

Kontraktstyring af udbudt togtrafik – set fra Trafikstyrelsen

v/ Benny Mølgaard Nielsen, Trafikstyrelsen og Karsten Røn Andersen, Arriva Tog A/S

Ny statslig opgave

I januar 2002 indgik Trafikministeren kontrakt med Arriva Tog om at udføre togkørsel i Midt- og Vestjylland fra januar 2003 og til december 2010, altså ca. otte år. Arriva Tog skal i årene 2003 – 2005 levere 6,77 mio. togkm. pr år. Fra 2006 stiger den årlige ydelse til 7,66 mio. togkm. pr. år. I 2005 betaler staten ca. 158 mio. kr. til Arriva Tog, eller 23,30 kr. pr. togkm. I 2006 bliver betalingen 22,99 kr. pr. togkm. (prisniveau 2005).

Blandt andet for at sikre en klar rollefordeling i forbindelse med fremtidige togudbud blev Trafikstyrelsen dannet medio 2003. Trafikstyrelsen skal fremover varetage udbud af statslig tog- (og færge)trafik samt kontraktstyringen af den udbudte trafik. Transport- og Energiministeriet forhandler og styrer kontrakt med DSB og er derudover eneejer af DSB. Hvis DSB på et tidspunkt vinder et udbud af dansk statslig togtrafik, overgår kontraktstyringen til Trafikstyrelsen.

Kontrakten er grundlaget

Kontraktstyringen mellem Arriva Tog og Trafikstyrelsen er baseret på én eneste ting: Kontrakten. Arriva Tog skal levere de ydelser, kontrakten specificerer. Trafikstyrelsen skal levere den betaling, kontrakten specificerer.

I samspillet mellem Arriva Tog og Trafikstyrelsen har de roller været klare fra første færd. Imidlertid har det været sværere for mange andre at forstå og at acceptere, at sådan er det.

Traditionelt har politikerne kunnet blande sig i togtrafikken. Man kunne holde et møde med Ministeren, som herefter kunne instruere DSB i at gøre, som det nu var aftalt. Og det gjorde DSB så. I dag er situationen en anden. Ministeren kan ikke instruere Arriva Tog i at gøre mere, end kontrakten kræver. Naturligvis kan Trafikstyrelsen aftale, at Arriva Tog leverer mere, end kontrakten foreskriver; men det kræver naturligvis, at der er enighed om både ydelsen og prisen.

Om det så er Rigsrevisionen har den svært ved at forstå den rollefordeling, der følger af kontraktstyringsprincippet. Rigsrevisionen gennemførte i 2004 en undersøgelse af Arriva-kontraktstyringen. Blandt Rigsrevisionens (relativt få) kritikpunkter var, at ministeren som politisk ansvarlig ikke udnyttede sin instruktionsbeføjelse. Forudsætning for kritikken var imidlertid forkert: Transport- og Energiministeren har ingen instruktionsbeføjelse over for Arriva Tog.

Kontrakten

Ud over kravet om at levere et bestemt antal togkm. indeholder kontrakten detaljerede krav om, hvor mange afgangene der skal være fra hver enkelt station, afstanden mellem afgangene og tidspunkterne for første og sidste afgang.

Derudover rummer kontrakten betydelig mulighed for, at Arriva Tog kan placere sine togkm., hvor det er mest hensigtsmæssigt.

Kontrakten forpligter Arriva Tog til at levere nyt togmateriel.

Kontrakten er forsynet med en række incitamenter for Arriva Tog til at levere et godt produkt. Blandt incitamenterne er, at der er tale om en nettokontrakt, hvor operatøren får alle passagerindtægterne. Idéen hermed er, at operatøren placerer sine tog, hvor efterspørgslen er størst, for at skaffe flere passagerer og dermed større indtægter.

Det er her årsagen skal findes til nogle af de problemer, der i så stort omfang fandt vej til pressen gennem 2002. Arriva Togs første køreplanudspil var at udføre de krævede togkm. over hele dagen fra morgen til aften – næsten anset hvor stor efterspørgslen var. Strækninger med få passagerer fik forholdsvis mange tog, men strækninger med mange passagerer fik forholdsvis få tog. Det ville billiggøre produktionen, fordi det krævede færre togsæt, der skulle forrentes. For Arriva Tog kunne en øget passagerindtægt ikke opveje omkostningerne til flere togsæt. Det var den direkte årsag til, at ministeriet måtte forhandle sig til en tillægskontrakt om ekstra togafgange i myldretiderne – og betale en eksorbitant høj pris pr. togkm. herfor. Her virkede kontraktens incitamenter ikke efter hensigten.

Andre incitamenter virker imidlertid måned efter måned efter hensigten. I 2005 kan Arriva Tog hver måned hente en bonus fra Trafikstyrelsen på ca. 700 tus. kr., hvis Arriva Tog leverer høj præcision og høj kundetilfredshed. Omvendt risikerer Arriva Tog en tilsvarende bod, hvis forholdene ikke er i orden. Bortset fra det allerførste kvartal i 2003 har Arriva Tog fået næsten fuld bonus hver gang.

Kontraktstyringen

Set fra Trafikstyrelsen handler kontraktstyringen i første omgang om at sikre, at Arriva Tog leverer de ydelser, som kontrakten kræver. Arriva Tog skal hvert kvartal rapportere om kvartalets leverancer. Trafikstyrelsen kontrollerer rapporteringerne, bl.a. ved at sammenligne med Banedanmarks forsinkelsesregistreringer. Trafikstyrelsen følger daglig Arriva Togs produktion gennem diverse hjemmesider, presseomtale og telefoniske rapporteringen fra Arriva Tog selv. Med mellemrum foretager Trafikstyrelsen inspektioner af Arrivas leverancer. Inspektionerne gennemføres på flere måder:

- administrative inspektioner med analyse af foreliggende data, f.eks. om kundetilfredshedsundersøgelserne
- temainspektioner med analyse af et valgt tema, f.eks. om der er systemsvagheder i Arriva Togs køreplan, som fører til tilbagevendende forsinkelser
- konkrete, praktiske inspektioner i en række af Arrivas tog, hvor den samlede leverance inspiceres og vurderes; foreløbig har Trafikstyrelsen i 2005 inspiceret 110 tog.

I 2005 har Trafikstyrelsen i samarbejde med Arriva Tog udviklet et klassifikationssystem til vurdering af togs ud- og indvendige rengøring samt passagerinformationen.

Alle inspektioner varsles generelt over for Arriva Tog, men ikke sådan, at Arriva Tog på forhånd ved, hvor og hvornår inspektioner finder sted. Alle inspektioner dokumenteres nøje, og efter alle inspektioner udarbejder Trafikstyrelsen en rapport, som forelægges Arriva Tog. Hidtil har Arriva Tog taget alle inspektionsrapporter til efterretning. Inspektionerne gennemføres altså helt efter ISO-principperne for auditering.

Brutto- eller nettokontrakt?

Arriva-kontrakten er som nævnt en nettokontrakt, idet Arriva Tog selv får alle passagerindtægterne. Det er en usædvanlig kontraktform i dansk kollektiv trafik, hvor bruttokontrakter er næsten enerådende: Her får operatøren betaling for sin produktion plus eventuelt bonus for god kvalitet, og det er det.

Hensigten med nettokontrakten er at give operatøren et incitament til at skaffe sig flere kunder. Der er ikke tvivl om, at det i den aktuelle kontraktsituation betyder, at Arriva Tog har langt mere fokus på passagererne, end tilsvarende busoperatører har. For den kollektive passagertrafik virker netto-princippet derfor som en fordel, der måske oven i købet giver billigere tilbud.

For kontraktsyringen har nettoprincippet medført en række udfordringer. Kontraktens udgangspunkt er, at taksterne følger prisudviklingen, og hvis det ikke sker, skal Trafikstyrelsen modregne Arriva Togs mer- eller mindreindtægt. Arriva Togs takster er i alt væsentligt fastsat af andre end Arriva Tog selv: Amterne fastsætter de lokale takster og DSB fastsætter taksterne for togrejser i mere end et amt. Arriva Tog fastsætter selv sine takster for rejse med egne tog i mere end ét amt; imidlertid anvender Arriva Tog DSB's salgssystem ROSA og har derfor i praksis ikke noget reelt alternativ til at anvendes DSB's takster. Da Arriva Tog kører i fem amter, er der altså tale om seks forskellige takster, der udvikler sig forskelligt, og som Trafikstyrelsen hver for sig skal sætte i relation til prisudviklingen. Når hertil kommer, at de amtslige trafikselskaber ikke alle er lige gode til at dokumentere indtægterne, fordelingen på de enkelte billettyper og Arriva Togs andel heraf, har det været en betydelig arbejdsopgave i kontraktstyringen at regulere Arriva Togs passagerindtægter i forhold til prisudviklingen.

Med- eller modspillere?

Trafikstyrelsens interesse er at sikre, at staten som trafikskøber får den ydelse, staten betaler for. Arriva Togs interesse er at sikre overskud på togdriften til aktionærerne.

Kan de to interesser forenes?

De første års erfaringer viser, at det går udmærket. Begge parter har nemlig en fælles interesse i, at togproduktet er attraktivt for passagererne, så der kommer flere og mere tilfredse passagerer. Der har været en konstruktiv sparring-proces med at tilrettelægge Arriva Togs køreplaner, så de togkm., som Arriva Tog frit kan placere, kommer de fleste passagerer til gode, samtidig med, at Arriva Togs produktionsomkostninger holder sig på et fornuftigt niveau.

Selvfølgelig opstår der lejlighedsvis uenigheder om kontraktforhold. Et eksempel er, om det er rimeligt i togkm.-produktionen at medregne et meget sent tog Thisted – Struer og et meget tidligt tog Struer – Thisted, hvis eneste formål er at placere tog og lokomotivfører i Struer. Ved at lade tog og lokomotivfører overnatte i Thisted, kan der i stedet køre tog, som har langt større berettigelse for passagererne.

Langt de fleste uenigheder har kunnet løses ved saglig dialog med udgangspunkt i kontraktens formuleringer. Men i enkelte tilfælde har det været nødvendigt at søge advokatbistand for at bilægge uenigheder, der så selvsagt har været af større økonomisk betydning.

Et vigtigt element i kontraktstyringen er den jernbanefaglige forståelse for Arriva Togs produktionsvilkår. Den betyder, at Arriva Tog ikke skal bruge alt for mange kræfter på at argumentere for forhold, der ikke med rimelighed kan være meget anderledes. Og den betyder på den anden side, at Trafikstyrelsen lettere kan gennemskue, hvis Arriva Tog forsøger at knibe udenom den bedste løsning for passagererne. Forståelse og tillid er ikke dårlige egenskaber i en kontraktstyringsproces.

Offentlighedens interesse

Der er ikke tvivl om, at offentligheden har haft og har stor fokus på, hvordan Arriva Tog leverer varen. Arriva Tog havde fra starten en række odds imod sig. Først hele processen om tildeling af trafikken i Midt- og Vestjylland. Det faktum, at DSB blev dømt ude, skabte meget stor modstand mod Arriva Tog på den politiske venstrefløj og et nærmest hadefuldt forhold til Arriva Tog hos mange DSB medarbejdere; begge disse forhold er i et vist omfang stadig til stede og popper lejlighedsvis op, selv om Arriva Tog var fuldstændig uden indflydelse på den politiske beslutning. Erfaringerne med private togoperatører i England medførte også en betydelig animositet mod Arriva Tog; de kørte altid forsinket, togene afsporede og billetsystemerne var ikke til at hitte ud af; det forhold spiller ikke længere nogen nævneværdig rolle. Startproblemerne med manglende lokomotivførere var for skeptikerne blot en bekræftelse af, at "Arriva er noget lort."

Hvis man holder sig til kendsgerningerne varedede problemerne i forhold til passagerene mindre end tre måneder. Ganske vist under den vigtige forudsætning, at DSB midlertidigt kørte togene Århus – Viborg – Struer. Fra april 2003 kørte alle tog, og siden køreplansskiftet midt i december 2003 har Arriva Tog selv kørt hele sin produktion, med god kvalitet og til kundernes tilfredshed. Desuden indsatte Arriva Tog i løbet af 2004 sine 29 LINT togsæt i trafikken – til tiden, hvilket som bekendt ikke er så sædvanligt med nye tog i Danmark.

Imidlertid blomstrer offentlighedens interesse stadig op med mellemrum.

I midten af 2004 udsendte Arriva Tog en pressemeddelelse om, at man nu igen havde fået bonus for rettidighed og kundetilfredshed. Nogle af Arriva Togs faste passagerer reagerede, fordi de ikke havde oplevet den rettidighed, som Arriva Tog angiveligt fik bonus for. Det var sådan set også rigtigt, fordi Arriva Togs bonus er baseret på virksomhedens egne forsinkelser. De forsinkelser, der f.eks. skyldes Banedanmark, indgår ikke i bonusberegningen, men påvirker selvfølgelig passagerernes oplevelse af rettidigheden.

På opfordring fra Trafikstyrelsen introducerede Arriva Tog nogle hurtige tog med få stop på strækningen Århus – Silkeborg – Herning. Samfundsøkonomisk er det en god idé, fordi det betyder kortere rejsetid for mange passagerer, men længere ventetid for få passagerer. Det medførte en sandt bombardement af pressehenvendelser fra de lokaliteter, der i en periode havde haft to tog i timen, men nu måtte nøjes med et. Vel at mærke lokaliteter med meget få passagerer som f.eks. Laven med 119 og Alken med 132 passagerer om dagen eller ca. tre passagerer i gennemsnit pr. tog, der stadig standser. Og endelig kommer der stadigvæk indlæg fra dem, der mener, at "Arriva er noget lort", og som åbenbart har vanskeligt ved at erkende, at Arriva Tog løser opgaven mindst lige så godt, som DSB gjorde.

Kontraktstyringen skal håndtere den offentlige interesse, uanset om den viser sig i læserbreve, redaktionel omtale, direkte henvendelser til Trafikstyrelsen eller spørgsmål fra Folketingets medlemmer. Sagligt er håndteringen sædvanligvis uproblematisk; men naturligvis tager opgaven tid. Og der er den logiske sammenhæng, at når Arriva Tog kører godt, er henvendelserne få.

Fremtidens kontraktstyring

Næste statsligt udbud af togtrafik bliver Kystbanen og Øresundstrafikken i samarbejde med Skånetrafiken. Trafikstyrelsen skal her forberede sig på en tilsvarende kontraktstyringsproces, som dog her kommer til at omfatte en langt større produktion. Hvis DSB vinder dette udbud, betyder det, at den del af DSB, som skal udføre den udbudte trafik, fremover skal kontraktstyres af Trafikstyrelsen. Også i den forbindelse skal der samarbejdes intensivt med Skånetrafiken, så her opstår igen en ny, interessant og udfordrende vinkel af kontraktstyringen.

Kontraktstyring af udbudt togtrafik – set fra Arriva Tog

Kontrakt & Incitament

Arriva Tog's forretningsgrundlag er baseret på kontrakten med Trafikministeriet.

Denne kontrakt beskriver samtlige krav til trafikken herunder krav til trafikvolumen, takster, samarbejdsrelationer, krav til togmateriellet osv.

Alle overordnede krav i kontrakten er opbygget omkring et økonomisk incitament, hvor der udbetales bonus, hvis de opstillede mål overholdes, eller bod hvis minimumskravet ikke bliver opfyldt.

Dette betyder at en god rettidighed belønnes med bonus, og at en dårlig rettidighed resulterer i at Arriva Tog skal betale bod – Disse beregninger tager alene udgangspunkt i Arriva Tog's performance. Underforstået at negative påvirkninger fra andre operatører, eller fra Banedanmark, ikke bliver medtaget i beregningerne.

Umiddelbart kunne denne form betyde at kundernes ønsker om rettidige tog ikke bliver varetaget med rette fokus, men her skal kontraktens opbygning omkring nettoprincippet, hvor Arriva Tog modtager billetindtægten, som delvis kontraktbetaling, tages i betragtning.

Denne kombination giver den helt rigtig fokus i Arriva Tog, som er helt klar over at forsinkede tog, uanset årsag, betyder at kunderne vælger alternative transportformer resulterende i faldende indtægter.

Som et supplement, kræver kontrakten også at Arriva Tog indgår en incitamentsaftale med Banedanmark, hvor Arriva Tog betaler bonus til Banedanmark, hvis kanalregulariteten (Den aktuelle køreplan) bliver gennemført som planlagt.

Et andet eksempel på indbyggede incitament i kontrakten er levering af nye tog, hvor Arriva Tog ville miste 2 år af kontrakten, hvis ikke alle 29 Lint tog var idriftsat inden udgangen af år 2004.

De nye tog blev leveret til tiden, og i en god kvalitet, så regulariteten ikke blev påvirket negativt. Togene kører fortsat uden problemer og kundemålingerne viser en fortsat stigende tilfredshed.

Politik & forretning

Kontrakten beskriver tydeligt rammerne for hvor, og hvordan, Arriva Tog kan drive forretning.

Udgangspunktet er nettokontrakten, hvor en øget passagervækst får en positiv indflydelse på virksomhedens bundlinie.

Alt i alt en god løsning, som giver det rigtige fokus i virksomheden, der løbende forsøger at få flest mulige nye kunder i toget – Dette vil, målt over en længere periode, betyde at kommende kontrakter bliver billigere for staten, da behovet for tilskud vil falde i samme takt.

Udfordringen i dette arbejde er at der i dag ikke er den store accept af at et privat togselskab i Danmark kan give et overskud, eller at et togselskab har mulighed for at vælge nogle forretningsmæssige løsninger der indfrier samfundsmæssige interesser, men ikke altid de lokal/regional-politiske ønsker.

Der har været eksempler på at politisk pres med tilhørende ”medie storm” har resulteret i at nye tiltag er blevet stoppet selvom de kontraktuelle krav var opfyldt.

Aktuelt barsles med en ide om at indføre en ny kørselsform på strækninger med ½ times-drift, hvor det vil være muligt at et tog i timen stopper ved alle stationer og det andet tog i samme time er gennemkørende på de små stationer.

Dette vil afkorte rejsetiden med op til 15 minutter mellem nogle af de store byer i Jylland, hvor der er flest passagerer, som f.eks mellem Herning og Århus.

Ideen er teknisk muligt at gennemføre inden for rammerne af den aktuelle kontrakt.

Samarbejde & opfølgning

Fundamentet for kontraktopfølgningen er baseret på kontrakten. Det betyder at der ikke bruges tid på at drøfte tiltag, eller ideer, som er i modstrid til denne kontrakt.

Derudover er der etableret et godt samarbejdsforum mellem Arriva Tog og Trafikstyrelsen, hvor begge parters tilgang til samarbejdet er ønsket om en positiv udvikling af togtrafikken i Jylland.

Trafikstyrelsen har meget kompetente medarbejdere på et fagligt højt niveau og Arriva Tog betragter samarbejdet, og kontraktopfølgningen, som en ubetinget fordel, hvilket også medfører at alt gennemføres med størst mulig åbenhed og parathed til at justere eventuelle systemer, så de imødekommer begge parters ønsker.

Fremtid & visioner

Samarbejdet er optimal og kontraktstyringen er fundamentet.

Kontrakten er også den første af sin art i Danmark og der vil naturligvis altid være noget som kan forbedres til næste udbud:

Den nuværende kontrakt består af et næsten uendeligt antal regneformler til beregning af f.eks. indtægtsdelingen mellem bus og tog på det indenamtsslige område – Dette er meget tungt og næsten uoverskueligt. Vi vil derfor anbefale at en kommende nettokontrakt vil forenkle disse principper.

Et kommende togudbud bør også beskrive en koordinering mellem køreplan og ruter/strækninger for busser og tog – I dag kører der ca. 32 buslinier parallelt med togtrafikken i Jylland – Er det samfundsøkonomisk optimalt, eller vil en koordinering kunne sikre et bedre sammenspil mellem busser og tog ?

Konklusion

Alt i alt, så har udliciteringen af togdriften i Jylland medført:

- Billigere togdrift, i forhold til den daværende.
- Nye tog leveret til tiden, og i en god kvalitet.
- Mere tilfredse kunder.
- Bedre regularitet.