

Incitamentskontrakt for Metroens drift

Carsten Fich, driftschef
Ørestadsselskabet

Indledning

Kollektiv trafik drives flere steder på kontrakt. Den kontraktuelle konstruktion kan være forskellig, men ofte er det en offentlig ejet driftsherre, der planlægger driftsudbuddets omfang og kvalitet, hvorefter private driftsoperatører i konkurrence afgiver tilbud på den ønskede drift.

Uden at have detaljeret kendskab til de mange udbud og kontrakter er det næppe forkert at antage, at evaluering af tilbuddene og de endelige kontrakter grundlæggende er baseret på økonomiske styringsmekanismer. Lidt forenklet er grundmodellen: giv en pris på at køre dette antal køretøjs-kilometer eller –timer efter denne køreplan. Overholder operatøren ikke køreplanen, reducerer driftsherren betalingen.

De økonomiske fordele ved denne konstruktion har været store – driften har ofte vist sig at blive billigere i forhold til, hvad driftsherren tidligere selv har kunnet gøre det for.

Driftsherren har imidlertid (burde have!) ambitioner om ikke alene at opnå en billig drift, men også en drift, der generelt giver kunderne et højt serviceniveau.

Udfordringen for driftsherren er derfor at udvikle den ”økonomiske grundmodel” til også at sikre en drift af høj kvalitet. En udfordring som ikke alene findes i den kollektive trafik, men i det meste af den offentlige service som i dag udliciteres. Hvordan får operatøren et incitament til at agere, som driftsherren ønsker det?

I dette paper beskrives, hvordan denne udfordring er taget op i forbindelse med udbud og kontrahering af driften for Københavns Metro

Kort om udbud og kontrakt

Metroen blev udbudt af Ørestadsselskabet i EU-licitation i 1995 og kontraheret i 1996 i to separate kontrakter.

Den ene kontrakt dækker de væsentligste bygge- og anlægsarbejder (herunder alle tunneller, højbanekonstruktioner og dæmninger samt stationer). Denne kontrakt blev vundet af konsortiet ”Comet”.

Den anden kontrakt dækker selve transportsystemet (herunder tog, baneteknik, styresystem, kontrol- og vedligeholdelsescenter) samt de første fem års drift og vedligehold i overensstemmelse med det såkaldte DBOM-princip (Design, Build, Operate and Maintain). Denne kontrakt blev vundet af ”Ansaldo”.

Ansaldo har senere indgået en kontrakt med firmaet ”Metro Service” (ejet af Serco Rail og Arriva Danmark) om Metroens drift- og vedligehold. Metro Service ansætter og leder al personale, der er nødvendig og skal afholde alle udgifter.

I det følgende omtales driftsoperatøren som Metro Service og driftsherren som Ørestadsselskabet.

Driftsudbud og kontrakt er planlagt baseret på erfaringer fra blandt andet HT's udlicitering af busdrift, Stockholms og Londons udlicitering af metrodrift samt Oslos Rejsegaranti.

Kundevision og betalingskurve

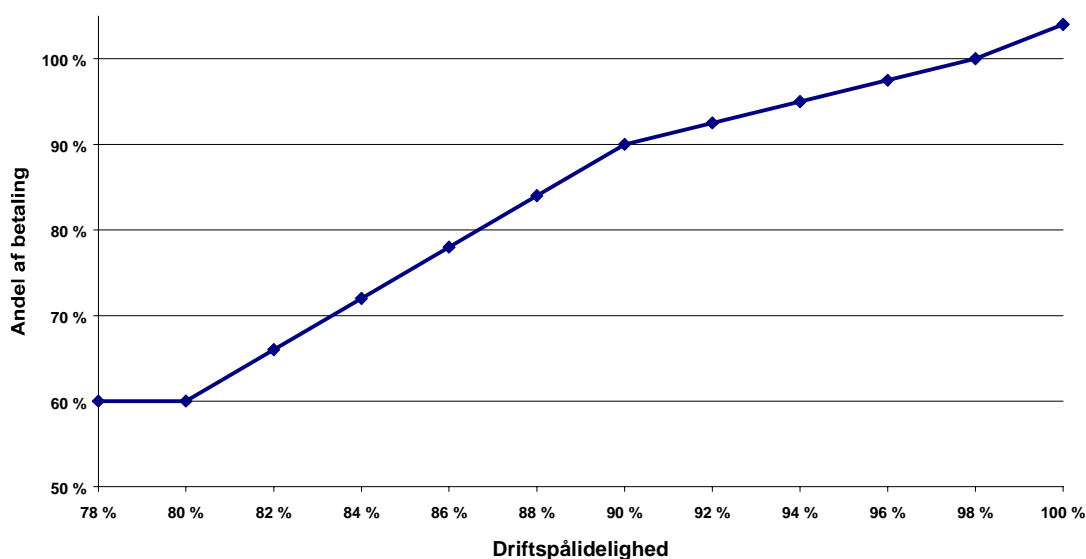
Ørestadsselskabet har planlagt driftsudbuddet ud fra en vision om, at Metroen skal sætte en ny standard og dermed tiltrække flere kunder til den samlede kollektive trafik i kraft af at:

- rejs tiden er kort
- driftspålideligheden er høj
- informationen er hurtig, relevant og troværdig
- kunderne får en venlig og effektiv service
- kunderne føler sig trygge
- kunderne oplever en ren og komfortabel rejse
- kunderne oplever at der lyttes til dem
- kunderne oplever Metroen som en visionær og handlekraftig organisation

Den grundlæggende styringsmekanisme i driftskontrakten er imidlertid uafhængig af antallet af kunder og overvejende baseret på driftspålidelighed. Er driftspålideligheden for eksempel i overensstemmelse med det kontraktuelle mål på 98% modtager Metro Service naturligvis den fulde månedlige betaling (100%), hvorimod en driftspålidelighed på for eksempel 88% giver 84% af betalingen.

En driftspålidelighed på 80% udløser den nedre grænse på 60% af den aftalte betaling. Omvendt kan operatøren modtage betaling op til 104%, hvis driften er helt uden forsinkelser. Denne betalingsmodel giver Metro Service et stort og direkte incitament til at levere den ønskede driftspålidelighed.

Figur 1: Betalingskurve for Metro Service



Køreplanen som Metro Service skal overholde er frekvensbaseret og defineret for flere forskellige faser. Et eksempel er:

Tidspunkt på dagen	Tidsinterval mellem tog på central strækning
05.00-06.00	180 sek.
06.00-09.00	100 sek.
09.00-15.00	120 sek.
15.00-18.00	100 sek.
18.00-01.00	180 sek.
01.00-05.00	900 sek.

Metroens køreplan er altså i modsætning til for eksempel S-tog ikke baseret på faste afgangstider. Til køreplanen er knyttet en række maksimale rejsetider mellem stationerne svarende til en gennemsnitlig rejsetid inklusiv stop på ca. 40 km/t.

De krævede frekvenser plus Metroens linieføring giver tilsammen antallet af togkilometer i relation til kunderne. Den fulde månedlige betaling af Metro Service er direkte afhængig af antallet af køreplanlagte togkilometer og dækker alle Metro Services ydelser, herunder det totale vedligeholdelsesudgifter for Metroen.

Indledningsvis kan det derfor konstateres, at der er en umiddelbar forskel i Ørestadsselskabets vision, der fokuserer på antallet af kunder og service, og Metro Services kontrakt, der grundlæggende fokuserer på driftspålidelighed og togkilometer.

Metoden til at bygge bro mellem disse forskelle blev derfor at udbyde en kontrakt, som indeholdt yderligere incitamentsordninger – senere udvidet til at omfatte opbygningen af et partnerskab.

Incitamentsordninger

Rejsegaranti

Metroen ønsker at give kunderne rettigheder, at skabe en stærk dialog med sine kunder og en aktiv kundeorientering hos de involverede medarbejdere. Desuden ønsker Metro at opbygge et image som en visionær organisation, som sætter en ny standard for den kollektive trafik. Et redskab til at opnå dette har - stærkt inspireret af Oslo Sporveie - været indførelse af en Rejsegaranti.

Rejsegarantien betyder, at en passager, der bliver forsinket i Metroen får mulighed for at få refunderet udgiften til taxa. Der vil blive fastsat en minimum forsinkelsestid som betingelse for refundering af taxakørsel, samt blive fastlagt et loft over taxaregningens størrelse. Rejsegarantiens detaljerede udformning er under udvikling og der vil formodentlig blive tale om en trinvis indførelse. Kontrakten specificerer, at Metro Service skal dække alle udgifter til en Rejsegaranti.

Der er således i den daglige drift skabt mulighed for en fokus på driftspålidelighed, som ikke kun trænger igennem hos ”bogholderen”, men som kan blive synlig på alle niveauer. Svinger

driften udløses Rejsegarantien, og kunderne henvender sig til Metro Service for at få refundert deres taxaregning. Driftssvigt bliver derfor meget synlige og danner samtidig en basis for en dialog med kunderne.

Rejsegarantien giver derudover et økonomisk incitament til at gøre alt, hvad der er muligt for at undgå større forsinkelser. For eksempel har Metro en lang række forud programmerede fall-back strategier, som sikrer, at der selv ved væsentlige driftssvigt (for eksempel lukning af en sporstrækning) kan opretholdes en rimelig kapacitet. Desuden har Metro et beredskab af nødbusser, som kan indsættes efter forud fastlagte ruter, hvis en delstrækning må lukke i begge retninger.

Antal kunder

Betalingskurven for Metro Service er som nævnt uafhængig af antallet af kunder, og indtægten fra kunderne går til Ørestadsselskabet og ikke til Metro Service. Størrelsen af den samlede indtægt er naturligvis afgørende for Ørestadsselskabet ligesom antallet af kunder og specielt variationen i antallet af kunder i væsentlig grad afspejler udviklingen i Metroens samlede serviceniveau og image. Det har således været afgørende for Ørestadsselskabets realisering af kundevisionen, at også Metro Service føler ansvar for og har et incitament til at tiltrække flere kunder.

Hvert halve år fastsætter Ørestadsselskabet derfor et mål for antallet af kunder i det kommende halvår. Entreprenøren har ingen indflydelse på fastsættelsen og kan ikke straffes, hvis målet ikke nås. Såfremt der kommer flere kunder end fastsat, får entreprenøren en bonus på 50% af den merindtægt, det øgede antal har givet. Kort beskrevet deler Metro Service og Ørestadsselskabet ”i porten”, hvis det går bedre end forventet, mens Ørestadsselskabet alene bærer ansvaret for færre kunder.

Kunsten bliver at fastsætte et mål, der ikke ligger så lavt, at Metro Service uden en ekstra indsats kan opnå en bonus, men heller ikke så højt at det virker uopnåeligt og derfor er virkningsløst som incitament.

Denne kontraktuelle og økonomiske mekanisme har ikke haft stor betydning ved selve tilbudsgivningen og forhandlingerne om tilbudene, fordi det var vanskeligt for tilbudsgiverne at fastsætte værdien af denne bonus. Den faktiske betydning vil derfor først vise sig nogle halvår efter, at den egentlige drift er påbegyndt.

Antallet af kunder er imidlertid ikke alene en økonomisk faktor i driften. For medarbejdere på alle niveauer vil information om udviklingen i antallet af kunder være en faktor i den daglige motivation. Der arbejdes derfor på, at implementere målesystemer og informationssystemer, som internt i organisationen kan skabe daglig fokus på udviklingen i antallet af kunder og den opnåede driftspålidelighed.

Kundevendte områder samt personale

Driftskontrakten med Metro Service indeholder en lang række specifikationer og kvalitetskrav til drift og vedligehold. For mange områder er det imidlertid vanskeligt at opstille objektive kriterier for kvaliteten af den udførte drift og vedligehold. Eksempelvis:

- Hvis en rude har fået en ridse på 5 cm i et hjørne, skal den så skiftes ud?
- Kontrakten foreskriver, at et tog med graffiti skal tages ud af drift. Skal toget også tages ud af drift, hvis der er et enkelt ”Tag” (navnetræk i graffiti) på gulvet?
- Hvornår er en perron tilstrækkeligt ren?

- Hvornår er en Metrosteward høflig og imødekommende?

For at operationalisere dette vil der blive anvendt to styringsmekanismer. For det første vil der for en lang række emner blive opstillet nogle kriterier i form af bench-marking, hvor den ønskede standard sammenlignes med noget eksisterende. Enten i generel form ligesom: ”stationen skal fremstå mindst lige så ren som Terminal 3 i lufthavnen” eller mere specifikt i form af for eksempel fotos, der viser en rude der karakteriseres som ”ridset” og én, der på trods af en mindre ridse, karakteriseres som ”ikke-ridset”.

For det andet vil der på en række områder blive gennemført kundetilfredshedsanalyser, som følger udviklingen i kundernes opfattelse af service- og vedligeholdelsesstandarden.

Til bench-markingen knyttes en bod, hvis de opstillede kriterier ikke opfyldes, hvorimod der til tilfredshedsanalyserne knyttes såvel muligheden for en straf som muligheden for en bonus afhængig af om tilfredsheden stiger eller falder over tid.

Vedligehold

Det planlagte vedligehold specificeres for de enkelte dele af Metroen inden idriftsættelse. Specifikationer omhandler ikke alene, hvad der skal gøres og hvor ofte, men også hvilke ressourcer der skal anvendes. Viser det sig senere, at Metro Service ikke leverer det planlagte vedligehold, kan Ørestadsselskabet opkræve en bod, der er direkte afhængig af værdien af de manglende vedligeholdelsesudgifter.

I praksis vil det nødvendige vedligehold ikke altid svare til det planlagte. Når der er opnået erfaring med systemet vil Metro Service derfor kunne pege på områder, hvor det planlagte vedligehold kan reduceres. Problemet med en traditionel kontrakt er imidlertid, at Metro Service intet incitament har til at reducere vedligeholdelsesudgifterne – tværtimod kan Ørestadsselskabet opkræve en bod!

Kontrakten specificerer derfor, at vedligeholdet kan reduceres efter fælles aftale, hvorefter Ørestadsselskabet og Metro Service deler ”gevinsten”.

Billettering

Metroen er underlagt det fælles billetsystem i Hovedstadsområdet. Det er derfor vigtigt ikke alene for Metroen, men for hele den kollektive trafik, at billetsalgs- og valideringsmaskiner samt billetkontrol fungerer optimalt i Metroen. Da Metro Service som nævnt ikke er direkte afhængig af billetindtægterne har det været nødvendigt, at give et særligt incitament på disse områder.

Hvis en valideringsmaskine er ude af drift i mere end en halv time og en billetsalgsmaskine i mere end en time, skal Metro Service betale en bod pr. efterfølgende time. Bodens størrelse fordobles i myldretiden. Billetkontrollen tilskyndes ved at give Metro Service 100 kr. for hver kontrolafgift (på 500 kr.), der opkræves og indkasseres.

Partnerskab

Ørestadsselskabets vision for Metroen er ambitiøs, og det ville være naivt at tro, at visionen kan realiseres alene ved holde sig til paragraffer og specifikationer i den indgåede kontrakt – uanset der er indbygget en række incitamentsordninger. Mobiliseringen af Metro Service er i fuld gang og den kultur, der opbygges i denne organisation vil få vidtrækkende betydning for kundernes oplevelse af Metroen. Ikke blot i de første fem års drift, som der kontrakt på nu, men også i de næste 10-20 års drift.

Ørestadsselskabets ledelse af det kontraktuelle forhold influerer på denne kultur. En rigid styring alene efter kontraktens bogstaver vil formodentlig føre til en defensiv kultur hos Metro Service, der i højere grad vil koncentrere sig om at undgå at lave ”fejl” i forhold til kontrakten end at skabe en kundevenlig Metro.

Ansaldo, Metro Service og Ørestadsselskabet er derfor blevet enige om at udvikle en overbygning på kontrakten i form af et partnerskab. Det skal understreges, at det er en overbygning, og at der ikke er tale om at tilsidesætte kontrakten.

Nøgleordene i partnerskabet er (på projektsproget engelsk!):

M for Maximise,	det vil sige forsøge at gøre ”kagen” større for alle parter
E for Enjoy,	kun motiverede parter kan føre visionen ud i livet
T for Trust	tillid skaber et frugtbart kontraktklima
R for React	man skal reagere overfor hinanden, når problemer opleves
O for openness	åbenhed skaber klarhed og mulighed for imødekommenhed

Partnerskabet er derfor en erklæring om at arbejde med den attitude og ”ånd”, hvormed parterne håndterer kontrakten. En af måder at gøre dette på i praksis er, gennem teambuilding, at skabe forståelse og lydhørhed over for, hvad de andre parter ønsker og problemer er.

Partnerskabet bruges også til at skabe nye muligheder og arbejde fælles med problemstillinger, som ikke er defineret i kontrakten. Således er den igangværende udvikling af Metroen som varemærke (brand character), blevet et arbejde, som alle parter deltager i.

Afslutning

Incitamentsordninger og partnerskab er vigtige redskaber til at bygge bro mellem visionen om mange og tilfredse kunder og ”bundlinien” i operatørens regnskab, der er afhængig af togkilometer og driftspåidelighed. Men kløften er erkendt, og den giver forskelle i fokusering og handlemåde.

En teoretisk løsning på en del af dette problem kunne have været, at Metro Service fik ansvaret for de indtægter, som Metroen får via billetsalget. Metro Service ville dermed få et direkte incitament over for kunderne i kraft af kontraktlogikken: Tilfredse kunder giver flere kunder, der giver flere penge til operatøren. Konsekvensen af dette ville være, at Ørestadsselskabet skulle modtage penge fra Metro Service for rettighederne til at drive Metro.

Når denne løsning ikke blev valgt for Metroens idriftsættelse hænger det blandt andet sammen med de vanskeligheder som tilbudsgiverne i udbudsfasen ville have med at estimere antallet af kunder. Ikke alene er det i sig selv vanskeligt at beregne antallet, men en lang række forhold som ligger uden for driftsoperatørens handlerum, influerer på dette. For eksempel trafikpolitikken, arbejdspladsudviklingen m.v. Derudover ville tilbudsgiverne have vanskeligheder med at estimere billetindtægten pr. kunde, som ikke kan fastlægges individuelt for Metroen, men som fastlægges via det fælles takstsystem i HT-området. Denne usikkerhed om indtægtsgrundlaget og den dermed afledte risikomargen, som tilbudsgiverne ville være nødsaget til at lægge ind i deres tilbud, ville have ført til økonomisk ufordelagtige tilbud.

En kontrakt af ovenstående type vil formodentlig bedre kunne realiseres, når Metroens kundeunderlag og indkomstgrundlag kendes.