredere perspektiv, da man ellers risikerer at gå glip af fordelene ved et større passagergrundlag, og dermed ikke sikrer den bedst mulige mobilitet inden for de givne økonomiske rammer.

Ligesom på kommunalt niveau findes der i den nuværende organisering også en styrke i den regionalpolitiske prioritering og demokratiske ansvar. Dog er der den modifikation, at regionerne ikke på samme måde som kommunerne kan prioritere på tværs af serviceområder, idet den kollektive transport i regionerne prioriteres inden for rammen til regional udvikling. Denne ramme er økonomisk adskilt fra rammen for sundhedsområdet. Derudover har regionerne ikke skatteudskrivningsret lige som kommunerne, og har kun planlægningskompetence på sygehusområdet.

Regionerne kan vælge at udarbejde en regional udviklingsstrategi, der ser på udfordringer på tværs af kommunegrænser. Region Hovedstaden har eksempelvis i sin udviklingsstrategi *"Fælles om bæredygtig udvikling"* af januar 2024 sat en målsætning om at arbejde for, at alle unge i regionen har adgang til gode uddannelser inden for en rimelig transporttid: *"Regionen vil arbejde for, at alle regionens unge – uanset hvor de bor – har gode muligheder for at nå deres drømmeuddannelse med en rimelig transporttid fra, hvor de bor. Regionen kan bl.a. understøtte god offentlig transport til uddannelsessteder (...)"*

I forlængelse heraf har udvalget noteret sig den politiske aftale om *"Sundhedsreform 2024"* af 15. november 2024, hvormed det er besluttet, at regionerne fra 2027 skal have en smallere opgaveportefølje end hidtil, og at *"regionernes mulighed for at udarbejde udviklingsstrategier samt aktiviteter, der relaterer sig hertil, bortfalder."*

Den nuværende organisering har altså en grundlæggende politisk forankring på både det kommunale og det regionale niveau. Udvalget har dog noteret sig, at det delte ansvar for det kollektive transporttilbud mellem kommuner og regioner i nogle tilfælde kan indebære, at ansvaret bliver diffust. Det kan betyde, at ansvaret for betjeningen af en bestemt rute eller opgaver "falder mellem to stole". På et mere overordnet niveau er det en risiko, at ingen myndighed ser den kollektive transport som deres primære opgave. Det kan især være en svaghed i forbindelse med udvikling af nye løsninger og i forhold til at sætte kunden i centrum, og kan fx besværliggøre arbejdet med et strategisk hovednet. I visse tilfælde kan trafikselskaberne i

kraft af deres tværgående funktion facilitere et samarbejde mellem kommuner og regioner, hvilket kan være med til at afhjælpe denne svaghed.

De regulatoriske rammer for de regionale trafikselskaber

Lov om trafikselskaber udgør grundlaget for trafikselskabernes etablering, og sætter rammen for trafikselskabernes opgavevaretagelse med en udtømmende oplistning af selskabernes opgaver.

En styrke ved de juridiske rammer i lov om trafikselskaber er, at de bidrager til et fokuseret arbejde med den lokale kollektive transport, hvor specifikke opgaver kan løses effektivt og kompetencer i fx trafikselskaber forfines, hvilket blandt andet bidrager til økonomisk effektivitet. Rammerne giver således en klar afgrænsning af opgaveområder, men er samtidig ikke så begrænsende, at trafikselskaberne ikke kan tolke loven i forhold til deres konkrete regionale og kommunale samarbejder. Eksempelvis er det et krav i lovgivningen, at kommunernes og regionernes rutekørsel varetages af de regionale trafikselskaber. Et eksempel på forskelle på tværs af landet ses i Region Nordjylland, hvor regionen finansierer halvdelen af en plustur, hvilket adskiller sig fra de fleste andre steder, hvor det er kommunen, der finansierer en plustur.

Omvendt giver lovgivningen, der ikke har været reformeret siden stiftelsen af trafikselskaberne pr. 2007, et fastlåst og afgrænset opgaveområde for trafikselskaberne, hvilket kan hæmme udviklingen, fordi trafikselskaberne ikke har lov til at påtage sig nye opgaver. Når fx samfundstendenser og teknologisk udvikling kræver/muliggør nye transportløsninger, vil det i mange tilfælde kræve ændringer af lov om trafikselskaber at implementere dem i trafikselskaberne. Som konsekvens af den nuværende afgrænsning af offentlig servicetrafik i lov om trafikselskaber er det fx ikke muligt for trafikselskaberne at inddrage nye, fleksible transportløsninger som samkørsel som en del af den kollektive transport eller at investere i og koordinere frivilligbusser – løsninger som udvalget i første afrapportering har peget på kan have et potentiale især i landdistrikterne, blandt andet fordi de kan sikre en bedre fladedækning.

Lov om trafikselskaber giver kommuner og regioner mulighed for selv at udbyde de lovpligtige kørselsordninger, der skal leveres som følge af krav i fx sundhedsloven og serviceloven (visiterede ordninger). Dette er en styrke, da kommuner og regioner kan vælge at hjemtage opgaveløsningen, hvis de ikke er tilfredse med trafikselskabernes ydelser og pris. Dog kan det også være en svaghed, hvis mange kommuner og regioner vælger at udbyde kørselsordninger selv, da det kan reducere den økonomiske effektivitet, idet man ikke indhøster de stordriftsfordele, der kan være ved at integrere den visiterede kørsel i trafikselskabernes varetagelse af den åbne flextrafik.

Kommunerne skal i henhold til folkeskoleloven sikre transport til og fra skole for børn og unge op til 9. klasse efter nærmere fastsatte afstandsforhold. Det er en styrke, at kommunerne både har ansvaret for folkeskolen og for at sikre den kollektive transport mellem hjem og skole, da det understøtter en sammenhæng på tværs af disse serviceydelser, og dermed bidrager til at sikre de relevante tilbud til de unge. Dette er særligt vigtigt i kommuner med landområder og i de tyndt befolkede områder, idet skoleelever og unge på ungdomsuddannelse særligt i disse områder udgør en stor andel af brugerne i den kollektive transport.

Rammerne for organiseringen af trafikselskabets samarbejde med henholdsvis kommuner og regioner er ens på tværs af landet, men lovgivningen giver plads til, at trafikselskaberne,

kommunerne og regionerne kan tolke den forskelligt i forhold til deres indbyrdes samarbejde. Det kan dog samtidig være en svaghed, at der inden for det enkelte trafikselskabs geografi kan være kommuner, der håndterer rute- og køreplanlægning forskelligt, hvilket gør det svært at sikre en effektiv og strømlinet planlægning for trafikselskaberne.

Den nuværende organisering samler faglige kompetencer i trafikselskaberne til blandt andet tværgående opgaver, herunder fx kundevendte opgaver, og til at gennemføre udbud. Således bygger flere af de udbudsretlige forhold fx på kompleks EU-lovgivning. Over tid samles der viden og sker en professionalisering, der bidrager til, at trafikselskabernes opgaver bliver drevet mere økonomisk effektivt. Denne styrke forstærkes yderligere, når trafikselskaberne har en vis størrelse, da det understøtter en effektiv konkurrence ved udbud. Større udbud muliggør større aftaler med de private operatører, der derved kan levere lavere priser. Hvis trafikselskaberne bliver for små, kan det således reducere den økonomiske effektivitet i opgaveløsningen, da selskaberne ikke har samme kritiske masse til eksempelvis at håndtere opgaver som IT-udvikling, kundecentre, kontrollører, analyser og planlægning.

I den nuværende organisering er der mulighed for at samarbejde på tværs af aktører og at etablere fælles enheder, der hvor det vurderes hensigtsmæssigt i forhold til den økonomiske effektivitet eller kundebetjeningen. Det er fx set med Rejsekort & Rejseplan A/S, der oprindeligt er stiftet af sektoren selv, og FlexDanmark, der er dannet af de regionale trafikselskaber. Begge selskaber udbyder store dele af opgaveløsningen til private operatører. Det kan dog omvendt være en svaghed, at Rejseplanen er designet med fokus på bus- og togtransport, hvilket kan gøre det vanskeligt at drage nytte af transporttilbud udviklet i privat regi.

En anden form for samarbejde, der er formaliseret ved lov, er DOT (Din Offentlige Transport), som blev etableret for at styrke samarbejdet om den kollektive transport mellem Movia, DSB og Metroselskabet. Målet var at øge koordinationen mellem de forskellige transportløsninger og at skabe et mere ensartet udtryk over for kunderne. DOTs aktiviteter er begrænset til Sjælland og øerne, svarende til Movias geografiske område.

Samarbejde om kollektiv transport på tværs af niveauer

I den nuværende organisering udarbejdes der en statslig trafikplan, der beskriver rammerne for trafikken, de kontrakter, der er indgået, og de beslutninger om anlæg og togmateriel, der er truffet.

Ifølge loven skal trafikselskaberne med udgangspunkt i den statslige trafikplan mindst hvert fjerde år udarbejde en plan for serviceniveauet for den offentlige servicetrafik, der varetages af trafikselskabet. Planen skal indeholde et strategisk grundlag, der som minimum fastlægger de overordnede principper for rutenettet, og et flerårigt budgetoverslag. Den model har både fordele og ulemper.

I forhold til den lokalpolitiske forankring er det en fordel, at staten ikke har fastlagt landsdækkende krav eller retningslinjer, da kommuner og regioner derved får større selvbestemmelse og kan tilpasse det kollektive trafiktilbud til lokale behov frem for at følge beslutninger truffet længere væk fra borgerne.

På den anden side er det en svaghed ved systemet, at statens trafikplan fokuserer på statens prioriteter, mens trafikselskaberne har fokus på kommuners og regioners prioriteter, frem for

at der i fællesskab og ud fra kundens forudsætninger foretages en planlægning med et fælles og overordnet perspektiv for den kollektive transport.

Samarbejdet i den nuværende organisering bærer således generelt præg af mange aktører, at ansvaret er delt og at der ikke er en formaliseret og operationel tilgang til samarbejdet på tværs af de tre myndighedsniveauer stat, regioner og kommuner og trafikselskaber. Manglende sammenspil mellem staten, regioner og kommuner kan dermed forhindre, at potentialet ved at sammentænke og planlægge kollektiv transport udnyttes fuldt ud. Det gælder eksempelvis i forhold til at understøtte fysisk planlægning af erhverv, bosætning og servicetilbud. Både statens trafikplan og trafikselskabernes planer sendes i høring, men et formaliseret samarbejde findes ikke. Det bemærkes, at kommuner og regioner har et formaliseret samarbejde gennem trafikselskaberne.

Kombinationen af mange aktører og fraværet af et tværgående politisk forankret ansvar skaber mange grænseflader i den kollektive transport, og svækker muligheden for sammentænkning og tværgående prioritering. I den nuværende organisering løses opgaver, såsom koordinering af køreplaner og udvikling af den kollektive transport, herunder etablering og optimering af knudepunkter, i et frivilligt samarbejde. Organiseringen understøtter således ikke i sig selv helhedsbetragtninger i forhold til udvikling af et bedre tilbud til kunderne, og indebærer risiko for uenighed om opgavernes placering og håndtering.

Endelig fremgår det af udvalgets første delrapport (maj 2024), at et effektivt transporttilbud forudsætter et stærkt hovednet af tog- og buslinjer, som kan understøtte mobiliteten mellem by og land og betjene byerne på tværs af landet. Den nuværende organisering, hvor både kommuner og regioner har ansvar for centrale buslinjer, mens staten og regioner har ansvaret på tognettet, og metro og letbaner administreres i særskilte selskaber, besværliggør en tværgående og helhedsorienteret planlægning og prioritering af et effektivt og attraktivt strategisk hovednet.

Finansiering af den lokale kollektive transport

Bevillingerne til de regionale trafikselskaber tildeles årligt, og trafikselskabernes økonomi skal gå i nul hvert år. Det betyder, at hvis der har været færre indtægter end udgifter, skal der det efterfølgende år foretages en efterregulering – meropkrævning – ved kommuner og regioner. Kommuner og regioner er via trafikselskabet fælles om den samlede lokale kollektive transport, men finansierer som udgangspunkt egne ruter. Endvidere fastlægges kommunernes og regionernes bevillinger også årligt.

Det er en styrke, at trafikselskaberne ikke må opbygge gæld, så der ikke pludselig i trafikselskabet kan opstå en finansiel uhensigtsmæssig situation for borgere og samfundet. Såfremt der opstår driftsunderskud i et trafikselskab i løbet af et budgetår, kan trafikselskabet trække på kassekreditten til at dække underskuddet, der er maksimalt er 175 kr. pr. indbygger.

Det er dog samtidig en svaghed, at de etårige bevillinger til trafikselskaberne kan indebære stop-and-go-situationer i transporttilbuddene. Eksempelvis kan pludselige udgiftsstigninger i løbet af året få en kommune eller region til en skære ned på en buslinje med kort varsel - og året efter sætte frekvensen op igen, hvilket kan gøre det vanskeligt for kunderne at indrette sig efter og stole på tilbuddene.

De begrænsede lånemuligheder og den begrænsede anlægsramme for kommuner og regioner er en svaghed i relation til større investeringer i den kollektive transport. Eksempelvis har kommuner og regioner svært ved at finde de nødvendige midler til at realisere BRT-projekter, da disse udgør store investeringer. Vanskelighederne med at få finansieret udvikling af Maas-appen er et andet eksempel på denne problemstilling.

Det kan således være svært for kommuner og regioner at prioritere investeringer, hvor gevinsterne for kunderne og trafikselskaberne ligger langt ude i fremtiden, og hvor den økonomiske effektivitet har et mere langsigtet perspektiv.

For regionerne gælder, at deres bloktilskud til regional udvikling delvist er baseret på antal kilometer privatbane i drift. Det betyder, at hvis en region lukker en privatbane til fordel for en busløsning, så vil bloktilskuddet til regionen blive nedjusteret. Dertil kommer, at en del af vilkårene for at modtage det statslige årlige investeringstilskud, der er målrettet privatbaner, er, at hvis en bane lukkes, så skal de seneste fem års investeringstilskud tilbagebetales. Disse to rammevilkår indebærer, at der er incitament til at fastholde dyre privatbanetilbud i stedet for at erstatte disse med billigere busser med høj drift eller andre transporttilbud. Disse incitamentsstrukturer hæmmer økonomisk effektivitet i regionernes prioriteringer. Det kan indebære både fordele og ulemper, at der er to myndigheder (kommuner og regioner), som har ansvaret for finansieringen af den lokale kollektive transport. Det kan være en styrke, at man gennem samarbejde om finansieringen af lokale tilbud kan opnå en tværgående prioritering. Fx har man i NT udarbejdet en Mobilitetsplan 2020-2024, der har til formål at etablere et hovednet af regionale expresbusser med plustur som tilbringertransport i knudepunkter. Planen er dels finansieret af Region Nordjylland, dels af kommunerne i Nordjylland. Regionen finansierer buslinjerne og halvdelen af udgifterne til plustur, mens kommunerne bidrager med finansiering af etablering af knudepunkter og stoppestedsudstyr på hovednettet. Dette partnerskab giver et samlet bedre tilbud til passagerne, og der er taget et fælles ansvar om at sætte kunden i centrum.

En svaghed er dog, at der kan opstå uenighed om grænsefladen mellem ruter, om hvorvidt de er kommunale eller regionale – og mellem kommuner om ruter, der betjener mere end én kommune. Det kan skabe situationer, hvor fx kommuner kan "køre på frihjul" på regionens transporttilbud eller omvendt. Dette hænger også sammen med, at ansvaret, jf. ovenfor, er fordelt på flere niveauer. Resultatet er, at der ikke nødvendigvis sikrer bedst mulig mobilitet for den givne økonomiske ramme.

Trafikselskabernes geografiske afgrænsning

Midttrafik og NT er afgrænset efter de respektive regioners grænser. Fynbus, Movia og BAT er afgrænset efter geografiske grænser, såsom øer inden for de givne regioner. Sydtrafik er både afgrænset af regionens grænse og den geografiske opdeling af Jylland og Fyn.

En styrke herved er en intuitiv geografisk opgave- og ansvarsfordeling mellem trafikselskaberne. Omvendt er det en svaghed, at den nuværende afgrænsning ikke overvejende er fastlagt ud fra trafikale kriterier, hvilket betyder, at trafikselskabernes områder ikke nødvendigvis afspejler de faktiske rejsemønstre og borgernes trafikale behov.

At trafikselskaberne er forholdsvis store giver en større mulighed for at udnytte stordriftsfordele og skabe økonomisk effektivitet. Samtidig kan trafikselskaber, der opererer over meget

store og forskelligartede områder, dog risikere at miste følingen med de konkrete transportbehov og lokale løsningsmuligheder.

Storbyerne er i dag fordelt i hvert sit trafikselskab; Hovedstaden i Movia, Aarhus i Midttrafik, Odense i Fynbus og Aalborg i Nordjyllands Trafikselskab. En styrke herved er, at trafik til de største byer kommer fra et stort opland, som kan sammentænkes med byernes udviklingsstrategier.

En svaghed kan dog opstå, hvis der er flere hovedbyer i et trafikselskab. Nogle trafikselskaber dækker over store og forskelligartede geografier, hvor pendlingsoplandet afspejler flere hovedbyer i trafikselskabet. Det kan gøre det vanskeligt for selskabet at sikre et effektivt transportsystem. I Østjylland dækker Midttrafik fx et stort pendlingsopland, hvor Aarhus, Viborg og hele området omkring Silkeborg, Herning og Ikast udgør tre vigtige centre med arbejdsmarked, uddannelse og kultur. Det gør det vanskeligere at planlægge og fokusere arbejdet, sammenlignet med fx Fyn, hvor Odense er det naturlige centrum, Nordjylland med Aalborg som centrum eller Sjælland med København som centrum.

Fælles billetsystem, kundevendte aktiviteter og platforme
Der er i den nuværende organisering taget ansvar for at sætte kunden i centrum med et fælles billetsystem til både bus og tog i form af rejsekortet samt en fælles informationsplatform i form af Rejseplanen. Rejsekortets og Rejseplanens funktioner er endvidere i færd med at blive samlet i en landsdækkende MaaS-app, hvilket er fastlagt ved lov.

Dette system tilbyder én indgang for kunderne til fremsøgning af rejser og billetter samt ét betalingssystem. Dermed mindskes kompleksiteten i, hvad kunderne skal forholde sig til, og kundernes samlede oplevelse af rejsen forbedres. Denne fordel vil blive yderligere styrket ved etableringen af en samlende MaaS-app.

Ansvaret for øvrige kundevendte aktiviteter i den lokale kollektive transport, såsom lokale salgs- og informationskanaler, kundeservice, hittegods mv., er samlet i de enkelte trafikselskaber. En svaghed kan dog opstå, når kunden bruger forskellige transportformer, hvor disse kundevendte aktiviteter ikke er samlet i én organisation.

Der er i dag ligeledes et fælles it-system for flextrafik, FlexDanmark, der ejes af trafikselskaberne. It-systemet sikrer overblik over vognparken, et fælles bestillingssystem og en effektiv ruteplanlægning for kørslen på tværs af landet.

Det er endvidere en styrke, at FlexDanmark sikrer stordriftsfordele ved etableringen af netop én fælles it-platform, hvilket understøtter økonomisk effektivitet. Nogle kommuner og regioner har ladet trafikselskabet varetage kørslen i de visiterede ordninger, hvilket har skabt grundlag for større økonomisk effektivitet i opgaveløsningen, idet disse ordninger kan planlægges i samspil med den åbne flextrafik.

4.2 Styrker og svagheder i forhold til den forventede fremtidige udvikling

I det følgende afdækkes styrker og svagheder i forhold til den forventede udvikling og samfundstendenser.

Digitalisering og ny teknologi
Digitalisering og teknologisk udvikling åbner for mange muligheder inden for den kollektive transport, herunder kan bedre brug af data forbinde køretøjer med vejsideudstyr, der advarer om trafikproblemer, og automatisering kan på sigt gøre busserne selvkørende. Endvidere kan teknologier som kunstig intelligens (AI) og avancerede algoritmer i fremtiden simulere en række fremtidsscenarier, der kan understøtte mere effektiv trafikplanlægning og proaktive løsninger.

Udvikling af mere kundeorienterede planlægnings- og billetsystemer (såsom MaaS) mv. gør det nemmere at benytte den kollektive transport.

Automatisering af bustrafikken kan samtidig på længere sigt give produktivitetsgevinster og kvalitetsløft, der vil gøre busdriften mere økonomisk effektiv, idet chaufførlønninger typisk udgør mellem halvdelen og to tredjedele af driftsomkostningerne.

Den nuværende organisering er som udgangspunkt godt rustet til at udnytte mulighederne, herunder blandt andet via Rejsekort & Rejseplan A/S, der kan understøtte udnyttelse af digitalisering i de kundevendte aktiviteter og dermed sikre et bedre ansvar for kunden. Private aktører kan i dag tilslutte sig rejseplan- og rejsekortsystemet mod betaling, men fokus er primært på bus og tog. Dermed understøtter organiseringen ikke i alle henseender, at kunden sættes i centrum ved at give en sammenhængende rejse bestående af flere transportløsninger.

Samtidig er det en styrke i den nuværende organisering, hvor trafikselskaberne udbyder og indkøber bustrafik fra private busoperatører, at markedet gives incitament til at udnytte udviklingen af nye teknologier, herunder automatiserede køretøjer. På denne måde bliver teknologi et konkurrenceparameter i udbuddet af buskørsel. Imidlertid kan reguleringen af trafikselskaberne og af offentlig bustrafik, jf. ovenfor, være begrænsende i forhold til at teste og udbrede fx førerløse teknologier, hvorved udvikling hæmmes.

Stigende udgifter og faldende passagertal
Som afdækket i udvalgets første delrapport (maj 2024) fører et faldende passagergrundlag - især i de tyndt befolkede områder - til færre passagerindtægter, hvilket med en uændret økonomisk ramme vil kræve besparelser på området.

Stigende udgifter i den kollektive transport, herunder højere brændstofpriser og udgifter til jernbanedrift, kan sammen med et faldende passagergrundlag i dele af landet udfordre regionernes og kommunernes økonomi. Det kræver prioritering inden for den kollektive transport for at sikre økonomisk effektivitet. Eksempelvis viser en rapport om privatbanerne udarbejdet af Rambøll for Danske Regioner, at der er behov for investeringer i banerne på et tocifret milliardbeløb frem til 2035.

Uagtet at udvalget først efter denne afrapportering arbejder med analyse af økonomi i den kollektive transport, er det i forbindelse med overvejelser om organisering relevant at tage de forventede stærkt stigende udgifter til vedligeholdelse af privatbanenettet i betragtning.

Den yderste konsekvens af stigende udgifter og faldende passagertal kan være, at nogle kommuner og regioner vil vurdere, at det er for omkostningstungt at opretholde den kollektive transport, hvorefter der i givet fald besluttes alene at tilbyde de lovpligtige kørselsordninger,

såsom individuel handicapkørsel, patientbefordring, skolekørsel mv., mens kollektiv transport bliver udfaset. Den nuværende organisering har ikke vist sig at understøtte prioritering og optimering på tværs af bus og tog med henblik på økonomisk effektivitet (jf. ovenfor om incitamentsstrukturerne ift. det statslige tilskud til privatbaner), men dog i nogen grad på tværs af bus og fleksible løsninger såsom behovsstyrede tilbud.

I den nuværende organisering er trafikselskaberne, jf. ovenfor, begrænset til at tilbyde de transporttilbud, der allerede er beskrevet i lovgivningen. Denne begrænsning medfører, at løsningen på udfordringerne hovedsageligt er at skrue op eller ned for omfanget af transporttilbuddene frem for at finde nye løsninger.

Øget privatbilisme
Det stigende antal biler i Danmark, der forventes at nå 3,6 mio. i 2035, udgør en trussel for den kollektive transport, da øget bilejerskab og faldende marginale omkostninger til især elbiler har en negativ effekt på efterspørgslen efter kollektiv transport, og vil øge trængslen på vejnettet.

Cirka 80 pct. af det samlede persontransportarbejde i 2023 foregik - som i 2022 - i biler og på motorcykler, og med en stigning i antallet af biler, forventes denne andel at stige. I landdistrikterne har langt de fleste husstande rådighed over en eller flere biler.

Den kollektive transport gennemgår en omstilling til elbusser, der sker hurtigere end omstillingen til elbiler. Dette betyder, at den kollektive transport hurtigere høster nogle af de økonomiske fordele ved at anvende el som drivmiddel, såsom lavere udgifter til vedligehold og billigere drivmidler, og dermed lavere driftsomkostninger, men effekten vil være mindre, idet chaufførlønninger udgør hovedparten af driftsomkostningerne.

De nuværende juridiske rammer tillader ikke privatbiler som en del af transportløsningen i den kollektive transport, som udvalget har peget på i første delrapport (maj 2024), og det begrænser mulighederne for at integrere nye, fleksible transportløsninger, der kan udnytte det stigende antal biler på vejene.

Øget trængsel
Busserne deler som udgangspunkt vejene med bilerne, og sidder derfor også fast i trængsel, hvilket reducerer bussernes fremkommelighed, forlænger rejsetiden og forringer punktligheden. Dette forringer og fordyrer bus som transportform, hvilket går ud over den økonomiske effektivitet.

Det forventes, at denne tendens bliver forstærket i fremtiden.

Som beskrevet i udvalgets første delrapport (maj 2024) viser en rapport af Det Økonomiske Råd i 2021, hvordan en kilometerbaseret vejafgift vil kunne tage højde for de negative effekter, som kørsel medfører, herunder trængsel. En sådan omlægning af kørselsafgifterne vil for kollektiv transport betyde, at den bliver mere attraktiv for brugerne frem for bilen i de store byer, hvilket vil øge efterspørgslen.

I den nuværende organisering har kommunerne mulighed for i et vist omfang at håndtere trængsel for busser ved at prioritere busserne på vejene og investere i busfremkommeligheds-

projekter, hvilket er særligt relevant i de store byer og hovedstadsområdet, hvor trængselsproblemerne vil være størst. I takt med stigende trængsel må det forventes, at behovet for dyrere og mere omfattende investeringer i busfremkommelighed vil stige.

Forsøgsordninger og samarbejde mellem private og offentlige aktører
Der er et potentiale i at udføre forsøg med nye transportløsninger eller digitale tiltag, blandt andet fordi der er store forskelle på, hvordan den kollektive transport bruges på tværs af landet og blandt forskellige befolkningsgrupper.

Den nuværende regulering indebærer imidlertid en begrænsning for en del af innovationen i trafikselskaberne, fordi reguleringen via opgaveoplistning som beskrevet begrænser trafikselskabernes muligheder for opgaveløsning. En række løsninger, der aktuelt overvejes, kan ikke afprøves.

I den nuværende organisering deles viden om forsøgsordninger ofte på ad hoc basis i forskellige netværksfora og i uformelle samarbejder mellem trafikselskaberne. Trafikstyrelsen har endvidere udarbejdet evalueringer af en række projekter, der er ydet statslige tilskud til. Der kan dog være et potentiale i, at der i højere grad sker en systematisk indsamling og deling af viden og erfaringer med forsøgsordninger i den lokale kollektive transport, fx gennem etablering af et videnscenter eller lignende. En systematisk tilgang til forsøgsordninger vil både understøtte udviklingen af attraktive kollektive transportløsninger og vil fremme økonomisk effektivitet via udbredelse af bedste praksis.

En styrke ved den nuværende organisering er, at det er muligt for trafikselskaberne at samarbejde med virksomheder om køreplaner, der passer til virksomhedernes behov, og dermed gøre det lettere for medarbejderne at vælge den kollektive transport. Bedre mobilitet til og fra arbejde kan bidrage til at fastholde og tiltrække medarbejdere.

4.3 Opsamling på styrker og svagheder i den nuværende organisering

Organiseringen af den lokale kollektive transport og de regionale trafikselskaber er etableret ved kommunalreformen i 2007, og der har ikke været foretaget større ændringer siden. Udvalget har afdækket en række styrker og svagheder ved organiseringen og de nuværende rammevilkår, dels i relation til aktuelle problemstillinger, og dels i forhold til kommende udfordringer og muligheder.

De væsentligste styrker, som udvalget har identificeret, skal i videst muligt omfang videreføres, mens svaghederne skal håndteres i en eventuel ny organisering. Styrker og svagheder er oplistet i boks 4.1.

Boks 4.1. Opsummering af centrale styrker og svagheder i organiseringen

Styrker

- Kommunalbestyrelsernes rolle i prioriteringerne i forhold til den kollektive transport sikrer et lokalt politisk forankret ansvar, og den kommunale viden om lokale forhold understøtter et samspil med de øvrige serviceopgaver.
- Regionernes geografiske størrelse understøtter løsninger på udfordringer, der går på tværs af kommunegrænser, og kan understøtte en stordrift i brugen af fleksible transportløsninger.

- Trafikselskabernes specialiserede viden og størrelse understøtter økonomisk effektivitet.
- Trafikselskabernes tværgående ansvar og det delte ejerskab mellem kommuner og regioner understøtter lokale og tværkommunale behov og et bredere ansvar for kunden.
- Udbud og indkøb af bustrafik hos private busoperatører bidrager til økonomisk effektivitet.
- Én indgang for kunderne til fremsøgning af rejser og billetter samt et billetsystem på tværs af transportformer gennem Rejsekort og Rejseplan A/S-produkter understøtter, at kunden sættes i centrum.

Svagheder

- Reguleringen af trafikselskaberne begrænser muligheden for at gøre brug af og udvikle nye fleksible løsninger.
- Manglende formaliseret og operationelt samarbejde på tværs af stat, regioner og kommuner svækker muligheden for at sammentænke planlægningen af den kollektive transport. Det svækker den økonomiske effektivitet og muligheden for at sætte kunden i centrum.
- Der er ikke et entydigt ansvar for arbejdet med at udvikle et strategisk hovednet.
- Det delte ejerskab af den kollektive transport mellem kommuner og regioner kan hæmme udviklingen, idet ansvaret er diffust, og ingen myndighed ser den kollektive transport som en central opgave, hvilket vanskeliggør en sammenhængende planlægning.
- Incitamentsstrukturerne hæmmer økonomisk effektivitet i regionernes prioriteringer.
- Trafikselskabernes geografiske områder afspejler ikke alle steder pendlingsmønstre og rejsemønstre, hvilket kan gøre det vanskeligt for selskabet at sikre et effektivt transportsystem.
- Etårige bevillinger til trafikselskaberne kan indebære stop-and-go-situationer i transporttilbuddene, hvilket kan skabe utryghed om tilbuddet hos kunderne.
- De begrænsede lånemuligheder til kommuner og regioner kan hæmme langsigtede investeringer i kollektiv trafik og udvikling.

Kapitel 5. Inspiration og læring fra udlandet

Ekspertudvalget har til opgave at give anbefalinger til en ny struktur og organisering af den lokale kollektive transport. Ekspertudvalget skal tage hensyn til forskellige mobilitetsbehov i forskellige dele af landet, herunder de særlige forhold omkring struktur og rutenet i hovedstadsområdet.

Til dette formål har ekspertudvalget i overensstemmelse med udvalgets kommissorie inddraget erfaringer fra storbyer og regioner i andre lande.

I kapitlets første del beskrives den kollektive transport i Skåne med fokus på organiseringsmodellen i Skåne. I kapitlets anden del ses på storbyer og hovedstæder i en række andre lande. I udvalgets første delrapport (maj 2024) beskrives dertil en række konkrete transportløsninger fra flere forskellige lande.

Det har ikke inden for rammerne af arbejdet været muligt at gennemføre mere omfattende analyser af organiseringen i andre lande. Det er ekspertudvalgets opfattelse, at erfaringerne beskrevet i dette kapitel, sammen med indhentning af informationer om blandt andet fleksible løsninger i andre lande i fase 1, giver en god baggrund for arbejdet. Samtidig afdækkes i dette kapitel fx den tyske model, som anvendes for organiseringen af den kollektive transport i langt de fleste dele af Tyskland, især i storbyerne. Analysen af Region Skåne og casen fra Stockholm i dette kapitel giver derudover et billede af, hvordan ansvaret for den kollektive transport fordeles mellem stat, regioner og kommuner i Sverige.

5.1 Den kollektive transport i Region Skåne

I den offentlige debat er der stor opmærksomhed om indretningen og organiseringen af den kollektive transport i Region Skåne, idet den kollektive transport her synes at have en forholdsvis stor markedsandel af rejserne i regionen.

For at sætte forholdene i Region Skåne i dansk perspektiv sammenlignes i det følgende den kollektive transport i Skåne med Region Midtjylland, som er en dansk region med lignende størrelse og indbyggertal, *jf. tabel 5.1.*

Tabel 5.1. Demografi og geografi for Region Midtjylland og Skåne, 2023

	Indbyggertal	Areal (km2)	Befolkningstæthed (km2)	Hovedstad/metropol i naboregionen	Bilbestanden pr. indbygger
Region Midtjylland	1.366.507	13.008	105,1	Nej	2,02
Region Skåne	1.420.000	11.027	128,8	Ja	2,14

Anm.: Personbiler pr. indbygger er opgjort som bestanden af registrerede biler divideret med indbyggertallet.
Kilde: Trafikstyrelsen og Trafikanalys, Danmarks Statistik og Statistikdatabasen.

Skåne dækker et lidt mindre areal end Region Midtjylland, men har lidt flere indbyggere, *jf. tabel 5.1.* Skåne er således den region af de to, hvor befolkningstætheden er størst med 128,8 indbyggere per km2. Region Midtjylland har en befolkningstæthed på 105,1 indbyggere per

km2. Cirka halvdelen af alle indbyggere i Region Skåne er centreret i de fire største byer. Dette tal er en del lavere i Region Midtjylland, hvor det er 37 pct.

Regionerne er grundet forskelle i den nationale regulering underlagt forskellige rammevilkår i forhold til deres planlægnings- og finansieringsmuligheder i den kollektive transport. Dette bliver beskrevet nærmere i afsnit 5.1.2 om kommunernes og regionernes rammevilkår i Region Skåne.

Den kollektive transports markedsandel målt på andelen af ture er omkring fem gange højere i Region Skåne end i Region Midtjylland; med 25 pct. i Region Skåne og 5 pct. i Region Midtjylland, *jf. tabel 5.2*. Bilens markedsandel er i Region Skåne knap 50 pct., mens den i Region Midtjylland er knap 60 pct. og dermed 10 procentpoint højere. Til gengæld har gang en markant højere markedsandel i Region Midtjylland på 26 pct. mod 7 pct. i Region Skåne.

Tabel 5.2. Markedsandel af forskellige transportformer på et hverdagsdøgn i forhold til antal ture, 2023

	Kollektiv transport	Personbil	Cykel	Gang og løb	Andet	I alt
Region Midtjylland	5 pct.	59 pct.	11 pct.	26 pct.	-	100 pct.
Region Skåne	25 pct.	49 pct.	17 pct.	7 pct.	2 pct.	100 pct.

Anm.: Skånes rejsevaneundersøgelse og DTU's TU-data er baseret på stikprøver i befolkningerne og indebærer dermed en statistisk usikkerhed. Data fra Skåne og Midtjylland opgøres med forskellige metoder. Det vides ikke med sikkerhed, hvilken betydning denne metodeforskel har. Det skønnes, at forskellen mest bidrager til at undervurdere andelen af cykling og gang i Region Skåne.
Kilde: Skåne rejsevaneundersøgelse og TU (DTU).

5.1.1 Økonomi i den kollektive transport i Skåne

En gennemgang af økonomien i den kollektive transport i Region Skåne viser, at der bruges mange penge i den kollektive transport i Region Skåne. Metoden for dataindsamling for fx driftstilskud med videre beskrives i boks. 5.1 nedenfor.

Region Skåne yder (omregnet til danske kroner) ca. 2.438 mio. kr. i tilskud til den kollektive transport i regionen om året, *jf. tabel 5.3*. Korrigeret for købekraft er dette tilskud på 3.170 mio. kr., hvilket er over 70 pct. mere end, hvad der er tilfældet i Region Midtjylland, hvor der i 2023 ydes 1.814 mio. kr. i tilskud.

Tabel 5.3. Driftstilskud (netto) og køreplanskilometer i kollektiv transport (kommunale og regionale bus og tog) i Region Midtjylland og Region Skåne, 2023

	Tilskud (mio. kr. dk)	Tilskud (mio. kr. dk) (PPP-korrigeret)	Køreplans-km (tusinde)	Tilskud pr. køreplans-km (PPP-korrigeret)	Køreplans-km pr. borger
Region Midtjylland	1.814*	1.814**	63.790	28	0,04 km
Region Skåne	2.438*	3.170**	89.470	35	0,06 km

*Noter: *Vekselkurs til danske kr. er 0,65, hvilket svarer til årsgennemsnittet for 2023. **Købekraftspariteter er for DK opgjort til indeks 143 sammenlignet med Sverige, der er indeks 113 med indeks 100 = EU-medlemslandegennemsnit. Differencen på 30 procentpoint ganges på tilskud vekselomregnet til DK kroner (2.438 kr.) og herefter fås tilskuddet korrigeret for købekraften i Sverige. Købekraftskorrektionen er således anvendt en proxy for Region Skånes tilskud omregnet til danske forhold. Metoden indeholder den svaghed, at købekraftkorrektion som hovedregel bruges på forbrugssiden, dvs. forbrugerprisforskellen mellem lande, hvorimod tilskuddet her repræsenterer produktionssiden dvs. trafikvirksomhedernes omkostninger ved at finansiere driften.*
Anm.: Der er brugt transportarbejde som fordelingsnøgle til at estimere tilskud til GoCollective strækninger i Region Midtjylland.
Kilde: Trafikanalys, Trafikstyrelsen, Eurostat og GoCollective.

Boks 5.1 Dataindsamling for Region Skåne og Region Midtjylland

For Region Midtjylland indgår tal for al kommunal- og regional bustrafik, der ydes af Midttrafik, mens togtrafikken inkluderer privat- og letbaner og GoCollective strækninger i Region Midtjylland. For Region Skåne tager togtrafikken udgangspunkt i Øresundstrafikken og Pågatåg (et S-toglignende system i Malmø og Skåne).

Dermed er tal for fjerntogstrafikken ekskluderet fra data for begge regioner, og det vurderes at være sammenlignelige afgrænsninger. Udgifter for bus- og togtrafik indeholder for begge regioner de rene bruttodriftsudgifter, mens tal for bustrafikken i Skåne også indeholder øvrige udgifter, dog uden anlægsudgifter.

Region Skånes tilskud til den kollektive transport udgør næsten alt tilskud til den regionale og kommunale transport i Skåne. Den svenske stats og kommunernes andel er minimal, med undtagelse af Covid-19 årene 2020-2022.

Den årlige bruttodriftsudgift i Region Skåne er 4.909 mio. kr. (omregnet til danske kroner, og PPP-korrigeret), *jf. tabel 5.4*. Dette er over 70 pct. højere end bruttodriftsudgifterne til den kollektive transport i Region Midtjylland. Den kollektive transport i Skåne genererede 2.497 mio. kr. i passagerindtægter i 2023, hvilket giver en passagerfinansieringsgrad på godt 50 pct. Tilskuddet per påstigning er 15 kr., og driftsudgifterne per påstigning er 30 kr. Tilskuddet per påstigning er dermed dobbelt så højt, og driftsudgifterne per påstigning er 56 pct. højere i Region Midtjylland end i Region Skåne.

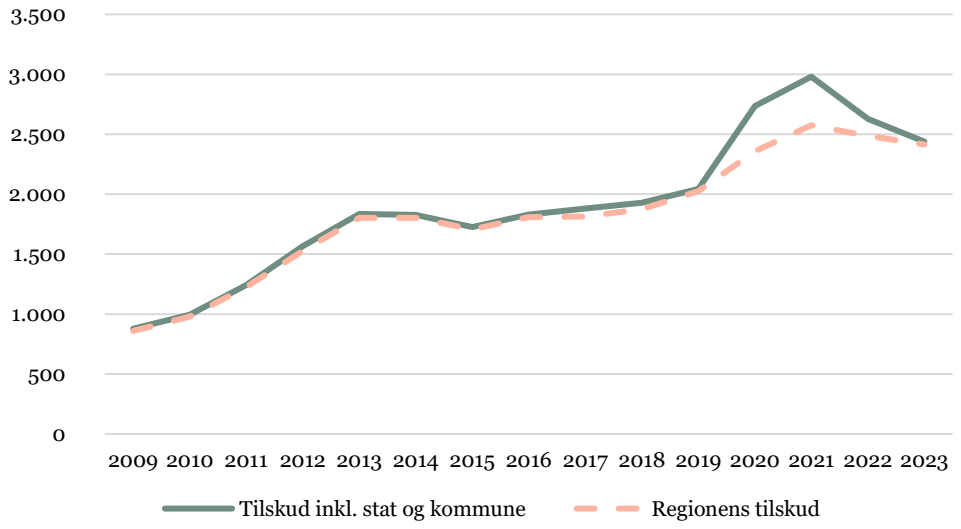
Tabel 5.4 Bruttodriftsudgifter, passagerindtægter og passagerfinansieringsgrad, til kollektiv transport (bus og tog) i Region Midtjylland og Region Skåne, 2023 (PPP-korrigeret)

	Brutto-driftsud-gifter (mio. kr.)	Passa-gerind-tægter (mio. kr.)	Påstig-ninger (1.000)	Tilskud (kr. pr. påstig-ning)	Brutto-drifts-udgifter (kr. pr. påstig-ning	Brutto-drifts-udgifter (kr. pr. borger)	Passa-gerfi-nansie-rings-grad
Region Midtjylland	2.862	1.045	60.414	30	47	2.094	0,37
Region Skåne	4.909	2.497	165.740	15	30	3.457	0,51

Anm.: Vekselkurs til danske kr. er lig 0,65, hvilket svarer til årsgennemsnittet for 2023 Vekselkurs til danske kr. er 0,65. Købekraftspariteter er for DK opgjort til indeks 143 sammenlignet med Sverige, der er indeks 113 med indeks 100 = EU-medlemslandegennemsnit. Differencen på 30 procentpoint ganges på tilskud vekselomregnet til DK kroner (2.438 kr.) og herefter fås tilskuddet korrigeret for købekraften i Sverige. Købekraftskorrektionen er således anvendt en proxy for Region Skånes tilskud omregnet til danske forhold. Metoden indeholder den svaghed, at købekraftkorrektion som hovedregel bruges på forbrugssiden, dvs. forbrugerprisforskellen mellem lande, hvorimod tilskuddet her repræsenterer produktionssiden dvs. trafikvirksomhedernes omkostninger ved at finansiere driften. Der er brugt transportarbejde fordelingsnøgle til at estimere tilskud til GoCollective strækninger i Region Midtjylland.
Kilde: Trafikanalys, Trafikstyrelsen.

Mellem 2009 og 2023 har tilskuddet til bus og togdrift i Region Midtjylland været nogenlunde uændret (dog med højere tilskud som kompensation for tabte passagerindtægter under Corona-pandemien). Driftstilskuddet til den kollektive transport i Region Skåne er i perioden 2009-2023 (i faste priser) løbende øget, *jf. figur 5.1*. Det årlige tilskud er ca. 180 pct. højere i 2023 end i 2009 (det vil sige næsten tredoblet). I årene 2020-2022 har den svenske stat ydet et ekstraordinært tilskud til den kollektive transport i Skåne, ligesom det også har været tilfældet i Danmark. I 2023 er statens tilskud igen marginalt.

Figur 5.1. Udvikling i driftstilskud til kollektiv transport i Region Skåne, 2009-2023, mio. kr. (2023-pl)



Anm.: Vekselkurs til danske kr. opgjort som årsgennemsnit. Figuren viser tilskuddet til alle transportformer i den kollektive transport. Indtil 2019 kom tilskuddet fra Landsting Skåne, herefter Region Skåne.
Kilde: Nationalbanken, Trafikanalys.

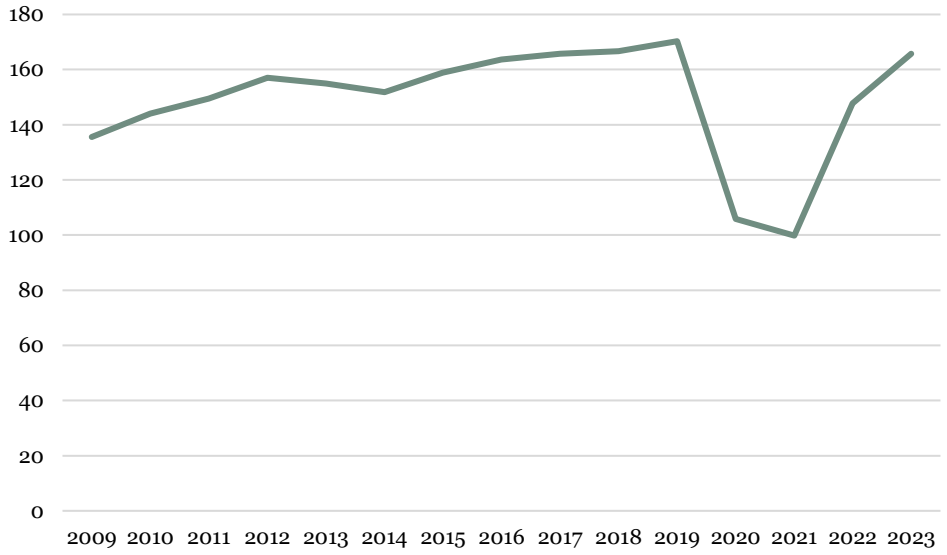
Det kan virke paradoksalt, at tilskuddet per køreplanskilometer på 35 kr. i Region Skåne er højere end i Midtjylland, hvorimod tilskuddet per passager på 15 kr. er lavere end i Region Midtjylland, *jf. tabel 5.3 og 5.4* ovenfor. En del af forklaringen kan være de udvidelser af regionaltogstrafikken, der har fundet sted i de seneste år. Region Skåne har dertil udvidet serviceniveauet ved flere afgange på regionalbuslinjer, hvilket medfører øgede udgifter til flere busser og chauffører. Dermed stiger driftsomkostningerne per køreplanskilometer også.

I perioden 2009 til 2023 er antallet af årlige påstigninger steget med 22 pct. i Region Skåne, *jf. figur 5.2*. I samme periode er passagerindtægterne steget med ca. 75 pct., *jf. figur 5.3*.

De stigende passagertal kan skyldes flere faktorer. Centralt er i den forbindelse, at der i Skåne er sket betydelige investeringer i det kollektive hovednet både for så vidt angår bus og bane. Investeringsniveauet i Region Skåne er således betydeligt højere end i Region Midtjylland, hvilket fx kan aflæses i flere køreplanskilometer. Skåne har i den forbindelse som nævnt investeret i udvidelser af den regionale banetrafik. Banetrafikken i Skåne foregår endvidere, i hvert fald i nogen grad, på højt frekventerede svenske hovedstrækninger (Malmø-Helsingborg og videre mod Gøteborg, Malmø-Lund og videre mod Stockholm, Malmø-Østkysten), hvorimod mange af jernbanerne i Region Midtjylland er enkeltsporede lokalbaner.

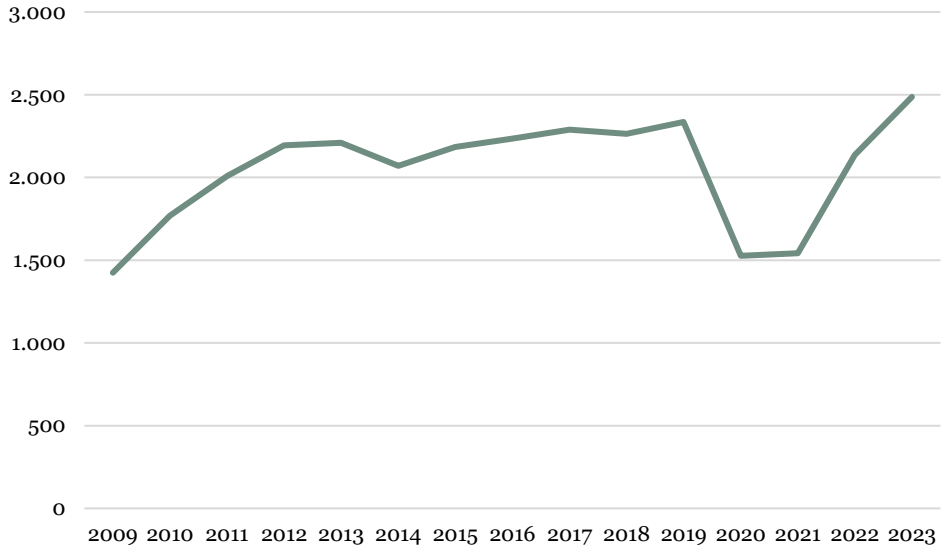
Forhøjelsen i tilskuddet til den kollektive transport og den dertilhørende forbedrede service har imidlertid samlet set ikke kunnet overføres en til en til flere passagerer – tilskuddet er steget med 180 pct., mens passagertallet er steget med 22 pct. (og passagerindtægterne er steget med ca. 75 pct., jf. ovenfor).

Figur 5.2. Udvikling i antal rejser i den kollektive transport i Region Skåne i mio., 2009-2023



Kilde: Trafikanalys.

Figur 5.3. Udvikling i passagerindtægter i den kollektive transport i Region Skåne i mio. kr., 2009-2023



Anm.: Vekselkurs til danske kr. opgjort som årsgennemsnit.
Kilde: Nationalbanken, Trafikanalys og Trafikstyrelsen.

5.1.2. Kommunernes og regionernes økonomiske rammevilkår i Skåne

Finansieringen af den kollektive transport i Region Skåne adskiller sig fra den nuværende danske model på flere punkter.

Finansieringen af den kollektive transport i Sverige er i lighed med i Danmark betinget af et institutionaliseret budgetsamarbejde mellem stat, kommuner og regioner, der fastsætter den økonomi, der rådes over i de kommunale og regionale forvaltningsenheder til fx kollektiv transport, skoler og sygehusvæsen.

I Sverige bidrager staten med dels et generelt bloktilskud (almänna bidrag) og derudover målrettede tilskud (riktiga bidrag), men disse udgør en mindre del af den samlede økonomi, som kommuner og regioner råder over. Dette skyldes blandt andet, at kommuner og regioner både har kompetencen til at opkræve skatter og afholde udgifter uden statslig styring af bloktilskud og service/anlægsramme. Bloktilskuddet i Sverige reguleres ikke løbende i det indeværende finansår. Svenske kommuner og regioner kan etablere en reserve, der kan imødegå eksempelvis pludselige konjunkturforandringer.

Den statslige styring af kommunerne og regionerne er i Sverige baseret på mere overordnede styringsprincipper fastsat i svensk lov. Budgetbalancekravet formulerer et krav til kommuner og regioner om årligt at opgøre omkostninger og indtægter (inkl. statsligt tilskud), og hvis dette er negativt, skal den pågældende kommune eller region opstille en plan for at imødegå dette inden for en treårig periode.

Den økonomiske styring af kommuner og regioner har konkret indflydelse på de økonomiske dispositioner, der foretages i forvaltningerne, herunder også for økonomien og tilrettelæggelsen af økonomien i de lokale trafikmyndigheder – i Skåne Skånetrafiken.

De kommunale og regionale forvaltninger, herunder trafikforvaltninger i Sverige, kan foretage økonomiske dispositioner på flerårig basis uden skelen til et etårigt udgiftsloft. I stedet gælder et omkostningsprincip, der indebærer, at den ansvarlige myndighed inden for en treårig periode skal sikre at balancere egenkapitalen således, at den fremviser et positivt resultat. Derved kan regionen vælge at afsætte flere midler til fx den kollektive transport i et givet år, så længe merudgiften ikke medfører et varigt underskud for regionen samlet set. Disse principper gælder også trafikforvaltningernes (her Skånetrafikkens) økonomiske vilkår og planlægningsmuligheder.

5.1.3 Organisering og tilrettelæggelse af den kollektive transport i Region Skåne

I Region Skåne er beslutningskompetencen med hensyn til den kollektive transport delegeret til regionens politisk udpegede trafikudvalg, der træffer beslutning om serviceniveau samt indkøb af kollektiv transport. Trafikudvalget er politisk ansvarlig for Skånetrafiken, der er en forholdsvis uafhængigt agerende trafikforvaltning med ansvar for planlægningen af bustrafik, letbane og regional togdrift samt kundevendte aktiviteter, herunder markedsføring af produkter med videre.

Organiseringen af den kollektive transport i Region Skåne er dermed mere enkel end i de danske regioner, hvor der er flere aktører.

I Skåne er der således som udgangspunkt én bestiller og betaler (regionen). Endvidere er Skånetrafiken en del af den regionale forvaltning. Skånetrafiken udbyder regionaltog og -busser i regionen, og ansvaret for den regionale og kommunale kollektive transport er dermed samlet et sted.

Dog indeholder den skånske (svenske) model også en række principper om aftaler om kollektiv transport mellem Region Skåne og bykommunerne i regionen, *jf. boks 5.2*. I Skåne har regionen således planlægnings- og finansieringsansvaret, men har samtidig en dialog med kommunerne om trafikken, *jf. boks 5.2*.

Boks 5.2 Forholdet mellem kommuner og regionen i Skåne

I Region Skåne er ansvaret for den kollektive transport samlet centralt under regionen, som har hovedansvaret for den kollektive transport i Skåne, men har en dialog med kommunerne.

Generelt har større kommuner (fx Malmø) bedre muligheder for at gøre deres indflydelse gældende i samarbejdet mellem kommunerne og regionen, som beskrives nedenfor. Det skyldes formentlig både ressourcer, men også at de større byer/kommuner er vigtige knudepunkter for Skånetrafikens net, som derfor skal inddrages i planlægningen af den kollektive transport.

Der afholdes på struktureret vis regelmæssige møder på administrativt og politisk niveau mellem kommunerne og regionen om planlægningen og tilrettelæggelsen af den kollektive transport. Dette er dog ikke et formaliseret eller lovfæstet samarbejde mellem regionen eller kommunen, eller kommunerne imellem.

I enkelte tilfælde, fx BRT-busserne i Malmø, er der indgået aftaler mellem kommuner og region om driftsomfanget. Regionen har dog fortsat det overordnede ansvar for driften, og kan dermed også beslutte ændringer uden at inddrage kommunerne.

Den svenske pendant til lov om trafikselskaber fastsætter udover organiseringen af den kollektive transport, at den ansvarlige kollektive trafikmyndighed (det vil sige Region Skåne) skal fremlægge et program med målsætninger for den kollektive transport over en årrække.

I *boks 5.3* ses de strategiske målsætninger for den kollektive transport i Region Skåne, der er at finde i Region Skånes *"trafikförsörjningsprogram"*. Der er således udformet målsætninger, som Skånetrafiken skal levere på inden for en bestemt tidshorisont. Det er vanskeligt at vurdere, hvilken effekt det har at formulere en sådan strategi. Det kan konstateres, at der er tilført et stigende tilskud til den kollektive transport, og at passagertallet har været stigende, samt der er en højere markedsandel i den kollektive transport end i Midtjylland.

Boks 5.3 Region Skånes strategiske målsætninger for den kollektive transport (2020-2030)

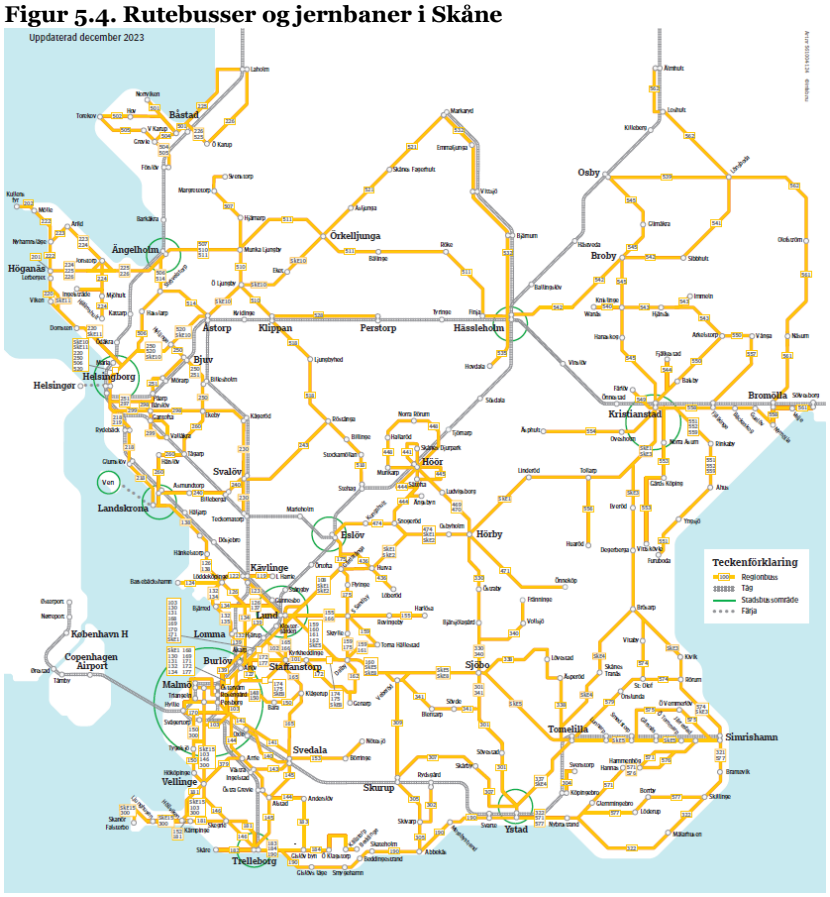
- Andelen af Skåninger som kan gå, cykle eller tage den kollektive transport til arbejde skal øges.
- Den kollektive transports markedsandel skal nå 40 pct. af den motoriserede transport, hvilket svarer til 300 mio. rejser i 2030 (i 2023 udgjorde den kollektive transport 25 pct.).
- Mindst 92 pct. af befolkningen i Region Skåne skal tilbydes minimum 10 daglige rejser (afgange) til de større byer i regionen (Malmø, Lund, Helsingborg mv.) med en rejsetid på maksimalt 60 minutter (i 2023 var dette 49 pct. af befolkningen).

Tilrettelæggelsen af rutenettet

Rutenettet i Skåne kan ses i figur 5.4. I figuren vises jernbanestrækninger som grå linjer, og på de to nordgående jernbanestrækninger køres der også fjerntogstrafik fra forskellige aktører udover den regionale togtrafik. Det fremgår af kortet, at rutenettet i Skåne som nævnt i afsnit 5.1.1 fokuserer på et hovednet mellem byerne, hvorimod der ikke findes fladedækning i landområderne. I Skåne er åben flextrafik heller ikke udbredt, bortset fra få forsøgsordninger.

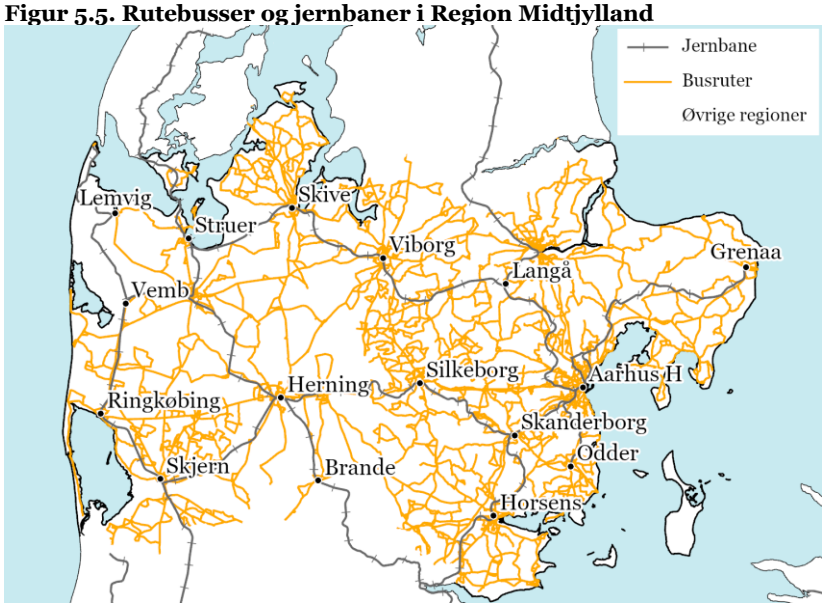
Dette adskiller Region Skåne fra Region Midtjylland, fordi der i Region Midtjylland findes udbredt åben flextrafik med det formål at betjene de områder, hvor der ikke findes rutebunden kollektiv transport, eller hvor den rutebundne kollektive transport kun kører i dagtimerne og i hverdagene. Derudover er det faste rutenet i Region Midtjylland også mere spredt og sikrer større fladedækning, end rutenettet i Region Skåne gør, *jf. figur 5.4 og 5.5*. I Skåne har borgerne ikke på samme måde adgang til den kollektive transport i de forholdsvis store landområder, der ikke serviceres af den rutebundne kollektive transport.

Figur 5.4. Rutebusser og jernbaner i Skåne



Anm.: Bybussers kørselsareal er markeret med grøn cirkel. For den nordlige del af Skåne skal det bemærkes, at linjer med sydgående retning mod Region Skåne ikke kan aflæses på kortet.
Kilde: Skånetrafiken 2023.

Figur 5.5. Rutebusser og jernbaner i Region Midtjylland



Kilde: Trafikstyrelsen

Udbud og indkøb af kollektiv transport i Region Skåne
I Region Skåne er udbuddet af den kollektive transport samlet på få hænder i og med, at regionen er eneansvarlig for både bus- og banetrafikken i regionen, ser man bort fra de kommercielle aktører, der driver fjerntogstrafikken i området, og som i øvrigt sælger kommercielle billetter til fjerntog via deres egne platforme.

Ifølge en analyse fra DTU[4] om kollektiv transport i Region Skåne er udbudspraksissen i Region Skåne baseret på et forhandlingsprincip, hvilket vil sige, at eksempelvis køreplanstimer ikke på forhånd er defineret af den udbydende part, men derimod beror på en forhandling mellem parterne. Regionen udsender på forhånd hvert år en udbudsplan, der viser, hvilke områder i regionen samt hvilken trafik, der sendes i udbud (fx bybusser i Malmø i 2027, jf. udbudsplanen 2024). Tanken bag denne udbudspraksis er, at entreprenører har den bedste viden om, hvordan de ville kunne betjene et specifikt område med fx bustrafik. Samtidig giver det udbyderen mulighed for at vurdere, om operatøren vil kunne udfylde betjeningsbehovet i området.

En del af elementerne, der kan forhandles, er opsigelsesvilkårene, men gennemgår man tidligere udbudsmateriale besluttet i Region Skåne, da fremgår 24 måneders opsigelse som den standard, der almindeligvis gælder. I Region Skånes udbudsplan skrives ydermere, at aftalelængden almindeligvis er 8-10 år. Kontrakterne er indrettet som bruttokontrakter, og det er således Skånetrafiken, der oppebærer risikoen ved eventuelt tab i passagerindtægter.

Tal fra DTU-analysen viser, at Skånetrafiken på nuværende tidspunkt har kontrakt med i alt 16 busoperatører og to jernbaneoperatører. Udbuddene i Region Skåne er forholdsvis store. Færre operatører og hermed større kontrakter kan plausibelt fremme en mere effektiv planlægning af trafikken, men flere operatører kan omvendt være fremmende for at øge konkurrencen operatørerne imellem og dermed nedbringe driftsomkostningerne.

5.1.4 Opsummering om kollektiv transport i Skåne

Region Skåne og Skånetrafiken har i de senere år målrettet opbygget et kollektivt hovednet, hvor man har investeret betydelige beløb i at øge betjeningen med både busser og tog.

Region Skåne har sammenlignet med de fleste danske regioner flere storbyer og en højere befolkningstæthed, herunder også i forhold til Region Midtjylland, *jf. tabel 5.1*. Det kan gøre det nemmere at etablere et kollektivt hovednet mellem byerne, der har et tilstrækkeligt stort passagergrundlag.

Det kan endvidere konstateres, at der bruges flere penge til driften af den kollektive transport i Region Skåne end det fx er tilfældet i Region Midtjylland.

Passagertallene i Region Skåne er steget med 22 pct. fra 2009 til 2023, hvorved passagerindtægterne også er steget, og Region Skåne opnår en passagerfinansieringsgrad i den kollektive transport på godt 50 pct., hvilket er en del højere end passagerfinansieringsgraden i Region

[4] Kilde: Otto Anker Nielsen m.fl., Region Skånes tiltag for styrkelse af den kollektive transport, og sammenligning med danske regioner, 2024

Midtjylland, hvor den ligger på 37 pct. Passagervæksten modsvarer dog ikke det øgede investeringsomfang, hvor driftstilskuddet er øget med ca. 180 pct.

For så vidt angår organiseringen, kan det konstateres, at organiseringen og finansieringen af den kollektive transport i Region Skåne er mere centraliseret direkte under Region Skåne og regionens trafikforvaltning (Skånetrafiken) end i Midtjylland og andre danske regioner, hvor ansvaret for trafikselskaberne er delt mellem regioner og kommuner. Denne model giver bedre mulighed for at se og planlægge på tværs, men giver også mindre indflydelse til kommunerne, både hvad angår finansiering og mulighed for en lokal påvirkning af køreplaner, linjeføringer med videre.

Det kan være en fordel for Region Skåne, at der kan arbejdes med en treårig budgetbalance, hvilket kan gøre det nemmere at planlægge mere langsigtet og opnå de strategiske målsætninger, som regionen har sat.

5.2 Den kollektive transport i udvalgte europæiske storbyer

I det følgende afdækkes eksempler på organiseringen af den kollektive transport i forskellige lande, hovedsagelig Danmarks nabolande, med fokus på hovedstadsområder og lignende storbyer. Byerne er valgt, enten fordi geografien af disse byer og deres opland er sammenlignelig med hovedstadsområdet, fx i forhold til størrelse og indbyggertal, eller på grund af betydningen af byen for dens opland. Derudover består den kollektive transport i alle byer i lighed med hovedstadsområdet i Danmark af flere transporttilbud, fx S-togslignende systemer, metro, sporvogne, busser med videre.

Byerne kan være interessante, da de fx har et takstsystem eller ejerskabsstrukturer i den kollektive transport, der adskiller sig fra Danmark, og de har alle en markedsandel for den kollektive transport, der er højere end i København, *jf. tabel 5.5*. Med undtagelse af Hamburg er alle byer hovedstæder. Hamburg er dog samtidig en bydelstat, og dermed også delstatshovedstad, samt Tysklands næststørste by.

Tabel 5.5 Markedsandel af forskellige transportformer i fem europæiske storbyer

By	Kollektiv transport	Bil	Cykel og gang	År
København	18 pct.	26 pct.	56 pct.	2022
Hamburg	24 pct.	32 pct.	44 pct.	2022
Wien	32 pct.	26 pct.	42 pct.	2023
Stockholm	32 pct.	46 pct.	22 pct.	2022
Oslo	26 pct.	44 pct.	29 pct.	2023

Anm.: Markedsandelen målt i forhold til antal ture.
Kilder: Københavns Kommune, Stadt Hamburg, Stadt Wien, Deloitte City Mobility Index – Stockholm 2020, Ruter A/S.

Wien og Stockholm har den højeste markedsandel i den kollektive transport af de udvalgte byer. København er førende hvad angår cykel og gang, efterfulgt af Hamburg og Wien. København, Wien og Hamburg er de byer, hvor bilerne har den laveste markedsandel. Det kan derudover bemærkes, at København, Hamburg og Wien har en relativ flad topografi med ganske få bakker, hvorimod Stockholm og Oslo er byer med mange bakker, hvilket er mindre optimalt i forhold til gang og cykling.

Med organiseringen af den kollektive transport forstås i det følgende afsnit sammenspillet mellem de forskellige aktører, herunder trafikselskaber, operatører, det politiske niveau med videre, samt ansvarsfordelingen mellem de forskellige aktører i forhold til køreplaner, udbud, linjeføringer med videre.

5.2.1 Den tyske model

Langt de fleste tyske storbyer følger den samme model, når det kommer til organiseringen af den kollektive transport. Derfor kaldes modellen i det følgende for "den tyske model". Modellen eksemplificeres nedenfor ved Hamburg.

Grundlæggende fungerer den tyske model således, at byen (bykommunen) og omegnskommunerne organiserer den kollektive transport i området i et såkaldt *Verkehrsverbund* (kan oversættes til "trafikforbund"), hvilket svarer nogenlunde til et dansk trafikselskab.

Trafikforbundet står for at koordinere de forskellige transporttilbud i området, herunder køreplaner, fastlæggelsen af transporttilbud med videre og for udbud af transportkontrakter. Dertil kommer opgaver som takstfastsættelse. Disse opgaver løses ofte i tæt samarbejde mellem kommunerne i trafikforbundet og operatørerne. Fastlæggelsen af antal af afgange, køreplaner og linjeføringer foregår i et sammenspil mellem de politiske beslutningstagere, trafikforbundene og kommunale operatører. Den konkrete beslutningsproces kan variere fra by til by og delstat til delstat. I sidste ende er det ofte trafikforbundene, der fastlægger betjeningsniveauet og køreplaner på baggrund af overordnede politiske beslutninger.

I forhold til den lokale kollektive transport i byerne har byrådene eller kommunerådene typisk mere indflydelse. Nogle gange er det dog også trafikforbundene, der fastlægger betjeningsniveauet i byerne, hvilket fx er tilfældet i Hamburg. De lokale operatører må så levere den aftalte betjening.[5]

Fra kundeperspektivet er trafikforbundets vigtigste opgave at forene de forskellige operatører i et takstfællesskab således, at kunderne kan skifte mellem de forskellige transporttilbud og operatører med en billet, og at sikre sammenhængende køreplaner.

Fra et dansk perspektiv er dele af denne måde at organisere den kollektive transport på velkendte. Trafikforbundet minder om trafikselskaberne, fordi forbundet har takstkompetencen, koordinerer de forskellige transporttilbud i området, sørger for udbud af kontrakter, og fastlægger linjer og køreplaner.

---

[5] Hamburger Hochbahn. HVV und HOCHBAHN – Wer macht eigentlich was?, 2015.

En betydelig forskel er imidlertid, at de store byer og større bykommuner i den tyske model direkte ejer en lokal transportoperatør, som fx driver busnettet, sporvognsnettet eller metroen (eller flere transporttilbud samtidig) i byen. Den offentligt ejede transportoperatør får typisk tildelt kontrakterne via direkte tildeling – det vil sige uden konkurrence via udbud.

Metrosystemer, sporvogne og bybusser i tyske byer sendes derfor som regel ikke i udbud. Rygraden i den kollektive transport i tyske storbyer er således ejet af byen eller kommunen selv – både i forhold til driften og infrastrukturen. Den kommunale transportoperatør er dermed både operatør og infrastrukturforvalter. Den kommunalt ejede operatør er enten ejet direkte af kommunen, eller er et datterselskab af den kommunale eller lokale forsyningsvirksomhed (*Stadtwerke*), som også er ansvarlig for el, vand, varme og renovation.

S-togsnet og -infrastrukturen i tyske storbyer ejes og drives typisk af det statslige jernbaneselskab *Deutsche Bahn*, som dog konkurrerer om trafikken på lige fod med andre operatører igennem udbud. Deutsche Bahn ejer (med undtagelse af få privatbaner) hele jernbaneinfrastrukturen i Tyskland igennem datterselskabet *DB InfraGO*. Hvis andre jernbaneselskaber vinder udbud, skal de derfor køre på Deutsche Bahns infrastruktur og betale tracé- og stationsafgifter med mere til *DB InfraGO*.

Udbud i mindre S-togsnet, fx i Bremen og Hannover, er i løbet af de seneste år blevet vundet af private operatører, men private operatører har endnu ikke vundet driften af store S-togsnet som Berlin, Hamburg eller München. Regionaltogene i Tyskland er konkurrenceudsat, og forskellige ruter tildeles igennem udbud.

Politisk ejerskab

Den kollektive transport er i den tyske model forbundet til det politiske niveau på forskellige måder. Helt overordnet set er modellen præget af den tyske føderalisme, hvor forskellige aktører fra det delstatslige til det kommunale niveau er indblandet. Trafikforbundene er administrative enheder, der blandt andet ejes af de kommuner og bykommuner, som forbundene dækker over. Kommunerne er dermed ofte repræsenteret i trafikforbundenes bestyrelse med enten politisk valgte medlemmer eller embedsmænd.

Idet byerne som nævnt ofte ejer en stor lokal transportoperatør, som dermed er et kommunalt selskab, har politikerne i bystyret eller kommunalrådet ofte direkte politisk indflydelse på overordnede transportpolitiske spørgsmål i byen igennem bestyrelsen eller driften af selskabet. Det gælder fx byggeprojekter, linjeføringer, betjeningsniveau mv.

Ofte er det overordnede ansvar for den regionale kollektive transport i en delstat derudover forankret i delstatens transportministerium, som kan udstikke overordnede retningslinjer og strategier for betjeningen i den kollektive transport. Dette påvirker også planlægningsmulighederne i trafikforbundene, fx når delstatens transportministerium udstikker strategiske pejlemærker for betjeningsfrekvensen på regionale hovedlinjer eller lignende.

Dermed er organiseringen af den kollektive transport ofte et samspil mellem regionale delstats- og lokale aktører. Politisk valgte repræsentanter eller embedsmænd har typisk indflydelse på organiseringen af den kollektive transport igennem bestyrelser eller igennem by- eller kommunalbestyrelsen.

Finansiering
Ligesom den politiske forankring er finansieringen af den kollektive transport i den tyske model karakteriseret af føderalismen. Staten, delstater, kommuner og byer kan alle sammen bære dele af finansieringen af den kollektive transport. Den konkrete finansieringsgrad fra de forskellige aktører kan variere alt efter delstat og kommune og alt efter den politik, som de forskellige delstatsregeringer lægger.

En del af finansieringen af den kollektive transport i Tyskland kommer fra billetindtægter. Indtægterne bliver fordelt til de forskellige operatører igennem aftaler mellem trafikforbundene og operatørerne. I tilfælde af, at den kollektive transport er sendt i udbud, fastlægges fordelingen af billetindtægter ofte på forhånd i udbudsmaterialet.

Med indførelsen af *Deutschlandticket* er en stor del af finansieringen af den kollektive transport igennem billetindtægter faldet bort, fordi Deutschlandticket gør det meget billigere for kunderne at bruge den kollektive transport på mange strækninger.

Deutschlandticket blev indført 1. maj 2023. Billetten gør det muligt at rejse ubegrænset i en måned med regional kollektiv transport, men kan ikke benyttes til fjernbus og fjerntog (fx ICE, IC, EC). Billetten er en månedsbillet, der også kan købes som abonnement.

Den store rabat på rejser med den kollektive transport har medført store fald i billetindtægterne for trafikoperatørerne og trafikforbundene på trods af, at Deutschlandticket har været med til at øge passagertallene i den kollektive transport. Mindreindtægterne for trafikforbundene og -operatører som følge af Deutschlandticket bliver finansieret af tilskud fra både staten og delstaterne.

I 2023 og 2024 har staten og delstaterne hver især givet 1,5 mia. euro (ca. 11 mia. kr.) om året i kompensation til trafikforbundene og -virksomhederne. På trods af dette har flere delstater og kommuner varslet nedskæringer i den kollektive transport på baggrund af mistede indtægter, herunder Schleswig-Holstein.

Hamburg som eksempel på den tyske model

Hamburg er en nordtysk storby med ca. 1,7 mio. indbyggere, og er Tysklands næststørste by. Hamburgs opland, der her defineres som det regionale trafikforbund HVV's takstområde, har ca. 3,8 mio. indbyggere. HVV-området har en størrelse på 9.693 km², hvilket gør HVV til et af Tysklands største trafikforbund. Hamburg er betydeligt større end hovedstadsområdet i Danmark, men er alligevel relevant at se på, primært fordi byen og omegn ligesom hovedstadsområdet har mange forskellige transporttilbud i den kollektive transport, og fordi Hamburg har en stor betydning for regionen omkring Hamburg, som omfatter dele af delstaterne Schleswig-Holstein og Niedersachsen.

I 2022 var markedsandelen af den kollektive transport i Hamburg 24 pct. Bilens markedsandel lå på 32 pct., og cykel og gang på 22 pct. hver. Når man ser på pendling til og fra Hamburg fra de to delstater Niedersachsen og Schleswig-Holstein var bilens markedsandel i 2019 på 57 pct., og markedsandelen af den kollektive transport var på ca. 36 pct. Dette gør Hamburg til en interessant case, fordi markedsandelen af den kollektive transport i byen er høj, samtidig med at cykel og gang står for et stort antal af alle ture.

Hamburg har en højere markedsandel i den kollektive transport end København, samtidig med at cykel og gang også har en høj markedsandel. Samtidig er HVV lykkedes med at tiltrække flere passagerer til den kollektive transport efter Covid-19, hvilket blandt andet skyldes Deutschlandticket. Siden Covid-19 er der derudover sket en stor vækst i antallet af cykelture i Hamburg by på 120 pct. ifølge Hamburgs mobilitetsrapport 2022[6]. Deutschlandticket, som har kunnet købes siden 2021, er gyldig i Hamburg.

Boks 5.4 Hamborg

Transportløsninger i Hamburg og regionen

S-Bahn (S-tog) Hamburg og U-Bahn Hamburg (Hamburger Hochbahn, metroen) er rygraden i den kollektive transport i Hamburg. S-toget har fire linjer, og har ca. 250 millioner passagerer om året (2023-tal). U-Bahn Hamburg har fire linjer og havde i 2023 ca. 244,5 mio. passagerer. Hamburger Hochbahn AG, som driver både U-Bahn og langt de fleste bybusser i Hamburg, havde samlet 468 mia. passagerer i 2023, hvilket er det højeste tal nogensinde og 1 mio. flere passagerer end i 2019, før covid-19. Derudover findes der også enkelte færger/havnebusser i Hamburg. Der findes dog ingen sporvogne. I Hamburg findes der forskellige aktører, der tilbyder delecykler, herunder også et samarbejde mellem Deutsche Bahn og byen Hamburg, der stiller ca. 3.700 cykler til rådighed.

I hele HVV-området findes der ca. 800 buslinjer, og i 2023 var der 1,05 mia. passagerer på tværs af alle transportmidler, hvilket er en ny rekord.

Der findes ca. 38 operatører i den kollektive transport i HVV-området. De største er S-Bahn Hamburg, som er et datterselskab af Deutsche Bahn, og Hamburger Hochbahn, som er ejet af byen Hamburg. Andre aktører er kommunale busselskaber og private busselskaber samt forskellige private og offentlige togselskaber, der driver regionaltog.

Takster og organisering af den kollektive transport i Hamburg og regionen

Takstzonerne i HVV ligner takstzonerne i hovedstadsområdet. Der findes en række små zoner, som ligger som en ring rundt om byen. Byen Hamburg ligger primært i de to zoner A og B. Til periodekort er der otte ringzoner.

Kontrakterne med operatørerne tildeles delvist gennem udbud, og delvist gennem direkte tildelinger. Ligesom i andre tyske byer ejer Hamburg en egen trafikvirksomhed. Det kommunale selskab Hamburger Hochbahn driver metroen, og en stor del af busserne i byen og regionen. Metroen og bybusserne bliver typisk ikke udbudt, men kontrakterne indgås direkte med HVV. Hamburger Hochbahn udliciterer nogle buslinjer til eksterne operatører.

I 2023 havde HVV ca. 782 mio. euro i passagerindtægter, hvilket svarer til ca. 5,8 mia. kr. Før Covid-19 var HVV's billetindtægter op til 100 mio. euro (ca. 745 mio. kr.) højere.

Kilder: HVV, hamburg.de, Hamburger Hochbahn og Deutsche Bahn.

Organiseringen i en række øvrige storbyer

I dette afsnit præsenteres de tre øvrige udvalgte byer, Wien, Oslo og Stockholm.

Wien

Wien er Østrigs hovedstad og landets største by med ca. 2 mio. indbyggere. Wien er en delstat i Østrig, og størstedelen af byens opland tilhører delstaten Niederösterreich. Regionen

[6] Stadt Hamburg, MobiHam, 2022.

Wien defineres derfor her som takstområdet for det regionale trafikforbund VOR, som omfatter delstaterne Niederösterreich, Burgenland og Wien. VOR-området har ca. 4 mio. indbyggere og en størrelse på 23.560 km². Stadtregion Wien, som er en statistisk enhed, men ikke en politisk eller administrativ region, har ca. 2,9 mio. indbyggere og en størrelse på 5.900 km².

I Wien by havde den kollektive transport i 2023 en markedsandel på 32 pct. Bilen havde 26 pct., mens cyklen havde en markedsandel på 10 pct. og gang 32 pct. Wien er dermed et eksempel på en by, hvor bilen ikke har den største markedsandel i transporten. I stedet deler den kollektive transport og gang førstepladsen i forhold til markedsandelen. Derudover har man i Wien i 2016 afskaffet takstzonerne med en større takstreform, *jf. boks 5.5*. Østrigs klimabillet, et forholdsvis billigt årskort til den kollektive transport i hele Østrig eller enkelte delstater, er også gældende i Wien og VOR-området.

Boks 5.5 Wien

Transportløsninger i Wien og regionen

S-Bahn (S-tog) Wien er rygraden i den kollektive transport i regionen, og har derudover en funktion som hurtig bybane mellem bydelene i Wien. U-Bahn (Metroen) og S-toget er rygraden i den kollektive transport i byen. S-toget har 10 linjer. Metroen har fem linjer. I byen findes der derudover sporvognene, som ofte fungerer som en mere finmasket tilbringer til S-tog og metro. Der findes 28 sporvognslinjer. Derudover findes der i VOR-området 820 buslinjer. I hele VOR-området var der i 2023 960 mio. passagerer, deraf 792 mio. hos Wiener Linien. Operatøren Wiener Linien stiller derudover over 3.000 delecykler til rådighed, som dog ikke er integreret i takstsystemet

Takster og organisering af den kollektive transport i Wien og regionen

I Østrig findes der regionale Verkehrsverbünde (trafikforbund), som er ansvarlige for at organisere den kollektive transport i deres område og for at fastsætte de lokale takster. Dermed følger organiseringen i den kollektive transport i Wien grundlæggende den tyske model. I Wien og omegn er VOR det ansvarlige trafikforbund. VOR omfatter og ejes af delstaterne Wien, Niederoesterreich og Burgenland. VOR har en bestyrelse med medlemmer fra ejerkredsen.

Taksterne i VOR-området fastsattes i et samarbejde mellem trafikvirksomhederne, men VOR bistår med koordinering på tværs. I 2023 havde VOR ca. 560 mio. euro i passagerindtægter, hvilket svarer til ca. 4,2 mia. kr. (ekskl. ungdomsbilletter).

VOR-området har siden 2016 ikke været opdelt i takstzoner. I stedet gælder enkeltbilletter i VOR altid i to timer. Ved køb af uge- eller månedsbilletter beregnes billetprisen på baggrund af distancen mellem start- og slutdestination, og her er byen Wien defineret som en storzone.

Kontrakterne med operatørerne tildeles delvist gennem udbud, og delvist gennem direkte tildelinger. Ligesom i Tyskland ejer byen Wien en egen trafikvirksomhed igennem det kommunale forsyningsselskab. Selskabet Wiener Linien driver metroen, sporvognene og en stor del af busserne i byen og regionen. Metroen, sporvogne og bybusserne bliver typisk ikke udbudt, men kontrakterne indgås direkte med Wiener Linien.

Kilder: Wiener Linien, VOR, Stadt Wien.

Oslo

Oslo er Norges hovedstad og landets største by med cirka 717.000 indbyggere. Befolkningstætheden i byen er 1.662 indbyggere per km², og byen har en størrelse på 454 km². Hovedstadsregionen, som omfatter Oslo og de omkringliggende kommuner, har cirka 1,5 mio. indbyggere. Regionen udgør 8.894 km² og har en befolkningstæthed på 174 indbyggere per km².

Oslo og regionen er den af de udvalgte byer, der i størrelse er mest sammenlignelig med København og hovedstadsområdet.

Markedsandelen af den kollektive transport var i 2023 26 pct. Dermed ligger den kollektive transport på en andenplads efter bilen på 44 pct., og før gang på 24 pct. og cykel på 5 pct., ifølge Ruters (se boks 5.6) årsrapport i 2023. Oslo har en betalingsring for biler.

Oslo by har en betalingsring for biler og har valgt ikke at nedlægge sporvognene i modsætning til fx Hamburg, hvor sporvognene blev erstattet med busser i 1978, og Stockholm, som dog er begyndt at bygge nye sporvognslinjer. Oslo er den skandinaviske by i sammenligningen, hvor kommunerne og regionen har mest direkte ejerskab over den kollektive transport igennem Ruter A/S og Sporveien A/S.

Boks 5.6 Oslo

Transportløsninger i Oslo og regionen

Der findes ikke S-tog i Oslo, men lokaltog. Disse kører i en frekvens, der ligner S-togets på de mest højfrekvente strækninger. Oslo er den eneste by i Norge, der har en metro (T-bane), som er rygraden i den kollektive transport i byen Oslo. Derudover findes der sporvogne, busser og en række færger.

I alt var der 386 mio. passagerer i den kollektive transport i Ruters område i 2023, dog eksklusive regionaltog og lokaltog. Oslos metro havde 111 mio. passagerer, sporvognene 90 mio. passagerer, busserne 180 mio. passagerer og færgerne ca. 4 mio. passagerer. Oslo Kommune og en privat samarbejdspartner stiller derudover ca. 3.000 delecykler til rådighed.

Takster og organisering af den kollektive transport i Oslo og regionen

Organiseringen af den kollektive transport i Oslo ligner overordnet den tyske model med et kommunalt ejet trafikselskab og en stor operatør, der også er ejet af byen. Det lokale trafikselskab Ruter A/S, som dækker et område, der omfatter byen Oslo og regionen Akershus, er ejet af Oslo Kommune og Akershus. Akershus er den forvaltningsenhed i Norge, der svarer nogenlunde til Region Hovedstaden.

Ruter A/S' område dækker over 11 takstzoner. Ruter A/S står for at koordinere takster, linjer og betjeningen i deres ansvarsområde. Derudover bestiller Ruter transporten hos de forskellige operatører.

Sporveien A/S er en kommunal ejet transportoperatør, der står for at drive metroen, sporvognen og busser i Oslo på bestilling af Ruter A/S.

Det statslige norske jernbaneselskab VY A/S driver lokaltog og en række fjerntog i Oslo-området. De norske jernbaneoperatører konkurrerer med andre operatører, og de forskellige ruter tildeles igennem udbud, hvilket også gælder lokaltog i Oslo. Der findes således også andre fjerntogsoperatører i Norge, hvis tog standser flere steder i regionen, herunder Go Ahead Nordic.

Kilder: ruter.no, VY, Go Ahead Nordic, Sporvejen A/S, Oslo Bysykkel.

Stockholm

Stockholm er Sveriges hovedstad og landets største by med cirka 1 mio. indbyggere og en størrelse på 422 km². Befolkningstætheden er 6.524 indbyggere per km². Region Stockholm (tidligere Stockholms Län), som svarer til Region Hovedstaden, har cirka 2,46 mio. indbyggere på 6.514 km², hvilket svarer til en befolkningstæthed på 378 indbyggere per km². Markedsandelen for den kollektive transport i Region Stockholm er ca. 32 pct. Dermed ligger den kollektive transport på en andenplads efter bilen på 46 pct., og før gang på 15 pct. og cykel på 7 pct.

Stockholm skiller sig ud på to måder. Først og fremmest reformerede man i 2017 takstsystemet således, at antallet af zonerne blev reduceret, især i forhold til enkeltbilletter. Derudover har man i løbet af 2010'erne overdraget ansvaret for den kollektive transport fra det lokale trafikselskab SL til Region Stockholm og dens forvaltning. Stockholm har en betalingsring for biler[7].

Boks 5.7 Stockholm

Transportløsninger i Stockholm og regionen

I Region Stockholm findes der fjern- og regionaltog, lokalbaner og pendeltåg (S-tog) og tunnelbana (metro) og sporvogne i Stockholm by, samt buslinjer og færgeruter i hele regionen. Metroen drives af private operatører, som får tildelt kontrakten efter udbud. Pendeltåget drives af det statslige jernbaneselskab SJ, sporvognene drives af AB Stockholms Spårvägar (SS), som er et privatejet aktieselskab. De forskellige lokalbaner, bus- og færgelinjer drives af en række forskellige offentlige og private aktører.

I 2023 havde den kollektive transport i Region Stockholm ca. 853 mio. passagerer (eksklusive regionaltog). Pendeltåget havde 332 mio. passagerer, t-banen 124 mio. passagerer, sporvognene 68 mio. passagerer, busserne 326 mio. passagerer og færgerne ca. 1,5 mio. passagerer.

Takster og organisering af den kollektive transport i Stockholm og regionen

Den kollektive transport i Region Stockholm bliver forvaltet af en trafikforvaltning i Region Stockholm, som koordinerer den kollektive transport, og har det overordnede ansvar for takster, køreplaner, udbud med videre. Storstockholms Lokaltrafik A/S (SL) har tidligere haft denne opgave, men fungerer efterhånden kun som et fælles varemærke for den kollektive transport i regionen. Det betyder, at fx metroen, sporvogne og lokalbaner kører i SL's farver og bruger SL's brand, selvom de bliver drevet af andre operatører på baggrund af udbud. SL er ansvarlig for kundeinformation og billetsalget, og har dermed en funktion, der ligner DOT i Hovedstadsområdet. SL er ejet af regionen.

Der findes en takst-storzone i Region Stockholm.

Kilder: sl.se, Stockholms Spårväger, Region Stockholm, SJ.

5.4 Opsummering

Ekspertudvalget har gennemført en analyse af den kollektive transport i Region Skåne med det formål at identificere mulige inspirationskilder til organiseringen af den kollektive transport i Danmark.

Derudover har ekspertudvalget søgt inspiration i udenlandske storbyer, navnlig Hamburg, Wien, Stockholm og Oslo, fordi udvalget også skal forholde sig til det særligt tætte transporttilbud i hovedstadsområdet. Disse byer har til fælles, at den kollektive transport har en højere markedsandel i byerne, end det er tilfældet i København. Region Skåne har ligeledes en markant højere markedsandel af den kollektive transport end det er tilfældet i de danske regioner.

Region Skånes organiseringsmodel fremhæves ofte som en stor succes på grund af stigende passagertal i løbet af de seneste år. Det må dog antages, at en væsentlig del af forklaringen på denne stigning ikke skal findes i organiseringsmodellen, men skyldes et øget serviceniveau i

[7] Deloitte, Deloitte City Mobility Index – Stockholm, 2020.

den kollektive transport, som er et resultat af betydelige investeringer. Disse investeringer har dog, som kapitlet har vist, ikke kunnet overføres en til en til stigende passagertal, og passagertallene er steget i mindre grad end driftstilskuddet til den kollektive transport i Region Skåne. Det betyder dog ikke, at organiseringen af den kollektive transport slet ikke spiller en rolle for betjeningsniveauet i den kollektive transport og for passagertallene. Skånes strategiske net i den kollektive transport bestående af både regionaltog og -bus er fx blevet implementeret på baggrund af en strategisk plan fra regionens og Skånetrafikens side.

I den tyske model har især storbyerne med deres kommunalt ejede transportoperatører en mere direkte mulighed for at påvirke planlægningen og betjeningsniveauet i den kollektive transport, og det kan være nemmere at integrere planlægningen af den kollektive transport og byplanlægningen, fordi begge dele i sidste ende er forankret i bystyret. Hvorvidt denne model påvirker passagertallene i den kollektive transport er dog svært at kvantificere.

Med hensyn til organiseringen af takstsystemet findes der både byer med en enkel takststruktur og høje passagertal i den kollektive transport (fx Wien og Stockholm), og byer med en kompliceret takststruktur og høje passagertal i den kollektive transport (fx Hamburg). Dermed giver disse internationale cases ikke et entydigt svar på, hvorvidt et enkelt takstsystem kan føre til flere passagerer. Tilsvarende indikerer gennemgangen af de forskellige organiseringsmodeller, at organiseringen ikke alene kan forklare afvigelserne i passagertallene. Det er med andre ord ikke givet, at der i alle tilfælde er en direkte sammenhæng mellem organiseringsmodellen og brugen af kollektiv transport i en konkret by eller region. Forhold som politiske prioriteringer, niveauet for offentlige tilskud, geografiske forhold, der i højere eller mindre grad tilskynder til cykling og gang og udgifter til biltrafik (herunder fx vejafgifter) vil også spille ind i væsentlig grad. Det vil også have en betydning, hvordan de forskellige transportmidler og deres køreplaner og takster spiller sammen, og hvor veludbygget og -planlagt de forskellige net er i forhold til den eksisterende efterspørgsel i byerne.

Udvalget finder det dog, som det vil fremgå af rapportens del 3, nyttigt i overvejelserne om mulige modeller for organiseringen af den kollektive transport i Danmark at hente inspiration fra både Skåne og de andre gennemgåede storbyområder.

Del 3 – Modeller for organisering af den lokale kollektive transport

Ekspertudvalget har i del 2 afdækket den nuværende organisering og rammevilkår samt organiseringens svagheder og styrker, og har hentet inspiration om organisering af kollektiv transport fra udlandet.

I henhold til kommissoriet skal udvalget *"(...) se på organiseringen af den kollektive transportsektor for så vidt angår de regionale trafikselskaber og give anbefalinger til organiseringsmodeller, som kan understøtte, at den kollektive transport også i fremtiden vil udvikle sig i takt med borgernes mobilitetsbehov"* og *"(...) tage højde for Sundhedsstrukturkommissionens arbejde, der afrapporteres foråret 2024."* Udvalget er endvidere blevet anmodet i et brev fra Transportministeriet om at præsentere flere modeller.

På baggrund af del 2 og kommissoriet, brevet fra Transportministeriet og udvalgets første delrapport (maj 2024), har udvalgets arbejde udmøntet sig i en række vurderingskriterier og fire forskellige modeller for organiseringen af den lokale kollektive transport. For at spænde et handlingsrum ud, har udvalget analyseret fordele og ulemper ved disse modeller ud fra de fastsatte vurderingskriterier.

I kapitel 6 redegøres for vurderingskriterierne for organiseringen af den kollektive transport.

I kapitel 7 introduceres arbejde med organiseringsmodeller.

I kapitel 8-11 opstilles fire modeller for organisering af den lokale kollektive transport.

I kapitel 12 behandles tværgående temaer i relation til organiseringen af den lokale kollektive transport.

I kapitel 13 opsummeres udvalgets overvejelser om det videre arbejde frem mod den endelige afrapportering, hvor videre analyser af takster og økonomi, nye transportløsninger og organiseringsmodeller sammenkædes.

Kapitel 6. Vurderingskriterier for organiseringen af den lokale kollektive transport

Udvalget har identificeret en række potentialer og udfordringer for den lokale kollektive transport i forbindelse med udvalgets første delrapport (maj 2024) og i afdækningen af styrker og svagheder ved den nuværende organisering i kapitel 4. Sammen med kommissoriet for ekspertudvalgets arbejde og brev fra Transportministeriet til ekspertudvalget (jf. appendiks II) har dette udmøntet sig i en række kriterier, som udvalget bruger til at vurdere forskellige organiseringsmodeller. Udvalget vurderer, at disse kriterier er vigtige for at imødekomme udfordringerne i dag og skabe en robust og fremtidssikret organisering af den kollektive transport.

De seks vurderingskriterier er:

1. **Kunden i centrum.** *Sikrer at kunden oplever et sammenhængende og inddragende transportsystem, der skaber værdi for kunden, og hvor der tilbydes tilgængelige, relevante informationer, billetprodukter og kundeservice.*
2. **Et strategisk hovednet.** *Giver gode rammer for en langsigtet planlægning, udvikling og drift af det strategiske hovednet i og mellem byer og landsdele, tilkoblet lokale kollektive transportløsninger, herunder de nye, fleksible transportløsninger.*
3. **Nye, fleksible transportløsninger.** *Understøtter udvikling af og sammenhæng mellem nye, fleksible transportløsninger især i landdistrikter og mindre byer, der både er koblet til den lokale kollektive transport og det strategiske hovednet.*
4. **Særligt for store byer og hovedstadsområdet.** *Understøtter et effektivt, sammenhængende kollektivt transportsystem på tværs af aktørerne i de store byer og i hovedstadsområdet.*
5. **Et lokalpolitisk forankret ansvar.** *Sikrer sammenhæng mellem det demokratiske beslutningsansvar og viden om lokale mobilitetsbehov.*
6. **Økonomisk effektivitet.** *Skaber incitament til bedst mulig mobilitet inden for den givne økonomiske ramme gennem effektiv planlægning og drift, prioritering og ansvarlig forvaltning.*

I den første delrapport (maj 2024) vurderer udvalget, at et godt transporttilbud forudsætter, at der er et strategisk hovednet af tog- og buslinjer, som understøtter mobiliteten mellem by og land, og som kan betjene byerne. Endvidere konkluderer udvalget, at fremskrivninger af befolkningsudvikling og indkomst viser en fortsat urbanisering og indikerer, at kundegrundlaget for den traditionelle, rutebundne kollektive transport vil fortsætte med at falde i de mindre byer og på landet.

Udvalget vurderer i forlængelse heraf, at der er behov for at bringe andre transportløsninger i spil i landdistrikterne og i de mindre byer, herunder nye, fleksible løsninger, der i højere grad kan sikre en fladedækning, der supplerer hovednettet. Dertil fandt udvalget, at et strategisk fokus på busfremkommelighed, udvikling af det kollektive tilbud i de større byer samt et systematisk fokus på knudepunkter er vigtige elementer i et fremtidigt kollektivt transportsystem.

I kapitel 4 har udvalget afdækket styrker og svagheder ved den nuværende organisering. De væsentligste styrker, som udvalget har identificeret, skal i videst muligt omfang videreføres i en eventuel ny organisering af den lokale kollektive transport. Tilsvarende vil udvalget også i

opstillingen af organiseringsmodeller have fokus på at imødegå de væsentligste svagheder, som er identificeret ved den nuværende organisering. I boks 6.1 ses de centrale styrker og svagheder fra opsamlingen af kapitel 4.

Boks 6.1. Centrale styrker og svagheder ved den nuværende organisering fra kapitel 4

Styrker

- Kommunalbestyrelsernes rolle i prioriteringerne i forhold til den kollektive transport sikrer et lokalt politisk forankret ansvar, og den kommunale viden om lokale forhold understøtter et samspil med de øvrige opgaver.
- Regionernes geografiske størrelse understøtter løsninger på udfordringer, der går på tværs af kommunegrænser, og kan understøtte en stordrift i brugen af fleksible transportløsninger. Trafikselskabernes specialiserede viden og størrelse understøtter økonomisk effektivitet.
- Trafikselskabernes tværgående ansvar og det delte ejerskab mellem kommuner og regioner understøtter lokale og tværkommunale behov og et bredere ansvar for kunden.
- Udbud og indkøb af bustrafik hos private busoperatører bidrager til økonomisk effektivitet.
- Én indgang for kunderne til fremsøgning af rejser og billetter samt et billetsystem på tværs af transportformer gennem Rejsekort og Rejseplan A/S-produkter understøtter, at kunden sættes i centrum.

Svagheder

- Reguleringen af trafikselskaberne begrænser muligheden for at gøre brug af og udvikle nye fleksible løsninger.
- Manglende formaliseret og operationelt samarbejde på tværs af stat, regioner og kommuner svækker muligheden for at sammentænke planlægningen af den kollektive transport. Det svækker den økonomiske effektivitet og muligheden for at sætte kunden i centrum.
- Der er ikke et entydigt ansvar for arbejdet med at udvikle et strategisk hovednet.
- Det delte ejerskab af den kollektive transport mellem kommuner og regioner kan hæmme udviklingen, idet ansvaret er diffust, og ingen myndighed ser den kollektive transport som en central opgave, hvilket vanskeliggør en sammenhængende planlægning.
- Incitamentsstrukturerne hæmmer økonomisk effektivitet i regionernes prioriteringer.
- Trafikselskabernes geografiske områder afspejler ikke alle steder pendlingsmønstre og rejsemønstre, hvilket kan gøre det vanskeligt for selskabet at sikre et effektivt transportsystem.
- Etårige bevillinger til trafikselskaberne kan indebære stop-and-go-situationer i transporttilbuddene, hvilket kan skabe utryghed om tilbuddet hos kunderne.
- De begrænsede lånemuligheder til kommuner og regioner kan hæmme langsigtede investeringer i kollektiv trafik og udvikling.

Af kommissoriet for udvalgets arbejde fremgår, at udvalget skal *" … give anbefalinger til organiseringsmodeller, som kan understøtte, at den kollektive transport også i fremtiden vil udvikle sig i takt med borgernes mobilitetsbehov. Organiseringen skal kunne håndtere nye transportløsninger og nye takstsystemer i henhold til fase 1 og 2. Udvalget skal med sine anbefalinger tage højde for, at der skal være sammenhæng mellem lokal viden om efterspørgsel og mobilitetsbehov, løsningsrum og beslutningsansvar."* Dette vil udvalget tage højde for på tværs af kriterierne. Udvalget har endnu ikke gennemført analyserne af mulige takstsystemer, men vurderer, at eventuelle ændringer på dette felt vil være dækket af de valgte kriterier, herunder kriterie 1 og 6.

Hvert kriterie beskrives nedenfor, herunder hvorfor udvalget fremhæver dette som retningsgivende, ligesom den nuværende organisering af lokal kollektiv transport er vurderet i henhold til hvert kriterie.

1. Kunden i centrum
Sikrer at kunden oplever et sammenhængende og inddragende transportsystem, der skaber værdi for kunden, og hvor der tilbydes tilgængelige, relevante informationer, billetprodukter og kundeservice.

Organiseringen skal understøtte, at planlægningen af den kollektive transport både er langsigtet/fremsynet og helhedsorienteret med kunden i centrum. Det betyder for det første, at kunden inddrages i samskabelse om den kollektive transport således at tilbud og service skaber værdi for kunden. Det betyder for det andet, at organiseringen understøtter, at planlægningen tager højde for gensidige afhængigheder mellem byudvikling og transporttilbud, udviklingen i transportvaner, den teknologiske og digitale udvikling og den demografiske udvikling.

Det indebærer, at organiseringen skal understøtte, at de beslutningstagende aktører i den kollektive transport samarbejder om planlægningen af transporttilbud og kundevendte aktiviteter i formaliserede og operationelle samarbejder, hvor fælles perspektiver for den kollektive transport drøftes og koordineres ud fra kundens forudsætninger. Organiseringen skal hertil understøtte systematisk vidensindsamling om blandt andet den kollektive transports værdi for kunden og den helhedsorienterede planlægning.

Aktørerne skal endvidere sikre, at der findes én fælles indgang for kunden, så kunden, digital eller ikke-digital, sættes i centrum på tværs af transporttilbud, kommunikation, kundeservice, billettering og planlægning. Organiseringen af aktører skal understøtte et incitament til at tage ansvar for kundeoplevelsen.

Det er vigtigt for kunderne at have et overblik over, hvilke tilbud der er tilgængelige hvornår og til hvilken pris, samt hvor der kan bookes og betales. Der skal samtidig være et kontaktpunkt i tilfælde af driftsforstyrrelser, udebleven kørsel mv. Det kan være i form af en fælles digital løsning, der binder forskellige transporttilbud, herunder også nye, fleksible løsninger, sammen for kunder og udbydere, hvor der ligeledes skal findes løsninger til ikke-digitale borgere. Det kan fx være via fælles telefonnummer og kundecenter til personlig betjening (se første delrapport, maj 2024).

Det er i forlængelse heraf et ønske fra regeringen, *jf. brev fra Transportministeriet til ekspertudvalget,* at der i arbejdet med organisering af sektoren er fokus på at sikre en hensigtsmæssig model for forankring af ejerskabet af Rejsekort & Rejseplan A/S. Modellen skal understøtte en effektiv drift af selskabets opgaver, have fokus på at fremme inddragelse af tredjeparter samt en hensigtsmæssig model for forankring af takstkompetencen.

<u>Vurdering af den nuværende organisering</u>
Udvalget har vurderet (kapitel 4), at det er en svaghed ved den nuværende organisering, at der er ikke er formaliseret og operationelt samarbejde om et helhedsorienteret kollektivt transportsystem på tværs af de tre myndighedsniveauer – kommuner, regioner og stat. Det er en svaghed i forhold til at sætte kunden i centrum, da den trafikale planlægning sker separat

gennem henholdsvis statens trafikplan og trafikselskabernes mobilitetsplaner fremfor i formaliserede og operationelle samarbejdsfora med et fælles og kundecentreret perspektiv.

Udvalget ser det derimod som en styrke ved den nuværende organisering, at der i dag er et fælles landsdækkende billetsystem i Rejsekort og en fælles informationsplatform i Rejseplanen (se kapitel 4), der planlægges en videreudvikling af.

2. Et strategisk hovednet
Giver gode rammer for en langsigtet planlægning, udvikling og drift af det strategiske hovednet i og mellem byer og landsdele, tilkoblet lokale kollektive transportløsninger, herunder de nye, fleksible transportløsninger.

Organiseringen af den kollektive transport skal understøtte, at et strategisk hovednet kan planlægges, drives og udvikles på tværs af geografier.

Udvalget har i første delrapport (maj 2024) peget på, at der skal udvikles et strategisk hovednet af rutebundne busser og tog, som muliggør transport af mange mennesker. Det strategiske hovednet skal sikre sammenhæng på tværs af landet, mellem regioner og mellem de mellemstore og større byer. Udviklingen af et strategisk hovednet har ikke mindst betydning for de mellemstore byer, der lige som de største byområder oplever stigende udfordringer med blandt andet trængsel.

Den konkrete afgrænsning af det strategiske hovednet vil variere på tværs af landet, men udvalget vurderer, at det generelt skal være kendetegnet ved nogle overordnede principper for at understøtte borgernes effektive, samlede rejsekæde, *jf. boks 6.2.*

Boks 6.2. Principper for det strategiske hovednet

Det strategiske hovednet skal være rygraden i det samlede kollektive transportsystem og samtidig understøtte borgernes effektive, samlede rejsekæde.

Herunder skal hovednettet:

- Bestå af strækninger med langsigtet perspektiv af national og regional betydning.
- Bestå af kollektive transporttilbud med høj kapacitet og komfort.
- Tilbyde en høj frekvens og rejsehastighed for de rejsende mellem de store og mellemstore byer og store rejsedestinationer.
- Understøtte gode forbindelser til de mindre byer og landdistrikter, herunder med gode opkoblinger via trygge knudepunkter.

Det konkrete snit mellem hvad der betragtes som det strategiske hovednet og lokale kollektive trafikløsninger kan i praksis lægges forskelligt, og forskellige afgrænsninger kan have deres fordele og ulemper. Dette er behandlet nærmere i kapitel 9.

Det strategiske hovednet skal udvikles med blik for gode koblinger til de nye, fleksible transportløsninger og sammenhæng til den øvrige lokale kollektiv transport, herunder lokalbusser, i attraktive knudepunkter. Organiseringen skal således sikre et samspil mellem den statslige og lokale transportplanlægning.

Ydermere skal organiseringen understøtte, at planlægningen af den kollektive transport ses i sammenhæng med den fysiske planlægning, herunder planlægning af erhverv, bosætning, gang- og cykelstinet samt servicetilbud, idet der ofte er en gensidig afhængighed mellem

planlægningen og de trafikale løsninger. De trafikale løsninger kan være en forudsætning for planlægningen – samtidig er planlægningen også med til at understøtte, at der er kunder til transportsystemerne.

Vurdering af den nuværende organisering
I kapitel 4 har udvalget peget på, at den nuværende organisering, hvor både kommuner og regioner har ansvar for centrale buslinjer, mens stat og regioner har ansvaret for tognettet, har den svaghed, at den hæmmer sikringen af et strategisk hovednet.

Ansvaret for hovednettet er i dag spredt på flere aktører, og den nuværende organisering sikrer ikke et formaliseret og operationelt samspil mellem den statslige, regionale og kommunale transportplanlægning. Det kan vanskeliggøre de nødvendige prioriteringer planlægningen og udviklingen af et strategisk hovednet.

3. Nye, fleksible transportløsninger
Understøtter udvikling af og sammenhæng mellem nye, fleksible transportløsninger især i landdistrikter og mindre byer, der både er koblet til den lokale kollektive transport og det strategiske hovednet.

Organisering af den kollektive transport skal understøtte udvikling og prioritering af nye, fleksible transportløsninger, herunder set i sammenhæng med det strategiske hovednet.

Ekspertudvalget har i første delrapport (maj 2024) vurderet, at gode adgange til et strategisk hovednet for de borgere, der bor længere væk fra nettet, kan understøttes med en række nye, fleksible transportløsninger. Det gælder ikke mindst i områder, hvor udbuddet af rutebundne kollektive transportløsninger er begrænset eller helt nedlagt. Konkret har udvalget konkluderet, at nogle af tilbuddene kan indrettes, så de kan fungere som *first/last mile*-løsninger i forhold til det strategiske hovednet, hvilket vil sikre tilgængelighed fra landområderne, men også bidrage til at udnytte kapaciteten og understøtte økonomien i det øvrige net. Udvalget har i den forbindelse vurderet, at der er risiko for forringelse af det kollektive transporttilbud, hvis der ikke sikres en kundeorienteret, fælles ramme om tilbuddene. En sådan ramme skal understøtte, at tilbuddene fremstår koordinerede og overskuelige for den enkelte borger, så man har sikkerhed for at komme frem.

Udvalget vurderer således i første delrapport (maj 2024), at det i arbejdet med nye, fleksible løsninger er særligt vigtigt at have fokus på, at der præsenteres transporttilbud, som er sammenhængende over for kunderne, og hvor der er smidige overgange mellem løsningerne, når flere forskellige løsninger er i spil både i forhold til de åbne og visiterede transporttilbud. Det gælder fx også udviklingen af knudepunkter, der kobler de nye, fleksible løsninger og hovednettet sammen, se vurderingskriterie 2 og 3.

Vurdering af den nuværende organisering
Udvalget har vurderet (se kapitel 4), at det er en svaghed i den nuværende organisering, at trafikselskaberne kun i begrænset omfang har hjemmel til at levere og koordinere de nye, fleksible løsninger grundet den afgrænsende definition af trafikselskabernes opgaveområder. Dette hæmmer, at kunden tilbydes et samlet og sammenhængende fladedækkende transporttilbud, og det hæmmer en fuld udnyttelse af et strategisk hovednet i tyndere befolkede områder, hvor de nye, fleksible løsninger kan kobles til et strategisk hovednet.

4. Særligt for store byer og hovedstadsområdet
Understøtter et effektivt, sammenhængende kollektivt transportsystem på tværs af aktørerne i de store byer og i hovedstadsområdet.

De omstændigheder, at transportudbuddet er større, bystrukturen og trafikken er tættere, og at der er flere aktører, øger kompleksiteten i trafikplanlægningen i de store byer og særligt i hovedstadsområdet. Det stiller særlige krav til organiseringen af den kollektive transport i relation til at understøtte udviklingen af et sammenhængende transportsystem.

I den første delrapport (maj 2024) vurderer udvalget, at befolkningstætheden og det store passagergrundlag i hovedstadsområdet og i de tre store byer medfører, at både bus og baner er velegnede transportformer, og at der er behov for høj kapacitet til rejsestrømmene ind og ud af byerne og i byerne. Samtidig er der i de store byer en række særlige problemstillinger i forhold til fx trængsel på vejene, der påvirker både bil- og bustrafikken.

Det fremgår endvidere af *brevet fra Transportministeriet til ekspertudvalget,* at der i arbejdet med organiseringsmodeller skal tages højde for de særlige forhold omkring struktur og rutenet i hovedstadsområdet.

Vurdering af den nuværende organisering
I kapitel 4 vurderer udvalget, at særligt *hovedstadsområdet* men til en vis grad også de store byer er kendetegnet ved flere aktører i den kollektive transport, og at det besværliggør en tværgående og helhedsorienteret planlægning og prioritering af et effektivt og attraktivt transporttilbud.

Der er dog i dag et formaliseret samarbejde på Sjælland ved DOT (Din Offentlige Transport), som fokuserer på de kundevendte aktiviteter, således at kunden har én indgang til de mange aktører.

5. Et lokalpolitisk forankret ansvar
Sikrer sammenhæng mellem det demokratiske beslutningsansvar og viden om lokalt mobilitetsbehov.

Organiseringen skal understøtte, at det politiske niveau har de formelle kompetencer og de juridiske rammer til at træffe de beslutninger, der skal træffes, samt støttes af faglig viden om det lokalområde og de mobilitetsbehov, som beslutningerne omhandler. Et lokalpolitisk forankret ansvar understøtter i den forbindelse, at den kollektive transport planlægges efter de lokale behov og i sammenhæng med den øvrige planlægning, udvikling og servicetilbud.

Det fremgår i forlængelse heraf af kommissoriet for ekspertudvalgets arbejde, at udvalget skal *"… tage højde for, at der skal være sammenhæng mellem lokal viden om efterspørgsel og mobilitetsbehov, løsningsrum og beslutningsansvar."*

Vurdering af den nuværende organisering
Udvalget har vurderet (se kapitel 4), at det er en styrke ved den nuværende organisering, at der sker en lokalpolitisk prioritering, hvor kommunalbestyrelserne står demokratisk til ansvar for borgerne. De kan prioritere omfanget af kollektiv transport i henhold til de lokale behov, og kan samtidig prioritere på tværs af serviceområderne, hvilket giver dem fleksibilitet i

deres opgaveløsning. Dette betyder, at kommunalbestyrelsen kan vælge at op- eller nedprioritere et konkret serviceområde på bekostning af - eller til fordel for - et andet. Isoleret set vil det medføre, at bevillingerne til kollektiv transport bliver mere uforudsigelige.

Det er også kommunerne, der har ansvaret for udvalgte visiterede kørselsordninger. Det er ligeledes kommunalbestyrelsen, som sætter retningen for lokalområdernes udvikling i forhold til den fysiske planlægning, hvor bosætning, erhverv og servicetilbud hænger sammen med planlægning af den kollektive transport, og skal understøttes af den kollektive transport.

I kapitel 4 har udvalget vurderet, at det er en styrke, at regionernes har et større geografisk perspektiv end kommunerne. Endvidere kan regionerne i langt mindre grad end kommunerne prioritere på tværs af opgaveområder, idet den kollektive transport i regionerne prioriteres inden for rammen til regional udvikling, som den kollektive transport udgør størstedelen af. Herudover har regionerne alene ansvaret for sygehusplanlægning og ikke øvrig planlægning. Regionerne kan udarbejde regionale udviklingsplaner, men denne mulighed bortfalder fra 2027 som følge af aftalen om en sundhedsreform.

6. Økonomisk effektivitet

Skaber incitament til bedst mulig mobilitet inden for den givne økonomiske ramme gennem effektiv planlægning og drift, prioritering og ansvarlig forvaltning.

Organiseringen af den kollektive transport skal give mulighed for, at transportsystemet planlægges og udvikles i takt med borgernes mobilitetsbehov, og at der foretages prioritering på tværs af transportløsninger med henblik på at opnå bedst mulig mobilitet inden for den givne økonomiske ramme.

Dette indebærer både en prioritering på tværs af fx tog og bus og på tværs af traditionelle og nye, fleksible transportløsninger. Det indebærer også en prioritering på tværs af geografier, fx inden for en landsdel.

Organiseringen skal skabe de bedste betingelser for omkostningseffektiv drift, hvor der prioriteres til gavn for kunderne, og hvor der undgås suboptimering og silotænkning. Det understøtter også at den samfundsmæssige nytte af kollektiv transport på andre velfærdsområder realiseres. Samtidig skal rammevilkårene give incitament til at inddrage private transporttilbud og private aktører til at forbedre og investere i den kollektive transport, herunder understøtte innovation.

Udvalget har i første delrapport (maj 2024) vurderet, at det ikke er økonomisk eller klimamæssigt bæredygtigt at løse transportbehovet i tyndere befolkede områder og i områder med spredt beboelse med (flere af) de traditionelle rutebundne løsninger. Der er derfor behov for et fokus på at bringe andre transportløsninger i spil i landdistrikterne og i de mindre byer. Organiseringen skal understøtte, at en sådan prioritering sker, der hvor det er relevant.

<u>Vurdering af den nuværende organisering</u>

Trafikselskaberne har fokus på, at deres opgaver skal løses så omkostningseffektivt som muligt, og selskaberne skal præstere en så effektiv drift som muligt.

Udvalget har i kapitel 4 peget på, at det er en styrke, at trafikselskaberne i dag både har samlet faglige kompetencer på flere tværgående områder, såsom kundevendte aktiviteter og drift, og samtidig har en vis volumen i forbindelse med udbud af bustrafikken.

Udvalget har dog samtidig vurderet, at det er en svaghed, at kombinationen af mange aktører og fraværet af et tværgående politisk forankret ansvar skaber mange grænseflader i den kollektive transport, og svækker muligheden for sammentænkning og tværgående prioritering. Det medfører samtidig, at der ikke skabes grundlag for en helhedsbetragtning i forhold til udvikling af et bedre tilbud til kunderne, og indebærer risiko for uenigheder om opgavernes placering og håndtering. Der kan fx opstå uenighed om grænsefladen mellem ruter, om hvorvidt de er kommunale eller regionale og mellem kommuner om ruter, der betjener mere end én kommune. Det kan skabe situationer, hvor fx kommuner kan "køre på frihjul" på regionens transporttilbud eller omvendt. Samtidig er der i relation til privatbanerne incitamentsstrukturer, som hæmmer økonomisk effektivitet i regionernes prioriteringer.

Endvidere har ekspertudvalget i første delrapport (maj 2024) afdækket, at der kan være grundlag for effektivisering af driften, når den visiterede kørsel indgår i trafikselskabernes opgaveportefølje på flextrafik-området, det vil sige sammen med den åbne flextrafik. Fordelen kan opstå i forbindelse med udbud og tilrettelæggelse af de konkrete kørsler ved en kobling mellem disse to. Der er således risiko for suboptimering ved at adskille planlægningen og udførelsen af de to typer flextrafik.

Udvalget har vurderet det som en svaghed ved den nuværende organisering, at begrænsede lånemuligheder kan gøre det svært for kommuner og regioner at prioritere investeringer i kollektiv transport, hvor gevinsterne for kunderne og trafikselskaberne ligger langt ude i fremtiden, og hvor den økonomiske effektivitet har et mere langsigtet perspektiv. Udvalget har endvidere vurderet det som en svaghed, når etårige bevillinger til trafikselskaberne indebærer stop-and-go-situationer i transporttilbuddene, hvilket blandt andet svækker arbejdet med at sætte kunden i centrum.

Kapitel 7. Indledende om organiseringsmodeller

Udvalget skal *give anbefalinger til organiseringsmodeller, som kan understøtte, at den kollektive transport også i fremtiden vil udvikle sig i takt med borgernes mobilitetsbehov. Organiseringen skal kunne håndtere nye transportløsninger.*

Udgangspunktet for udvalgets arbejde med organiseringsmodeller er den organisering, der er i dag, hvor der er regionale trafikselskaber, og hvor både kommuner og regioner har en rolle i den kollektive transport, *jf. kapitel 3.* På baggrund af aftalen om en sundhedsreform skal der dog under alle omstændigheder foretages en justering af lov om trafikselskaber, som følge af at regionerne på Sjælland bliver lagt sammen til en region: Region Østdanmark. Disse ændringer berører alene Movia, og eftersom både Region Hovedstaden og Region Sjælland allerede i dag er dækket af Movia, vil der alene være tale om mindre lovtekniske tilpasninger.

For at spænde et mulighedsrum ud, har udvalget ud fra dette udgangspunkt opstillet fire forskellige modeller eller veje man kan gå, og analyseret fordele og ulemper ved disse modeller ud fra vurderingskriterierne opstillet i kapitel 6. En del af kompleksiteten i den lokale kollektive transport kan tilskrives de mange aktører og det delte ansvar mellem disse. For at imødegå denne udfordring har det været et udgangspunkt for udvalget at sætte kunden i centrum, hvilket blandt andet betyder, at kunderne ikke skal møde flere aktører end der er i dag. På denne baggrund fastholder alle modeller det antal aktører, kunderne møder i dag, og i model 2 til 4 reduceres antallet af myndigheder involveret i planlægningen af kollektiv transport.

Udvalget har for det første undersøgt, hvordan man kan indrette opgaveløsningen i den kollektive transport mere hensigtsmæssigt inden for den nuværende organisering, således at aktørerne bedre kan arbejde helhedsorienteret og driftseffektivt med kunden i centrum, og således at aktørerne får mulighed for at udvikle transporttilbuddene inden for rammerne af den kollektive transport. I denne organisering – i model 1 – foretages således ingen organisatoriske ændringer, men der lægges op til en række ændringer af de regulatoriske rammer.

På baggrund af tilpasning af regionernes opgaver som følge af den politiske aftale om en sundhedsreform samt Sundhedsstrukturkommissionens anbefalinger undersøges i model 2 en organisering, hvor regionerne ikke længere har ansvaret for kollektiv transport, og der foretages en række ændringer i opgavefordelingen mellem de finansierende myndigheder (kommuner, regioner og stat). Der vil med modellen fortsat være trafikselskaber, der ligesom i model 1 gives andre regulatoriske rammer, mens kommuner og stat overtager regionernes opgaver.

Udvalget har endvidere ladet sig inspirere af indretningen af den kollektive transport i Skåne. Her har regionerne – helt i modsætning til model 2 – hovedansvaret for den lokale kollektive transport, mens kommunerne ikke har et ansvar. I model 3 er det således regionen, der er den besluttende og finansierende myndighed. I Skåne har man valgt at lade varetagelsen af den kollektive transport indgå i en regional forvaltningsenhed, mens udvalget peger på, at det i en dansk kontekst både vil være muligt at lade forvaltningen løse opgaven internt eller at løse opgaven gennem et selskab i lighed med de nuværende trafikselskaber.

Endeligt har udvalget med model 4 belyst en organiseringsmodel, hvor der etableres en helt ny enhed i den kollektive transport, der overtager opgaver og kompetencer fra både kommuner, regioner og trafikselskaber. I model 4 oprettes således et antal selvstændige offentlige virksomheder, mobilitetsselskaber, som får den fulde beslutningskompetence på området og finansieres ved et statsligt tilskud. Denne model vil indebære, at mobilitetsselskabernes kompetencer udvides betydeligt i forhold til de nuværende trafikselskabers kompetencer, og at beslutningsstrukturen ændres markant.

Figur 7.1. Overblik over de fire modeller om organisering af lokal kollektiv transport

Model 1.

Trafikselskaber med trafikopgaver for kommuner og regioner

Modellens grundstruktur tager udgangspunkt i den nuværende organisering. I modellen forudsættes dog, at der sker en række regulatoriske tilpasninger med henblik på at håndtere nogle af de svagheder, som udvalget har afdækket.

Model 2.

Kommunalt og statsligt ansvar for lokal kollektiv transport

Modellens grundstruktur tager udgangspunkt i den nuværende organisering med trafikselskaber, dog således, at regionerne ikke længere har en rolle i den kollektive transport, hvorved det alene er kommunerne, der er stiftere/ejere af trafikselskaberne, og det er hovedsageligt kommunerne, som trafikselskaberne løser opgaver for. Staten overtager en række af regionernes opgaver vedrørende regional bustrafik og privatbaner, herunder arbejdet med at sikre det strategiske hovednet.

Model 3.

Regionalt ansvar for lokal kollektiv transport

Modellen tager som udgangspunkt, at kommunerne ikke længere har en rolle i den kollektive transport. Regionerne får ansvaret for alle opgaver i den lokale kollektive transport – dvs. både kommunernes ansvar og de nuværende regionale opgaver. Regionerne står for at planlægge, udvikle og udbyde al lokal, kommunal og regional kollektiv transport og står for de kundevendte aktiviteter mv.

Model 4.

Mobilitetsselskaber

Modellen indebærer, at der oprettes et antal selvstændige offentlige virksomheder – nye mobilitetsselskaber. I modellen samles beslutninger, finansiering (via tilskud) og planlægning af al den lokale kollektive transport i et antal nye myndigheder – mobilitetsselskaberne. Mobilitetsselskaberne får alle opgaver i den lokale kollektive transport – de får trafikselskabernes opgaver, og de overtager kommunernes og regionernes beslutningsansvar og opgaver. Det overordnede serviceniveau for den kollektive transport fastlægges ved drøftelser med staten om tilskuddet til mobilitetsselskaberne.

Ud over de fire modeller har udvalget overvejet en række tværgående temaer, som behandles i et selvstændigt kapitel. Der er tale om temaer, der hver især berører alle eller de fleste af modellerne, og problemstillingerne er ofte ens for flere af modellerne. Det drejer sig om størrelse og geografisk afgrænsning af trafikselskaber/mobilitetsselskaber, håndtering af de nye, fleksible transportløsninger, som er beskrevet i udvalgets første delrapport (maj 2024), transaktionsomkostninger ved en ændret organisering, ejerskab af Rejsekort & Rejseplan og Flexdanmark mv., placering af takstkompetencen, og hvorledes Bornholm og ø-kommuner indgår i den enkelte organiseringsmodel.

Alle modeller vil i større eller mindre grad indebære ændring af lovgivningen, der regulerer området. I forbindelse med disse lovændringer vil det være relevant at overveje øvrige behov for modernisering af reguleringen, herunder en række mere tekniske forslag mv. der i forbindelse med udvalgsarbejdet er modtaget fra blandt andet trafikselskaberne.

7.1. Overvejelser om organisationsform og samarbejdsfora

Udvalget har i forbindelse med de fire organiseringsmodeller overvejet, hvilke organisationsformer, der er mest hensigtsmæssig i den lokale kollektive transport. Det skyldes blandt andet, at den valgte organisationsform/selskabskonstruktion har betydning for styringen af den konkrete organisation og betydning for dennes manøvrerum/rammevilkår, hvilket dog også i høj grad er defineret ved, hvilke ejere organisationen har.

Både i model 1 og 2 er der fortsat trafikselskaber, der oprettes som fælleskommunale selskaber, ligesom det er tilfældet i dag – i model 2 dog uden regioner. I model 3 kan regionerne vælge at oprette regionale trafikselskaber eller varetage opgaven i en forvaltningsenhed i regionen. I model 4 er der ikke længere trafikselskaber, og der skal tages stilling til, hvilken organisationsform, der kan anbefales for mobilitetsselskaberne.

De offentlige selskaber inden for kollektiv transport er organiseret på forskelligvis, jf. kap. 3.3. Udover fælleskommunale selskaber, som de regionale trafikselskaber er i dag, er der partnerselskaber (Odense Letbane), interessentskaber (Aarhus Letbane og Hovedstadens Letbane), aktieselskaber (Rejsekort & Rejseplan) og en selvstændig offentlig virksomhed (DSB).

Selskabsformerne inden for den kollektive transport er i modsætning til fx dele af forsyningsområdet ikke reguleret ud fra princippet om, at driften skal hvile i sig selv. Derimod er de offentlige selskaber på kollektiv transportområdet reguleret ud fra en præmis om, at kollektiv transport kræver offentlige tilskud, selvom passagererne betaler for benyttelsen af transporten. Derfor modtager selskaberne tilskud/indskud/kontraktbetaling fra deres ejere/kontrakts-parter for, at driften i selskabet kan balancere.

Forskellige typer af selskabskonstruktioner har i henhold til lovgivningen forskellige rammevilkår, herunder særligt i relation til ejernes forpligtelser over for selskabet/hinanden og i relation til de økonomiske rammer/muligheder.

Forskellige typer af selskabskonstruktioner har også forskellige styringsformer og forskellige relationer til ejerne. Valget af selskabsform har fx betydning i forhold til valg af bestyrelse/sammensætningen af bestyrelsen, og om ejerne har instruktionsbeføjelse i forhold til de bestyrelsesmedlemmer, som den enkelte ejer har udpeget. I fælleskommunale selskaber har ejerne instruktionsbeføjelse, mens ejere i aktieselskaber ikke har instruktionsbeføjelse - uanset at ejeren i sidste ende i princippet kun hæfter med sit indskud i selskabet – men hæfter for aktieselskabets forpligtelser til denne offentligretlige opgave. Dertil kommer, at der også er forskellige regler i forhold til regnskabsaflæggelse afhængig af selskabskonstruktion.

Udvalget vil i arbejdet med organiseringsmodeller ikke have et fokus på, hvilken selskabsform, der er tale om, i de modeller, der måtte indeholde selskaber. Udvalget lægger således vægt på de rammevilkår, begrænsninger og beføjelser mv., som de enkelte enheder skal have, hvorefter det vil være op til lovgiver at afgøre, hvilken selskabsform der er den bedst egnede

til at opfylde formålet. I forlængelse heraf bemærker udvalget, at lovgiver eller de lokale stiftere af den relevante organisation med henblik på at give retning for organisationen kan overveje at eksplicitere nogle overordnede formål eller en overordnet strategi for organisationens arbejde med den kollektive transport.

Ud over en klar ansvarsfordeling for de konkrete opgaver i den kollektive transport er det qua de mange selskaber på området – uanset valg af organiseringsmodel i øvrigt – tillige vigtigt at skabe nogle effektive og forpligtende samarbejdsfora for selskaberne/aktørerne på området.

Kollektiv transport er ikke et mål i sig selv, men et middel til at understøtte et effektivt arbejdsmarked, bosætningsmuligheder, og såvel planlægningen som driften af den kollektive transport skal derfor understøtte lokale ønsker og behov, transport til uddannelser/arbejde, fritidskørsel, kommunal planlægning mv.

Samtidig er der en række faktorer, der har tæt sammenhæng med udførelsen af kollektiv transport. Det gælder fx samspil med de statslige og særligt de kommunale vejmyndigheder, der stiller infrastruktur til rådighed (og løbende har vejarbejder, trafikdæmpning mv., der påvirker særligt den kollektive transport på vejnettet). Herudover er der gensidige afhængigheder særligt i banetrafikken om fælles kunder og koordination af køreplaner, billetprodukter mv. Dette gælder i hele landet, men er særlig udtalt i hovedstadsområdet, hvor der er flere banetyper (S-tog, statens baner, lokalbaner og metro) og andre aktører.

Der er med andre ord et koordinationsbehov med andre offentlige enheder, som skal håndteres, uanset den konkrete organisering af driften af den kollektive transport og uanset de forskellige aktørers selskabskonstruktioner.

Endelig bør det ved overvejelserne om organisering tillægges betydelig vægt, at kollektiv transport er tilskudskrævende. Både i kommuner og regioner indgår tilskud til kollektiv transport i den samlede økonomiske prioritering, ligesom den indgår i de økonomiske rammer, der fastsættes som led i regeringens årlige økonomiaftaler med henholdsvis KL og Danske Regioner.

Model 4 skiller sig her ud, idet tilskuddet til den kollektive transport vil indgå direkte i drøftelserne med staten om størrelsen af det årlige statslige tilskud.

Kapitel 8. Model 1. Trafikselskaber med trafikopgaver for kommuner og regioner

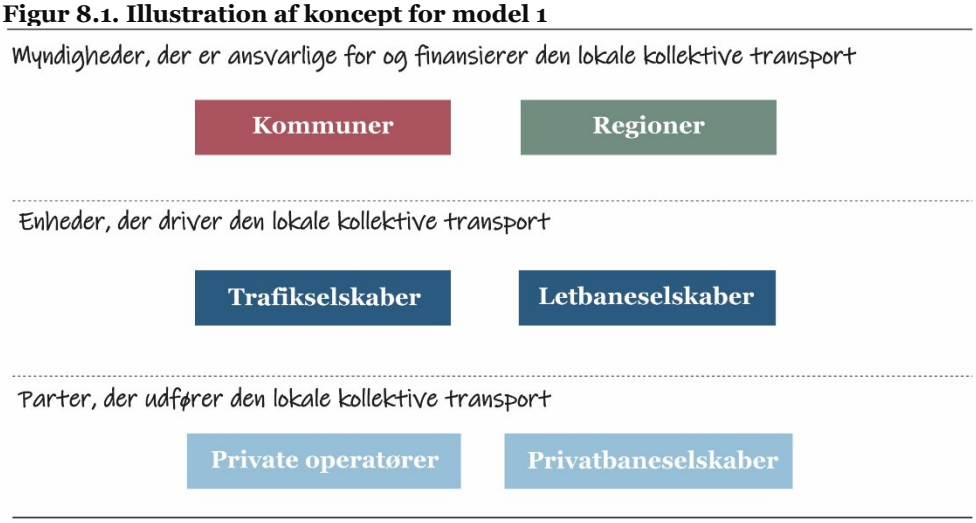
Modellen tager udgangspunkt i den nuværende organisering (se kapitel 3), dog sker der en række regulatoriske tilpasninger med henblik på at håndtere nogle af de svagheder, som er afdækket i kapitel 4. Yderligere indføjes en række nye bestemmelser i reguleringen, der muliggør, at trafikselskaberne kan arbejde med de nye, fleksible transportløsninger, der er beskrevet i udvalgets første delrapport (maj 2024).

Kernen i modellen er, at en række af de fordele, der knytter sig til, at både regioner og kommuner har trafikopgaver, fastholdes, herunder at de helt lokale beslutninger om hvilken kollektiv transport, der skal være i et givent område, og hvordan den kollektive transport skal prioriteres, fortsat træffes af kommunalbestyrelsen.

Prioriteringen af de lidt længere busruter og privatbanerne vil endvidere fortsat ske i regionerne, idet regionsrådene kan se den kollektive transport i et geografisk lidt større perspektiv.

Det attraktive ved denne model er dermed dels, at der ikke skal ske større organisatoriske ændringer med de transaktionsomkostninger det medfører, dels at man fastholder de fordele, som den nuværende organisering indebærer (se kapitel 4). Samtidig imødegås en del af de svagheder og ulemper, de nuværende rammevilkår indebærer, med regulatoriske ændringer.

Figur 8.1. Illustration af koncept for model 1



8.1 Placering af ansvar og opgaver i den kollektive transport er uændret

Kommuner, regioner og trafikselskaber har som udgangspunkt de samme opgaver som i dag. Det er således kommuner og regioner, der bestemmer omfanget af bus-, privatbane-, letbane- og åben flextrafik inden for kommunen eller regionen. Dermed fastholdes den lokale forankring. De politisk valgte i såvel kommuner som i regioner står til ansvar over for borgerne i forhold til det valgte serviceniveau i den enkelte kommune/region.

Trafikselskaberne varetager som udgangspunkt de samme opgaver, som de har i den nuværende konstruktion. En række rammevilkår forudsættes dog ændret, således at der tages højde for ekspertudvalgets konklusioner på baggrund af fase 1 og kommende konklusioner i fase 2, herunder for så vidt angår håndtering af de nye, fleksible transportløsninger.

Med modellen fastholdes den faglige kompetence, der er samlet i trafikselskaberne, og stordriftsfordelene, ved at det er trafikselskaberne der udbyder trafikken på vegne af kommuner og regioner, opretholdes.

Det er en administrativt tung opgave at udbyde den kollektive transport. Derfor er der en styrke i, at denne opgave er samlet hos trafikselskaberne, og at de i et vist omfang samler trafikbestillinger fra flere kommuner og fra regionen i fælles udbud. Som et eksempel har Fynbus udbudt alle busruter uden for Odense samlet. Som et andet eksempel har Midttrafik, Sydtrafik og FynBus udbudt flextrafikken i de tre selskaber i ét samlet udbud opdelt på henholdsvis flexgaranti (en fast mængde kørsel) og flexvariabel (ingen garanti for kørselsomfang, det vil sige mængden afhænger af bestillinger, og kan variere fra dag til dag).

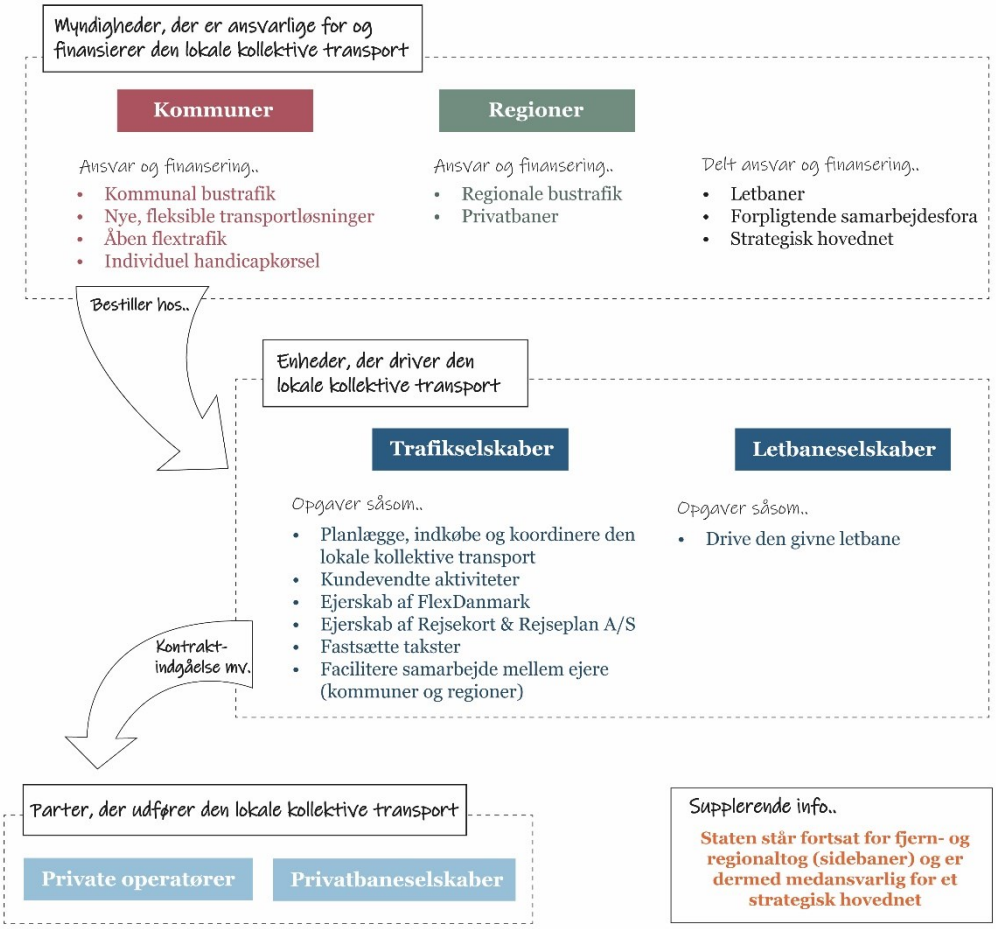
Med modellen fastholdes, at trafikselskaberne selv vælger udbudsform og kontrakttype med de private operatører.

Modellen har endvidere den fordel, at trafikselskaberne er den samlende enhed, der sørger for koordinering og planlægning af den kollektive transport inden for trafikselskabets område, og derudover har en forpligtelse til at samarbejde om transport, der krydser to trafikselskabers område (gælder dog ikke for Movia, jf. § 5, stk. 4, i lov om trafikselskaber).

Desuden har modellen den fordel, at trafikselskaberne fortsat kan samarbejde om en række tværgående opgaver, fx ejerskab af Rejsekort & Rejseplan, Flexdanmark, fælles rejseregler, takster osv. Med model 1 vil der således ikke skulle ske ændringer i ejerskabet af de tværgående selskaber som Rejsekort & Rejseplan, letbaneselskaber mv.

Modellen har endelig den fordel, at der ikke skal ske ændringer af grundstrukturen for den kollektive transport, og dermed ikke skal ske overdragelse af opgaver og medarbejdere mv.

Figur 8.2. Illustration af kompetencefordelingen i model 1



8.2 Ændring af rammevilkår og håndtering af svagheder ved den nuværende organisering

I kapitel 4 har udvalget identificeret en række svagheder ved rammevilkårene for den nuværende organisering. I model 1 lægger udvalget op til at imødegå en række af disse, herunder, at:

1) Rammevilkårene for trafikselskabernes begrænser muligheden for at gøre brug af og udvikle nye, fleksible transportløsninger
2) Manglende formaliseret og operationelt samarbejde på tværs af stat, regioner og kommuner svækker muligheden for at sammentænke planlægningen af den kollektive transport. Det svækker den økonomiske effektivitet og muligheden for at sætte kunden i centrum.
3) Incitamentsstrukturerne hæmmer økonomisk effektivitet i regionernes prioriteringer
4) Etårige bevillinger til trafikselskaberne kan indebære stop-and-go-situationer i transporttilbuddene, hvilket kan skabe utryghed om tilbuddet hos kunderne.

Ad. 1
Udvalget har vurderet, at det er en svaghed i den nuværende organisering, at trafikselskaberne kun i begrænset omfang har hjemmel til at levere og koordinere nye, fleksible transportløsninger grundet den afgrænsende definition af trafikselskabernes opgaveområder.

Det skal i model 1 løses ved at tilpasse lovgrundlaget, så der åbnes for, at trafikselskaberne gerne må varetage de nye, fleksible transportløsninger. Som led i model 1 skal der således ske en ændring af lovgivningen, så trafikselskaberne får mulighed for at varetage forskellige forsøgsordninger, fx at afprøve nye transportløsninger eller nye mobilitetsmix, og i forlængelse heraf at udbyde de afprøvede forsøgsordninger og sætte dem i drift.

Dette kan ske ved, at afgrænsningen af trafikselskabernes opgaver udvides til en mere åben og overordnet beskrivelse. En mere åben afgrænsning af trafikselskabernes opgaver vil også i højere grad forberede selskaberne til at kunne løse opgaver i fremtiden og udbyde transportløsninger, der endnu ikke er anvendt i Danmark, ligesom det kan muliggøre mere samarbejde med private parter (se kap.12.2 om nye, fleksible transportløsninger).

Trafikselskaberne skal fortsat kunne udføre andre kørselsopgaver for kommuner og regioner, som disse er forpligtede til at stille til rådighed, for at opnå en så økonomisk effektiv drift som muligt. Det vil fortsat være fagpersoner i kommuner/regioner, der visiterer borgerne til en bestemt type kørsel med særlige vilkår, fx solokørsel af personer med særlige behov i forhold til kørslen, kørsel uden omvej mv. Såfremt visiterede borgere ikke er visiteret til kørsel med særlige vilkår, vil det ofte være mere omkostningseffektivt, at kørslen kan ske sammen med andre kørsler i åben flextrafik (se udvalgets første delrapport, maj 2024). Det skyldes, at der derved opnås en synergi ved at planlægge og udføre åben og visiteret flextrafik samlet.

Ad. 2
Opgavefordelingen mellem kommuner og regioner (som trafikbestillere) og trafikselskaberne (som planlæggere og trafikindkøbere) kan med fordel strømlines, så administrative omkostninger og uklarhed om opgaveansvaret minimeres. En optimering af samarbejdet kan desuden tilsikre, at den specialistviden, der findes på området, bruges mest optimalt, blandt andet ved at kommuner og regioner kan trække på trafikselskabernes viden allerede tidligt i processen, fx i forhold til at beskrive nye transportløsninger over for kommunalbestyrelsen eller regionsrådet.

Dette kan ske ved, at der i lovgrundlaget fastlægges nærmere retningslinjer for samarbejdet og for processerne mellem kommuner/regioner og trafikselskab. Der kan i forlængelse heraf udformes en vejledning om samarbejdet og processerne. Det kan også fastlægges, at trafikselskaberne skal udarbejde en digital platform over, hvilke transportløsninger kommuner og regioner har mulighed for at vælge, inklusive de nye, fleksible løsninger.

Der vil også med fordel kunne justeres i lovgrundlaget for så vidt angår de planer, der skal udarbejdes, således at de i højere grad bliver et styringselement for den kollektive transport. Det hierarki, der er i plangrundlaget, skal opretholdes, dvs. at jernbanetrafikken er rygraden i den kollektive transport, og at trafikselskabernes planer skal tage udgangspunkt i denne. Det skal sikres, at trafikselskabernes planer også indeholder de nye transportløsninger. Derudover vil der med fordel kunne indføres et øget og mere systematisk samarbejde om trafikplanerne, således at disse sendes i høring og der skal foregå en egentlig dialog om og koordine-

ring af indholdet i planerne – fx således at det bliver planer, som vil kunne indgå i virksomheders overvejelser om, hvor de skal placere deres virksomhed på samme måde som kommuneplaner og Fingerplanen.

Ad. 3
Regionernes bloktilskud til regional udvikling er delvist baseret på antal kilometer privatbane i drift. Hvis en region lukker en privatbane til fordel for en busløsning, så vil bloktilskuddet til regionen blive nedjusteret. Yderligere er det et vilkår for at modtage det statslige årlige investeringstilskud, at hvis en bane lukkes, så skal de seneste fem års investeringstilskud tilbagebetales. Disse to rammevilkår indebærer, at der er incitament til at fastholde dyre privatbanetilbud i stedet for at erstatte dem med billigere busser med høj drift.

Der vil inden for rammerne af model 1 kunne ske en lempelse af disse rammevilkår, så der skabes mere hensigtsmæssige incitamenter.

Ad. 4
Det er en svaghed, når etårige bevillinger til trafikselskaberne kan indebære stop-and-go-situationer i transporttilbuddene, hvilket kan gøre det vanskeligt for kunderne at indrette sig efter og stole på tilbuddene. Dette kan imødegås ved at løsne de økonomiske rammevilkår i lovgivningen, fx således at budgettet skal balancere over en fireårig periode imod den nuværende 1-årige periode.

Endvidere vil en lempelse af lånemuligheder for kommuner og regioner i relation til investeringer i den kollektive transport gøre det nemmere for kommunerne og regionerne at prioritere investeringer i den kollektive transport, hvor gevinsterne for borgerne ligger ude i fremtiden.

8.3 Udfordringer ved model 1

Selvom alle ændringerne nævnt ovenfor implementeres som en del af model 1, vil modellen fortsat have nogle af de eksisterende svagheder ved den nuværende organisering, som udvalget har afdækket i kapitel 4.

Der vil fortsat være mange aktører og myndighedsniveauer med delt ansvar. Et utilstrækkeligt samspil mellem staten, regioner og kommuner og trafikselskaber forhindrer et fuldt udnyttet potentiale ved at tænke sammen og planlægge kollektiv transport. Den foreslåede justering (jf. punkt 2 ovenfor) vil kunne sikre mere faste rammer om samspillet, men ikke grundlæggende ændre på det delte ansvar og den deraf følgende risiko for manglende fokus og udviklingskraft.

Et fortsat delt ansvar for den lokale kollektive transport mellem kommuner og regioner indebærer endvidere, at opgaven fortsat ikke er central hos nogen af myndighederne, og at det derfor kan være vanskeligt at skabe tilstrækkeligt fokus til mere grundlæggende at udvikle og forbedre tilbuddene. Endvidere kan det delte ansvar indebære, at det er vanskeligt at foretage de nødvendige prioriteringer fx på tværs af/mellem forskellige transporttilbud, der kan bidrage til samlet set at skabe bedre tilbud til kunderne.

Model 1 løser heller ikke fuldt ud problemstillingen med, at der ikke er et entydigt ansvar for arbejdet med at udvikle et strategisk hovednet, idet ansvaret er fordelt på kommuner, regioner og stat.

Endelig vil model 1 ikke håndtere den ulempe, at regionerne fremadrettet vil få ansvaret for to meget forskellige opgaveområder – sundhed og kollektiv transport – hvilket stiller krav ikke blot til forvaltningerne, men også til kompetencerne og arbejdsbyrden i regionsrådene. Sundhedsområdet vil fortsat være langt det største område, og der er risiko for, at der ikke vil være et tilstrækkeligt fokus på kollektiv transportområdet.

8.4 Modellen vurderet op mod vurderingskriterierne

Model 1 vurderes i tabel 8.1 op mod hvert kriterie, jf. kap. 6. Vurderingerne er høj grad opsamlende på ovenstående om placering af opgaver, og udfordringerne. Farveangivelsen under "score" af modellen viser, i hvilket omfang modellen lever op til vurderingskriterierne, hvor grøn er bedst, rød dårligst og gul midt i mellem. En rød score indebærer dermed, at udvalget finder, at der for det givne kriterium er tale om et særligt opmærksomhedspunkt ved modellen. Score af den enkelte model skal ses i forhold til de tre øvrige modeller.

Tabel 8.1. Vurdering af model 1 op mod kriterierne

Kriterie	***Vurdering af modellen***	***Score***
1. Kunden i centrum *Sikrer at kunden oplever et sammenhængende og inddragende transportsystem, der skaber værdi for kunden, og hvor der tilbydes tilgængelige, relevante informationer, billetprodukter og kundeservice.*	Hvert trafikselskab vil fortsat have hele ansvaret for kunden og den samlede rejse i den lokale kollektive transport, men det forhold at opgaven ikke er central hos nogen af myndighederne vanskeliggør at skabe tilstrækkeligt fokus til at udvikle og forbedre tilbuddene. *(Score: gul)*	
2. Et strategisk hovednet *Giver gode rammer for en langsigtet planlægning, udvikling og drift af det strategiske hovednet i og mellem byer og landsdele, tilkoblet lokale kollektive transportløsninger, herunder de nye, fleksible transportløsninger.*	Med den eksisterende opgavefordeling mellem kommuner og regioner sikrer modellen ikke et entydigt ansvar for udvikling af et strategisk hovednet. *(Score: gul)*	
3. Nye, fleksible transportløsninger *Understøtter udvikling af og sammenhæng mellem nye, fleksible transportløsninger i landdistrikter og mindre byer, der både er koblet til den lokale kollektive transport og det strategiske hovednet.*	Tilpasset lovgivning giver trafikselskaberne mulighed for at arbejde med løsningerne, og der er god forankring nær lokalsamfundene. Dog skal der sikres opkobling både til den lokale kollektive transport og til det strategiske hovednet via gode knudepunkter i fællesskab med de øvrige myndigheder. Her er fortsat delt ansvar. Der er god forbindelse til den fysiske planlægning i kommunerne. *(Score: grøn)*	
4. Særligt for store byer og hovedstadsområdet *Understøtter et effektivt, sammenhængende kollektivt transportsystem på tværs af aktørerne i de store byer og i hovedstadsområdet.*	Der er mange aktører, som skal koordinere og samarbejde i modellen. Jo flere aktører, jo flere grænsefladeproblemer kan der opstå i relation til planlægning og kundehåndtering mv.	

	Med modellen bliver der ikke færre aktører. *(Score: gul)*	
5. Et lokalpolitisk forankret ansvar *Sikrer sammenhæng mellem det demokratiske beslutningsansvar og viden om lokalt mobilitetsbehov.*	Der er en stor lokalpolitisk forankring gennem både kommunalbestyrelser og regionsråd, hvor deres forvaltninger har et kendskab til de lokale mobilitetsbehov. Dog har regionerne to meget forskelligartede opgaveområder med risiko for, at det store sundhedsområde vil trumfe et fokus på den regionale kollektive transport. *(Score: grøn)*	
6. Økonomisk effektivitet *Skaber incitament til bedst mulig mobilitet inden for den givne økonomiske ramme gennem effektiv planlægning og drift, prioritering og ansvarlig forvaltning.*	Det delte ansvar for opgaverne medfører risiko for sub-optimering mellem aktører. Delt og lokalt ansvar for det strategiske hovednet vanskeliggør endvidere effektiv prioritering på tværs af transportformer. Regionen kan ikke prioritere på tværs af serviceområder. *(Score: rød)*	

Kapitel 9. Model 2. Kommunalt og statsligt ansvar for lokal kollektiv transport

I model 2 har regionerne ikke længere opgaver på kollektiv transportområdet, og regionernes nuværende opgaver skal derfor fordeles mellem kommuner og stat. Dermed følges Sundhedsstrukturkommissionens anbefaling om, at regionerne ikke længere skal varetage opgaver på kollektiv transportområdet, idet regionerne skal have mulighed for i højere grad at fokusere på sundhedsopgaverne.

Modellens grundstruktur tager udgangspunkt i den nuværende organisering med trafikselskaber, dog således at det i denne model alene er kommunerne, der er stiftere/ejere af trafikselskaberne. Det er dermed som udgangspunkt også kommunerne, som trafikselskaberne løser opgaver for.

Regionernes opgaver kan principielt fordeles på flere forskellige måder. Udvalget har i det følgende beskrevet en organisering, der giver mulighed for at sætte fokus på at udvikle og vedligeholde det landsdækkende strategiske hovednet af bus- og toglinjer, der binder landsdele, regioner og større byer sammen. Grundelementet i modellen er således, at ansvaret for planlægning, finansiering, serviceniveau mv. for dette hovednet placeres ét sted – nemlig hos staten.

Tanken er, jf. udvalgets første delrapport (maj 2024), at det strategiske hovednet skal udgøre rygraden i den kollektive transport. Ved at samle ansvaret for nettet, herunder både de relevante bus- og banelinjer, ét sted skabes de bedst mulige betingelser for at se nettet i sammenhæng, herunder de investeringer og prioriteringer, der skal til for at binde nettet sammen og få mest muligt ud af de forhåndenværende ressourcer.

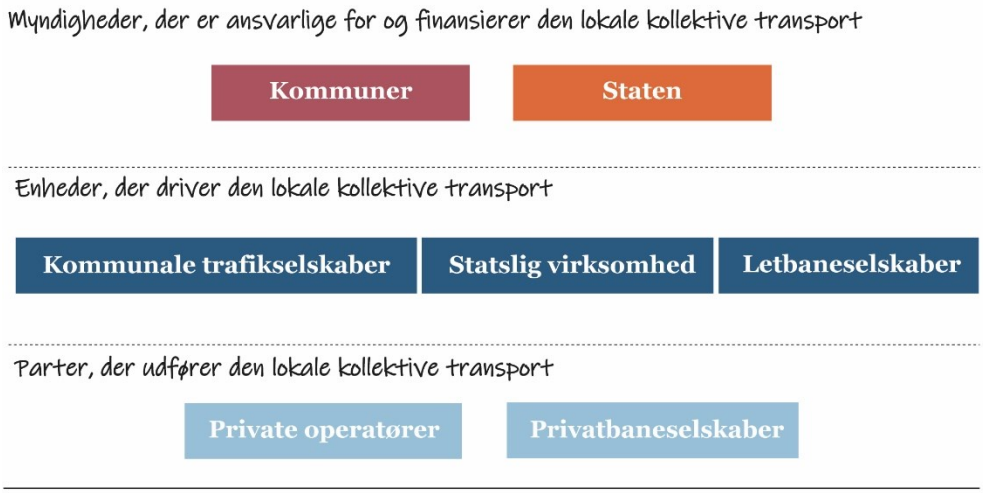
Det strategiske hovednet vil skulle afgrænses nærmere, og der vil i den forbindelse skulle tages stilling til en konkret fordeling af de busruter, som regionerne i dag finansierer, mellem staten og kommunerne. I den forbindelse vil visse tværkommunale busruter også kunne indgå. Fordelingen kan føre til, at staten enten overtager et relativt snævert eller et mere bredt net af busruter, og den mere konkrete tilrettelæggelse af statens opgavevaretagelse vil kunne variere herefter.

Staten vil under alle omstændigheder skulle finansiere og bestille trafikken. Hvilke af de øvrige opgaver, udbud, kundevendte aktiviteter mv., det vil være fornuftigt, at staten varetager, vil dels bero på opgavens karakter, dels bero på størrelsen af det net som staten ender med at blive ansvarlig for.

Jo mere overordnet nettet bliver, og dermed i sin trafikale funktion sammenligneligt med banetrafikken, jo flere opgaver vil det alt andet lige være naturligt, at staten selv varetager og løser i sammenhæng med banetrafikken. Jo flere ruter staten overtager, herunder ruter der hænger praktisk og trafikalt tæt sammen med de kommunale ruter, jo mere naturligt vil det være, at de operationelle og kundevendte funktioner løses borgernært og i sammenhæng med de kommunale ruter. Udvalget vurderer, at det her vil være mest hensigtsmæssigt, at staten beder trafikselskaberne om at stå for opgaven.

I model 2 vil både enkelte kommuner og de kommunale trafikselskaber skulle sørge for at informere staten om ny planlægning, fx udvikling af nye byområder eller permanent lukning for trafik i bykerner, der kan få betydning for planlægningen af det strategiske hovednet.

Figur 9.1. Illustration af koncept for model 2



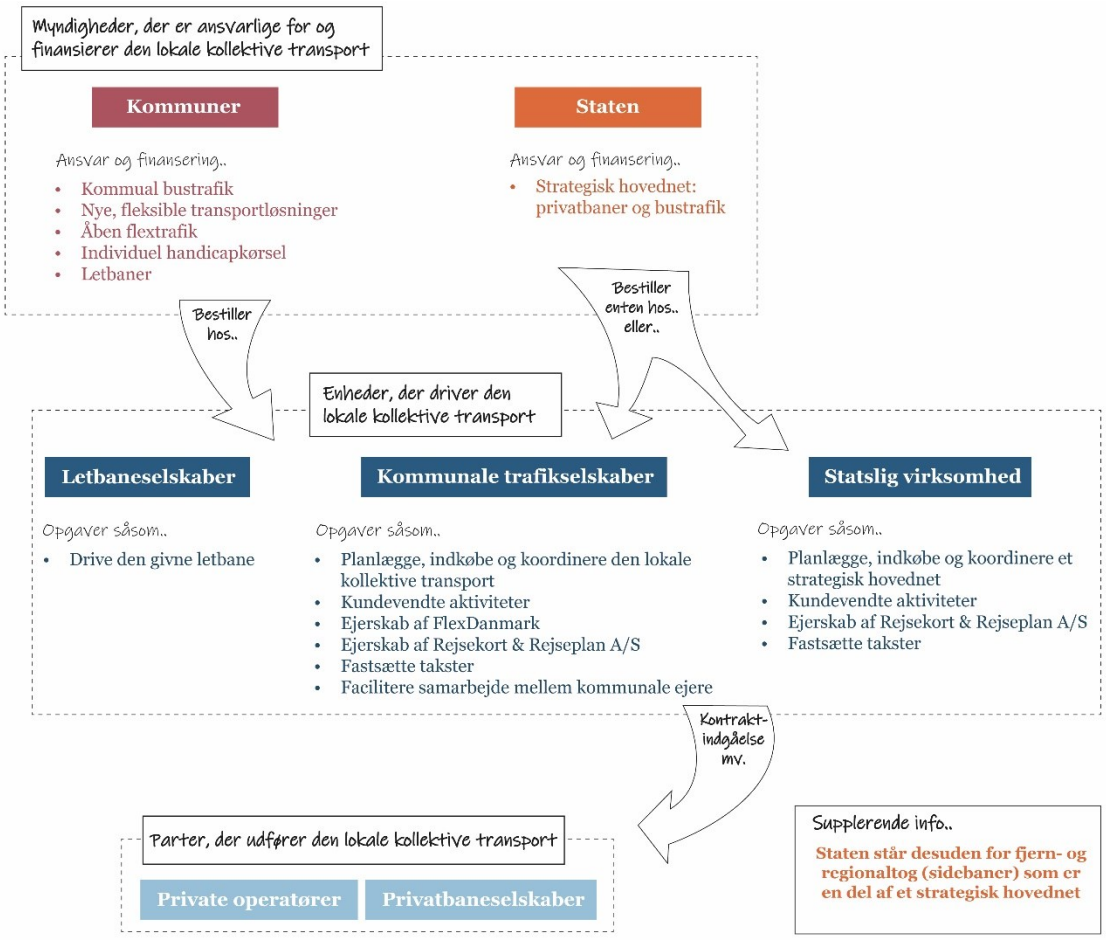
9.1 Placering af ansvar og opgaver – staten får ansvaret for det strategiske net og kommunerne for lokal bustrafik og letbanetrafik

I model 2 fordeles regionernes nuværende opgaver i den kollektive transport overordnet således, at:

- Staten overtager beslutnings- og finansieringsansvaret for den mest overordnede regionale bustrafik og for privatbanedrift og -ejerskab. Staten har dertil fortsat beslutnings- og finansieringsansvaret for den nuværende statslige banetrafik (regionaltog, fjerntog og S-tog)
- Kommunerne overtager det fulde beslutnings- og finansieringsansvar for letbanedrift samt de regionale busruter, der ikke placeres hos staten. Kommunerne har dertil fortsat beslutnings- og finansieringsansvaret for den nuværende kommunale, lokale bustrafik og øvrig lokal kollektiv transport.

Det vil med modellen være noget nyt, at staten bliver ansvarlig for de tværgående busruter, der sammen med den statslige tog- og privatbanetrafik vil udgøre det strategiske hovednet.

Figur 9.2. Illustration af kompetencefordelingen i model 2



Modellen vil skabe nye muligheder for at se den trafikale betjening af det strategiske hovednet i sammenhæng, idet busserne vil skulle betjene mellemstore og større byer uden banebetjening, og privatbanerne samtidig vil kunne indtænkes heri. Det gælder fx de nordjyske privatbaner og de sjællandske privatbaner. Endvidere vil der være grundlag for at se busbetjeningen i sammenhæng med betjeningen på de sidebaner, staten allerede er ansvarlig for i dag.

Når finansierings- og beslutningssansvaret for (og ejerskabet af) privatbanerne overflyttes til staten vil det indebære den fordel, at der på nationalt plan kan foretages en sammenhængende prioritering af, hvilke tværgående trafikale løsninger (bus eller tog), der er bedst egnede på en given strategisk rute. En tværgående prioritering vil kunne skabe økonomisk råderum til at udvikle et samlet set bedre tilbud til kunderne, fx ved at foretage en vurdering af, om det er mest hensigtsmæssigt at opretholde banetrafik på en given strækning, eller om der i stedet skal indsættes bustrafik. Staten vil i den forbindelse ikke være underlagt samme uhensigtsmæssige incitamenter, som i dag gælder for regionerne i forhold finansieringen for privatbanerne.

Når privatbanerne overflyttes til staten, samles al jernbaneinfrastruktur (eksklusive bybaner; letbaner og metro) endvidere i staten, dog ejer Københavns Kommune 50 pct. og Frederiks-

berg Kommune 8,3 pct. af metroen. Det vil give et potentiale for stordriftsfordele i forbindelse med indkøb af materiel og ikke mindst i forhold til kompetencer og specialviden om vedligeholdelse af infrastruktur mv. Dog stilles der ikke nødvendigvis de samme juridiske krav til standarden på privatbanerne, såfremt disse udelukkende bruges til lokal kørsel med en hastighed, der ikke er så høj som i landsdelstrafikken. Derudover kan der ifølge PSO-forordningen kun ske direkte tildeling til privatbaneselskaberne, hvis staten overtager kontrollen af disse selskaber.

En målsætning med modellen vil således samlet set kunne være at optimere det strategiske hovednet, således at det kan levere en mere højfrekvent drift inden for den samme økonomiske ramme.

Det statslige busnet skal ikke stå alene, men ses i sammenhæng med den trafikbetjening, kommunerne er ansvarlige for. Det vil derfor i modellen være en forudsætning, at staten udmelder en samlet plan for det strategiske hovednet, dvs. jernbanetrafikken og de tværgående busruter, således at trafikselskaberne i deres planlægning af de kommunale busruter og nye, fleksible løsninger vil kunne tage udgangspunkt i det landsdækkende strategiske hovednet. Det vil også være en forudsætning, at en sådan plan udarbejdes i dialog med trafikselskaber og kommuner.

Da modellen som nævnt indebærer en helt ny rolle for staten, har udvalget overvejet, om der i andre lande er organiseringsmodeller, der minder om model 2. Det kan i den forbindelse konstateres, at staten i Irland har meget brede opgaver i den kollektive transport – også bredere end udvalget lægger op til med model 2, *jf. boks 9.1.*

Boks 9.1. Organisering af kollektiv transport i Irland

I Irland er den kollektive transport organiseret og finansieret centralt hos de statslige myndigheder. Det drejer sig om alt fra nationale jernbanestrækninger mellem større byer over buslinjer til lokale *first/last mile*-løsninger i landdistrikter.

Transportministeriet er den ansvarlige myndighed, der har til opgave at rammesætte den politiske ret ning for den kollektive transport deriblandt at bestemme den aggregerede finansielle ramme til den kollektive transport.

Den udførende aktør er styrelsen *National Transport Authority* (NTA), som forestår planlægning og bestilling af trafikken, samt varetager billetsystemer og trafikinformation mv.

NTA har både ansvaret for strategiske overvejelser om udviklingen af det samlede kollektive trans portsystem samt den konkrete ruteplanlægning. I planlægningen af særligt de lokale kollektive trans portløsninger, herunder busruter og *first/last mile*-løsninger, indgår NTA dialog med lokale repræ sentanter om de specifikke lokalområder, der kan kvalitetssikre og forankre løsningerne.

NTA indgår kontrakter med henholdsvis offentlige og private bus- og jernbaneoperatører vedrørende betingelser for drift af den kollektive transport (ruteplanlægning, takster, billetsystemer mv.).

I model 2 har kommunerne fortsat finansierings- og beslutningsansvaret for den lokale, kommunale bustrafik, flextrafik, letbanetrafik og individuel handicapkørsel samt trafikselskabernes administrationsomkostninger.

Der ændres således ikke grundlæggende på karakteren af kommunernes opgaver i forhold til model 1 og den nuværende organisering. Dog ændres der på ejerskabet af letbaneselskaberne

(se nedenfor) og privatbaneselskaberne (se ovenfor). Endvidere vil der i forbindelse med fordelingen af de regionale busruter og fastlæggelsen af det strategiske hovednet være visse af de nuværende regionale busruter, der fremover skal finansieres og prioriteres af kommunerne. Ligeledes kan der være visse af de nuværende tværkommunale busruter, der skal overføres til staten. Med kommunernes større rolle og ansvar for flere busruter kan serviceniveauet i den kollektive transport komme til i højere grad at variere mellem kommunerne, end det er tilfældet i dag.

Særligt om fordeling af busruter
Udvalget vurderer ikke, at det er hensigtsmæssigt, at alle busruter, der i dag bestilles og finansieres af regionerne, uden videre overdrages til staten. Dels er der, afhængigt af hvordan opgaverne tilrettelægges, en risiko for, at trafikselskaberne mister for meget volumen og dermed stordriftsfordele, dels kan nettet blive for stort og uhåndterbart til, at staten reelt kan løfte det hensigtsmæssigt, og at der er nogen reel merværdi i forhold til sammentænkning med banetrafikken. Der vil således skulle tages aktivt stilling til fordelingen.

Der vil være mange af de nuværende regionale busruter, der vil være del af et strategisk hovednet og skal overgå til staten. Samtidig er snittet mellem kommunale og regionale busruter dog allerede i dag ikke lagt på samme måde i de regionale trafikselskaber, og der vil alene af den grund ikke være tale om en "en til en" overførsel af alle de regionale busruter til staten.

Det fremgår af lovbemærkningerne til lov om trafikselskaber, at det var forventningen, at trafikselskaberne vil vælge en model, hvor regionerne bliver ansvarlige for et busnet, der forbinder bycentre uden banebetjening i hver sin kommune (for trafikselskabet Movia er ordene "i hver sin kommune" udeladt). Dertil kommer, at det fremgår af loven, at regionerne bidrager med et tilskud til busruter af regional betydning.

Opdelingen mellem regionale og kommunale busruter varierer i praksis mellem trafikselskaberne. For eksempel er der i Midttrafik både et midtjysk hovednet og en række øvrige regionale ruter. En tese kunne være, at det alene vil være det midtjyske hovednet (eller dele heraf), som skal indgå i det strategiske hovednet, som staten bliver ansvarlig for. I andre regioner er det regionale busnet mindre fintmasket. Derimod kan der som tidligere nævnt i fx Movia uden for hovedstadsområdet være tværkommunale busruter, der skal indgå i det strategiske hovednet.

Udvalget har i kapitel 6, boks 2, beskrevet et sæt principper for, hvad udvalget finder kan betragtes som et strategisk hovednet af kollektiv transport, herunder at hovednettet skal:

- Bestå af strækninger med langsigtet perspektiv af national og regional betydning.
- Bestå af kollektive transporttilbud med høj kapacitet og komfort.
- Tilbyde en høj frekvens og rejsehastighed for de rejsende, herunder mellem de store og mellemstore byer og store rejsedestinationer.
- Understøtte gode forbindelser til de mindre byer og landdistrikter, herunder med gode opkoblinger via trygge knudepunkter.

Det konkrete snit mellem hvad der betragtes som det strategiske hovednet og lokale kollektive transportløsninger kan i praksis lægges forskelligt, og forskellige afgrænsninger kan have deres fordele og ulemper.

Det er endvidere vigtigt at holde sig for øje, at nettet ikke kan afgrænses til faste tog- og busruter, men vil kunne ændre sig over tid, dog vil ændringen ske over længere tidshorisonter. Tilpasningen over tid vil med fordel kunne ske i et tæt samarbejde med kommunerne i forbindelse med deres fysiske planlægning. Dertil kommer, at staten vil kunne beslutte, at der ikke længere skal være togbetjening på en given strækning, men i stedet busbetjening eller at en given strækning ikke længere skal indgå i det strategiske hovednet.

Den konkrete fordeling af busruterne vil således bero på nærmere drøftelser og analyser i samarbejde mellem kommunerne, trafikselskaberne og staten. Situationen vil have en vis lighed med amternes nedlæggelse ved kommunalreformen i 2007, hvor der på tilsvarende vis skulle tages konkret stilling til, hvilket vejnet der havde strategisk, national betydning og skulle overdrages til staten, og hvilke veje der skule overdrages til kommunerne, *jf. boks 9.2.*

Boks 9.2. Fordeling af amternes vejnet i forbindelse med kommunalreformen i 2007

Med kommunalreformen i 2007 blev antallet af administrative niveauer på vejområdet reduceret fra tre til to. Hensigten var at "gøre administrationen af de offentlige veje mere enkel og overskuelig" og at "sikre et sammenhængende overordnet vejnet for trafikken mellem de større byer og trafikknude punkter og international trafik".

Amternes daværende ca. 10.000 km vejnet blev konkret fordelt, således at ca. 2.000 km veje blev overdraget til staten (svarende til godt og vel en fordobling af det daværende statsvejnet), mens de re sterende strækninger blev overdraget til kommunerne.

Statsvejnettet er vist i appendiks V.

De statslige busruter vil således som udgangspunkt ikke skulle være længere end de nuværende regionale busruter. Det skyldes, at busruter på tværs af landet udføres som fjernbuskørsel af private busoperatører på kommercielle vilkår.

Særligt om varetagelse af opgaver vedr. udbud mv. og kundevendte aktiviteter
Model 2 forudsætter, at staten finansierer og bestiller trafikken på det strategiske hovednet, herunder de busruter, der overtages fra regioner (og evt. kommuner). For så vidt angår øvrige opgaver, herunder opgaven med udbud, kontraktopfølgning mv. samt kundevendte aktiviteter, vil staten som nævnt indledningsvis enten kunne løse dem selv eller at lade dem løse gennem de kommunale trafikselskaber.

Her vil skulle foretages en afvejning i forhold til omfanget af det rutenet, der overføres til staten, og borgernærheden af opgaverne i denne forbindelse.

Den konkrete fastlæggelse af det strategiske hovednet vil principielt kunne føre til, at staten får ansvaret for et relativt snævert net af de mest overordnede busruter eller et relativt bredt net, der omfatter en stor andel af de nuværende regionale busruter.

Den konkrete afgræsning har stor betydning for, hvilken håndtering af varetagelsen af opgaver vedr. udbud og kundevendte aktiviteter, der vil være hensigtsmæssig. Udvalget har i det følgende beskrevet de to mulige yderscenarier. Der vil i sagens natur være flere forskellige mulige udfaldsrum mellem de to yderpunkter.

- Et snævert strategisk net: I dette scenarie er det alene de mest overordnede regionale busruter, der flyttes til staten. Staten udbyder selv disse ruter i sammenhæng med udbuddene af jernbanetrafikken, og står selv for opfølgning på kontrakterne i lighed med håndteringen af banetrafikken. Staten varetager endvidere visse kundevendte aktiviteter.
- Et bredere strategisk net: I dette scenarier flyttes flere (og mindre) busruter til staten. Staten bestiller her trafikken hos de kommunale trafikselskaber, som herefter udbyder trafikken sammen med den trafik, som kommunerne bestiller hos trafikselskabet. Trafikselskaberne varetager de kundevendte aktiviteter.

Ad. Et snævert strategisk net
I dette scenarie flyttes kun de helt overordnede/tværgående busruter til staten, dvs. busruter, der forbinder mellemstore og større byer uden banebetjening, og hvor det overordnede strategiske hovednet kan ses som korridorer, hvor der er brug for en højfrekvent kollektiv transport, fordi der er mange passagerer.

Da der er tale om et relativt overordnet net og de ruter, som i deres trafikale funktion mv. minder mest om den statslige jernbanetrafik, vil staten i dette scenarie selv kunne stå for udbud og kontraktopfølgning mv. for hele det samlede strategiske hovednet, dvs. både for bane- og bustrafik.

I forhold til kundevendte aktiviteter vil det være et afgørende hensyn så vidt muligt at sikre, at kunderne ikke oplever, at der opstår nye uhensigtsmæssige grænseflader eller flere nye aktører, man skal forholde sig til, når man benytter den kollektive transport. Udvalget peger derfor på, at en hensigtsmæssig placering af statens kundevendte aktiviteter kunne være i DSB, der allerede er til stede over for kunderne i den kollektive transport. På den måde vil kunderne ikke møde flere selskaber end i dag. Det drejer sig blandt andet om de mere praktiske og kundenære opgaver som fx kundeservice og hittegodsadministration, og også markedsføring. Der er her tale om opgaver, som DSB allerede i dag har opbygget systemer til at varetage for så vidt angår togtrafikken. Opgaverne vil dog i givet fald skulle løses i tæt samarbejde med de kommunale trafikselskaber og øvrige aktører i den kollektive transport, og der vil være behov for en tæt koordination.

Andre aktiviteter i forhold til fx billetsystemer mv. findes der endvidere fælles løsninger for i regi af Rejsekort & Rejseplan A/S. Den statslige enhed ville skulle kobles op på disse systemer. For DSB's vedkommende ville gælde, at man allerede er medejer af systemerne. I forhold til takstsystemer mv. gælder ligeledes, at DSB allerede i dag har en rolle.

Endelig vil der være en række mere driftsmæssige opgaver, der har betydning for, at kunderne ikke oplever at blive mødt af to systemer, når de rejser med bus og tog. Det gælder fx drift af fælles stoppesteder, busterminaler, informationstavler, rejseinformation mv. Den mest hensigtsmæssige løsning vil formentlig her være, at disse driftsmæssige opgaver løses af de kommunale trafikselskaber, og at staten betaler en andel af udgifterne til opgaveløsningen.

I et scenarie, hvor staten selv varetager udbud mv. i forhold til hele det strategiske net inklusive de overtagne busruter, vil de kommunale trafikselskabers opgaveportefølje blive mindre. Det kan reducere nogle af de stordriftsfordele, der normalt er i trafikselskaberne. Der kan endvidere blive behov for overgangsordninger, hvis de ruter som staten skal have ansvaret for, er omfattet af kontrakter indgået under trafikselskaberne.

Ad. Et bredere strategisk net

Såfremt langt flere (og mindre) busruter flyttes til staten, vil der kunne opstå en situation, hvor opgaven bliver for bred og ruternes karakter og trafikale funktion for anderledes til, at det giver mening at se og løse i sammenhæng med togtrafkken.

I et sådant scenarie vurderer udvalget, at det vil være hensigtsmæssigt, at staten i stedet beder de kommunale trafikselskaber om at stå for udbud, kontraktopfølgning mv. Det kan ses i sammenhæng med, at en stor del af ruterne i dette scenarie vil have en trafikal sammenhæng med det lokale rutenet, der indebærer, at de mest logisk udbydes i sammenhæng hermed.

Staten er således i denne model alene trafikbestiller, og vil som udgangspunkt skulle bestille trafikken i det trafikselskab, der i øvrigt driver trafikken i det relevante geografiske område. I stedet for selv at udbyde, vil staten således arbejde igennem et antal trafikselskaber, hvilket alt andet lige vil skabe et antal nye administrative grænseflader.

De kommunale trafikselskaber vil være kontraktpart med de private operatører, der står for den konkrete drift, og de vil således varetage kontraktopfølgning, herunder justering af køreplaner mv. Staten vil skulle betale de kommunale trafikselskaber for at udbyde og indgå kontrakt mv. for de statslige ruter. Betalingen vil skulle omfatte både den direkte kontraktbetaling til operatøren og et tillæg for, at de kommunale trafikselskaber står for opgaven på statens vegne.

Hvis staten alene er trafikbestiller, vil det være mest naturligt, at det også er trafikselskaberne, der står for de kundevendte aktiviteter, herunder for det første de driftsmæssige opgaver, der har betydning for, at kunderne ikke oplever at blive mødt af to systemer, fx drift af fælles stoppesteder, busterminaler, informationstavler, rejseinformation, som udgangspunkt. Staten vil skulle betale en andel af udgifterne til opgaveløsningen.

De andre mere kundenære aktiviteter som kundeservice og hittegodsadministration, vil staten med fordel også kunne lade de kommunale trafikselskaber varetage. Med et bredt net til staten, hvor de statslige ruter "når længere ud", vil flere af de kundevendte opgaver således skulle løses mere lokalt.

Kunderne vil dermed ikke opleve flere aktører og grænseflader i anvendelsen af den kollektive transport, end de gør i dag.

Særligt om letbaner

For så vidt angår letbaneselskaberne, hvis ejerskab er belyst i kapitel 3, overtager beliggenhedskommunerne som udgangspunkt de regionale ejerandele i Aarhus Letbane I/S og i Hovedstadens Letbane I/S, fsva. Odense Letbane er den alene ejet af Odense Kommune. Kommunerne ejer i forvejen 50 pct. og 57 pct. af henholdsvis Aarhus Letbane og Hovedstadens Letbane. Der kan argumenteres for, at det er mest hensigtsmæssigt at anlægsgælden bliver i regionerne, da det er de pågældende regioner, der har truffet beslutning om anlæggelsen.

For så vidt letbanedriften overtager kommunerne det fulde ansvar for finansieringen heraf, idet trafikken på henholdsvis de indre dele af Aarhus Letbane og Hovedstadens Letbane er lokal trafik, der træder i stedet for lokale busruter. Odense Kommune har allerede det fulde ansvar for Odense Letbane.

De to ydre strækninger på Aarhus Letbane ville også kunne defineres som regionale ruter og strækningen til Grenaa vil kunne betegnes som en del af det strategiske net. Det vurderes dog ikke hensigtsmæssigt, at der er flere trafikkøbere på samme letbanenet. Udvalget vurderer derfor, at beslutning om placeringen af ansvaret for finansiering og prioritering af letbanetrafikken i givet fald kan ses i sammenhæng med, om der defineres et snævert eller bredt strategisk hovednet.

Hovedstadens Letbane vurderes derimod, uanset dens længde og at den løber igennem 8 kommuner, ikke at være en del af det strategiske net, da hovednettet er mere grovmasket i Hovedstaden.

Ved at kommunerne får det fulde ansvar for letbanedriften har de endvidere incitament til at sikre, at den fysiske planlægning i kommunerne indrettes efter letbanen. Samtidig er kommunerne også vejmyndighed, og har derfor incitament til at tilpasse vejtrafikken til letbanen.

Særligt om hovedstadsområdet
Kommunerne er geografisk små i hovedstadsområdet, og samtidig er der mange lokale buslinjer, som kører gennem flere kommuner i hovedstadsområdet.

Derfor vil model 2 uden et regionalt niveau kræve, at der findes en særlig struktur for hovedstadsområdet, hvor det sikres, at det tværkommunale blik på busdriften fastholdes, og ses i tæt sammenhæng med den lokale byudvikling og kommunernes fysiske planlægning, herunder fx håndtering af trængsel og nye byudviklingsområder.

Udvalget vurderer, at dette taler for, at de regionale busruter i hovedstadsområdet, der både fungerer som bybusser og går på tværs af kommunerne og som i høj grad er sammenlignelige med bybaner (letbane og metro), overgår til de relevante kommuner, og i den forbindelse også håndteres som alle øvrige kommunale ruter ved udbud og kontrahering via det kommunale trafikselskab.

9.2 Regulatoriske rammer

I modellen skal alle trafikselskaber (igen) oprettes ved lov, men trafikselskabernes geografi er ikke længere bundet op på regionernes geografi, men det kan overvejes at indrette trafikselskaberne efter trafikale mønstre (se kap.12.1 om trafikselskabernes størrelse).

Hvis staten får det samlede ansvar for et snævert strategisk hovednet, og selv står for udbud og de kundevendte opgaver, vil det være relevant for kommunerne at overveje geografisk større kommunale trafikselskaber, således at disse selskaber har en vis volumen med henblik på at fastholde stordriftsfordele. I det tilfælde, hvor staten får et bredere net, og alene er trafikbestiller hos de kommunale trafikselskaber, da vil antallet af trafikselskaber kunne være lidt flere.

Dertil kan der i lighed med model 1 ske tilpasninger med henblik på at håndtere en række af de påpegede svagheder og udfordringer ved rammevilkårene for den nuværende organisering i kapitel 4. Opgaver skal derudover eventuelt justeres i forhold til ekspertudvalgets endelige anbefalinger på baggrund af fase 1 og 2. Der henvises til beskrivelsen af model 1 i kap. 8, herunder at der åbnes for, at trafikselskaberne skal kunne varetage de nye, fleksible transportløsninger.

Udvalget har vurderet, at det er en svaghed ved den nuværende organisering, at kommunernes (og regionernes) lånemulighed og anlægsrammer er begrænsende, da det kan gøre det svært for kommuner (og regioner) at prioritere større investeringer i kollektiv transport, hvor gevinsterne for kunderne og trafikselskaberne ligger langt ude i fremtiden. Endvidere har udvalget vurderet, at det er en svaghed, når etårige bevillinger til trafikselskaberne indebærer stop-and-go-situationer i transporttilbuddene. Der kan i model 2 i lighed med model 1 løsnes på de økonomiske rammevilkår i lovgivningen, fx således at trafikselskabernes regnskab skal balancere over en fireårig periode. Det vil muliggøre mere gradvise ændringer af transporttilbuddet i forbindelse med fx pludselige prisstigninger eller indtægtsfald fremfor stop-go-situationen.

Eftersom trafikselskaberne i model 2 alene er stiftet af kommuner - og ikke af regioner, der kun må varetage lovbundne opgaver – vil opgaveløsningen kunne blive underlagt en lempeligere, end der er gældende for de nuværende trafikselskaber (trafikselskaberne i model 1). Der vil således ikke være samme krav til detaljeringsgraden i opgavebeskrivelsen i lovgrundlaget, når regionerne ikke er deltagere i trafikselskaberne.

Udvalget vurderer, at der vil være stordriftsfordele ved at forpligte både kommuner og regioner til at købe de kørselsopgaver, som kommuner og regionerne er forpligtet til at tilbyde i henhold til anden lovgivning, fx skolebuskørsel og patientbefordring, hos trafikselskaberne.

Som i den nuværende organisering vil den regulatoriske ramme for trafikselskaberne kunne muliggøre, at private selskaber får mulighed for at tilkøbe nye ruter eller ekstra afgange med henblik på at kunne tilbyde deres medarbejdere og samarbejdspartnere en bedre mulighed for at komme til og fra selskabet med kollektiv transport.

Dertil kommer, at der vil skulle fastsættes nærmere regler for et formaliseret og operationelt samarbejde mellem staten og de kommunale trafikselskaber, grundet statens nye rolle på busområdet. Der vil fx skulle fastsættes regler om trafikplaner, takstkompetence og håndtering af kundevendte aktiviteter mv. Den konkrete udformning af reglerne vil være afhængig af afgrænsningen af det strategiske hovednet, herunder om staten får et snævert eller bredt net, jf. afsnit 9.1.

9.3 Udfordringer ved model 2

Den primære svaghed ved model 2 er, at der ikke vil være en lokalpolitisk forankring og et lokalpolitisk ansvar over for borgerne for så vidt angår den tværgående bustrafik, som staten overtager. Udfordringen vil alt andet lige være større, jo flere ruter staten overtager. En række nuværende regionale buslinjer har således også en stor rolle i de mindre lokalsamfund i forhold til at binde disse sammen med de større byer (se udvalgets første delrapport, maj 2024).

Hovedtanken med modellen er, at der skabes fokus på det strategiske hovednet.

Jo bredere et busnet staten overtager, jo større risiko vil der være for, at fokus på nettet bliver mindre skarpt, samt at principperne for det strategiske hovednet afviges. Jo mere lokal ruten er, jo mere vil den skulle indrettes og tilpasses efter lokale behov og funktioner.

I det omfang at staten selv udfører visse af de kundevendte aktiviteter, vil de rejsende blivemødt af en ny aktør. Som nævnt ovenfor peger udvalget på, at en hensigtsmæssig placering af

de kundevendte aktiviteter kunne være i DSB, som allerede er kendt blandt kunderne. Der vil i givet fald være behov for, at opgaverne løses i tæt samarbejde med de kommunale trafikselskaber, således at kunderne oplever, at de to aktører skaber et sammenhængende transportsystem.

I modellen vil kunne opstå et pres fra kommunernes side mod staten i forhold til at skabe fokus på beslutninger om ruter i de enkelte kommuner. Kommunerne vil alt andet lige have incitament til at arbejde for, at de tværgående statslige ruter skal betjene netop deres kommune, og at en given rute skal have så mange stop som muligt i den pågældende kommune.

Denne udfordring kunne principielt imødekommes ved, at kommunerne (i stedet for staten) overtager ansvaret for al regional bustrafik foruden det fulde ansvar for letbanerne, mens alene privatbanerne overflyttes til staten. Det ville betyde, at bustrafikken ikke længere ville skulle opdeles i kommunale og tværgående (regionale) ruter, men derimod i interne ruter i én kommune og tværkommunale ruter. Finansieringen for de tværkommunale ruter ville i givet fald skulle ske ud fra en fast fordelingsnøgle, hvorefter kommunerne tilskud beregnes (som det sker i dag).

En sådan løsning indebærer dog en risiko for, at kommunerne får svært ved at blive enige om prioriteringen af de tværkommunale busruter, idet den enkelte kommune naturligt vil have en tendens til at have fokus på ruter, der har et ruteforløb i kommunen selv, og som er til fordel for kommunens egne borgere. Dette vil underminere, at der etableres et effektivt strategisk hovednet af bus- og toglinjer.

Det vil således fjerne den centrale fordel ved model 2, der består i, at der på nationalt plan kunne foretages en sammenhængende prioritering af, hvilke trafikale løsninger (bus eller tog), der er bedst egnede og mest økonomisk effektive i det strategiske hovednet. En målsætning om at optimere nettet, således at det strategiske hovednet kan levere en mere højfrekvent drift inden for den samme økonomiske ramme, besværliggøres dermed markant.

Derfor har udvalget ikke arbejdet videre med en model, hvor kommunerne får ansvaret for al bustrafik.

Endelig er det en ulempe ved model 2, at staten i højere grad bliver involveret i trafikselskabernes drift og planlægning, uagtet at disse ejes af kommunerne, og staten kan dermed blive involveret i og stå til ansvar for den kommunale busplanlægning mv. Dette kan begrænse kommunernes beslutningskompetence tilsvarende. Der vil som beskrevet, med henblik på at holde opgaveløsningen tæt på kunderne, være behov for et tæt og formaliseret samarbejde mellem staten og de kommunale trafikselskaber.

9.4 Modellen vurderet op mod vurderingskriterierne

Model 2 vurderes i tabel 9.1 op mod hvert kriterie, jf. kap. 6. Vurderingerne er i høj grad opsamlende på ovenstående om placering af opgaver og udfordringerne. Farveangivelsen under ”score” af modellen viser, i hvilket omfang modellen lever op til vurderingskriterierne, hvor grøn er bedst, rød dårligst og gul midt i mellem. En rød score indebærer dermed, at udvalget finder, at der for det givne kriterium er tale om et særligt opmærksomhedspunkt ved modellen. Score af den enkelte model skal ses i forhold til de tre øvrige modeller.

Tabel 9.1. Vurdering af model 2 op mod kriterierne

Kriterie	***Vurdering af modellen***	*Score*
1. Kunden i centrum *Sikrer at kunden oplever et sammenhængende og inddragende transportsystem, der skaber værdi for kunden, og hvor der tilbydes tilgængelige, relevante informationer, billetprodukter og kundeservice.*	Såfremt staten får et snævert strategisk hovednet, og selv varetager udvalgte kundevendte opgaver, kan der opstå situationer, hvor der ikke er ét samlet ansvar for kunden. *(Score: gul)*	🟡
	Såfremt staten får et bredt strategisk hovednet, og alene er trafikbestiller hos de kommunale trafikselskaber, er der i højere grad et samlet ansvar for kunden. *(Score: grøn)*	🟢
2. Et strategisk hovednet *Giver gode rammer for en langsigtet planlægning, udvikling og drift af det strategiske hovednet i og mellem byer og landsdele, tilkoblet lokale kollektive transportløsninger, herunder de nye, fleksible transportløsninger.*	Såfremt staten får et snævert strategisk hovednet, er der entydig placering af ansvaret for hele dette net hos staten. Der skal sikres kobling mellem det strategiske hovednet og den lokale kollektive transport samt de fleksible løsninger hos kommunerne. *(Score: grøn)*	🟢
	Med et bredt strategisk hovednet bliver staten trafikkøber gennem trafikselskaberne, og det direkte ansvar reduceres. Der er endvidere risiko for, at fokus på det mest overordnede net mistes, fordi de mere lokale ruter vil skulle indrettes og tilpasses efter lokale behov og funktioner. Der skal sikres kobling mellem det strategiske hovednet og den lokale kollektive transport samt de fleksible løsninger hos kommunerne. *(Score: gul)*	🟡
3. Nye, fleksible transportløsninger *Understøtter udvikling af og sammenhæng mellem nye, fleksible transportløsninger især i landdistrikter og mindre byer, der både er koblet til den lokale kollektive transport og det strategiske hovednet.*	Der er god lokal forankring af løsningerne nær lokalsamfundene hos kommunerne. Der skal sikres opkobling på det strategiske hovednet via gode knudepunkter samt opkobling til øvrig lokal kollektiv transport. Der er god forbindelse til den fysiske planlægning i kommunerne. *(Score: grøn)*	🟢
4. Særligt for store byer og hovedstadsområdet *Understøtter et effektivt, sammenhængende*	I hovedstadsområdet kræver de mange små kommuner en særlig løsning til at håndtere samarbejdet på tværs af kommunerne. For både de store byer og hovedstadsområdet vil	🔴

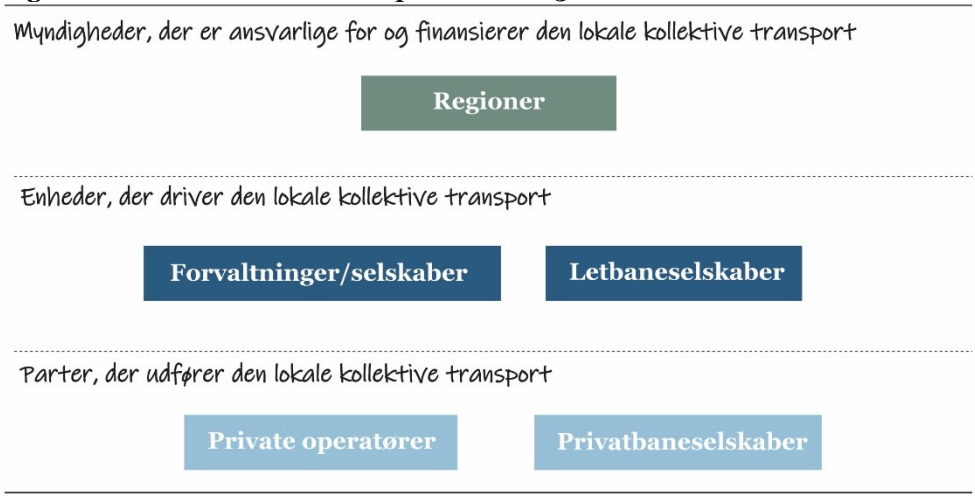
kollektivt transportsystem på tværs af aktørerne i de store byer og i hovedstadsområdet.	der med statens varetagelse af dele af bustrafikken være en ny statslig aktør og dermed opstå en ny grænseflade. *(Score: rød)*	
5. Et lokalpolitisk forankret ansvar *Sikrer sammenhæng mellem det demokratiske beslutningsansvar og viden om lokalt mobilitetsbehov.*	Der er en god lokalpolitisk forankring gennem kommunalbestyrelser i forhold til de fleksible løsninger og den lokale kollektive transport. Såfremt staten får et snævert strategisk hovednet er den politiske forankring af ansvaret for det strategiske hovednet længere fra lokalsamfundet, end hvis staten får et bredt net og en række opgaver placeres i trafikselskaberne. *(Score: gul)*	
6. Økonomisk effektivitet *Skaber incitament til bedst mulig mobilitet inden for den givne økonomiske ramme gennem effektiv planlægning og drift, prioritering og ansvarlig forvaltning.*	Modellen muliggør prioritering mellem bus og tog hos staten, og staten vil kunne sikre langsigtede, helhedsorienterede investeringer i det strategiske hovednet. Der skal sikres økonomiske incitamenter for kobling til de lokale kollektive transporttilbud, herunder nye, fleksible løsninger. Delt ansvar for bustrafikken medfører risiko for sub-optimering mellem aktører. *(Score: gul)*	

Kapitel 10. Model 3. Regionalt ansvar for lokal kollektiv transport

Model 3 henter sin inspiration fra modellen i eksempelvis Skåne, idet det dog bemærkes, at regionerne i Sverige har andre rammevilkår end i Danmark, blandt andet har regionerne ansvar for den fysiske planlægning (se kapitel 5 for en beskrivelse af den kollektive transport i Skåne sammenlignet med danske forhold). På den baggrund afviger model 3 også på nogle punkter fra den skånske model.

Den overordnede idé med modellen er at skabe en mere strømlinet organisering, hvor det alene er ét politisk led, der er er ansvarlig for at beslutte og finansiere omfanget af den lokale (ikke-statslige) kollektive transport - regionerne. Det kommunale led udgår dermed af den kollektive transport. Al lokal, kommunal og regional, kollektiv transport besluttes herefter af regionerne. Der opnås dermed en entydig forankring af det politiske ansvar og af ansvaret for kunden.

Figur 10. 1. Illustration af koncept for model 3



I den skånske model er Skånetrafiken en del af forvaltningen i Region Skåne. I andre internationale storbyer mv. har man, jf. kapitel 5, valgt at danne selskaber, der varetager kollektiv trafikopgaven, ligesom vi i de senere år i Danmark har haft trafikselskaber. Disse konstruktioner har hver deres fordele og ulemper, og indebærer forskellige muligheder for aktørerne, jf. kapitel 7.2.

I det følgende lægges op til, at den enkelte region selv kan vælge, om den vil varetage den samlede kollektive trafikopgave som en del af forvaltningen, eller om den vil danne et selskab, der skal varetage opgaven. Den enkelte region kan således vælge, at én forvaltningsenhed i regionen skal stå for at planlægge og udbyde al lokal, kommunal og regional kollektiv transport og stå for de kundevendte aktiviteter mv. Den regionale trafikforvaltning vil som i Skåne kunne styres af et transportudvalg under regionsrådet. Eller den enkelte region kan vælge at oprette et selskab, der skal stå for alle de ovenfor nævnte opgaver. Selskabet vil i så fald få samme opgave som trafikselskaberne har i dag (model 1), men vil alene skulle løse opgaverne for regionen, da regionen har overtaget kommunernes ansvar inden for den kollektive transport.

Valgfriheden for regionerne vil kunne betyde, at der ikke bliver samme struktur i hele landet.

Den regionale opgave vil omfatte bustrafik, letbaner, privatbaner, flextrafik og individuel handicapkørsel. Desuden kan regionerne få trafikkøberansvaret på visse af statens jernbanestrækninger.

Da regionerne ikke har skatteudskrivningsret, forudsætter modellen, at regionerne gives et årligt bloktilskud fra staten til at varetage deres opgaver på kollektiv transportområdet. Bloktilskuddet vil skulle bestå af de midler, som kommunerne i dag får via bloktilskuddet til at løse kollektive transportopgaver (disse penge er ikke øremærkede, og der skal ske en udskæring beregnet i forhold til de nuværende udgifter på dette område) samt det bloktilskud som regionerne får i dag til regional bustrafik og tilskud til privatbanerne, inklusive investeringstilskuddet, jf. også kapitel 12.

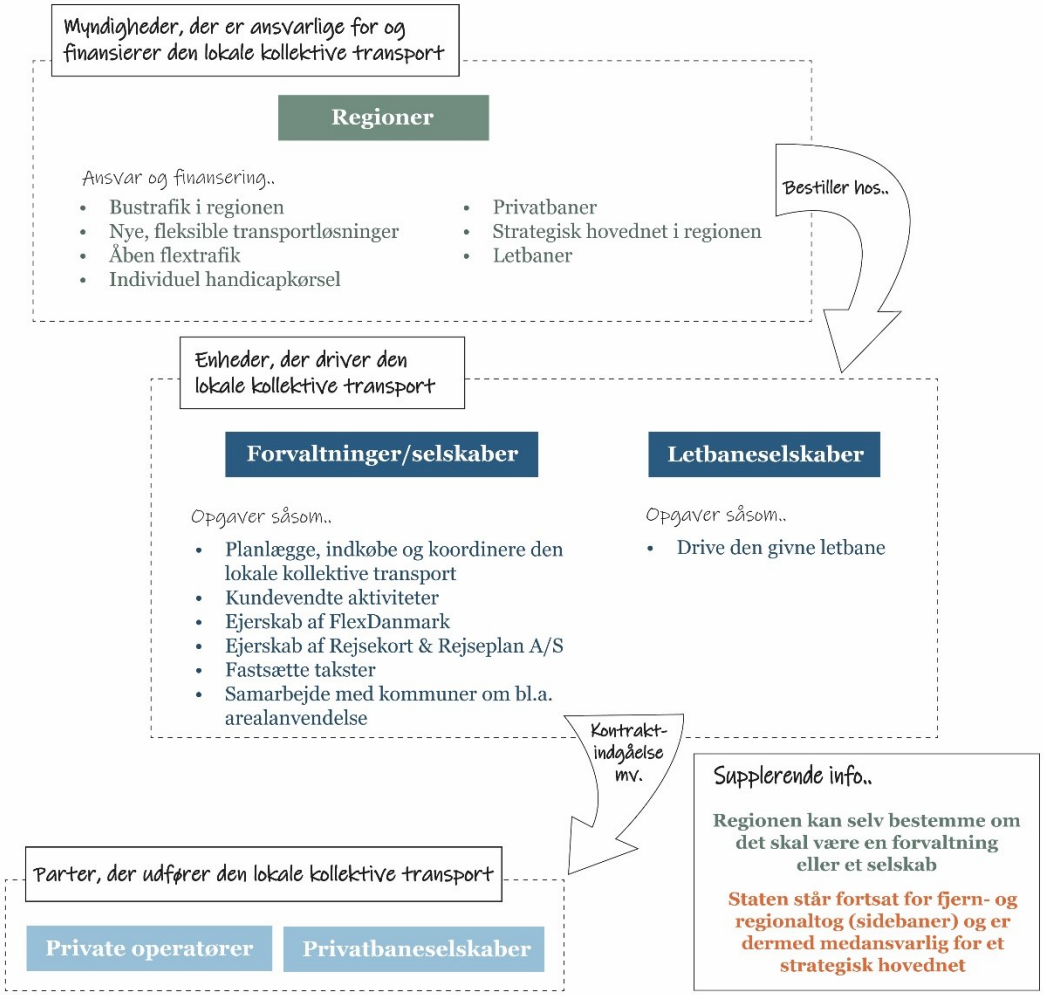
10.1 Placering af ansvar og opgaver – regionerne får det samlede ansvar for den lokale kollektive transport

Regionerne overtager kommunernes ansvar for den lokale kollektive bustrafik, flextrafik, individuel handicapkørsel og letbanerne. Det betyder, at regionerne overtager ansvaret for at beslutte og finansiere omfanget af den lokale, kollektive transport. Disse opgaver vil regionerne være ansvarlig for sammen med den regionale bustrafik og privatbanerne, som regionerne allerede har beslutnings- og finansieringsansvaret for i dag.

Regionernes opgave vil omfatte at planlægge og udbyde trafikken og at indgå kontrakter med private operatører, som fx Region Hovedstaden pt. gør for den visiterede patientbefordring. Regionen vil endvidere skulle varetage de kundevendte aktiviteter som markedsføring, takster og billetteringssystemer, koordineringsopgaver, deltagelse i Rejsekort & Rejseplan mv.

Ydermere vil regionerne i modellen skulle have ansvaret for at tilbyde de nye, fleksible transportløsninger, der måtte blive besluttet i forlængelse af ekspertudvalgets endelige anbefalinger på baggrund af fase 1 og 2. Regionerne får således mulighed for at sammensætte deres transportudbud til kunderne, så det passer til geografien i et bestemt område af regionen og den konkrete efterspørgsel i området.

Figur 10.2. Illustration af kompetencefordelingen i model 3



Med model 3 flytter styringen af den lokale kollektive transport til de i forvejen siddende regionsråd, der vil stå til ansvar for håndteringen af trafikopgaven over for regionens borgere. Den kommunalpolitiske kobling til lokalområdet findes med denne model ikke længere.

Der vil skulle nedsættes et transportudvalg under regionsrådet, udpeget af og blandt de valgte regionsrådsmedlemmer, som kan forberede indstillinger til regionsrådet og rådgive trafikforvaltningen inden sager forelægges for regionsrådet. Regionsrådet kan endvidere delegere beslutningskompetence til transportudvalget vedrørende ikke-principielle sager og sager under en vis beløbsgrænse. Eller der kan udpeges en bestyrelse for det regionale trafikselskab af og blandt de valgte regionsrådsmedlemmer.

I model 3 må det samlet set forventes, at lokalkendskabet er mindre end i de nuværende kommunale forvaltninger alene af den årsag, at regionerne strækker sig over større geografiske områder.

En samling af alle lokale kollektive trafikopgaver i regionerne vil give bedre mulighed for at arbejde efter et mere helhedsorienteret billede ud fra en sammenhængende mobilitetsplan

for hele regionen, idet regionen får det samlede ansvar for alle lokale transporttilbud. Et helhedsorienteret blik på kunden – som en borger i en region, der skal på arbejde, i skole eller til fritidsaktiviteter mv. – kræver samtidig, at en sådan mobilitetsplan udvikles i tæt samarbejde med kommunerne i regionen. Det skyldes både kommunernes rolle som plan- og vejmyndighed og deres rolle som ansvarlig for skoleområdet, socialområdet mv., ligesom kommunerne netop har den lokalpolitiske forankring.

Som en del af modellen lægges der derfor op til at etablere et struktureret, formaliseret samarbejde mellem de regionale forvaltninger/selskaber og de planmyndigheder mv., der er ansvarlige for byudvikling mv. i kommunerne. Fx vil kommunerne have interesse i at inddrage de regionale forvaltninger/selskaber så tidligt som muligt i planlægningen af et nyt byudviklingsområde med henblik på at understøtte en god kollektiv trafikbetjening. Ligesom trafikplanlæggeren (regionen) vil have en interesse i at vide, hvis kommunen planlægger at lukke en vej eller planlægger vejarbejde et sted, hvor der kører en busrute.

Modellen fastholder de stordriftsfordele, der i dag er ved opgavevaretagelsen i de nuværende trafikselskaber (se kapitel 4). Samtidig imødegår modellen en væsentlig svaghed ved den nuværende organisering, hvor der er mange myndighedsniveauer og et delt ansvar i den lokale kollektive transport.

Der vil således kunne være yderligere stordriftsfordele og administrative forenklinger ved at samle de opgaver, som de nuværende regionale og kommunale forvaltninger løser i dag. Medarbejderne varetager udover egentlig trafikbestilling hos trafikselskabet ofte opgaver som ikke varetages af trafikselskabet, eksempelvis kontakt og dialog med folkeskoler i forbindelse med den årlige køreplanlægning. Det må forventes, at der fortsat vil være behov for at have medarbejdere i kommunerne, der arbejder med kollektiv transport, da der kræves ressourcer til koordinering med regionen, herunder ikke mindst i forhold til flextrafik, fysisk planlægning, vejinfrastruktur mv.

Model 3 indebærer, at regionen har fokus på den samlede lokale kollektive transport i hele regionen, og eftersom den samtidig også har finansieringsansvaret for al lokal kollektiv transport, har regionen incitament til at vælge den bedst mulige trafikløsning og bedst mulige mobilitetsmix i et givet område og i den forbindelse at have et fokus på økonomisk effektivitet.

Samtidig vil regionen have incitament til at sammentænke de lokale og tværkommunale busruter mere med de regionale busruter, hvorved busplanlægningen i højere grad kan optimeres både driftsøkonomisk og i forhold til kunden.

Det er ligeledes en fordel at samle kompetencerne og prioriteringen af den lokale banetrafik hos regionen, så letbaner og privatbaner ligestilles som lokal kollektiv transport. Dette vil understøtte regionens incitament til at sammentænke busruter og lokale baner, og det vil understøtte incitamentet til at prioritere på tværs af busruter og privatbaner. Denne sammentænkning af busruter og lokale baner vil være en fordel for brugerne i form af bedre sammenhængende tilbud, og den vil være en fordel driftsøkonomisk, da baner og busruter i højere grad end i dag kan sammentænkes og optimeres driftsøkonomisk.

Denne prioritering på tværs af bus og baner understøtter samtidig regionernes mulighed for at arbejde mere systematisk med at udvikle den ikke-statslige del af strategiske hovednet, herunder både at de højfrekvente busruter eller lokalbaner planlægges op imod det statslige

jernbanenet, og at regionerne – i og med at de samtidig får ansvaret for de fleksible transportløsninger – sikrer, at kunderne kan komme helt hjem eller frem til deres destination.

Modellen giver også mulighed for, at staten kan overveje at overdrage ansvaret for driften på flere af statens sidebaner til regionerne – ligesom det er sket i Skåne, hvor ansvaret er blevet overdraget til Skånetrafikken. Dette vil indebære, at sidebanerne i endnu højere grad kan sammentænkes med både privatbaner og regionale busruter. Det vil kræve, at der overføres statslige midler til regionerne til løsning af denne opgave, således som det allerede er sket i forbindelse med overdragelse af trafikkøberansvaret til Region Nordjylland, Region Midtjylland og Region Sjælland på konkrete togstrækninger. Ved en eventuel overdragelse af sidebanerne vil det skulle sikres, at der er økonomisk incitament til at lukke sidebaner, såfremt det vil være den bedste løsning i stedet at indsætte busbetjening.

Særligt om eventuel selskabsdannelse
Udvalget har overvejet fordele og ulemper ved, at opgaven i model 3 placeres direkte i den regionale forvaltning, sådan som det er tilfældet i Region Skåne.

Fordelen ved en sådan placering vil være, at det politiske ansvar alt andet lige er mere direkte end i en model, hvor der "skydes" en bestyrelse ind imellem regionsrådet og den relevante myndighed. Samtidig opstår der med en selskabsdannelse alt andet lige flere lag og grænseflader end i en model, hvor opgaven ligger direkte i forvaltningen under regionsrådet.

Selskabskonstruktionen vil antagelig være en mere naturlig løsning i forhold til håndteringen af navnlig de kundevendte opgaver end en placering i den regionale forvaltning. Samtidig skaber en selskabsdannelse en vis "armslængde" til det politiske system, og er i overensstemmelse med den retning, der i en årrække har været fremherskende i den danske forvaltning. Selskaberne vil endvidere i vid udstrækning kunne baseres på de nuværende trafikselskaber og dermed gøre overgangen til den nye organisering mindre omfattende.

Det konkrete valg af, om der stiftes et selskab eller ej i den enkelte region vil skulle baseres på en afvejning af disse hensyn.

Særligt om letbaner
Letbanetrafikken og ejerskabet af de tre letbaneselskaber vil skulle overdrages til regionerne fra de kommuner, der i dag enten ejer (Odense Letbane) eller har ejerandele i letbaneselskaberne (Aarhus Letbane og Hovedstadens Letbane). Derudover vil den bevilling, som kommunerne har fået til at varetage denne opgave, blive overført til regionerne. Der kan argumenteres for, at det er mest hensigtsmæssigt, at den kommunale andel af anlægsgælden bliver i kommunerne, da det er de pågældende kommuner, der har truffet beslutning om anlæggelsen.

Særligt om hovedstadsområdet og de tre store byer
Udvalget har overvejet om model 3 med fordel kan omfatte en særlig ordning for de tre store byer, hvor de store kommuner får mulighed for at tage ansvaret for den lokale trafik (bybusser mv.) og en særlig struktur for hovedstadsområdet, idet den kollektive transport udgør en større del af persontransporten i disse områder.

En særlig ordning vil for de tre store byer (Aalborg, Aarhus og Odense) kunne indebære, at de pågældende kommuner bevarer beslutnings- og finansieringsansvaret for den lokale kollektive transport, og at de fortsat får tilskud til opgavevaretagelsen via bloktilskuddet.

Fordelen ved at give de tre store byer (Aalborg, Aarhus og Odense) ansvar for den lokale transport vil være, at de i højere grad kan tænke et bybusnet sammen med den lokale byplanlægning, herunder særligt ved byfortætning. Den kollektive transport er således et nødvendigt element i byplanlægningen i tætbeboede områder. I forlængelse heraf vil det være en fordel, at kommunen får mulighed for at imødegå trængselsproblemer ved fx at lukke visse veje for private biler og satse på bybusser. Kommunerne vil således have et økonomisk incitament til at udføre trængselsreducerende tiltag for at opnå besparelser på buskørselstimer.

Såfremt Aarhus og Odense får ansvaret for lokal transport vil de også skulle bevare ejerandele/ejerskab af henholdsvis Aarhus Letbane og Odense Letbane og beholde finansieringen til denne opgave.

En særlig ordning for de tre store byer medfører en aktør mere i den kollektive transport, hvilket kan være en ulempe. Dog er det kun bybustrafikken og letbanetrafikken, som de tre kommuner skal have fokus på, mens regionen fortsat vil være ansvarlig for de lidt længere busruter ind og ud af byerne.

For at undgå flere aktører vil en særlig ordning for de tre store byer kunne håndteres i den regionale forvaltning eller i et trafikselskab, hvor der kan oprettes et kontor, der særskilt arbejder med trafik i den store by.

Særligt for hovedstadsområdet gælder, at den kollektive transport er mere intens grundet større befolkningstæthed og udbuddet af forskellige transporttilbud, hvilket medfører et særligt behov for planlægning af trafikken.

I hovedstadsområdet er der mange kommuner, og dermed falder antallet af beslutningstagere i den kollektive transport i hovedstadsområdet betydeligt med model 3. I modellen kan den nye store Region Østdanmark både vælge at fastholde et trafikselskab dækkende hele Sjælland og øerne, som i dag, eller regionen kan vælge at etablere et trafikselskab med et fokus på hovedstadsområdet og et trafikselskab med fokus på resten af Sjælland og øerne. Såfremt opgaverne varetages af den regionale forvaltning, kan regionen vælge at oprette en særskilt regional forvaltning med fokus på hovedstadsområdet for at sikre et trafikalt fokus på den tætte bystruktur (se også kapitel 12).

Boks 10.1 Organiseringen af den kollektive transport i hovedstadsområdet i et historisk perspektiv

I hovedstadsområdet havde man mellem 1973 og 1989 en lignende organisering af den kollektive transport, hvor hovedansvaret for den kollektive transport først lå hos Trafikrådet under Hovedstadsrådet og senere direkte under Hovedstadsrådet.

Da man ikke havde regioner på dette tidspunkt, var det centralkommuner og amtskommuner, der finansierede den kollektive transport. Men med Hovedstadsrådet havde man alligevel et centralt regionalt råd, og med Trafikrådet en regional myndighed, der havde ansvar for takstsystemet, køreplaner, linjeføringer med mere.

Trafikrådet bestod fra 1973-1976, og Hovedstadsrådet bestod fra 1973-1989.

Se appendiks VI for yderligere om organiseringen af kollektiv transport i hovedstadsområdet i et historisk perspektiv.

10.2 Regulatoriske rammer

Lov om trafikselskaber skal erstattes af en ny lovgivning, der udstikker rammerne for regionernes varetagelse af opgaven vedrørende kollektiv transport. Derudover skal lovgrundlaget udstikke rammerne for regionernes ansvar for at varetage fx transportformer, takster, planlægning og koordinering, deltagelse i samarbejdsfora og selskaber.

Det vil skulle beskrives forholdsvis udførligt, hvilke opgaver regionerne skal løse, da regioner som udgangspunkt kun må varetage lovbundne opgaver, idet regionerne ikke har skatteudskrivningsret og ikke er omfattet af kommunalfuldmagtsreglerne. Dog vil de konkrete opgaver kunne beskrives mere overordnet, således at der vil være frihed til opgaveløsningen, ligesom det er beskrevet for trafikselskabernes opgaver under model 1.

De økonomiske rammer vil følge reglerne for regioner generelt, dvs. at der skal budgetteres med balance, og at et underskud i et år skal udlignes senest efter 2 år. Som beskrevet i model 1 er det en svaghed, når etårige bevillinger til trafikselskaberne kan indebære stop-and-go-situationer i transporttilbuddene. Dette kan imødegås i model 3 (som i model 1) ved at løsne de økonomiske rammevilkår i lovgivningen, fx således at budgettet skal balancere over en fireårig periode imod den nuværende 1-årige periode.

Endvidere vil en lempelse af lånemuligheder for regioner i relation til investeringer i den kollektive transport gøre det nemmere for regionerne at prioritere investeringer i den kollektive transport, hvor gevinsterne for borgerne ligger ude i fremtiden.

Regionernes bloktilskud til regional udvikling er delvist er baseret på antal kilometer privatbane i drift. Hvis en region lukker en privatbane til fordel for en busløsning, så vil bloktilskuddet til regionen blive nedjusteret. Yderligere er det et vilkår for at modtage det statslige årlige investeringstilskud, at hvis en privatbane lukkes, så skal de seneste fem års investeringstilskud tilbagebetales. Disse to rammevilkår indebærer, at der er incitament til at fastholde dyre privatbanetilbud i stedet for at erstatte dem med billigere busser med høj drift. Modellen indebærer, at der sker en lempelse af disse to rammevilkår.

De regionale trafikselskaber eller regionale trafikforvaltninger vil på kommunernes vegne varetage befordringsopgaver, som kommunerne er forpligtet til at varetage efter anden lovgivning, fx skolebuskørsel. Kommunerne vil skulle betale regionen for at varetage disse kørselsopgaver. Dermed vil de kommunale visiterede løsninger kunne planlægges i sammenhæng med den åbne flextrafik, som regionen bliver ansvarlig for. I forlængelse heraf bemærkes det, at den visiterede regionale persontransport også vil være en del heraf, hvilket den ikke nødvendigvis er i dag.

De regionale trafikselskaber eller regionale trafikforvaltninger vil skulle samarbejde med naboregionen om tværgående ruter over regionsgrænsen. Ligeledes vil regionerne skulle samarbejde om individuel handicapkørsel, således at en bruger af denne vil kunne bruge ordningen i hele landet. Yderligere vil regionerne skulle udarbejde langsigtede trafikplaner, der tager

udgangspunkt i den statslige trafikplan for jernbanetrafikken, således at plangrundlaget bliver det instrument, der sikrer et strategisk hovednet.

Udvalget har overvejet, om der i den regulatoriske ramme vil skulle fastsættes regler om, at regionernes valgfrihed, om hvorvidt de vil løse kollektiv transportopgaven i regi af en forvaltningsenhed eller i et regionalt trafikselskab, skal begrænses i forhold til, at der skal være samme struktur i hele landet. Udvalget finder, at en model, hvor regionerne har valgt forskellige løsninger vil kunne fungere, men at en ensartet struktur i hele landet samlet set vil være at foretrække.

Den regulatoriske ramme vil muliggøre, at private selskaber får mulighed for at tilkøbe nye ruter eller ekstra afgange af regionen med henblik på at kunne tilbyde deres medarbejdere og samarbejdspartnere en bedre mulighed for at komme til og fra selskabet med kollektiv transport, ligesom det er tilfældet i dag (og som det er beskrevet i model 1).

10.3 Udfordringer ved model 3

Udvidelse af regionernes ansvar i den kollektive transport i model 3 er i modstrid med Sundhedsstrukturkommissionens anbefalinger om, at regionerne skal fokusere på sundhedsområdet. I aftalen om en sundhedsreform fremgår det, at *"aftalepartierne er enige om, at der skal ske en tilpasning af regionernes øvrige opgaver med henblik på at anvende ressourcerne mest hensigtsmæssigt og effektivt. Det betyder, at regionerne fremadrettet skal varetage en smallere opgaveportefølje end hidtil.* Endvidere fremgår det: *"Den fremtidige varetagelse af ansvaret for regionernes opgaver vedr. den kollektive trafik afventer anbefalingerne fra Ekspertudvalget, og er således ikke en del af denne aftale."*

Udvalget noterer sig, at regionerne fremover ikke længere skal arbejde med regionale udviklingsplaner, og det indebærer, at der i regionernes opgaveportefølje fremover ikke findes opgaver, der har sammenhæng og synergi med kollektiv transport.

Det vil være en ulempe, at regionerne fremadrettet vil få ansvaret for to store, meget forskellige opgaveområder – sundhed og kollektiv transport – hvilket stiller krav til kompetencerne og arbejdsbyrden i regionsrådene. Sundhedsområdet vil endvidere være langt det største område, og der vil en være risiko for, at kollektiv transportområdet ikke vil have det nødvendige fokus.

Model 3 understøtter, jf. ovenfor, regionernes mulighed for at arbejde mere systematisk med at udvikle den ikke-statslige del af strategiske hovednet, herunder både at de højfrekvente busruter eller lokalbaner planlægges op imod det statslige jernbanenet. Modellen indebærer dog fortsat den ulempe, at ansvaret for hele det strategiske hovednet ikke er samlet i en myndighed, men at der er et delt ansvar mellem regionerne og staten og på tværs af regionerne.

Med model 3 fastholdes en begrænset lokalpolitisk forankring, idet området styres af de i forvejen siddende regionsråd. Beslutninger om lokal kollektiv transport flyttes dog væk fra kommunerne, og beslutningerne træffes derfor længere fra borgerne. Det vil også medføre, at der ikke i samme grad er et lokalkendskab til at understøtte beslutningerne. Endelig vil det medføre, at sammenhængen til fysisk planlægning, herunder byudvikling mv. svækkes. Dette kan særligt være et problem i hovedstadsområdet, hvor der er mange små kommuner, som regionen skal forholde sig til, og det kan tale for, at den nye, store Region Østdanmark vælger at etablere et regionalt trafikselskab med et fokus på hovedstadsområdet.

Hvis en region vælger at løse kollektiv transport i forvaltningen vil det være regionsgrænserne, der gælder, og afgrænsningen vil dermed ikke være baseret på trafikale kriterier. Hvis regionen vælger at løse opgaven gennem selskabsdannelse vil det være op til regionen, om den vil oprette et eller flere trafikselskaber inden for regionens grænser. Flere selskaber vil give bedre mulighed for at anlægge et trafikalt perspektiv på afgrænsningen, *jf. kapitel 12*. Samtidig vil det dog øge antallet af aktører og grænseflader og dermed styringsopgaven i regionen.

Udvalget har i kapitel 4 peget på, at det er en svaghed i den nuværende organisering, at regionerne kun i begrænset omfang kan prioritere økonomisk på tværs af serviceområderne, som kommunerne kan i dag. Denne svaghed vil blive forøget med model 3, idet den lokale, kommunale kollektive transport vil blive omfattet af dette rammevilkår.

10.4 Modellen vurderet op mod vurderingskriterierne

Model 3 vurderes i tabel 10.1 op mod hvert kriterie, jf. kap. 6. Vurderingerne er opsamlende på ovenstående om placering af opgaver, og udfordringerne. Farveangivelsen under "score" af modellen viser, i hvilket omfang modellen lever op til vurderingskriterierne, hvor grøn er bedst, rød dårligst og gul midt i mellem. En rød score indebærer dermed, at udvalget finder, at der for det givne kriterium er tale om et særligt opmærksomhedspunkt ved modellen. Score af den enkelte model skal ses i forhold til de tre øvrige modeller.

Tabel 10.1. Vurdering af model 3 op mod kriterierne

Kriterie	***Vurdering af modellen***	***Score***
1. Kunden i centrum *Sikrer at kunden oplever et sammenhængende og inddragende transportsystem, der skaber værdi for kunden, og hvor der tilbydes tilgængelige, relevante informationer, billetprodukter og kundeservice.*	Regionen har entydigt ansvaret for det samlede lokale kollektive transportsystem, som kan sikre kundens samlede rejse. *(Score: grøn)*	
2. Et strategisk hovednet *Giver gode rammer for en langsigtet planlægning, udvikling og drift af det strategiske hovednet i og mellem byer og landsdele, tilkoblet lokale kollektive transportløsninger, herunder de nye, fleksible transportløsninger.*	Opgaven samles i hver region hos én myndighed. Koblingen mellem det strategiske hovednet, de lokale busruter og de nye, fleksible løsninger understøttes også ved, at der kun er én myndighed. Der vil ikke været et entydigt ansvar for det strategiske hovednet, der vil være delt mellem regionerne og staten og på tværs af regionerne, og skal der sikres kobling af hovednettet på tværs. Der vil skulle sikres en kobling til den fysiske planlægning i kommunerne. *(Score: gul)*	
3. Nye, fleksible transportløsninger *Understøtter udvikling af og sammenhæng mellem nye, fleksible transportløsninger især i landdistrikter og mindre byer, der både er*	Der er mindre viden om lokale forhold og behov hos regionerne end i de modeller, hvor kommunerne fortsat har en direkte rolle. Dette vil kunne have den effekt, at udbredelsen af de	

koblet til den lokale kollektive transport og det strategiske hovednet.	fleksible transportløsninger i mindre grad baseres på lokal viden. Der kan dog være stordriftsfordele forbundet med at løsningerne udvikles og udbydes samlet i regionerne. *(Score: gul)*	
4. Særligt for store byer og hovedstadsområdet *Understøtter et effektivt, sammenhængende kollektivt transportsystem på tværs af aktørerne i de store byer og i hovedstadsområdet.*	Et regionalt trafikselskab eller en regional forvaltning vil have det samlede ansvar i hovedstadsområdet i et samarbejde med DSB og Metroselskabet. En regional forvaltning vil være direkte politisk styret, hvilket vil stå i modsætning til de to andre selvstændige selskaber. *(Score: gul)*	
5. Et lokalpolitisk forankret ansvar *Sikrer sammenhæng mellem det demokratiske beslutningsansvar og viden om lokalt mobilitetsbehov.*	Regionsrådene er mere distanceret fra lokalsamfundene i en stor geografi, og har dermed en begrænset lokalpolitisk forankring. Eneansvaret for den lokale kollektive transport ligger hos regioner med to meget forskelligartede opgaveområder med risiko for, at det store sundhedsområde vil tage fokus fra den kollektive transport. *(Score: rød)*	
6. Økonomisk effektivitet *Skaber incitament til bedst mulig mobilitet inden for den givne økonomiske ramme gennem effektiv planlægning og drift, prioritering og ansvarlig forvaltning.*	Da regionen har det samlede ansvar, er der også en række iboende incitamenter for en økonomisk effektivitet. Der vil være incitament til løbende krav om øget bloktilskud. Regionerne kan endvidere ikke investere langsigtet med et-årige bloktilskud, og regionen kan ikke prioritere på tværs af serviceområder. *(Score: gul)*	

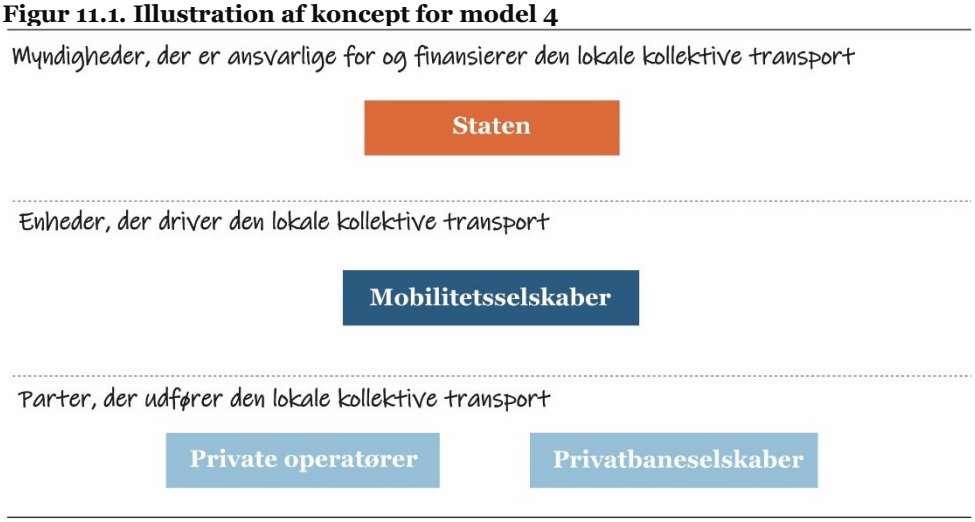
Kapitel 11. Model 4. Mobilitetsselskaber

Model 4 indebærer, at der oprettes et antal nye mobilitetsselskaber, som erstatter de nuværende trafikselskaber. Både finansieringen af mobilitetsselskabernes opgaveløsning og deres beslutningskompetence vil være fundamentalt anderledes end for de nuværende trafikselskaber.

Idéen bag modellen er at samle beslutninger, finansiering og planlægning af al den lokale kollektive transport i én ny organisation, der ikke har andre opgaver. Mobilitetsselskaberne skal drives af en professionel bestyrelse. Formålet er at sikre størst mulig fokus på innovation og udvikling af den lokale kollektive transport. Samtidig vil selskaberne have ansvaret for at tænke på tværs af transportløsninger, så der skabes den bedst mulige mobilitet til kunderne. Det kan blandt andet ske gennem inddragelse af innovative kræfter blandt private aktører. Mobilitetsselskaberne kan indrettes og afgrænses alene ud fra trafikale hensyn. Dermed får de mulighed for at have fuldt fokus på at sikre et passende sammensat mobilitetstilbud i de forskellige geografier inden for det enkelte selskab.

Modellen indebærer samtidig, at kommuner og regioner ikke længere vil være ansvarlige for at prioritere og finansiere den kollektive transport, og skal afgive kompetencen. Der er således kun ét ansvarligt niveau for den lokale, kommunale og regionale, kollektive transport; Mobilitetsselskaberne.

Figur 11.1. Illustration af koncept for model 4



Mobilitetsselskaberne vil være en nyskabelse i strukturen for Danmarks offentlige forvaltning. Konstruktionen indebærer, at selskaberne vil skulle finansieres gennem et tilskud direkte fra staten. Mobilitetsselskaberne vil således være en form for selvstændig offentlig virksomhed med egen bestyrelse og økonomi.

Mobilitetsselskaberne vil skulle løse deres opgaver i henhold til den lov, som de oprettes i henhold til samt løbende aftaler med staten, hvor der på den ene side fastlægges et overordnet serviceniveau, som mobilitetsselskaberne skal levere, og på den anden side fastlægges et niveau for de årlige statslige tilskud.

11.1 Placering af ansvar og opgaver – mobilitetsselskaberne får det samlede ansvar for den lokale kollektive transport

Mobilitetsselskaberne overtager samtlige opgaver fra de nuværende trafikselskaber, og de overtager ansvaret fra kommuner og regioner for at bestemme det konkrete serviceniveau for al lokal og regional kollektiv transport, herunder for individuel handicapkørsel. Det samlede ansvar for den lokale kollektive transport vil foruden prioritering og finansiering skulle omfatte alle aspekter af transporten, herunder planlægning, udbud, takster, billetprodukter, kundekontakt osv.

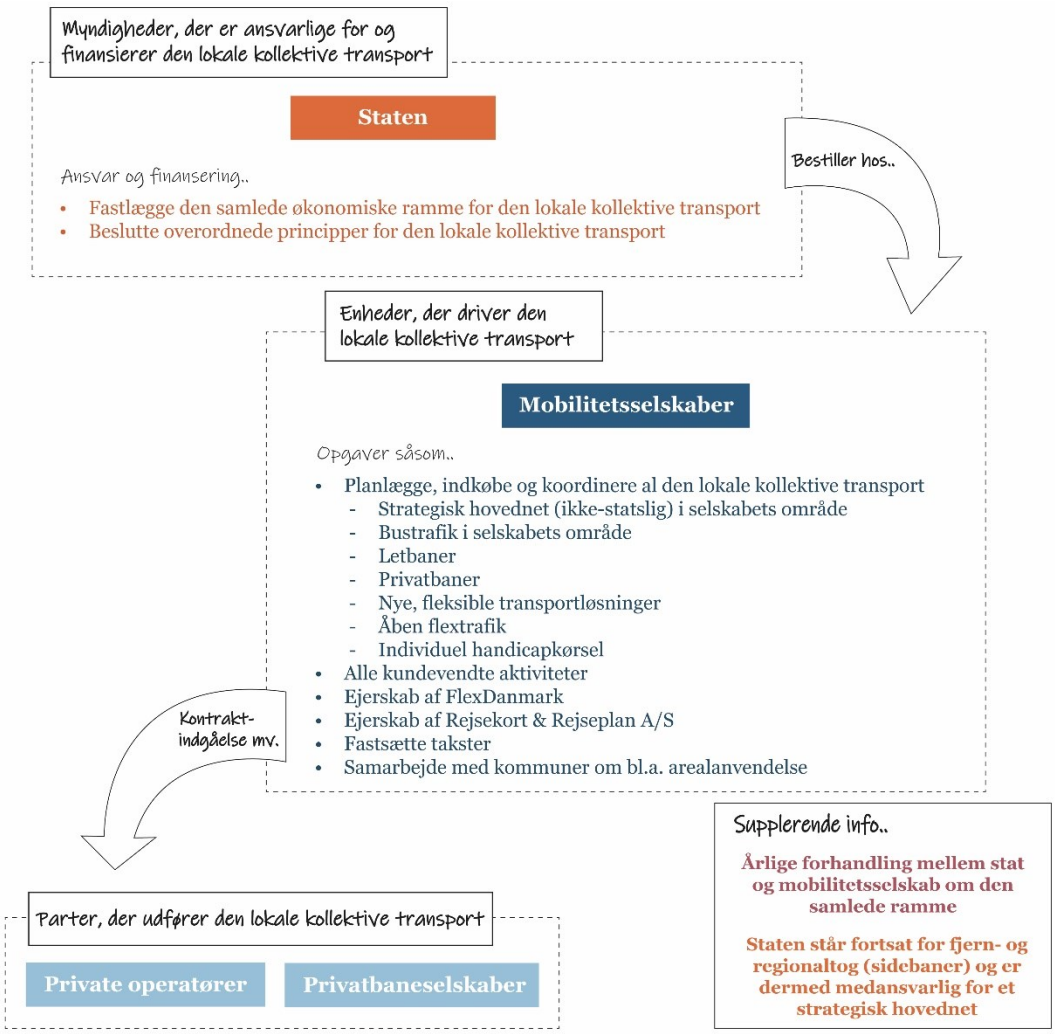
Mobilitetsselskaberne vil skulle forhandle med staten om et årligt tilskud. I den forbindelse vil også skulle fastlægges et serviceniveau, som skal leveres som modydelse for tilskuddet.

Hvor mange ressourcer, der samlet set skal ydes i skattefinansieret tilskud til lokal kollektiv transport fastlægges dermed som led i drøftelser mellem staten og mobilitetsselskaberne om tilskuddet, men mobilitetsselskaberne får – inden for de rammer – den fulde kompetence til at træffe beslutning om udmøntning/prioritering inden for selskabets område. Det er som udgangspunkt mobilitetsselskaberne, der modtager passagerindtægterne, idet dette vurderes at give incitament til at udbyde et attraktivt tilbud.

Der vil endvidere være behov for at etablere en faglig kompetence hos staten, således at staten kan agere som sparrings-, forhandlings- og samarbejdspartner til mobilitetsselskaberne. Dette er særligt relevant i relation til de årlige forhandlinger om budgetter og i relation til udarbejdelse af retningslinjer, overordnede principper eller lignende, som mobilitetsselskaberne skal agere inden for som modydelse for udbetaling af deres tilskud.

Mobilitetsselskaberne vil afhængigt af deres størrelse og geografiske afgrænsning principielt kunne overtage opgaver fra staten, fx trafikkøberansvaret for flere af sidebanerne, jf. nedenfor.

Figur 11.2. Illustration af kompetencefordelingen i model 4



Modellen giver mobilitetsselskaberne mulighed for at have fuldt fokus på at sikre et passende mobilitetstilbud i de forskellige geografier inden for det enkelte selskab samtidig med, at der skabes incitament til, at den sammenhængende rejse løses omkostningseffektivt.

Med model 4 skabes således mulighed for at sammentænke de forskellige transportformer på tværs, herunder foretage prioriteringer mellem disse, fx erstatte banedrift med busdrift. Samtidig har selskabet ansvaret for den samlede "transport-kæde" – fra de små lokale/fleksible løsninger til de kapacitetstunge baner – og dermed mulighed for at se og optimere på tværs. Med de retningslinjer og overordnede principper, som mobilitetsselskaberne skal agere inden for som modydelse for det statslige tilskud, indebærer modellen dermed, at der kan skabes incitament til at levere bedst mulig mobilitet til kunderne, herunder at gøre den kollektive transport så attraktiv som mulig at anvende, på en økonomisk effektiv måde.

Samling af alle lokale kollektive transportopgaver i mobilitetsselskaberne vil – i lighed med model 3, hvor opgaverne samles under regionerne – give bedre mulighed for at arbejde efter et helhedsorienteret billede ud fra en sammenhængende mobilitetsplan med udgangspunkt i

kunden – som en borger i et geografisk område, der skal på arbejde, i skole eller til fritidsaktiviteter mv. En sådan mobilitetsplan vil skulle udvikles i tæt samarbejde med kommunerne, ikke alene qua deres rolle som plan- og vejmyndighed men også qua deres rolle som ansvarlig for skoleområdet, socialområdet mv. Der vil skulle opstilles rammer for et formaliseret samarbejde med kommunerne med henblik på at håndtere den gensidige afhængighed mellem den fysiske planlægning i kommunerne og kollektiv transport.

Modellen har også den lighed med model 3, at det samlede ansvar samtidig understøtter mobilitetsselskabernes mulighed for at arbejde mere systematisk med at udvikle det strategiske hovednet, herunder både at de højfrekvente busruter eller lokalbaner planlægges op imod det statslige jernbanenet, og at selskaberne – i og med at de samtidig får ansvaret for de fleksible transportløsninger – sikrer, at kunderne kan komme helt hjem eller frem til deres destination.

Som nævnt oven for giver modellen også muligheder for, at staten kan overdrage ansvaret for driften på endnu flere af statens sidebaner til mobilitetsselskaberne. Dette vil indebære, at sidebanerne i endnu højere grad kan sammentænkes med både privatbaner og busruter. Da mobilitetsselskaberne ikke er bundet op på afgrænsningen af andre myndighedsniveauer, vil selskaberne geografisk og størrelsesmæssigt kunne indrettes med henblik herpå. Ved en eventuel overdragelse af sidebanerne vil det skulle sikres, at der er økonomisk incitament til at lukke sidebaner, såfremt det vil være den bedste løsning i stedet at indsætte busbetjening.

Der vil skulle tages stilling til det konkrete antal mobilitetsselskaber (se kap. 12). Der vil endvidere skulle tages stilling til sammensætning af deres bestyrelser, der som udgangspunkt forudsættes at være professionelle, *jf. nedenfor*.

Særligt om letbaner
Foruden beslutnings- og finansieringsansvaret for letbanetrafikken så overtager mobilitetsselskaberne ejerskabet af de tre letbaner fra henholdsvis de regioner og kommuner, der i dag ejer letbaneselskaberne. Derudover vil den bevilling, som kommunerne og regionerne har fået til at varetage denne opgave, blive overført til mobilitetsselskaberne. Der kan argumenteres for, at det er mest hensigtsmæssigt, at anlægsgælden bliver i kommunerne og regionerne, da det er de pågældende kommuner og regioner, der har truffet beslutning om anlæggelsen.

Særligt om hovedstadsområdet og de tre store byer
Udvalget har overvejet om model 4 med fordel kan omfatte en særlig ordning for de tre store byer, hvor de store kommuner får mulighed for at tage ansvaret for den lokale trafik (bybusser mv.) og en særlig struktur for hovedstadsområdet, idet den kollektive transport udgør en større del af persontransporten i disse områder.

En særlig ordning kan for de tre store byer (Aalborg, Aarhus og Odense) indebære, at de pågældende kommuner bevarer beslutnings- og finansieringsansvaret for den lokale kollektive transport, og at de fortsat får tilskud til opgavevaretagelsen via bloktilskuddet.

Fordelen ved at give de tre store byer ansvar for den lokale transport vil i lighed med model 3 være, at de i højere grad kan tænke et bybusnet sammen med den lokale byplanlægning, herunder særligt ved byfortætning. Den kollektive transport er således et nødvendigt element i byplanlægningen i tætbeboede områder. I forlængelse heraf vil det være en fordel, at kommu-

nen får mulighed for at imødegå trængselsproblemer ved fx at lukke visse veje for private biler og satse på bybusser. Udvalget peger dog på, at en særlig ordning for de tre store byer vil kunne håndteres i mobilitetsselskaberne, hvor der kan oprettes en underafdeling, der særskilt arbejder med bytrafik i den eller de store by/byer.

Særligt for hovedstadsområdet gælder, at den kollektive transport har en større rolle i persontransporten og en central rolle for fremkommeligheden i byen; ligesom den kollektive transport i hovedstadsområdet er både tættere og har flere aktører end i andre områder af landet.

Antallet af kommuner i hovedstadsområdet indebærer dog, at ovenstående løsning for de tre store byer ikke er relevant for kommunerne i hovedstadsområdet.

En særskilt struktur for hovedstadsområdet kunne i model 4 i stedet være, at der etableres en underafdeling i mobilitetsselskabet, der har som særlig opgave at administrere hovedstadsområdet og sørge for at oprette samarbejdsfora med de andre trafikaktører i dette område. Der ændres hermed ikke på grundstrukturen i modellen, men det anerkendes, at der er brug for et mere tæt samarbejde med de andre trafikvirksomheder i hovedstadsområdet (DSB og Metroselskabet) med det formå at sikre sammenhæng i trafikudbuddet – for kunderne og ud fra en driftsøkonomisk synsvinkel.

11.2 Regulatoriske rammer

Modellen indebærer, at lov om trafikselskaber vil skulle ophæves, og at der vil skulle udarbejdes et lovgrundlag for de nye mobilitetsselskaber. Det vil skulle fremgå af lovgrundlaget, at mobilitetsselskaberne har det samlede ansvar for den lokale kollektive transport, uanset transportform, inden for selskabets geografiske område.

Lovgrundlaget vil skulle fastslå, at mobilitetsselskabet selv bestemmer, hvilke transportformer, der skal tilbydes i forskellige geografier inden for det område, som selskabet dækker, herunder nye, fleksible transportløsninger.

Det kan overvejes om mobilitetsselskaberne også skal have beføjelser i forhold anlægsprojekter til gavn for den lokale og regionale kollektive transport, fx anlæg af BRT-strækninger og/eller andre faciliteter, der understøtter den kollektive transport, fx knudepunkter, stoppesteder mv. I givet fald skal vejmyndigheden (kommune eller stat) inddrages i planlægningen og i de efterfølgende processer. I den forbindelse vil der skulle tages stilling til, om mobilitetsselskaberne skal have del i finansieringsansvaret for anlæg, hvilket i forhold til konkrete anlæg vil kunne indgå i økonomiforhandlingerne med staten om selskabernes statslige tilskud.

Mobilitetsselskaberne vil være statslig finansierede via et statsligt tilskud, hvorved den helt overordnede prioritering (jf. ovenfor) bliver centraliseret.

Lovgrundlaget vil i den forbindelse skulle indeholde bestemmelser om nye samarbejdsfora med kommuner med henblik på at skabe incitamenter til at samarbejde om udnyttelse af vejarealer, byrum mv., og med henblik på at sikre at den kollektive transport understøtter og fungerer i samspil med den fysiske planlægning, herunder byudvikling, placering af offentlige servicetilbud (sundhedstilbud, skoler mv.) og andre centrale knudepunkter, som kommuner og regioner har ansvaret for.

Mobilitetsselskaberne vil blive forpligtet til at have fokus på det strategiske hovednet.

Prioriteringen af den lokale, kommunale og regionale transport vil som anført ovenfor skulle ske inden for de økonomiske rammer, som mobilitetsselskabet aftaler sig frem til med staten. Eftersom der er tale om nye selvstændige offentlige virksomheder vil der i den forbindelse skulle træffes beslutning om, hvilke regnskabsregler og mulighed for låneadgang mv., som mobilitetsselskaberne skal være underlagt. Da selskaberne er selvstændige selskaber vil lovgrundlaget for selskaberne kunne udformes mindre stramt end i de tre øvrige organiseringsmodeller, idet kommuner og regioner ikke er med.

Eftersom mobilitetsselskaberne er direkte statsligt finansierede, vil der i lovgrundlaget skulle være bestemmelser om statsligt tilsyn med henblik på at kunne sikre, at bevillingerne er brugt i overensstemmelse med mobilitetsselskabernes formål og god forvaltningskik. Her vil mobilitetsselskaberne afvige fra de eksisterende myndigheder – de vil ikke være en del af det kommunale eller regionale styringsregime, og de vil ikke være en del af den statslige forvaltning.

Udvalget vurderer, at der vil være stordriftsfordele ved gennem lovgivningen at forpligte kommuner og regioner til at købe kørselsopgaver hos mobilitetsselskaber, som kommuner og regionerne skal varetage efter anden lovgivning, det vil sige visiteret kørsel i henhold til fx sundhedsloven og serviceloven og skolebuskørsel.

På samme måde vil den regulatoriske ramme for mobilitetsselskaberne kunne muliggøre, at private selskaber får mulighed for at tilkøbe nye ruter eller ekstra afgange med henblik på at kunne tilbyde deres medarbejdere og samarbejdspartnere en bedre mulighed for at komme til og fra selskabet med kollektiv transport.

Særligt om bestyrelsessammensætningen
Et særligt spørgsmål knytter sig til sammensætningen af mobilitetsselskabernes bestyrelser, og hvilke kompetencer bestyrelsesmedlemmer i mobilitetsselskaberne skal besidde.

Bestyrelsen for et mobilitetsselskab vil have den fulde kompetence til at træffe beslutning om prioritering af den kollektive transport inden for selskabets grænser og inden for den økonomiske ramme, som staten har givet selskabet. Det vil derfor i en sådan model være vigtigt, at bestyrelsesmedlemmerne repræsenterer kompetencer inden for følgende områder: økonomistyring, planlægning, tilrettelæggelse af kollektiv transport, håndtering af forskellige kundetyper, kommerciel udvikling og innovation mv. Det taler umiddelbart for en professionel bestyrelse. Bestyrelsesmedlemmerne vil blive udpeget af staten.

For at opnå en vis lokalpolitisk forankring, kan en mulighed dog være, at der foruden professionelle medlemmer udpeges politikere til bestyrelserne, uagtet at hverken kommuner eller regioner har opgaver eller finansieringsansvar på kollektiv transportområdet i modellen. En mulighed kunne være, at der etableres et kommunalt kontaktråd for hvert mobilitetsselskab, og at dette råd udpeger et antal bestyrelsesmedlemmer.

En mulighed kunne også være, at fx borgmesteren fra den største kommune får en fast plads i mobilitetsselskabets bestyrelse, ud fra en betragtning om at kollektiv transport spiller en stor rolle i de store byer, og at kommunen derfor skal have mulighed for at øve indflydelse i mobilitetsselskabets bestyrelse.

11.3 Udfordringer ved model 4

Eftersom det er staten, der ved de årlige finanslovsforhandlinger, fastlægger budgetrammen, er det staten og i sidste ende reelt Folketinget, der er ansvarlige for mobilitetsselskabernes økonomiske ramme.

Det vil betyde, at den overordnede prioritering af serviceniveauet i den kollektive transport (svarende til størrelsen af servicerammen) i hvert mobilitetsselskab entydigt ligger hos staten frem for hos en lokalt forankret myndighed. Beslutningen om udmøntningen af rammen i form af det valgte mobilitetsmix ligger herefter hos mobilitetsselskabet.

Kommuner og regioners driftstilskud til den kollektive transport udgør i dag godt 6 mia. kr., som staten vil skulle overføre til mobilitetsselskaberne. Dertil kommer de midler, der vil skulle overgå, hvis fx nogle af de statslige sidebaner overgår til mobilitetsselskaberne.

Det kan blive vanskeligt i praksis at finde grænsen for, hvor detaljerede og normerende de årlige aftaler med mobilitetsselskaberne skal være. Det kan endvidere blive vanskeligt at undgå, at der løbende kommer hændelser i den kollektive transport, hvor der kan opstå uenighed mellem staten og mobilitetsselskabet, om hvorvidt den konkrete opgaveudførelse kunne være håndteret bedre inden for den aftalte økonomiske ramme. På sigt kan der således komme et pres for flere tværgående, statslige krav til mobilitetsselskabernes opgaveløsning, der kan gøre det svært at indrette den kollektive transport efter de lokale og geografiske forhold.

Den lokalpolitiske forankring af prioriteringerne, som er en fordel ved den nuværende organisering, vil som udgangspunkt ikke længere være til stede, om end der delvist kan rådes bod på dette gennem sammensætningen af bestyrelserne og nedsættelse af kommunale kontaktråd. Mobilitetsselskaberne (og staten) vil endvidere blive mødt af mange ønsker fra kommuner og regioner om at prioritere kollektiv transport i bestemte geografier, som det kan være vanskeligt at have konkret faglig viden om.

Model 4 understøtter mobilitetsselskabernes mulighed for at arbejde mere systematisk med at udvikle det strategiske hovednet, herunder både at de højfrekvente busruter eller lokalbaner planlægges op imod det statslige jernbanenet. Modellen indebærer dog fortsat den ulempe, at ansvaret for hele det strategiske hovednet ikke er samlet i en myndighed, men at der er et delt ansvar mellem mobilitetsselskaberne og staten og på tværs af mobilitetsselskaberne.

11.4 Modellen vurderet op mod vurderingskriterierne

Model 4 vurderes i tabel 11.1 op mod hvert kriterie, jf. kap. 6. Vurderingerne er i høj grad opsamlende på ovenstående om placering af opgaver, og udfordringerne. Farveangivelsen under "score" af modellen viser, i hvilket omfang modellen lever op til vurderingskriterierne, hvor grøn er bedst, rød dårligst og gul midt i mellem. En rød score indebærer dermed, at udvalget finder, at der for det givne kriterium er tale om et særligt opmærksomhedspunkt ved modellen. Score af den enkelte model skal ses i forhold til de tre øvrige modeller.

Tabel 11.1. Vurdering af model 4 op mod kriterierne

Kriterie	*Vurdering af modellen*	*Score*
1. Kunden i centrum *Sikrer at kunden oplever et sammenhængende og inddragende transportsystem, der skaber værdi for kunden, og hvor der tilbydes tilgængelige, relevante informationer, billetprodukter og kundeservice.*	Hvert mobilitetsselskab har entydigt ansvaret for det samlede kollektive transportsystem, hvilket kan sikre fokus på kundens samlede rejse. *(Score: grøn)*	
2. Et strategisk hovednet *Giver gode rammer for en langsigtet planlægning, udvikling og drift af det strategiske hovednet i og mellem byer og landsdele, tilkoblet lokale kollektive transportløsninger, herunder de nye, fleksible transportløsninger.*	Opgaven samles i hvert mobilitetsselskab hos én enhed. Koblingen mellem det strategiske hovednet, de lokale busruter og de nye, fleksible løsninger understøttes også ved, at der kun er én enhed. Dog vil det strategiske hovednet, fortsat være delt mellem mobilitetsselskaberne og staten samt på tværs af mobilitetsselskaberne. Der vil skulle sikres en kobling til den fysiske planlægning i kommunerne. *(Score: gul)*	
3. Nye, fleksible transportløsninger *Understøtter udvikling af og sammenhæng mellem nye, fleksible transportløsninger især i landdistrikter og mindre byer, der både er koblet til den lokale kollektive transport og det strategiske hovednet.*	Koblingen mellem det strategiske hovednet, lokale busser og de nye, fleksible løsninger er understøttet med én myndighed. Dog kan selskabet være mere fjernt fra lokalsamfundene i forbindelse med udvikling og tilpasning af de fleksible løsninger, da kommunerne ikke har en rolle. Der kan dog være stordriftsfordele forbundet med, at løsningerne udvikles og udbydes samlet i mobilitetsselskaberne. *(Score: gul)*	
4. Særligt for store byer og hovedstadsområdet *Understøtter et effektivt, sammenhængende kollektivt transportsystem på tværs af aktørerne i de store byer og i hovedstadsområdet.*	Der vil komme til at sidde én aktør, af en vis volumen, som vil have det samlede ansvar for den lokale kollektive transport i hovedstadsområdet i samarbejde med og på lige vilkår som DSB og Metroselskabet. Mulighed for at afgrænse selskaberne efter de trafikale hensyn. For at understøtte det kollektive transportsystem i de store byer kan det overvejes, at borgmesteren fra den største kommune kan få en plads i mobilitetsselskabets bestyrelse. *(Score: grøn)*	

5. Et lokalpolitisk forankret ansvar *Sikrer sammenhæng mellem det demokratiske beslutningsansvar og viden om lokalt mobilitetsbehov.*	Der er ingen lokalpolitisk forankring i og med, at der ikke er nogen direkte politisk indflydelse udover en overordnet forankring via staten og dermed Folketinget. Der vil skulle sikres et samarbejde med de lokale myndigheder. *(Score: rød)*	
6. Økonomisk effektivitet *Skaber incitament til bedst mulig mobilitet inden for den givne økonomiske ramme gennem effektiv planlægning og drift, prioritering og ansvarlig forvaltning.*	Da mobilitetsselskabet har det samlede ansvar, er der også iboende incitamenter til at sikre økonomisk effektivitet og skarp prioritering inden for det statslige tilskud. Der kan dog samtidig være et incitament til løbende krav om øget tilskud. *(Score: grøn)*	

Kapitel 12. Tværgående temaer for de fire organiseringsmodeller

Der er en række temaer, som berører de fleste af de skitserede organiseringsmodeller beskrevet i kapitel 8-11. Det drejer sig om den geografiske afgrænsning af trafikselskaberne/mobilitetsselskaberne, håndtering af de nye, fleksible transportløsninger som blev præsenteret i udvalgets første delrapport (maj 2024), transaktionsomkostninger ved at ændre på organiseringen, opgaver der går på tværs af den kollektive transport som ejerskabet af Rejsekort & Rejseplan A/S og FlexDanmark og takstkompetencen samt hvordan Bornholm og ø-kommuner passer ind i organiseringen.

I det følgende redegøres for udvalgets overvejelser om disse tværgående temaer.

12.1 Størrelse og geografisk afgrænsning af trafikselskaber/mobilitetsselskaber

Det er i kapitel 4 nævnt som en udfordring ved den nuværende organisering, at trafikselskaberne i dag ikke i alle tilfælde er afgrænset logisk i forhold til trafikmønstre og trafikale hensyn. Selskaberne er oprettet af regionerne i henhold til lov om trafikselskaber, idet regionerne selv kunne bestemme antallet af trafikselskaber inden for regionens geografiske område. Dog blev Movia oprettet direkte ved lov, idet det fremgår af lov om trafikselskaber, at selskabet omfatter både Region Sjælland og Region Hovedstaden inklusive alle kommuner i de to regioner, bortset fra Bornholm. Region Sjælland og Region Hovedstaden sammenlægges med aftalen om en sundhedsreform til en samlet region; Region Østdanmark ultimo 2026.

En særskilt overvejelse i forhold til organiseringsmodellerne er, om trafikselskabernes/mobilitetsselskabernes grænser skal følge regionsgrænserne, eller om der i de enkelte modeller er mulighed for, at trafikselskabernes grænser i stedet i højere grad kan tage hensyn til rejsemønstrene. En afgrænsning i forhold til trafikale kriterier kan indebære en række fordele, fordi trafikselskabets fokus vil være mere entydigt.

Generelt gælder, at færre og geografisk større selskaber end i dag vil kunne fremme stordriftsfordelene og understøtte en nødvendig udvikling og tilpasning af løsningerne. Omvendt vil større selskaber indebære, at der kan blive stor afstand mellem trafikselskabet og kunderne og mellem selskabet og ejerne, der i dag er kommuner og regioner.

Flere og geografisk mindre selskaber vil kunne øge trafikselskabernes lokale tilknytning. Dertil vil det være muligt at afgrænse trafikselskabet geografisk mere direkte i forhold til trafikale kriterier, herunder rejsemønstre.

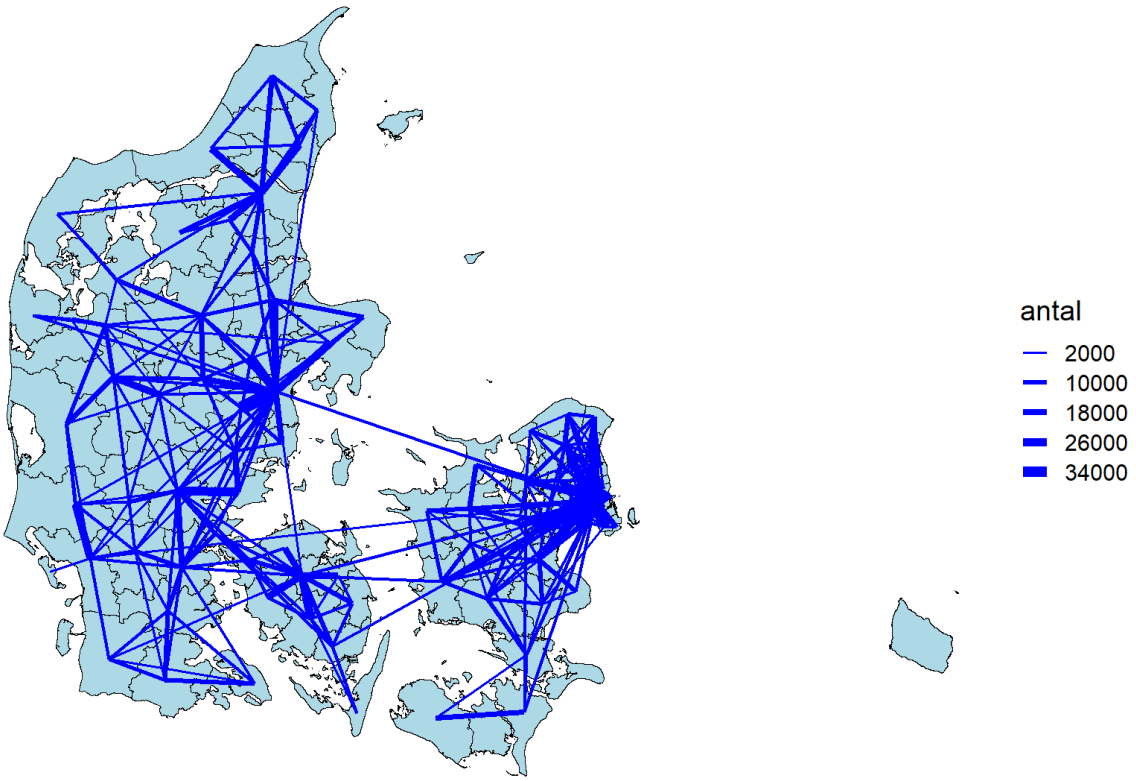
Danmarks storbyer er i dag fordelt i hvert sit trafikselskab; Hovedstaden i Movia, Aarhus i Midttrafik, Odense i Fynbus og Aalborg i Nordjyllands Trafikselskab. En fordel herved er, at trafik til de største byer kommer fra et stort opland, som kan sammentænkes med byernes udviklingsstrategier og som kan planlægges af det ene, relevante trafikselskab. For hovedstaden, Odense og Aalborg gælder, at de hver især er den klare hovedby og fungerer som center for trafikmønstrene i Movias, Fynbus' og NT's område. I Midtjylland og Sydtrafik er billedet mere opdelt.

Hvis man betragter de overordnede rejsemønstre i Danmark, så tegner der sig således et klart geografisk mønster, hvor rejserelationerne samler sig om visse større bykommuner, der fungerer som centre for et større opland.

Overordnet kan man opdele rejserelationerne i følgende hovedområder: København/Sjælland, Fyn, Sydjylland, Østjylland, Vestjylland og Nordjylland, *jf. figur 12.1*. Mellem disse landsdele er der få rejserelationer, og de, der findes, er typisk rettet mod store byer som København eller Aarhus. København har det største geografiske opland, med rejserelationer fra hele Sjælland samt til andre større byer som Aarhus og Odense. På Fyn samler rejserelationerne sig hovedsageligt om Odense, som desuden har forbindelse til Trekantsområdet. I Sydjylland er rejserelationerne mere spredte, men Esbjerg og Trekantsområdet fungerer som mindre centrale knudepunkter. Rejser internt i kommunerne fremgår ikke af de viste rejserelationer.

I Østjylland er Aarhus det primære omdrejningspunkt, idet byen har mange rejserelationer til de omkringliggende kommuner. Desuden har Viborg og Silkeborg også betydelige rejserelationer til deres respektive oplandskommuner. I Vestjylland er der få rejserelationer mellem kommunerne, men Herning fremstår som det mest markante centrum. Endelig er rejserelationerne i Nordjylland hovedsageligt rettet mod Aalborg, men Brønderslev spiller også en fremtrædende rolle i den regionale rejseaktivitet.

Figur 12.1. Rejserelationer på tværs af kommunegrænser, minimum 2.000 rejser



Anm.: Data viser rejsemønstre for personer over 6 år på en gennemsnitlig dag i årene 2017, 2018, 2019, 2022 og 2023. Kortet indeholder både hverdags- og weekendture og repræsenterer en samlet gennemsnitsbetragtning uden særskilt skelnen mellem transportmønstre i de forskellige perioder. Data inkluderer alle typer rejser, uanset formål, længde eller anvendt transportmiddel. Indeholder alle rejser, hvor der er minimum 2.000 rejser for begge retninger tilsammen. Linjerne udgår fra centrum af kommunen, hvorfor de ikke viser de faktiske rejsemønstre men illustrerer de rejser, der krydser kommunegrænsen.
Kilde: Transportvaneundersøgelse (TU).

Det er ikke i alle organiseringsmodellerne, at afgræsning i forhold til rejsemønstre er mulig, men der vil være mulighed for tilpasninger i de fleste (hovedstadsområdet behandles særskilt nedenfor).

I model 1, hvor organiseringen tager udgangspunkt i dagens situation, *jf. kapitel 8*, vil afgrænsningen af trafikselskaberne som udgangspunkt kunne fortsætte som den er i dag. Det kan dog overvejes, om der kan være fordele ved at opdele Midttrafik i to selskaber, der kan fokusere på hhv. den vestlige del af regionen, hvor der primært er pendling mod Herning og Holstebro og den østlige del af regionen, hvor trafikken i høj grad er koncentreret omkring Aarhus og den kollektive transport i Aarhus spiller en anden og større rolle.

Da regionerne i denne model fortsat er medejere af trafikselskaberne vil det være naturligt fortsat at tage et vist hensyn til, at en region ikke skal drive for mange forskellige trafikselskaber, eller at selskaberne grænser ikke krydser regionsgrænserne.

For model 2 vil der, som ved model 1, forsat være trafikselskaber, *jf. kapitel 9*. Men i og med, at regionerne ikke har opgaver i forhold til den kollektive transport vil regionernes afgrænsning ikke på samme måde være en faktor. I en situation med et snævert strategisk net reduceres stordriftsfordelene for trafikselskaberne. I denne model kunne det også overvejes at ændre på antallet og/eller afgrænsningen af trafikselskaberne, således at de i højere grad afspejler rejsemønstrene. Overvejelserne vil konkret kunne have samme afsæt som i model 1.

I model 3 er regionerne hovedaktøren i den kollektive transport, *jf. kapitel 10*. Strukturen vil derfor følge regionernes afgrænsning, og det vil således som udgangspunkt ikke være relevant at overveje større eller mindre selskaber i denne model.

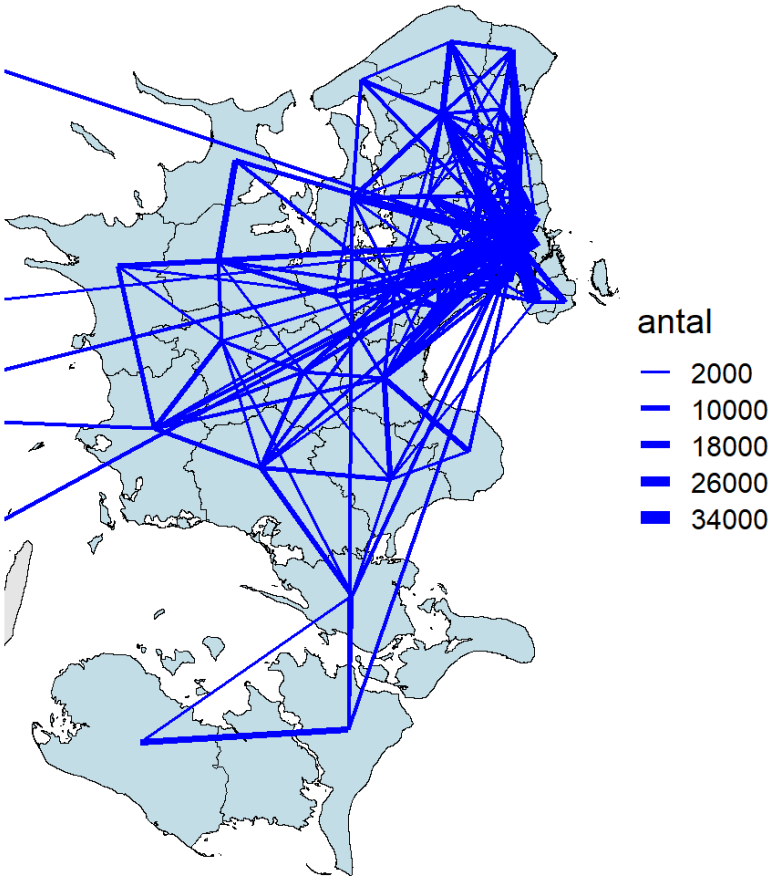
Da mobilitetsselskaberne i model 4, *jf. kapitel 11*, ikke er knyttet op på hverken kommuner eller regioner, kan beslutning om antal og afgrænsning af disse selskaber træffes uden hensyntagen til kommuners eller regioners geografiske grænser, som i model 1 og model 2. Udvalget vurderer i den forbindelse ikke, at det vil være hensigtsmæssigt med flere mobilitetsselskaber end det antal trafikselskaber, der er i dag. Da der i denne model er lagt op til, at staten kan vælge at overdrage yderligere dele af togtrafikken til mobilitetsselskaberne, vil det være naturligt, at der er relativt få og store mobilitetsselskaber. En mulighed i model 4 kunne være tre mobilitetsselskaber; ét selskab svarende til det nuværende Movia-område, ét selskab der dækker Sønderjylland og Fyn, samt ét selskab der dækker Midt- og Nordjylland.

Særligt om hovedstadsområdet

På Sjælland er hovedstadsområdet som nævnt den største rejserelation. Der er rejser mellem hele Sjælland og hovedstadsområdet, men der er flest mellem kommunerne inden for det nuværende Region Hovedstaden (rejser internt i kommunerne medregnes ikke), *jf. figur 12.2*. Fremskrivninger af befolkningsudvikling og indkomst viser en fortsat urbanisering, der forventeligt betyder flere ture i hovedstadsområdet og færre ture i Vestsjælland samt øerne syd for Sjælland (se udvalgets første delrapport, maj 2024). Dermed kan der opstå et behov for øget fokus på det samlede transportsystem i hovedstadsområdet, hvor en tættere integration mellem de forskellige transportløsninger styrkes.

De øvrige større byer på Sjælland tiltrækker primært rejser fra nærliggende kommuner og kun sjældent over længere afstande.

Figur 12.2. Rejserelationer for Sjælland på tværs af kommunegrænser, minimum 2.000 rejser



Anm.: Samme anmærkningstekst som ved figur 12.1.
Kilde: Transportvaneundersøgelse (TU).

Hovedstadsområdet er endvidere kendetegnet ved, at kommunerne er geografisk små. Samtidig er der mange lokale buslinjer, som kører gennem flere kommuner i hovedstadsområdet. Derfor er det særligt relevant at overveje den geografiske afgrænsning af de enheder, der håndterer den kollektive transport i hovedstadsområdet.

I model 1 vil udgangspunktet være, at den nuværende afgrænsning af Movia, som dækker hele Sjælland, Lolland og Falster fastholdes, *jf. kapitel 8*. Den fremtidige udvikling, hvor der forventes fortsat urbanisering kunne dog principielt give anledning til at ændre på afgrænsningen for at sikre et øget fokus på det sammenhængende kollektive transportsystem i selve hovedstadsområdet (inklusive Nordsjælland), herunder samspillet med de øvrige aktører, der opererer i området. Det vil samtidig kunne give et øget fokus på det øvrige Sjælland på de største rejserelationer her, som ofte er til nabokommunen, og hvor der i højere grad kan være behov for nye, fleksible løsninger. Et tilsvarende rejsemønster og fokus på fleksible løsninger vil også være gældende i flere kommuner i Nordsjælland.

Konkret ville der i så fald skulle være to trafikselskaber under den ny Region Øst, sådan som det i dag kendes fra Sydtrafik og Fynbus under Region Syddanmark.

Det er dog ikke entydigt, hvordan det geografiske snit mellem de to selskaber hensigtsmæssigt kan lægges, da der uanset hvad vil være bl.a. pendlerstrømme på tværs. Et yderligere tra-

fikselskab på Sjælland vil endvidere indebære nye grænsefladeproblematikker, herunder behov for større koordinering af busruter, indtægter og køreplaner, hvilket i sidste ende kan give øget kompleksitet over for kunderne.

I model 2 uden et regionalt myndighedsniveau vil det være en bunden opgave at finde en struktur for hovedstadsområdet, hvor det sikres, at det tværkommunale blik på busdriften fastholdes, *jf. kapitel 9*. Ses der på de trafikale rejserelationer, kan det også i denne model i den forbindelse overvejes at ændre på afgrænsningen af det kommunale trafikselskab sådan som beskrevet for model 1.

I og med, at model 3 som nævnt følger strukturen for regionernes afgrænsning, *jf. kapitel 10*, vil ansvaret for den lokale kollektive transport i hovedstadsområdet være hos Region Øst. En overvejelse for regionen kunne i den forbindelse være at oprette en særskilt regional forvaltning eller datter-trafikselskab med fokus på hovedstadsområdet som også beskrevet for model 1.

I model 4 er der som nævnt ingen bindinger i forhold til eksisterende forvaltninger, og de trafikale kriterier kan som for det øvrige land være retningsgivende for afgrænsning af mobilitetsselskabet/-selskaberne i hovedstadsområdet. Såfremt der arbejdes med store mobilitetsselskaber, kan der i lighed med model 3 overvejes en underafdeling i mobilitetsselskabet, der har som særlig opgave at administrere hovedstadsområdet for at sikre et fagligt fokus på den lokale kollektive transport som en del af det samlede transportsystem.

12.2 Nye, fleksible transportløsninger

Ekspertudvalget har i den første delrapport (maj 2024) fremlagt et katalog af nye, fleksible mobilitetsløsninger. Det er løsninger med perspektiver for den lokale kollektive transport især for landdistrikter og mindre byer, men også for det samlede transportsystem på tværs af geografier og ind og ud af de mellemstore og store byer.

Udvalget har i den første delrapport peget på:

- Fleksible behovsstyrede løsninger, fx bus på bestilling,
- lempeligere rammer for privat betalt kørsel,
- samkørsel som en del af den kollektive transport,
- systematisk fokus på udvikling af knudepunkter med opkobling til det strategiske hovednet,
- borgerdrevne løsninger, fx frivilligbusser,
- udbredelse af delecykler og deleløbehjul samt
- strategisk fokus på busfremkommelighed i mellemstore og store byer.

Privat betalt kørsel indgår ikke i udvalgets overvejelser om organiseringsmodellerne, da der netop er tale en privat løsning og løsningen dermed ikke en del af opgaveporteføljen i forhold til at drive offentlig servicetrafik. Privat betalt kørsel er således et redskab til at øge mobiliteten i særligt landdistrikterne (jf. første delrapport, maj 2024) uden for det offentlige transporttilbud.

De fleste af de nye transportløsninger er i deres natur nogle, der skal løses så lokalt som muligt. Det betyder, at det primært er kommunen, der vil skulle beslutte at prioritere og finansiere sådanne løsninger. Transportløsningerne skal både tænkes sammen med kommunernes

byudvikling, med den lokale rutebundne kollektive transport og med det strategiske hovednet, således at kunderne får et sammenhængende transporttilbud. Koblingen mellem de nye, fleksible transportløsninger og det øvrige kollektive transportsystem skal ske gennem et systematisk fokus på udvikling af knudepunkter.

I både model 1 og 2 vil fleksible behovsstyrede løsninger, fx bus på bestilling, samkørsel som en del af den kollektive transport, borgerdrevne løsninger og udbredelse af delecykler/deleløbehjul kunne varetages i regi af trafikselskabet, mens finansieringsansvaret og dermed beslutningen om at etablere de forskellige løsninger er hos kommunerne.

I model 1 vil systematisk fokus på udvikling af knudepunkter og strategisk fokus på busfremkommelighed i mellemstore og store byer ligeledes være opgaver, der vil skulle løses af trafikselskaberne i samarbejde med de givne kommuner, da kommunerne er vejmyndighed. Det vil som udgangspunkt være kommunerne, der prioriterer og finansierer sådanne tiltag. Det kan dog overvejes at flytte ansvaret for større knudepunkter såsom terminaler fra kommunerne til trafikselskaberne for dermed at skabe grundlag for, at disse i højere grad tænkes ind i trafikselskabernes samlede tilbud til kunderne. Der kan i den forbindelse også justeres på finansieringsansvaret, således at regioner i model 1 får en del af finansieringsansvaret.

I model 2, hvor staten får en ny rolle qua ansvaret for det strategiske hovednet vil opgaverne om systematisk fokus på udvikling af knudepunkter og strategisk fokus på busfremkommelighed skulle løses i samarbejde mellem staten, trafikselskaberne og de berørte kommuner, som er vejmyndighed. Staten vil dermed få en del af finansieringsansvaret. Staten vil have en interesse i disse to former for tiltag for at sikre optimale forhold omkring det strategiske hovednet, idet de kan understøtte en effektiv drift.

I model 3 vil de fleksible behovsstyrede løsninger kunne varetages i regi af de nye regionale forvaltninger/selskaber. Da ansvaret for både finansiering, prioritering og planlægning af den lokale kollektive transport er samlet hos én myndighed – regionerne – vil der være grundlag for at sammentænke de fleksible løsninger med den rutebundne transport, og der vil kunne ske en prioritering mellem bustrafikken og de nye, fleksible løsninger, hvor dette kan være relevant grundet fx lavt passagergrundlag og spredt beboelse.

Udvikling af knudepunkter og strategisk fokus på busfremkommelighed vil være opgaver, der vil skulle løses i samarbejde mellem de regionale forvaltninger/selskaber og de berørte kommuner, da de er vejmyndighed. Her vil således være et delt finansierings- og prioriteringsansvar mellem kommuner og regioner. Der kan overvejes en formalisering af dette samarbejde for at sikre incitamenter hos kommunerne til at prioritere kollektiv transport i den kommunale planlægning.

I model 4 vil samtlige nye transportløsninger skulle varetages i regi af mobilitetsselskabet.

Mobilitetsselskabet har det fulde finansieringsansvar for den samlede lokale kollektive transport, og det er derfor selskabet, der skal vælge, om de nye løsninger skal prioriteres og i givet fald i hvilke dele af det geografiske område, som selskabet dækker.

Mobilitetsselskaberne vil dog skulle samarbejde med kommunerne om knudepunkter og busfremkommelighed, da kommunerne er vejmyndighed. Her vil således være et delt finansie-

rings- og prioriteringsansvar. Der kan som i model 3 overvejes en formalisering af dette samarbejde for at sikre incitamenter hos kommunerne til at prioritere kollektiv transport i den kommunale planlægning.

12.3 Transaktionsomkostninger ved en ændret organisering

Hvis der besluttes ændringer af organiseringen af den kollektive transport vil der, som ved andre organiseringsændringer, være omkostninger forbundet hermed. Det drejer sig blandt andet om overdragelse af medarbejdere, både i form af ændrede ansættelsesforhold og i form af fx at flytte til en anden arbejdslokation, nye arbejdsgange og samarbejdsrelationer, overdragelse af passiver og aktiver fx i forbindelse med ejerskab af selskaber, opgørelse af hvor stor en del af det årlige bloktilskud, der skal relateres til den konkrete opgave, der flytter hænder mv.

Ydermere vil der være behov for regulatoriske ændringer, hvilket også betyder, at ikrafttræden af eventuelle organiseringsændringer har en vis tidshorisont. Heri ligger endvidere administrative transaktionsomkostninger hos staten.

Udvalget har ikke grundlag for at foretage en værdisætning af transaktionsomkostningerne og forholder sig ikke til forholdet mellem gevinsten ved at ændre på organiseringen af den kollektive transport og omkostningen ved at ændre på organiseringen, idet dette vurderes at være uden for kommissoriet. Udvalget finder det imidlertid relevant overordnet at forholde sig til, hvilke typer af transaktionsomkostningerne, der relaterer sig til de enkelte modeller, idet dette element og de risici, der knytter sig hertil, alt andet lige bør indgå som en del af overvejelserne om en organiseringsændring.

Model 1 indebærer ikke i sig selv, at der skal flyttes på medarbejdere eller økonomiske ressourcer mellem forvaltningsniveauer. Besluttes det at ændre på antallet og afgrænsningen af trafikselskaber, vil der naturligvis være visse konsekvenser forbundet hermed.

Model 2 indebærer, at der skal ske en opgaveoverdragelse af regionernes opgaver i den kollektive transport og en overdragelse af ejerskabet af en række konkrete selskaber.

Der vil skulle foretages en opgørelse af, hvor stor en andel af regionernes bloktilskud til regional udvikling, der skal bortfalde og omfordeles. Den del af bloktilskuddet, som regionerne anvender på letbanedrift, skal endvidere udskilles herfra og overgå til kommunerne. Dertil kommer, at visse tværkommunale busruter formentlig vil skulle overgå til staten, hvilket indebærer omfordeling af en del af det kommunale bloktilskud. Omfanget af de tværkommunale ruter kan først fastlægges i forbindelse med den konkrete fastlæggelse af et strategisk hovednet, det vil sige hvorvidt der fastlægges et snævert eller bredt strategisk hovednet, *jf. kapitel 9*.

Derudover skal der foretages en overflytning af medarbejdere fra regionerne til staten. Danske Regioner oplyser, at der i alt er 25 årsværk allokeret til kollektiv transport i de fem regioner, *jf. kapitel 3*. Det skal afklares, om der tilsvarende skal overflyttes medarbejdere fra kommunerne i forbindelse med justeringen af bloktilskuddet, der anvendes til tværkommunale busruter.

Ydermere skal ejerskabet af privatbanerne overgå fra trafikselskaberne (og kommunerne) til staten. Det skyldes, at trafikselskaberne i dag ejer størstedelen af privatbanerne (se kapitel 3),

hvilket ikke længere vil være relevant, når regionerne overdrager opgavevaretagelsen til staten. Dermed bortfalder det statslige målrettede investeringstilskud til privatbanerne også. Det skal afklares, om der i den forbindelse skal overflyttes medarbejdere fra trafikselskaberne til staten.

Model 3 indebærer flytning af opgaver fra kommunerne til regionerne og eventuelt en nedlæggelse af trafikselskaberne. Der vil i den forbindelse skulle foretages en opgørelse af, hvor stor en andel af bloktilskuddet, kommunerne anvender til den lokale busdrift, flextrafik mv., og disse midler skal i stedet tilfalde regionerne. Den del af bloktilskuddet, som kommunerne anvender på letbanedrift, skal endvidere udskilles herfra og overgå til regionerne. Det vil i forlængelse heraf skulle analyseres, om flytningen af kollektiv transport fra kommunerne skal have indflydelse på fordelingen af det resterende bloktilskud til kommunerne.

Derudover skal der foretages en overflytning af medarbejdere fra kommunerne til regionerne svarende til det antal årsværk, der pt. arbejder med kollektiv transport i kommunerne. Endvidere skal samtlige medarbejdere fra trafikselskaberne overflyttes til de regionale forvaltninger/selskaber afhængigt af, hvordan det konkret besluttes at indrette opgaveløsningen (regional forvaltning eller regionalt trafikselskab).

Model 4 vil indebære betydelige transaktionsomkostninger som følge af opgaveoverdragelse og overdragelse af ejerskab af konkrete selskaber fra både kommuner, regioner og trafikselskaber samt etablering af de nye organisationer.

Der vil grundet flytning af opgaver fra både kommunerne og regionerne til mobilitetsselskaberne skulle foretages en opgørelse af, hvor stor en andel af bloktilskuddet til både kommuner og regioner, der i stedet skal tilfalde mobilitetsselskaberne. Dette vil omfatte både bloktilskuddet og investeringstilskuddet til privatbanerne. Det vil som i model 3 i forlængelse heraf skulle analyseres, om flytningen af kollektiv transport fra kommunerne skal have indflydelse på beregningen og fordelingen af det resterende bloktilskud til kommunerne men også til regionerne.

Der vil endvidere skulle ske en opdeling af regionernes anlægsmidler, idet en del heraf vil skulle overgå til mobilitetsselskaberne fx i forlængelse af, at ejerskab af privatbaner flyttes til mobilitetsselskaberne.

Derudover skal der foretages en overflytning af medarbejdere fra både kommunerne og regionerne til mobilitetsselskaberne. Samtidig vil alle medarbejderne i de nuværende trafikselskaber skulle overflyttes til de nye mobilitetsselskaber.

I det omfang nuværende statslige opgaver flyttes til de nye organisationer, vil der skulle foretages en tilsvarende proces.

12.4 Ejerskabet af Rejsekort & Rejseplan A/S og FlexDanmark mv.

Ejerskabet af Rejsekort & Rejseplan A/S deles i dag mellem samtlige regionale trafikselskaber, DSB og Metroselskabet (og Bornholms Regionskommune).

I model 1, 2 og 4 hvor der enten er et trafikselskab eller et mobilitetsselskab, vil ejerskabet af Rejsekort & Rejseplan A/S som udgangspunkt kunne videreføres af disse selskaber for så vidt

angår de nuværende regionale trafikselskabers andel. DSB og Metroselskabets ejerandele vil dermed kunne forblive uændrede.

Samtlige regionale trafikselskaber er i dag medlem af bestyrelsen, herunder har Movia tre medlemmer. Hvis der etableres flere trafikselskaber end de eksisterende fem, vil det indebære, at der bliver flere ejere af Rejsekort & Rejseplan A/S, og der vil både skulle tages stilling til delingen af aktieandelene og bestyrelsessammensætningen for så vidt angår trafikselskabernes del.

I model 2 vil staten få en større rolle i den kollektive transport qua ansvaret for det strategiske hovednet, og det vil betyde, at staten naturligt får en større direkte interesse i de kundevendte opgaver. Det kan i den forbindelse overvejes at give staten en større rolle i Rejsekort & Rejseplan A/S. Staten er i dag ikke direkte medejer af Rejsekort & Rejseplan A/S, men indirekte via statens ejerskab af DSB og delvise ejerskab af Metroselskabet. Staten er endvidere i dag repræsenteret i Rejsekort & Rejseplans bestyrelse med et medlem. Hvis staten i model 2 lader DSB varetage de kundevendte opgaver, som staten ikke løser via de kommunale trafikselskaber, vil DSB's ejerandel som udgangspunkt skulle øges.

I model 3 vil en overdragelse af de nuværende trafikselskabers ejerandel af Rejsekort & Rejseplan A/S til regionale trafikforvaltninger indebære, at der som noget nyt vil indgå ejere, der vil være direkte underlagt en politisk styring fra regionsrådene og ikke en bestyrelse som de øvrige ejere (DSB og Metroselskabet) eller som de nuværende trafikselskaber også har i dag. Hvis der i model 3 er tale om en overdragelse af ejerskabet i Rejsekort & Rejseplan A/S til regionale selskaber, så vil disse uden videre kunne tage de nuværende trafikselskabers rolle.

Ejerskabet af FlexDanmark kan i alle modellerne placeres entydigt hos trafikselskaberne/mobilitetsselskaberne, som i dag, eller hos de regionale forvaltninger/selskaber, og FlexDanmark kan dermed vedblive at være et fælles selskab.

Derudover er der en række andre tværgående opgaver, som fx fælles rejseregler, kundevendte aktiviteter, trafikinformation mv., der skal tages stilling til.

Model 1 fastholder den nuværende organisering, hvormed det nuværende samarbejde om de tværgående opgaver vil fortsætte i det regi.

I model 2, 3 og 4 vil der skulle indgås samarbejde om rejseregler, kundevendte aktiviteter, trafikinformation mv. mellem de nye aktører, der varetager opgaverne i den lokale kollektive transport og så de øvrige aktører i den lokale kollektive transport som i dag, fx DSB, GoCollective og Metroselskabet. I model 2 bliver staten ansvarlig for det strategiske hovednet, og vil derfor skulle indgå i dette samarbejde, eventuelt via DSB.

12.5 Placering af takstkompetencen

Takstkompetence betyder, at en trafikvirksomhed har kompetence til at fastsætte taksterne for den kollektive transport i et bestemt geografisk område og for de givne transportløsninger, som trafikvirksomheden udbyder. Dette indebærer dels at beslutte udbuddet af billetprodukter samt fastsættelsen af den konkrete pris på det enkelte produkt.

De nærmere regler om takstkompetence er fastsat i lov om trafikselskaber. Det gælder placeringen af takstkompetencen samt fx krav til standardprodukter (som alle trafikvirksomheder

skal udbyde) og begrænsninger på prisstigninger. Reglerne opdeler overordnet Danmark i tre taktstområder, ofte uformelt kaldet Takst Vest (for Storebælt), Takst Sjælland og Takst Øst/Vest (rejser over Storebælt).

I henhold til loven har Movia, DSB, Metroselskabet og Hovedstadens Letbane takstkompetencen i fællesskab i Movias område. Det indebærer, at de fastsætter takster for standardprodukterne i fællesskab, og at taksterne er ens på tværs af bus, tog, metro og letbane, når letbanen åbner. Parterne samarbejder ydermere i DOT om kundevendte aktiviteter, herunder billetsalg.

For rejser over Storebælt fastsættes taksten af DSB.

Vest for Storebælt ligger takstkompetencen hos hvert trafikselskab samt hos togoperatørerne, DSB og GoCollective. Vest for Storebælt indebærer reglerne, at togoperatørerne fastsætter taksterne for jernbanerejser på statens jernbaner på rejsekort og enkeltbilletter (ikke pendlerkort) i hvert trafikselskabsområde, samt for alle standardprodukter på tværs af trafikselskabsområder. Det enkelte regionale trafikselskab fastsætter taksten for rejser med rejsekort og enkeltbilletter i bus, privatbane og letbane. Takstkompetencen for pendlerkort deles mellem trafikselskabet og jernbaneoperatøren for rejser i et trafikselskabsområde.

Reglerne for takstkompetence er også beskrevet i ekspertudvalgets første delrapport (maj 2024).

Det er ekspertudvalgets overordnede opfattelse, at takstkompetencen så vidt muligt skal placeres hos den enhed, der bestiller og finansierer den kollektive transport. Dette princip sikrer, at trafikbestilleren også har indflydelse på passagerindtægterne. Prisen er også en del af kvaliteten og tilgængeligheden af transporttilbuddet, hvilket ligeledes taler for, at trafikbestilleren skal bestemme prisen. Endeligt er taksterne også et instrument for transportudbyderen til at regulere efterspørgslen og således også kapacitetsudnyttelsen af transporttilbuddet med henblik på at understøtte effektiv drift.

I forbindelse med placeringen af takstkompetencen er det dog også et hensyn, at takstsystemet, herunder billetprodukter og priser, er en stor del af passagernes kontakt med kollektiv transport. I områder, hvor der er flere aktører og flere transportsystemer fx i hovedstadsområdet med metro, S-tog og bus, er det således en stor fordel for kunderne, at taksterne er ens på tværs af de forskellige transportformer. Derfor kan det være meningsfuldt at dele takstkompetencen, således at de rejsende oplever logiske og sammenhængende takster. Dette afspejles i dagens takstsystem, hvor der er fælles takstkompetence på Sjælland og vest for Storebælt for så vidt angår pendlerprodukter.

I model 1 bevares trafikselskaberne, og det vil derfor være oplagt at bevare den nuværende placering af takstkompetencen, således at disse selskaber også i fremtiden har ansvaret for takstfastsættelsen.

I model 2 bevares trafikselskaberne, som ejes af kommunerne, mens ansvaret for det strategiske hovednet overgår til staten. Her opstår et dilemma, fordi princippet om, at takstkompetencen ligger hos bestilleren tilsiger, at en del af takstkompetencen skal placeres hos staten. Det er dog samtidigt et væsentligt hensyn, at det strategiske hovednet vil indgå i et samlet kollektivt transportsystem, hvor det vil være uhensigtsmæssigt, hvis taksten varierer mellem

en regional bus og lokalbus i samme geografi. Omvendt, hvis takstkompetencen placeres hos trafikselskabet vil takstfastsættelsen være afkoblet fra bestilleren og betaleren af den statslige regionale kollektive transport. Dertil er det ulogisk for kunderne, at rejser med det strategiske hovednet varierer i pris afhængig af transportform.

For at sikre, at kunderne oplever fælles takster, uanset hvem der har ansvaret for at planlægge den kollektive transport, kan en mulighed være, at der indføres regulering, der påfører staten og trafikselskaberne at indgå aftale om taksterne, det vil sige fælles takstkompetence, som i dag kendes i DOT-området. Staten og trafikselskaberne vil i så fald skulle forhandle om takstfastsættelsen. Det kan i den forbindelse overvejes, at uddelegere statens takstkompetence til DSB, som også i dag varetager takstkompetencen på Øresundstogene på vegne af staten. Det vil have den fordel, at statens takstkompetence i det strategiske hovednet varetages af samme selskab, der fastsætter taksterne for den lokale/regionale togtrafik (i samarbejde med GoCollective), og som allerede samarbejder om takstfastsættelsen med de regionale trafikselskaber efter reglerne beskrevet ovenfor. En løsning, hvor DSB varetager statens rolle vil være særligt oplagt, hvis staten også overdrager øvrige opgaver i forhold til den statslige bustrafik til DSB, jf. overvejelserne herom i kapitel 9.

I model 3 oprettes regionale forvaltninger/selskaber, der varetager al lokal kollektiv transport. Her vil det være oplagt at placere den takstkompetence, der i dag er placeret i trafikselskaberne, i disse nye forvaltninger/selskaber.

I model 4 placeres ansvaret for den lokale kollektive transport i nye mobilitetsselskaber. Som ved model 3 vil det være oplagt at placere den takstkompetence, der i dag er placeret i trafikselskaberne, i disse nye selskaber.

I forbindelse med fastsættelsen af regler for takstkompetence skal der blandt andet tages stilling til takstkompetencehaverens mulighed for at justere priserne, hvilket i dag reguleres af takststigningsloftet. Ekspertudvalget vil i sit arbejde med takster og økonomi (fase 2) undersøge takststigningsloftet nærmere.

12.6 Bornholm og ø-kommuner

I dag varetager Bornholms Regionskommune alle trafikopgaver, der følger af lov om trafikselskaber på øen, og kommunen er medejer af Rejsekort & Rejseplan A/S. Derudover har ø-kommuner (kommuner, som udgøres af en ø, og som ikke har bro eller anden landfast forbindelse til andre kommuner) i dag mulighed for at melde sig ud af trafikselskabet og selv varetage opgaver vedrørende kollektiv transport på øen – en mulighed som henholdsvis Samsø, Fanø og Ærø Kommune har benyttet sig af, *jf. kapitel 3*.

I model 1 og 2 forudsættes, at samtlige regioner og kommuner (bortset fra Bornholm og ø-kommuner) deltager i et trafikselskab som i dag. Således er strukturen ens i hele landet, og der kan opnås stordriftsfordele ved, at planlægningen og udbuddet af transport sker i regi af trafikselskaberne. Derfor kan det være en overvejelse, at Bornholm i model 1 og 2 tilbydes at indgå på lige vilkår som kommuner og/eller regioner i trafikselskabet.

I model 3 vil Bornholms Regionskommune formelt være en del af Region Øst, men agere som sin egen forvaltning/selskab, som den gør i dag. Der kan overvejes at stille krav til et formaliseret og operationelt samarbejde mellem de to forvaltninger/selskaber med henblik på vidensdeling, der kan understøtte udviklingen af den lokale kollektive transport på Bornholm.

De øvrige ø-kommuner vil i model 3 som udgangspunkt indgå i den regionale forvaltning/selskab, som de er en del af. Der kan overvejes en mulighed for dem for at træde ud af denne organisering for selv at håndtere den lokale kollektive transport.

Det forudsættes i model 4, at samtlige kommuner herunder Bornholm og ø-kommunerne som udgangspunkt deltager i et mobilitetsselskab. Det kan overvejes at tilbyde Bornholm og de øvrige ø-kommuner, at de kan træde ud af det givne mobilitetsselskab.

Kapitel 13. Udvalgets videre arbejde

Ekspertudvalget har i kapitlerne 8 til 12 fremlagt mulige organiseringsmodeller for den lokale kollektive transport, og har i den forbindelse belyst de regulatoriske rammebetingelser for aktørerne i den lokale kollektive transport i henhold til kommissoriet og brevet fra Transportministeriet.

I henhold til kommissoriet skal organiseringsmodellerne håndtere nye, fleksible transportløsninger, der indgår i udvalgets første delrapport (maj 2024), hvilket udvalget har taget højde for i alle fire modeller. Organiseringsmodellerne skal også kunne håndtere eventuelt andre takstsystemer i den kollektive transport end det eksisterende. Grundet den ændrede rækkefølge på udvalgets arbejde, analyseres takstsystemer (fase 2) efter fase 3, og der kan i det lys være overvejelser om ændrede takstsystemer, der ikke er taget endeligt højde for i de fire belyste organiseringsmodeller (se også kapitel 12 om tværgående temaer). Det vil i så fald indgå i udvalgets endelige afrapportering i foråret 2025.

Ekspertudvalget vil arbejde videre med i) mobilitetskataloget, ii) takster og økonomi, iii) de samlede anbefalinger på tværs af de tre faser.

Transportløsningerne fra mobilitetskataloget vil blive analyseret videre ud fra de temaer, der også er oplistet i første delrapport, det vil sige samlet økonomi, takstfastsættelse og incitamentsstruktur, lovgivningsmæssige barrierer, tryghed for den rejsende og forsyningssikkerhed mv. Ekspertudvalget vil desuden følge op på arbejdet med, at den kollektive transport skal bidrage til den grønne omstilling, *jf. kommissoriet*.

I fase 2 skal ekspertudvalget *"afdække den nuværende økonomi i den lokale kollektive transport, herunder takststrukturen", og " (...) med udgangspunkt i de eksisterende transportløsninger og under hensyntagen til de transportløsninger, som indeholdes i kataloget udarbejdet i første fase, (...) afdække mulige modeller for, hvordan takststrukturen kan indrettes med henblik på at få flest muligt til at vælge kollektive transporttilbud".*

I ekspertudvalgets arbejde med takstmodeller i fase 2 skal udvalget præsentere modeller, der ikke forudsætter øget offentligt tilskud. Kommissoriet sætter desuden den generelle præmis for udvalgets samlede anbefalinger, hvormed ekspertudvalgets arbejde afsluttes, at de skal kunne realiseres inden for de nuværende økonomiske rammer. I det videre arbejde er der således behov for at kunne vurdere driftsøkonomien i forskellige transportløsninger, herunder de nye transportløsninger, som ekspertudvalget præsenterede i mobilitetskataloget i første delrapport (maj 2024). I kapitel 13 i udvalgets første delrapport gennemgås nogle af de særlige opmærksomhedspunkter, der skal indgå i analysen af økonomien i forskellige transportløsninger.

Udvalgets økonomibetragtninger vil primært fokusere på driftsøkonomien, herunder tilskudsbehovet for den enkelte transportløsning.

Med udgangspunkt i de eksisterende transportløsningers økonomi vil ekspertudvalget afdække modeller for, hvordan takststrukturen kan indrettes i fremtiden. Det er i den forbindelse et pejlemærke i kommissoriet, at prisstrukturen skal skabe incitamenter for, at den kollektive transport er et attraktivt tilbud, og at kapaciteten i den kollektive transport udnyttes så effektivt som muligt. Udvalget skal i den forbindelse afdække mulige produkter for unge.

Endelig vil udvalget se på tværs af resultaterne og konklusionerne af de tre faser og i henhold til kommissoriet komme med anbefalinger til en ny struktur af den lokale kollektive transport, som skal understøtte dækningen for de forskellige geografier, herunder fx forslag til transportløsninger og indretningen af taksterne.

Appendiks

Appendiks I. Kommissorium for ekspertudvalg om kollektiv mobilitet i hele Danmark

Transportministeriet
Finansministeriet
Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Kommissorium for ekspertudvalg om kollektiv mobilitet i hele Danmark

2. maj 2023

Formål
Der nedsættes et ekspertudvalg, der skal afdække mobilitetsbehov i både yderområder og i større byer samt belyse, hvordan nye kollektive transportløsninger kan understøtte mobiliteten i hele landet. Ekspertudvalget skal bl.a. give anbefalinger til takststrukturer, der kan understøtte brugen af kollektiv transport. Endeligt skal ekspertudvalget komme med anbefalinger til en hensigtsmæssig organisering af den lokale kollektive transportsektor, der sikrer en sammenhæng mellem lokale mobilitetsbehov og beslutningsansvar.

Baggrund
Mobilitet har stor betydning for hverdagslivet uanset, hvor i landet man er bosat.

Den teknologiske udvikling har i en årrække været en væsentlig drivkraft bag fremgangen i den individuelle transport. Navnlig er biler blevet både mere effektive, billigere og sikre. I samme periode har den kollektive transport oplevet udfordringer, senest som en konsekvens af COVID-19 og stigende energipriser.

Risikoen er en negativ spiral, hvor faldende passagertal fører til forringelser af servicen, hvilket vil gøre de kollektive transporttilbud mindre relevante og attraktive.

Der er brug for at se på, hvordan den kollektive transport kan indrettes og tilrettelægges, så den kan løfte danskernes behov. Både fordi der fortsat skal være mobilitetstilbud for dem, der ikke har en bil, og fordi den kollektive transport skal bidrage til den grønne omstilling.

Det er imidlertid ikke givet, at mobilitetsbehovene i alle områder og situationer skal håndteres med de samme, traditionelle løsninger.

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at:

"Regeringen ønsker et Danmark i geografisk balance. […] Det kræver også en stærk infrastruktur, der binder Danmark og danskernes hverdag sammen. Og der skal være gode muligheder for, at den enkelte dansker kan bo og arbejde i alle dele af landet. Regeringen vil tage initiativer, der bekæmper støj og trængsel og gør den offentlige transport mere attraktiv.

[…] Regeringen har besluttet at der skal nedsættes et ekspertudvalg, som skal komme med anbefalinger til en ny struktur for busbetjening i Danmark, som skal understøtte dækningen for både byer og yderområder. Ekspertudvalget skal også se på den nuværende organisering med trafikselskaber ejet af kommuner og regioner. Regeringen vil konkret tage initiativ til at understøtte, at flere unge med langt til uddannelse kan få billigere adgang til offentlig transport."

Rammerne for ekspertudvalgets arbejde

Ekspertudvalget skal give inspiration til nye transportløsninger, som kan variere på tværs af geografi. Ekspertudvalget skal give anbefalinger til en ny struktur for kollektiv transport og modeller for en takststruktur. Ekspertudvalget skal endvidere for så vidt angår de regionale trafikselskaber give anbefalinger til en hensigtsmæssig organisering af den kollektive transportsektor. Ekspertudvalgets arbejde opdeles i følgende tre faser:

1. Kortlægning af borgernes transportbehov og udvikling af katalog over nye kollektive mobilitetstilbud til forskellige geografier.
2. Afdækning af økonomien for trafikselskaberne samt afdækning af mulige modeller for en ny takststruktur.
3. Anbefalinger til en ny struktur for lokal kollektiv transport samt for organisering af den lokale kollektive transport.

1. Kortlægning af borgernes transportbehov og mulige kollektive mobilitetstilbud til forskellige geografier

Selvom Danmark er et lille land, skal der være gode forbindelser mellem forskellige geografier samt mellem byer og landdistrikter.

Borgernes mobilitetsbehov skal i fokus - frem for "one size fits all". Behovene er ikke ens i Sønderjylland som i Storkøbenhavn.

Ekspertudvalget skal kortlægge de trafikale behov, som borgerne har i de forskellige geografier: Landdistrikter og småøer, mindre og mellemstore byer samt store byer (Aarhus, Odense, Aalborg) og hovedstadsområdet. Der afdækkes transportløsninger, som passer til de stedsspecifikke rammer, behov og turformål.

Udvalget skal undersøge, hvordan nye og/eller alternative transportløsninger kan bidrage til at opfylde borgernes mobilitetsbehov i samspil med eller som erstatning for mere traditionelle kollektive transporttilbud. Udvalget skal i den forbindelse tage fremtidstendenser i transportsektoren med i betragtning.

Udvalget skal udarbejde et katalog over transportløsninger, som er hensigtsmæssige i forskellige geografiske områder (landdistrikter og småøer, mindre og mellemstore byer samt store byer (Aarhus, Odense, Aalborg) og hovedstadsområdet).

Ekspertudvalget skal i videst muligt omfang afdække driftsudgifter ved de forskellige transportløsninger. Kataloget over transportløsninger skal således have fokus på en effektiv drift og mulighed for synergier mellem transportløsningerne.

Afdækningen af mulige transportløsninger skal ses uafhængigt af nuværende organisering og finansiering.

2. Afdækning af økonomien for trafikselskaberne samt afdækning af mulige modeller for en ny takststruktur

Udvalget skal efterfølgende afdække den nuværende økonomi i den lokale kollektive transport, herunder takststrukturer.

Med udgangspunkt i de eksisterende transportløsninger og under hensyntagen til de transportløsninger, som indeholdes i kataloget udarbejdet i første fase, skal udvalget afdække mulige modeller for, hvordan takststrukturen kan indrettes med henblik på at få flest muligt til at vælge kollektive transporttilbud. I den forbindelse skal der afdækkes mulige produkter for unge.

Trafikvirksomhederne er i gang med en harmonisering af taksterne, som sigter mod, at prisforskellen mellem enkeltbilletter og rejsekort fjernes parallelt med, at der lanceres flere digitale billetprodukter og services.

Prisstrukturen i modellerne for mulige takststrukturer skal være gennemskuelig og enkel, og det skal være enkelt at købe billet, således at den kollektive mobilitet er enkel at forstå og anvende. Prisstrukturen skal skabe incitamenter for, at den kollektive transport er et attraktivt alternativ, og at kapaciteten i den kollektive transport udnyttes så effektivt som muligt. Arbejdet understøttes af modelberegninger, herunder med samfundsøkonomiske beregninger, i det omfang det er muligt.

Takststrukturen skal understøtte økonomien i trafikvirksomhederne, og der skal præsenteres modeller, som ikke forudsætter øget offentligt tilskud.

Forligskredsen bag Infrastrukturplan 2035 har tidligere besluttet at nedsætte et grønt takstudvalg. Resultatet af denne delopgave skal derfor afrapporteres til forligskredsen.

3. Anbefalinger til en ny struktur for lokal kollektiv transport samt for organisering af den lokale kollektive transport

Med udgangspunkt i de første to faser skal ekspertudvalget komme med anbefalinger til en ny struktur for den lokale kollektive transport i Danmark, som skal understøtte dækningen for de forskellige geografier, herunder fx forslag til transportløsninger og indretningen af taksterne.

Udvalget skal endvidere se på organiseringen af den kollektive transportsektor for så vidt angår de regionale trafikselskaber og give anbefalinger til organiseringsmodeller, som kan understøtte, at den kollektive transport også i fremtiden vil udvikle sig i takt med borgernes mobilitetsbehov. Organiseringen skal kunne håndtere nye transportløsninger og nye takstsystemer i henhold til fase 1 og 2.

Udvalget skal med sine anbefalinger tage højde for, at der skal være sammenhæng mellem lokal viden om efterspørgsel og mobilitetsbehov, løsningsrum og beslutningsansvar. Samtidig skal de lokale beslutninger træffes med blik for den statslige skinnebårne transport, som udgør rygraden i den nationale kollektive transport.

Arbejdet med anbefalinger til en ny organisering skal tage højde for Sundhedsstrukturkommissionens arbejde, der afrapporteres foråret 2024.

I forbindelse med anbefalingerne skal udvalget overveje de lovgivningsmæssige rammebetingelser for trafikselskaberne, herunder give anbefalinger til eventuelle justeringer.

De samlede anbefalinger skal kunne realiseres inden for de eksisterende økonomiske rammer.

Tidsplan og sammensætning af udvalget

Ekspertudvalget skal ved afslutningen af de to første faser aflevere en delrapport til Transportministeriet, som offentliggøres, og det samlede arbejde offentliggøres slutteligt i én samlet rapport.

Arbejdet afsluttes ved udgangen af 2024.

Ekspertudvalget består af en formand og otte medlemmer med bred faglig indsigt i lokal kollektiv mobilitet, transport- og samfundsøkonomiske forhold og strategisk planlægning. Udvalget sekretariatsbetjenes af Transportministeriet med faglig bistand fra ministeriets styrelser.

Interessentgrupper tilknyttes ekspertudvalget til at give sparring og bidrage med fx stedspecifik eller faglig viden til de enkelte opgaver. Interessentgrupperne skal både bestå af repræsentanter fra civilsamfundet, branchere præsentanter og fageksperter. Derudover skal udvalget inddrage erfaringer fra andre lande samt relevante borgerforslag.

Der nedsættes desuden en følgegruppe bestående af repræsentanter fra Transportministeriet (formand), Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der løbende følger udvalgsarbejdet.

Appendiks II. Brev til ekspertudvalg om kollektiv mobilitet i hele Danmark

Transportministeriet

Departementet

Formand for ekspertudvalg om kollektiv mobilitet i hele Danmark, Helga Theil Thomsen

10. september 2024
2023-4834

Transportministeriet
Frederiksholms Kanal 27 F
1220 København K

Telefon 41 71 27 00
trm@trm.dk
www.trm.dk

Kære Helga

I forlængelse af regeringsgrundlaget fremgår det af kommissoriet for ekspertudvalget om kollektiv mobilitet i hele Danmark, at udvalgets arbejde med anbefalinger til en ny organisering skal tage højde for Sundhedsstrukturkommissionens arbejde.

Sundhedsstrukturkommissionens arbejde foreligger nu, og det kan konstateres, at Sundhedsstrukturkommissionen i alle modeller forudsætter opgaver på kollektiv trafikområdet flyttet fra regionerne. Det er derfor et ønske i regeringen hurtigst muligt at modtage ekspertudvalgets input til mulige organiseringsmodeller.

På den baggrund skal Transportministeriet anmode om, at udvalget i de kommende måneder prioriterer arbejdet med fase 3 under overskriften i kommissoriet: Anbefalinger til en ny struktur for lokal kollektiv transport samt for organisering af den lokale kollektive transport.

Vi har forståelse for, at det samtidig betyder, at arbejdet med fase 2 i kommissoriet under overskriften: Afdækningen af økonomien for trafikselskaberne samt afdækning af mulige modeller for en ny takststruktur må udskydes til efter afslutning af arbejdet med ny struktur og organisering.

Det er regeringens ønske, at arbejdet vedrørende modeller for organisering foreligger ved årsskiftet 2024/2025. Der ønskes præsenteret flere modeller.

Arbejdet med takster og udvalgets endelige anbefalinger imødeses herefter i foråret 2025.

Det er regeringens ønske, at udvalget i det videre arbejde med organiseringsmodeller lægger vægt på, at en fremtidig organiseringsmodel skal:

- Sikre de rette incitamenter til at opretholde et strategisk hovednet af tog- og buslinjer
- Tage højde for de særlige forhold omkring struktur og rutenet i hovedstadsområdet
- Sikre en hensigtsmæssig model for forankring af takstkompetencen
- Sikre en hensigtsmæssig model for forankring ejerskabet af Rejsekort & Rejseplanen A/S, der understøtter en effektiv drift af selskabets opgaver

Med venlig hilsen

Thomas Jørgensen
Afdelingschef

Appendiks III: Input fra organisationer og interessenter til delrapport 2 om fase 3

Udvalget har modtaget skriftlige henvendelser og input fra organisationer og interessenter i forbindelse arbejdet med organiseringen af den lokale kollektive transport. Nedenfor beskrives, hvad udvalget opfatter som hovedbudskaberne fra henvendelserne, idet der ikke er tale om udvalgets vurdering eller stillingtagen til de konkrete input i denne forbindelse.

Dansk Industri har fremsendt et forslag til fremtidens organisering af den kollektive transport, hvor regionerne efter den skånske model får det overordnede ansvar af den kollektive transport. DI fremfører blandt andet, at:

- Regioner får hovedansvaret for strategisk udvikling og planlægning af den kollektive transport og supplerende mobilitetsformer, herunder indsatser for øget brug af cykel og understøttende services som samkørsel og delebiler m.m.
- Regionerne vil være de eneste ejere af trafikselskaberne. Trafikselskaber skal stå for udbud og kontrakter og andre supplerende opgaver, og trafikselskabernes bestyrelser skal professionaliseres.
- Statens rolle bliver at sikre helhedsorienteret og langsigtet finansiering, opstille ambitiøse mål og serviceprincipper samt målkrav fx til minimumsbetjening, som regionerne skal overholde. Kommunerne skal fortsat have ansvaret for infrastrukturløsninger, busfremkommelighed og en del af servicetrafikken mv.

Danske Regioner har fremsendt et indspil om organisering af kollektiv mobilitet, hvor regionerne efter inspiration fra Region Skåne, skal have ansvaret for den kollektive transport, og et supplerende notat der uddyber samarbejdet mellem Region Skåne og kommunerne. Danske Regioner fremfører blandt andet, at:

- Regionen skal bestille, udvikle og koordinere både kommunal og regional kollektiv transport ligesom Region Skåne i Sverige. Regionerne har en tværkommunal karakter, som gør dem i stand til at udvikle og koordinere kollektiv mobilitet, mens kommunerne hver for sig er for små, og at staten er for langt væk. Større kommuner, såsom København, Aarhus, Aalborg og Odense vil qua deres størrelse spille en større rolle i den kollektive transport.
- Der skal udarbejdes en national transport- og mobilitetsplan, der udstikker mål for udvikling og prioritering af kollektiv mobilitet. Der skal i den forbindelse etableres mobilitetspartnerskaber med stat, regioner, kommuner og brancherepræsentanter.
- Samarbejdet mellem stat og regioner på baneområdet skal øges, idet det vil give mulighed for større udbud, bedre priser og koordinering af drift til gavn for kunderne.
- Samarbejdet mellem Region Skåne og kommunerne om kollektive transport er baseret på frivillige aftaler, hvilket alle kommuner benytter sig af. Region Skåne laver et grundudbud af kollektiv transport, mens de enkelte kommuner kan tilkøbe mere trafik, hvis de ønsker det.

KL har fremsendt et udspil til fremtidens kollektive trafik, hvor kommunerne har ansvaret for den lokale kollektive transport og ruter mellem de større byer, mens staten har ansvaret for skinnebårne transportmidler, herunder lokalbaner. KL fremfører blandt andet, at:

- Kommunerne skal have ansvaret for den lokale kollektive transport og koordinere buslinjer mellem de større byer. Dette skyldes, at beslutninger om kollektive transport skal tages af dem, der er tættest på borgerne.

- Staten får ansvaret for lokalbaner, så kan disse i højere grad samtænkes med den øvrige drift og udvikling af skinnebårne transportmidler.
- Kommunerne skal have frihed til at vælge lokale transportløsninger, herunder mulighed for at lave forsøg med mobilitetsløsninger og samarbejde mellem det offentlige og private.
- Trafikselskaberne skal have friere lovgivningsmæssige rammer, så man kan gøre brug af mobilitetsløsninger såsom bus-på-bestilling og privat betalt kørsel. Endvidere skal det være muligt, at lukkede kørsler kan indgå i den samlede kollektive trafik og trafikselskaberne kan have flerårige driftsbudgetter og lånefinansiering.

Aarhus Kommune har fremsendt et oplæg med input til organisering af den kollektive transport, herunder fordele og ulemper ved en enhedsorganisation. Aarhus Kommune fremfører blandt andet, at:

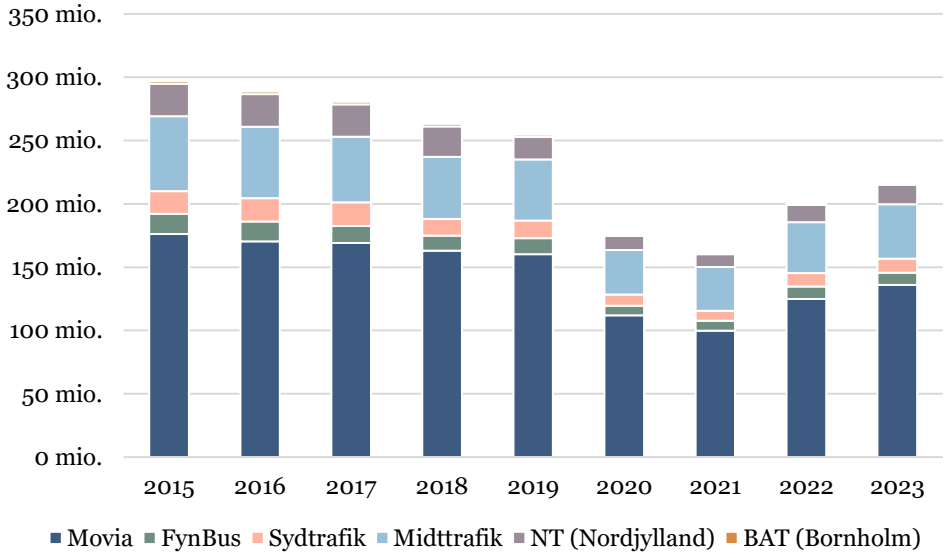
- En enhedsorganisation har den fordel, at beslutningerne træffes fra et sted, hvilket muliggør fastsættelse af et samlet ambitionsniveau samt udnyttelse af stordriftsfordele i forhold til administration og planlægning. En ulempe ved denne organisering er, at store geografiske enheder kan skabe afstand til kunderne og lokal viden.
- I en geografiske opdeling af enhedsorganisationer af kollektiv transport bør man overveje pendlingsstruktur/mobilitetsmønster i forhold til arbejdsmarked, uddannelser, service og kultur.

Movia har fremsendt et indspil til organiseringen af fremtidens kollektive transport, herunder et forslag om en modernisering af rammebetingelserne i lovgivningen om trafikselskaber. Movia fremfører blandt andet, at:

- Der bør overvejes en generel modernisering af lov om trafikselskaber for at give trafikselskaberne friere rammer. Samtidig kan andre regelsæt med fordel ændres for at give trafikselskaberne mulighed for at drive samkørsel, frivilligbusser og erstatningskørsel for tog og metro.
- Trafikselskaberne skal kunne levere de mobilitetstilbud, som kommuner og regioner og andre parter efterspørger. Trafikselskaberne har i dag kun mulighed for at levere de mobilitetstilbud, der er nævnt i loven, men der er brug for løbende at kunne udvikle og anvende nye mobilitetsformer, uden at loven skal ændres hver gang. Samtidig kan trafikselskaberne med fordel få adgang til at udføre opgaver for andre offentlige og private parter end kun kommuner og regioner.
- Trafikselskaberne bør få adgang til at etablere og drive mobilitetstilbud på et forretningsmæssigt grundlag på linje med øvrige trafikvirksomheder (letbaneselskaber, DSB, Metroselskabet). Endvidere skal det være muligt for trafikselskaberne at bistå kommuner og regioner med planlægning, udførelse og drift af fysiske anlæg, eksempelvis BRT-anlæg, busterminaler og stoppesteder.

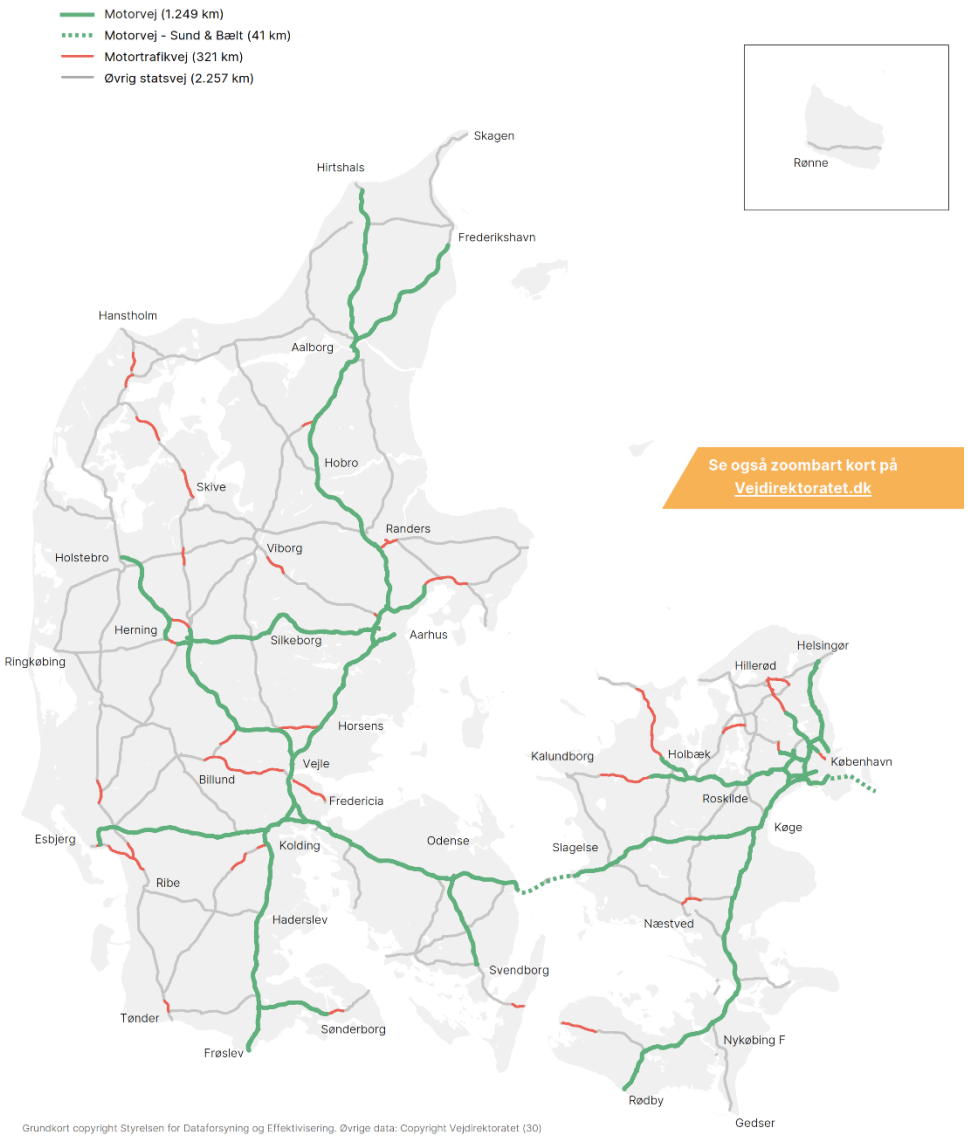
Appendiks IV. Antal rejser i den offentlige bustrafik, 2015-2023

Figur IV.1. Antal rejser i den offentlige bustrafik, 2015-2023



Anm.: Nordjyllands Trafikselskab og FynBus har ændret opgørelsesmetode i henholdsvis 2018 og 2019, hvilket har betydet nedjusteringer af deres passagertal.
Kilde: Trafikselskaberne.

Appendiks V. Statsvejnettet af januar 2022



Appendiks VI. Den historiske organisering af den kollektive transport i hovedstadsområdet

I dette bilag belyses på overordnet plan den historiske organisering af den kollektive transport i hovedstadsområdet. Der ses på perioden fra den første lov om hovedstadsområdets kollektive personbefordring i 1973 frem til i dag.

Som det fremgår, har organiseringen historisk skiftet mellem mere centralisering og decentralisering af ansvaret, og ansvaret har været fordelt mellem forskellige aktører, der opstår og bliver nedlagt hen over perioden. Tabel VI.1 viser en oversigt over udviklingen mellem 1973 og i dag i hovedtræk.

Tabel VI.1. Oversigt over organiseringen af den kollektive transport i hovedstadsområdet

	1973-1976	1977-1989	1989-1999	1999-2006	Siden 2006
Aktør med ansvar for kollektiv transport	Trafikrådet under Hovedstadsrådet	Hovedstadsrådet	Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT)	Hovedstadens Udviklingsråd (HUR)	Trafikselskabet Movia
Finansiering	Centralkommuner og amtskommuner	Centralkommuner og amtskommuner. Statstilskud til togtrafik	Centralkommuner og amtskommuner. Statstilskud til S-tog	Centralkommuner og amtskommuner. Statstilskud til S-tog	Kommuner og regioner. Statstilskud til S-tog
Ansvar for takster, køreplaner, linjeføringer	Trafikrådet	Hovedstadsrådet (Det første fælles takstsystem)	Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT) og DSB	Hovedstadens Udviklingsråd	Trafikselskabet Movia DSB og senere Metroselskabet
Busoperatøer	Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT)	Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT)	Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT) / Udbud til private operatører	Hovedstadsområdets Trafikselskab (senere HUR-trafik) / Udbud til private operatører	Udbydes til private operatører
Ansvar for S-tog	DSB	DSB og hovedstadsrådet	DSB	DSB	DSB
Ansvar for privatbaner	Privatbaner	Privatbaner & hovedstadsrådet	Privatbaner	Hovedstadens Udviklingsråd	Movia & Privatbaner

Anm.: Centralkommunerne: Københavns og Frederiksberg kommuner deltog i trafikselskabet i deres funktion som amtskommuner frem til kommunalreformen.

I 1973 begyndte man for første gang at samordne den kollektive transport i hovedstadsområdet ved lov, og man nedsatte i den forbindelse et trafikråd under Hovedstadsrådet. Trafikrådet fik til opgave at koordinere den samlede trafikbetjening, linjeføring og anlæg af trafik for

både bus- og banetrafikken. Samtidig grundlagde man hovedstadsområdets Trafikselskab (HT), der overtog ansvaret for driften af 12 offentligt ejede busselskaber i hovedstaden. Dermed fik man en offentlig ejet busoperatør i hovedstadsområdet.

I 1977 betød en lovændring, at et fælles takstsystem på tværs af statsbaner, privatbaner og bustrafik blev indført for første gang i hovedstadsområdet. Det betød konkret, at en enkelt billet nu var nok til at sikre befordringen i hovedstaden uanset omstigning til et andet transportmiddel. Dette gjorde det nemmere at være kunde i den kollektive transport.

HT eksisterede indtil 2006, men skiftede i de sidste år af selskabets levetid navn til HUR-trafik. Mens HT i 1973 kun havde ansvar for busdriften, fik HT mellem 1989 og 1999 derudover ansvaret for takster, køreplaner, linjeføringer mv., og dermed mange af de opgaver, som man kender dem fra dagens trafikselskaber. Dette større ansvar blev taget fra HT igen i 1999, men navnet skiftede først til HUR-trafik et par år senere.

Fra 2007 trådte Kommunalreformen i kraft, og siden da har trafikselskabet Movia haft ansvaret for at varetage den kommunale og regionale kollektive transport på både Sjælland og øerne.

Siden 1973 har forskellige råd og myndigheder med forskellige ansvarsfordelinger mellem kommuner, amtskommuner og senere regioner således haft det overordnede ansvar for den kollektive transport i hovedstadsområdet, herunder takster, linjeføringer og køreplaner.

Som tabel VI.1 ovenfor viser, fører lovændringer undervejs til oprettelsen af nye aktører, som efter nogle år igen nedlægges eller grundlæggende forandres. To gange, med Hovedstadsrådet og HUR, havde man en organisering i hovedstadsområdet, der til en vis grad ligner organiseringen i Skåne i dag, og ekspertudvalgets organiseringsmodel 3, jævnfør kapitel 10. Dog har centralkommunerne og amtskommunerne i hovedstadsområdet altid bidraget til finansieringen af den kollektive transport i en størrelse, der ikke er kendt i Skånes nuværende organiseringsmodel.

Finansieringen af den kollektive transport mellem 1973 og frem til i dag er primært varetaget af kommuner og amtskommuner, og siden 2007 af kommunerne og regionerne. Dette gælder dog ikke jernbanen (herunder s-tog og privatbanerne i hovedstadsområdet), som i alle år har fået et direkte statsligt investeringstilskud. Med hovedstadsrådet havde man fra 1977-1989 en særskilt regional myndighed, der også havde retten til at opkræve skat. Denne model gik man dog igen væk fra.

Først fra 2007 fik man med lov om trafikselskaber nogle nationale regler for organiseringen af den kollektive transport. Før 2006 ejede især storbyerne en egen kommunal busoperatør, der drev busserne i byen og omegnen i lighed med den tyske model beskrevet ovenfor. Herunder kan der nævnes AarBus (tidligere Aarhus Sporveje). Som en slags undtagelse er AarBus stadigvæk den dag i dag offentlig ejet af trafikselskabet Midttrafik.

Som et nyt tiltag introducerede man i 2015 Din Offentlige Transport (DOT) i hovedstadsområdet, som skulle centralisere de kundevendte aktiviteter i den kollektive transport for at gøre det nemmere for kunderne at orientere sig om billetter, køreplaner med videre. Der blev også indført en form for fælles kundeservice på tværs af Movia, DSB og Metroselskabet.

Som figur VI.1 nedenfor viser, kan der samlet set observeres en vis pendul-tendens mellem centralisering og decentralisering af ansvaret for organiseringen af den kollektive transport i hovedstadsområdet fra 1973 og frem til i dag.

Figur VI.1. Udvikling i organiseringen af kollektiv transport i Hovedstaden