

**10/04**

**Beretning om  
Trafikministeriets håndtering af  
kontrakten med ARRIVA**

Beretning fra rigsrevisor fremsendt  
til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov  
om revisionen af statens regnskaber m.m.

**KØBENHAVN 2005**

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisoratet  
Christiansborg  
Prins Jørgens Gård 2  
1240 København K  
Telefon: 33 37 55 00  
Fax: 33 37 59 95  
E-mail: statsrevisoratet@ft.dk  
Hjemmeside: [www.folketinget.dk](http://www.folketinget.dk)

---

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Schultz Information  
Herstedvang 12  
2620 Albertslund  
Telefon: 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [schultz@schultz.dk](mailto:schultz@schultz.dk)  
Hjemmeside: [www.schultz.dk](http://www.schultz.dk)

ISSN 0108-3902  
ISBN 87-7434-229-0

Denne beretning til Folketinget henhører under lov om revisionen af statens regnskaber § 18, stk. 1, der pålægger statsrevisorerne pligt til med deres eventuelle bemærkninger at fremsende de af rigsrevisor i henhold til samme lov § 17 udarbejdede beretninger til Folketinget og vedkommende minister.

*Statsrevisoratet, den 23. februar 2005*

*Peder Larsen Helge Mortensen Henrik Thorup*

*Helge Adam Møller Johannes Lebech Erik Larsen*



## *Indholdsfortegnelse*

	Side
I. Resumé .....	7
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	14
A. Indledning .....	14
B. Formål, afgrænsning og metode .....	15
III. Udgør kontrakten et egnet grundlag for Trafikministeriets styring? .....	16
A. Kontraktens dækning og fleksibilitet .....	17
B. Adgang til information om ARRIVAs opfyldelse af kontrakten .....	21
C. Kontraktens incitamentsstruktur .....	22
D. Uklarheder vedrørende kontraktens fortolkning .....	25
IV. Sikrer Trafikministeriet, at ARRIVA lever op til kontrakternes krav? .....	30
A. Trafikministeriets opfølgning på kontrakternes krav .....	30
B. Opfølgning på manglende kontraktopfyldelse .....	34
V. Sikrede Trafikministeriet en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA? .....	37
A. ARRIVAs rekruttering og uddannelse af lokomotivførere .....	37
B. Trafikministeriets budget og udgifter til uddannelse af lokomotivførere .....	40
VI. Har Trafikministeriet opnået den forventede besparelse ved udbuddet? .....	42
VII. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger .....	43
Statsrevisorernes bemærkning .....	45
Bilag:	
1. Oversigt over krav til ARRIVA, jf. kontraktens ydelsesspecifikation .....	47
2. Begrebsdefinitioner .....	49



# *Beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA*

## **I. Resumé**

### **Indledning**

1. Denne beretning vedrører Trafikministeriets anvendelse af og opfølgning på kontrakterne med ARRIVA Danmark A/S (herefter ARRIVA). Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997, og omhandler forhold inden for finanslovens § 28. Trafikministeriet.

2. Trafikministeriet gennemførte i 2001 et udbud af den offentlige service-trafik med tog på de midt- og vestjyske jernbanestrækninger for perioden 2003-2010. Udbuddet var det første danske udbud af passagertrafik med tog, og Trafikministeriet benyttede sig i vid udstrækning af eksternt konsulentbistand.

Udbuddet førte til, at trafikministeren den 30. januar 2002 indgik kontrakt med ARRIVA ”om udførelse af offentlig service-trafik med tog” (herefter benævnt kontrakten eller hovedkontrakten) for perioden fra 5. januar 2003 til og med 14. december 2010. Udbudsmaterialet indeholdt bl.a. et udkast til kontrakt, og den underskrevne kontrakt svarede til udkastet. Folketingets Finansudvalgs tilslutning til den indgåede kontrakt blev givet ved Akt 107 10/4 2002.

På baggrund af en anmodning fra statsrevisorerne afgav Rigsrevisionen i maj 2002 beretning nr. 12/01 om Trafikministeriets valg af operatør på jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland. Det overordnede formål med beretning nr. 12/01 var at vurdere Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen. En væsentlig del af undersøgelsen vedrørte Trafikministeriets håndtering af DSB's bud.

Beretningssagen blev fulgt op af § 18, stk. 4-notat til statsrevisorerne af 7. oktober 2002 og afsluttet i notat af 25. marts 2004.

Ved behandlingen af notatet af 7. oktober 2002 anmodede statsrevisorerne rigsrevisor om at foretage en opfølgende undersøgelse af Trafikministeriets anvendelse af og opfølgning på kontrakten med ARRIVA. Rigsrevisor afgav den 29. januar 2003 et notat til statsrevisorerne, hvoraf det fremgik, hvorledes Rigsrevisionen ville tilrettelægge undersøgelsen.

3. Efter indgåelsen af den oprindelige kontrakt indgik ministeriet den 13. juni 2002 en forhandlet kontrakt med ARRIVA ”om myldretidsbetjening indgående i udførelse af offentlig service-trafik med tog” (herefter myldretidskontrakten) for perioden 2003-2005 med option på forlængelse for perioden 2006-2010. Finansudvalget tilsluttede sig indgåelsen af myldretidskontrakten ved Akt 199 25/6 2002. I november 2004 blev der på baggrund af et forlig mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA udarbejdet 2 tillægsaftaler til kontrakten. Aftalerne indebærer bl.a., at myldretidsbetjeningen fra 2006 gennemføres inden for rammerne af hovedkontrakten, og optionen udnyttes derfor ikke. Finansudvalget tilsluttede sig disse aftaler ved Akt 84 15/12 2004. Aktstykket var oprindeligt fortroligt, men fortroligheden blev ophævet den 26. januar 2005.

4. Det overordnede formål med undersøgelsen er at gennemgå og vurdere Trafikministeriets anvendelse af og opfølgning på kontrakterne med ARRIVA.

Formålet er opdelt i følgende delformål:

- Udgør kontrakten et egnet grundlag for Trafikministeriets styring?

- Sikrer Trafikministeriet, at ARRIVA lever op til kontraktens krav?
- Sikrede Trafikministeriet en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA?
- Har Trafikministeriet opnået den forventede besparelse ved udbuddet?

5. Ved vurderingen af Trafikministeriets kontrakt med ARRIVA har det indgået, at udbuddet af de midt- og vestjyske jernbanestrækninger var det første danske udbud af passagertogtrafik, og at der derfor var tale om ministeriets første kontrakt om passagertrafik med en privat togoperatør. Trafikministeriet måtte derfor på et forholdsvis begrænset erfaringsgrundlag gennemføre udbud og kontraktindgåelse, herunder udvikle kravspecifikation og redskaber til styring og opfølgning på kontrakten.

#### ***Udgør kontrakten et egnet grundlag for Trafikministeriets styring?***

6. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kontrakten ikke fuldt ud udgjorde et egnet grundlag for Trafikministeriets styring.

Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet med forligsaftalen fra 2004 med ARRIVA i al væsentlighed har løst problemerne i styringsgrundlaget.

Rigsrevisionens vurdering er baseret på en undersøgelse af, om kontrakten er *dækkende for den ønskede ydelse og fleksibel for ændringer* samt giver Trafikministeriet adgang til de *informationer* om ARRIVAs drift, der er nødvendige for den løbende kontraktopfølgning. Det er endvidere undersøgt, om kontrakten giver ARRIVA et *incitament* til ikke blot at overholde kontraktens krav, men også til at arbejde aktivt for at optimere opfyldelsen af kontraktens målsætninger, og om kontrakten har været *klart* udformet

og ikke har givet anledning til uoverensstemmelser om fortolkningen.

#### *Kontraktens dækning og fleksibilitet*

7. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriets udformning af kontrakten ikke beskrev den ønskede ydelse tilstrækkeligt dækkende, og at kontrakten ikke var tilstrækkelig fleksibel, idet optionsbestemmelsen i kontrakten ikke kunne bruges til tilkøb af myldretidstrafik.

Da ARRIVAs køreplan ikke fuldt ud imødekom pendlere, kommuner og amters ønsker til togetjeningen, forhandlede Trafikministeriet med ARRIVA herom med udgangspunkt i den optionsbestemmelse, som kontrakten indeholdt.

Imidlertid måtte Trafikministeriet i forbindelse med forhandlingerne med ARRIVA erkende, at optionsbestemmelsen ikke kunne bruges til at sikre den ønskede betjening. Ministeriet måtte derfor revurdere anvendeligheden af optionsbestemmelsen og fandt på denne baggrund, at det var nødvendigt at indgå en myldretidskontrakt med en væsentlig højere togkilometerpris, end det var tilfældet, hvis optionsbestemmelsen i kontrakten havde kunnet bruges.

Ministeriet har oplyst, at optionen derfor (kun) giver mulighed for at indhente en besparelse i den udbudte togtrafik, hvis der som led i en overordnet trafikpolitisk beslutning måtte vise sig et ønske om generelt at spare på indkøb af kollektiv trafik, ligesom optionen kan anvendes ved udvidelser af trafikomfanget. Optionen var efter ministeriets opfattelse ikke udformet på en måde, så den kunne bruges til at bestille konkrete tog, men var tænkt som en proportional udvidelse (eller indskrænkning) på hele nettet og alle tidspunkter.

Optionsaftalen er ændret ved tillægsaftale nr. 8 af 23. december 2004, idet parterne nu er enige om, at en anvendelse af optionen skal indebære en genforhandling af køreplanens udformning. Det er Rigsrevisionens umiddelbare opfattelse, at optionen dermed giver mulighed for at



foretage mere specifikke ændringer i trafikens omfang og placering.

#### *Adgang til information om ARRIVAs opfyldelse af kontrakten*

8. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontrakten generelt giver Trafikministeriet adgang til en række nærmere specificerede informationer om ARRIVAs drift mv.

Rigsrevisionen finder, at kontrakten er udformet, så ministeriet har tilstrækkelige informationer til brug for den løbende kontraktopfølgning.

#### *Kontraktens incitamentsstruktur*

9. Rigsrevisionen har gennemgået 3 af kontraktens incitamentsordninger. For det første havde ARRIVA en høj grad af frihed til at udarbejde køreplanen kombineret med, at selskabet oppebar alle passagerindtægter. For det andet indeholder kontrakten en bods-/bonusordning vedrørende regularitet og pålidelighed, og for det tredje indeholder kontrakten en bods-/bonusordning for kundetilfredshed. De incitamentsskabende elementer i kontrakten skal motivere operatøren til at yde en ekstra indsats i forhold til kvalitet og service. Herudover ligger der selvfølgelig også et incitament i, at ARRIVA ikke modtager kontraktbetaling, hvis selskabet ikke leverer den kontraktfastsatte togkilometerproduktion.

Rigsrevisionens gennemgang af de 3 incitamentter har imidlertid vist, at kontraktens incitament, hvor ARRIVA modtog alle passagerindtægter, ikke var tilstrækkelig effektivt til at sikre en acceptabel togdrift. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at der er indikationer på, at kravene til ARRIVAs regularitet og pålidelighed samt til kundetilfredshed er fastsat forholdsvist lavt.

10. Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af erfaringerne har erkendt, at de i kon-

trakten forudsatte incitamentter til sikring af trafikomfangets fordeling på nettet og forskellige tidspunkter af dagen generelt ikke har vist sig tilstrækkelige og derfor ikke kan anses for hensigtsmæssige. Denne erfaring har ført til, at ministeriet har besluttet, at fremtidige udbud skal ske på grundlag af en egentlig køreplan, som kun kan ændres efter godkendelse af ministeriet. Med hensyn til de 2 bods-/bonusordninger er det Trafikministeriets opfattelse, at incitamentterne næppe havde virket så godt, såfremt der var tale om uopnåelige mål. Ministeriet har videre anført, at uopnåelige mål ville have resulteret i en tilsvarende højere kontraktbetaling, idet operatøren måtte forventes at have indregnet dette forhold i den tilbudte pris.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Trafikministeriet har nyttiggjort erfaringerne fra den første kontrakt ved at sikre, at kravene til ARRIVAs køreplaner i tillægsaftalen af 23. december 2004 er betydeligt mere specifikke end i den oprindelige kontrakt, samt at fremtidige udbud skal ske på grundlag af en egentlig køreplan.

Rigsrevisionen er enig i, at incitamentsordningerne skal have realistiske mål, men lægger dog vægt på, at målene er ambitiøse. Efter Rigsrevisionens vurdering kan der være risiko for, at Trafikministeriet ikke opnår en tilstrækkelig effekt af ordningerne, når grænserne for udbetaling af bonus kun er marginalt forskellige fra den ydelse, DSB tidligere præsterede på de samme strækninger.

#### *Uklarheder om kontraktens fortolkning*

11. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontrakten på enkelte områder har været udformet på en sådan måde, at der er opstået tvivl om opgørelsen af ARRIVAs ydelser i forhold til kontraktens krav, ligesom der har været uklarheder i kontraktens grundlag. ARRIVA har derfor rejst uforudsete økonomiske krav, som Trafikministeriet i vidt omfang har måttet imødekomme.

12. Uklarhederne har bl.a. vedrørt fortolkningen af kontraktens krav til opgørelsen af togkilometerproduktionen og opgørelsen af krav vedrørende siddepladskapacitet i togene.

Rigsrevisionen har dog særligt hæftet sig ved en uklarhed i grundlaget for kontrakten, som medførte, at ARRIVA i december 2003 rejste et krav over for Trafikministeriet på samlet 60 mio. kr. Kravet blev rejst bl.a. med henvisning til en påstået fejl i et notat om forventede passagerindtægter, som Trafikministeriet i forbindelse med udbuddet stillede til rådighed for de potentielle tilbudsgivere. Med forbehold for de bevilgende myndigheders godkendelse indgik Trafikstyrelsen den 3. november 2004 en forligsaftale med ARRIVA i form af en tillægsaftale til hovedkontrakten. Forliget blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 84 15/12 2004. Forligsaftalen mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA indebærer samlet en omkostning for staten på 45,6 mio. kr. for perioden 2004-2010. Staten yder således ARRIVA en kompensation på i alt 16,6 mio. kr. og fraskriver sig retten til indtægter fra ARRIVA som følge af tilbagebetaling af ekstraordinære takststigninger på i alt 29,0 mio. kr., fordelt over årene 2003-2010. Ud over en afklaring af ARRIVAs krav indgik en række andre udestående spørgsmål mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA i forligsaftalen, herunder forskellige justeringer og præciseringer af kontrakten. Det indgår tillige i forliget, at myldretidsbetjeningen efter 2005, hvor myldretidskontrakten udløber, vil fortsætte inden for rammerne af den oprindelige kontrakt. Forligsaftalen indebærer, at Trafikministeriet ikke vil forlænge myldretidskontrakten efter 2005, der ville have medført samlede statslige udgifter i størrelsesordenen 45 mio. kr. i perioden 2006-2010.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Trafikministeriet i forbindelse med forliget med ARRIVA i november 2004 har sikret en række præciseringer og justeringer i kontrakten, herunder aftale om myldretidsbetjening inden for kontrak-

tens rammer og en præcisering af kravene til ARRIVAs togdrift.

#### ***Sikrer Trafikministeriet, at ARRIVA lever op til kontraktens krav?***

13. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet sikrer, at ARRIVA lever op til kontraktens krav, men at opfølgningen på enkelte områder kan forbedres.

Rigsrevisionens vurdering er baseret på en undersøgelse af, om Trafikministeriet *følger op på kontraktens krav* og sikrer, at beregningen af ARRIVAs vederlag foretages på et dokumenteret grundlag, og om ministeriet *følger op på konstaterede mangler* i kontraktopfyldelsen.

#### ***Trafikministeriets opfølgning på kontraktens krav***

14. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet i vid udstrækning foretager en tilfredsstillende opfølgning på de konkrete krav, der vedrører beregningen af ARRIVAs vederlag og den egentlige togdrift. Rigsrevisionen har dog konstateret enkelte svagheder i ministeriets efterkontrol af ARRIVAs oplysninger.

Undersøgelsen har endvidere vist, at ministeriets opfølgning på de krav, der regulerer ARRIVAs generelle adfærd og overordnede vilkår for planlægning og udførelse af togdriften, på nogle områder kunne forbedres. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det kunne styrke opfølgningen, hvis ministeriet i højere grad indhenter informationer om ARRIVAs samarbejde med tredje parter, ARRIVAs opfyldelse af kontraktens krav vedrørende personaleforhold og ARRIVAs virke for et sammenhængende kollektivt trafiksystem, hvor flest mulige passagerer tilgodeses. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet nu har aftalt med ARRIVA, at årsrapporten for 2004 vil beskrive opfyldelsen af kontraktens krav til personaleforhold.

15. Trafikministeriet har bemærket, at der er tale om en nettokontrakt. Udgangspunktet for denne kontraktform er, at det løbende ansvar for driften i vid udstrækning overlades til operatøren, som qua passagerindtægterne har incitamenter til at yde passagererne en god service. Hermed er det også Trafikministeriets opfattelse, at en systematisk, hyppig og grundig dybdegående kontrol af ARRIVAs kontraktopfyldelse ikke er påkrævet, medmindre der foreligger særlige situationer – eksempelvis i forbindelse med ekstraordinært store driftsforstyrrelser. Trafikministeriet har endvidere bemærket, at ministeriet på passende måde skal sikre sig, at kontrakten opfyldes. Intensiteten af kontraktstyringen må afstemmes efter behovet, så det sikres, at ressourcerne anvendes på den mest hensigtsmæssige måde.

Rigsrevisionen er enig i, at ressourcerne skal anvendes på den mest hensigtsmæssige måde. Rigsrevisionen finder, at uanset hvordan kontrakten mellem operatøren og ministeriet er udformet, har ministeriet det endelige ansvar for, at ARRIVA opfylder kontraktens krav.

#### *Opfølgning på manglende kontraktopfyldelse*

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet tog hånd om de alvorlige problemer med mange aflysninger i starten af 2003, ligesom ministeriet ultimo 2002 sikrede, at ARRIVAs køreplan for 2003 overholdt specifikationerne i myldretidskontrakten. Det forekommer dog mindre tilfredsstillende, at Trafikministeriet først sent har fulgt op på mangler i ARRIVAs ydelser vedrørende bl.a. mangelfuld information af passagerer og rengøring i togene.

#### *Sikrede Trafikministeriet en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA?*

17. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet ikke sikrede en hensigtsmæssig hånd-

tering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA, ligesom det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriets orientering af Folketingets Finansudvalg i Akt 107 10/4 2002 om prisen på uddannelse og antallet af lokomotivførere hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

Rigsrevisionens vurdering er baseret på en undersøgelse af, om Trafikministeriet sikrede, at kontraktens bestemmelser gav ARRIVA mulighed for at *rekruttere og uddanne* det fornødne antal lokomotivførere til driftsstart, samt om ministeriet sikrede, at *budgettet for uddannelseskostningerne* blev overholdt, og at budgettet byggede på dækkende forudsætninger

#### *ARRIVAs rekruttering og uddannelse af lokomotivførere*

18. Ansvaret for at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal lokomotivførere påhvilede ifølge kontrakten ARRIVA, men Trafikministeriet havde i kontrakten indføjet bestemmelser om, hvordan ARRIVA skulle rekruttere og uddanne lokomotivførerne.

Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet for kontraktens indgåelse ikke havde et præcist overblik over, hvor mange lokomotivførere der var behov for. Undersøgelsen har endvidere vist, at ARRIVAs uddannelse af et tilstrækkeligt antal lokomotivførere til driftsstart blev vanskeliggjort af, at Trafikministeriet ikke havde sikret, at den i kontrakten forudsatte uddannelseskapacitet hos privatbanerne og DSB var til rådighed.

19. Trafikministeriet har i evalueringsrapporten ”Erfaringer fra det første udbud af togtrafik” fra november 2004 vurderet, at den skitserede tidsplan for overgang af lokomotivførere fra DSB til ARRIVA var for stram. Rigsrevisionen er enig heri og finder, at Trafikministeriet kunne have forudset, at tidspunktet for tjenestemændenes tilkendegivelse om, hvorvidt de ønskede at over-

gå til ARRIVA, kunne gøre det vanskeligt for ARRIVA at vurdere omfanget af uddannelsesbehovet.

Trafikministeriet har bemærket, at ministeriet havde sikret de formelle rammer for en tilstrækkelig uddannelseskapalet. Rigsrevisionen er enig heri, men finder, at ministeriet tillige burde have sikret, at uddannelsen af lokomotivførere hos privatbanerne var mulig i praksis.

20. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at bestemmelserne i kontrakten om rekruttering og uddannelse af det fornødne antal lokomotivførere til driftsstart var dækkende.

#### *Trafikministeriets budget og udgifter til uddannelse af lokomotivførere*

21. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet ikke har sikret, at ministeriets budget for uddannelsesomkostningerne blev overholdt. Budgettet blev overskredet med 131 %, idet bevillingerne hertil steg fra 33,6 mio. kr. til 77,7 mio. kr. Undersøgelsen har desuden vist, at Trafikministeriets estimat angivet i Akt 107 10/4 2002 vedrørende lokomotivførerbehovet var upræcist, og at den angivne uddannelsespris pr. lokomotivfører kun omfattede en del af uddannelsen. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at oplysningerne herom i aktstykket hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

22. Trafikministeriet har oplyst, at oplysningerne i Akt 107 10/4 2002 var baseret på de oplysninger, som ministeriet besad på tidspunktet for udarbejdelsen af aktstykket. Endvidere oplyste ministeriet, at det havde orienteret Folketingets Finansudvalg i alle tilfælde, hvor der var lejlighed til at vurdere pris og behov. Ministeriet finder derfor ikke, at der var givet utilstrækkelige oplysninger til Finansudvalget.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det fremgår af korrespondance mellem DSB og Tra-

fikministeriet forud for udbuddet, at den oplyste pris alene vedrørte grunduddannelsen. Rigsrevisionen finder derfor, at oplysningerne til Finansudvalget hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

23. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Trafikministeriets budget blev overskredet med 131 %. Rigsrevisionen finder det tillige utilfredsstillende, at oplysningerne, som Folketingets Finansudvalg fik forelagt i Akt 107 10/4 2002 om prisen på uddannelse og antallet af lokomotivførere, hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

#### ***Har Trafikministeriet opnået den forventede besparelse ved udbuddet?***

24. En samlet vurdering af de økonomiske virkninger ved udbuddet må afvente kontraktens udløb.

Rigsrevisionen kan dog konstatere, at Trafikministeriet indtil videre ikke har opnået den forventede besparelse i 2002 og 2003, men har overskredet det oprindelige budget for disse år med samlet 37,1 mio. kr.

25. Det fremgår af Akt 107 10/4 2002, at Trafikministeriet i 2002 og 2003 forventede en samlet udgift på 227,5 mio. kr. på indkøb af offentlig service-trafik i Midt- og Vestjylland ved udbuddet af togtrafikken, svarende til en besparelse i forhold til tidligere år på ca. 32 mio. kr. Undersøgelsen har imidlertid vist, at denne besparelse ikke blev opnået, da den totale bevilling til forberedelsesperioden og første års drift på de udbudte strækninger kom til at udgøre 264,6 mio. kr., svarende til en samlet ekstrabevilling på 37,1 mio. kr. Trafikministeriet har således i de første år efter kontraktindgåelsen afholdt en række engangsudgifter, særligt ekstra udgifter til uddannelse af lokomotivførere, samt indgået en myldretidskontrakt, der frem til 2005

har medført en ekstraudgift på ca. 7,5 mio. kr. årligt.

26. Trafikministeriet har samlet bemærket, at udbuddet ikke har medført merudgifter for staten, og at der fortsat må forventes væsentlige besparelser set over hele kontraktperioden. Efter ministeriets opfattelse må det antages, at den fastsatte kontraktbetaling giver et godt billede af Trafikministeriets udgifter frem til kontraktophør.

Rigsrevisionen kan konstatere, at opgørelsen over omkostningerne indtil nu ikke har vist besparelser, og det er Rigsrevisionens opfattelse, at en samlet vurdering af de økonomiske virkninger må afvente kontraktens udløb.

### ***Afsluttende bemærkninger og anbefalinger***

27. Udbuddet, der førte til Trafikministeriets kontrakt med ARRIVA, er det første danske udbud af passagertogtrafik. Dette har betydet, at ministeriet, efter udskillelsen af DSB som en selvstændig virksomhed, har måttet opbygge egen ekspertise på jernbaneområdet. Som følge heraf har ministeriet afholdt betydelige udgifter til eksternt rådgivning. Rigsrevisionen har forståelse for, at Trafikministeriet har haft et forholdsvist begrænset erfaringsgrundlag for at gennemføre udbud og kontraktindgåelse, men vurderer dog, at ministeriets arbejde i forbindelse med udformningen og anvendelsen af kontrakten med ARRIVA på nogle områder burde have været bedre tilrettelagt. Efter Rigsrevisionens opfattelse er kontrakten på flere punkter ikke dækkende for den ønskede ydelse og ikke fuldt ud egnet til styring og opfølgning.

28. Efter indkøringsvanskelighederne, hvor DSB måtte overtage dele af driften, er det Trafikministeriets vurdering, at ARRIVAs drift af de midt- og vestjyske jernbanestrækninger er tilfredsstillende.

Trafikministeriet har oplyst, at kontrakten afspejlede de erfaringer, der var til Trafikministeriets rådighed på tidspunktet for dens udformning.

Ministeriet har tilføjet, at der aldrig har været lagt skjul på, at der var tale om det første danske udbud af togtrafik, og at udbudsinstrumentet naturligtvis skulle udvikles yderligere i lyset af erfaringerne med dette og eventuelt kommende udbud. At det siden har vist sig, at visse af de incitamenter, der var indarbejdet i kontrakten, ikke var tilstrækkelig effektive, er ikke ensbetydende med, at Trafikministeriet ud fra de daværende erfaringer burde have udformet kontrakten anderledes.

Trafikministeriet har desuden fremhævet, at køreplanen er ændret som følge af ARRIVAs overtagelse af driften, og at ARRIVAs dimensionering af trafikomfanget på de enkelte strækninger generelt synes bedre i overensstemmelse med passagerefterspørgslen end DSB's, og at der som led i udbuddet sker en udskiftning af togmateriellet på de udbudte strækninger, som der ellers ikke var afsat penge til.

Trafikministeriet mener således, at det første udbud har været en succes på trods af visse vanskeligheder i startfasen.

29. Trafikstyrelsen har i november 2004 udarbejdet en rapport om erfaringer fra første udbud af togtrafik.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Trafikministeriet har taget initiativ til at opsamle erfaringerne fra første udbud, og at Trafikministeriet i forbindelse med de seneste kontrakttillæg har nyttiggjort erfaringerne, bl.a. ved at præcisere kravene til ARRIVAs fremtidige køreplaner.

Rigsrevisionen skal anbefale, at Trafikministeriet i forbindelse med fremtidige udbud særligt er opmærksom på følgende forhold:

- Den ønskede trafikale ydelse skal være nøje specificeret.

- Der bør afsættes de fornødne ressourcer til udarbejdelse af kontrakten og forudsætningerne, herunder bør incitamentsstrukturene nøje analyseres.
- Kontrakten bør indeholde fleksibilitet, så det er muligt at foretage specifikke ændringer i trafikken.
- Alle kontraktlige krav bør specificeres og om muligt kvantificeres, så det står klart, hvilken ydelse operatøren skal levere for at opfylde kravene.

#### ***Rigsrevisionens undersøgelse har vist:***

- Kontrakten viste sig på flere områder ikke fuldt ud egnet til styring, idet den indeholdt nogle uklarheder og ikke var dækkende for den ønskede ydelse.
- Kontraktens incitamentsstruktur vedrørende køreplaner var uhensigtsmæssigt opbygget, ligesom andre incitamenter med fordel kunne have været mere ambitiøse.
- Trafikministeriet har i hovedsagen foretaget en tilfredsstillende kontraktopfølgning.
- Trafikministeriets håndtering af rekruttering og uddannelse af lokomotivførere var utilfredsstillende.
- En samlet opgørelse af de økonomiske virkninger ved udbuddet må afvente kontraktens udløb, men ministeriet har ikke opnået de besparelser, der var lagt op til for de første 2 år.
- Trafikministeriet har opsamlet erfaringerne fra udbud og kontraktindgåelse og har i forbindelse med den seneste tillægsaftale draget nytte heraf.

## ***II. Indledning, formål, afgrænsning og metode***

### ***A. Indledning***

30. Denne beretning vedrører Trafikministeriets anvendelse af og opfølgning på kontrakterne med ARRIVA Danmark A/S (herefter ARRIVA). Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997, og omhandler forhold inden for finanslovens § 28. Trafikministeriet.

31. Trafikministeriet gennemførte i 2001 et udbud af den offentlige service-trafik med tog på de midt- og vestjyske jernbanestrækninger for perioden 2003-2010. Trafikministeriet angav i udbudsmaterialet, der bl.a. indeholdt et udkast til kontrakt, at målsætningerne med udbuddet er at øge markedsandele for den omhandlede trafik, at skabe effektivisering, at understøtte et sammenhængende trafiksystem skabt i samspil med andre trafikoperatører samt at tilgodese passagerernes behov.

Udbuddet førte til, at trafikministeren den 30. januar 2002 indgik kontrakt med ARRIVA om udførelse af offentlig service-trafik med tog for perioden fra 5. januar 2003 til og med 14. december 2010. Kontrakten svarede til kontraktudkastet i udbudsmaterialet, idet tilbudsgiverne skulle indarbejde kontraktudkastet fuldstændigt i deres tilbud. Finansudvalgets tilslutning til kontraktindgåelsen blev givet ved Akt 107 10/4 2002. Herefter indgik ministeriet den 13. juni 2002 en forhandlet kontrakt med ARRIVA om ”myldretidsbetjening indgående i udførelse af offentlig service-trafik med tog” (herefter myldretidskontrakten) for perioden 2003-2005 med option på forlængelse for perioden 2006-2010. Finansudvalget tilsluttede sig indgåelsen af myldretidskontrakten ved Akt 199 25/6 2002. I forbindelse med indkøringsvanskelighederne overtog DSB i 2003

midlertidigt dele af togdriften på de udbudte strækninger. Finansudvalget tilsluttede sig dette ved Akt 98 26/3 2003. I november 2004 blev der på baggrund af et forlig mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA udarbejdet 2 tillægsaftaler til kontrakten. Aftalerne indebærer bl.a., at myldretidsbetjeningen fra 2006 gennemføres inden for rammer-

ne af hovedkontrakten, og optionen på forlængelse af myldretidskontrakten bliver derfor ikke udnyttet. Finansudvalget tilsluttede sig disse aftaler ved Akt 84 15/12 2004.

I tabel 1 er vist en oversigt over tiltrådte aktstykker vedrørende Trafikministeriets udbud af de midt- og vestjyske jernbanestrækninger.

**Tabel 1. Tiltrådte aktstykker vedrørende udbud af de midt- og vestjyske jernbanestrækninger**

Nr. og dato	Indhold
Akt 107 10/4 2002	Ansøgning om tilslutning til indgåelse af hovedkontrakten med ARRIVA
Akt 199 25/6 2002	Ansøgning om tilslutning til indgåelse af myldretidskontrakten
Akt 98 26/3 2003	Ansøgning om tilslutning til DSB's midlertidige overtagelse af driften på dele af de udbudte strækninger samt ekstrabevilling til uddannelse af lokomotivførere
Akt 84 15/12 2004	Ansøgning om tilslutning til forligsaftale mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA, herunder indgåelse af tillægskontrakter

Det fremgår af tabel 1, at Trafikministeriet efter indgåelsen af hovedkontrakten 3 gange har anmodet Finansudvalget om tilslutning til ændrede dispositioner i relation til aftalen med ARRIVA. Akt 84 15/12 2004 blev behandlet under fortrolighed. Fortroligheden blev ophævet med Trafikministeriets skrivelse til Finansudvalget af 26. januar 2005.

32. På baggrund af en anmodning fra statsrevisorerne afgav Rigsrevisionen i maj 2002 beretning nr. 12/01 om Trafikministeriets valg af operatør på jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland. Det overordnede formål med beretning nr. 12/01 var at vurdere Trafikministeriets håndtering af udbudsprocessen. En væsentlig del af undersøgelsen vedrørte Trafikministeriets håndtering af DSB's bud. Beretningssagen blev fulgt op af § 18, stk. 4-notat til statsrevisorerne af 7. oktober 2002 og afsluttet i notat af 25. marts 2004.

33. Ved behandlingen af notatet af 7. oktober 2002 anmodede statsrevisorerne rigsrevisor om at foretage en opfølgende undersøgelse af Trafikministeriets anvendelse af og opfølgning på kontrakten med ARRIVA. Rigsrevisor afgav den 29.

januar 2003 et notat til statsrevisorerne, hvoraf det fremgik, hvorledes Rigsrevisionen ville tilrettelægge undersøgelsen.

#### **B. Formål, afgrænsning og metode**

34. Det overordnede formål med undersøgelsen er at gennemgå og vurdere Trafikministeriets anvendelse af og opfølgning på kontrakterne med ARRIVA. Formålet er opdelt i følgende delformål:

- Udgør kontrakten et egnet grundlag for Trafikministeriets styring?
- Sikrer Trafikministeriet, at ARRIVA lever op til kontrakternes krav?
- Sikrede Trafikministeriet en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA?
- Har Trafikministeriet opnået den forventede besparelse ved udbuddet?

35. I undersøgelsen vurderes Trafikministeriets anvendelse af og opfølgning på kontrakterne. Det

er derimod ikke et selvstændigt formål med undersøgelsen at vurdere, om ARRIVA har overholdt kontrakten.

Undersøgelsen omfatter primært Trafikministeriets opfølgning på kontrakterne i perioden fra indgåelsen af den udbudte kontrakt mellem Trafikministeriet og ARRIVA den 30. januar 2002 til oktober 2004, men vedrører i et vist omfang også Trafikministeriets forarbejde til kontrakterne, herunder hvorledes Trafikministeriet havde planlagt rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA, ligesom Rigsrevisionen i undersøgelsen har inddraget de tillægsaftaler til kontrakten, som er indgået i november og december 2004.

Undersøgelsen omfatter en vurdering af, om de forventede besparelser med udbuddet er opfyldt, men omfatter derudover ikke en vurdering af, om målsætningerne med udbuddet er blevet opfyldt, da der endnu ikke foreligger data til belysning heraf.

36. Ved vurderingen af Trafikministeriets kontrakt med ARRIVA har det indgået, at udbuddet af de midt- og vestjyske jernbanestrækninger var det første danske udbud af passagertogtrafik, og at der derfor var tale om ministeriets første kontrakt om passagertrafik med en privat togoperatør. Trafikministeriet måtte derfor på et forholdsvis begrænset erfaringsgrundlag gennemføre udbud og kontraktindgåelse, herunder udvikle kravspecifikation og redskaber til styring og opfølgning på kontrakten.

37. I forbindelse med udbuddet og i kontrakten med ARRIVA om togtrafikken i Midt- og Vestjylland indgik en option på betjening af strækningen mellem Tønder og Niebüll. De dansk/tyske myndigheder valgte ikke at bruge optionen. Strækningen er i stedet bragt i fornyet udbud, der foretages af de tyske myndigheder. Optionen på Tønder-Niebüll-strækningen har derfor ikke været omfattet af undersøgelsen.

38. Udbudsprocessen, kontraktindgåelsen og de første måneders kontraktopfølgning blev forestået af Trafikministeriets departement. Juli 2003 blev Trafikstyrelsen etableret og overtog arbejdet med opfølgningen på kontrakterne med ARRIVA, mens opgaverne vedrørende DSB bibeholdtes i departementet. Undersøgelsen har derfor omfattet både departementet og Trafikstyrelsen. I den følgende fremstilling benævnes departementet og styrelsen samlet Trafikministeriet. Kun hvor det af forståelsesmæssige årsager er nødvendigt, skelnes der mellem de 2 myndigheder.

39. Undersøgelsen bygger på interview og møder med medarbejdere i Trafikministeriet og Trafikstyrelsen og på gennemgang af kontrakterne mellem Trafikministeriet og ARRIVA, mødereferater, rapporter fra ARRIVA, Trafikministeriets interne evalueringsrapporter samt redegørelser indhentet fra Trafikministeriet og Trafikstyrelsen. Rigsrevisionen har desuden indhentet oplysninger i Bannedanmark. Endelig har Rigsrevisionen deltaget i en af Trafikstyrelsens inspektioner. Dele af undersøgelsen har været forelagt Trafikministeriet som revisionsnotater. Beretningen har i udkast været fremsendt til høring i Trafikministeriet, og ministeriets bemærkninger er i vidt omfang indarbejdet.

### ***III. Udgør kontrakten et egnet grundlag for Trafikministeriets styring?***

40. Formålet med dette afsnit er at vurdere, om kontraktens bestemmelser udgør et egnet grundlag for Trafikministeriets styring. Rigsrevisionen har lagt følgende kriterier til grund for vurderingen:

- Kontrakten er dækkende for den ønskede ydelse og fleksibel for ændringer.
- Kontrakten giver Trafikministeriet adgang til de informationer om ARRIVAs drift, der er nødvendige for den løbende opfølgning.



- Kontrakten giver ARRIVA et incitament til ikke blot at overholde kontraktens krav, men også til at arbejde aktivt for at optimere opfyldelsen af kontraktens målsætninger.
- Kontrakten var klart udformet og har ikke givet anledning til uoverensstemmelser om fortolkningen.

#### **A. Kontraktens dækning og fleksibilitet**

##### **Kontraktens krav til trafikydelsen**

41. Kontrakten og udbuddet indeholdt 2 krav til omfanget af togproduktionen. For det første et overordnet krav til den samlede togkilometerproduktion (dvs. det antal togkilometer, der skal køres) og dernæst et krav til minimumstogbetjeningen inden for rammerne af den samlede togkilometerproduktion. Mindstekravet til togkilometerproduktionen, som ARRIVA var forpligtet til at udføre, modsvarede det antal togkilometer, som DSB hidtil havde præsteret. I kontrakten er der som nævnt opstillet krav til minimumstogbetjening af stationerne. Minimumskravene var opdelt i kategori 11, 15, 18 og 31 betegnet efter det mindste antal togafgange pr. retning på mandage til fredage. Med denne konstruktion var der således lagt op til, at ARRIVA selv kunne disponere det resterende antal togkilometer, som lå ud over den pligtige minimumsbetjening. Dog var der i kontrakten en bestemmelse om, at ARRIVA ved disponeringen af det pligtige antal togkilometer – ud over at opfylde minimumsbetjeningen – også skulle tilgodebetjeningen af flest mulige passagerer. Trafikministeriet oplyste, at det var samme princip, dvs. minimumskrav til togbetjening, der lå til grund for udformningen af den forhandlede kontrakt mellem DSB og Trafikministeriet for perioden 2000-2004, og at det var naturligt at tage udgangspunkt heri ved ydelsesspecifikationen i forbindelse med udbuddet af togtrafik i Midt- og

Vestjylland, idet erfaringerne med denne trafikale ydelsesbeskrivelse var positive. De præcise betjeningskrav i ARRIVA-kontrakten blev dog tydeliggjort i forhold til DSB-kontrakten, som ifølge ministeriet kunne være vanskelig at forholde sig entydigt til.

##### **Myldretidskontrakten**

42. Rigsrevisionen har undersøgt baggrunden for, at Trafikministeriet indgik myldretidskontrakten.

I februar 2002 udsendte ARRIVA udkast til køreplaner til høring. Høringen afstedkom umiddelbart herefter kritik fra både pendlere, kommuner og amter. Kritikken gik især på, at der ikke i forslaget var indeholdt ekstra togafgange i myldretiden på de strækninger, hvor DSB kørte med ekstra tog, ligesom kritikken også vedrørte ankomst- og afgangstidspunkternes dårlige tilpasning til lokale forhold, herunder skolers mødetider mv. Trafikministeriet var således klar over problemet med den manglede myldretidsdækning inden for 1 måned efter kontraktindgåelsen.

43. ARRIVA gennemførte herefter væsentlige ændringer i de foreløbige køreplaner og forhandlede med Trafikministeriet om, hvordan myldretidsbetjeningen kunne tilgodeses. Til slut vurderede Trafikministeriet dog, at myldretidsbetjeningen bedst kunne sikres ved indgåelse af en særlig kontrakt. Trafikministeriet har efterfølgende anført, at ARRIVAs reviderede køreplan opfyldte væsentlige dele af den rejste kritik, og at det alene var for at imødekomme al kritik, at Trafikministeriet valgte at indgå den forhandlede myldretidskontrakt.

44. Myldretidskontrakten blev ikke udbudt, idet ministeriet vurderede, at der ikke kunne opnås økonomiske fordele ved at udbyde denne kontrakt, fordi ARRIVA under alle omstændigheder skulle oppebære alle passagerindtægter fra de pågældende strækninger uanset, hvem der udførte trafikken. Myldretidskontrakten sikrede nogen-

lunde samme omfang af myldretidsbetjening, som DSB hidtil havde leveret.

45. Myldretidskontrakten, der angår et tilkøb på 330.475 togkilometer, blev indgået som en forhandlet kontrakt med ARRIVA. Når ARRIVAs reviderede køreplansforslag, der indebar en reduktion på 258.800 togkilometer om året på trafiksvage tidspunkter, tages i betragtning, var der tale om et nettotilkøb på 71.675 togkilometer (i 2003 dog kun 69.381 togkilometer).

Myldretidskontrakten, som medførte ekstra tog i morgen- og eftermiddagstimerne omfattede tilkøb af 33 ekstra togafgange på hverdage på bestemte strækninger og tidspunkter, og ARRIVA er ifølge myldretidskontrakten forpligtet til som minimum at betjene strækningerne med mindst 2 togafgange i bestemte tidsintervaller. Det er ligeledes fastlagt i myldretidskontrakten, at der ikke

må være mere end 40 minutter og mindre end 20 minutter mellem de 2 togafgange, og at ændringer i togafgange kan, med Trafikministeriets godkendelse, gennemføres, hvis efterspørgslen eller andre væsentlige forhold taler herfor.

Prisen for myldretidsbetjeningen/trafikudvidelsen beløb sig, ifølge Akt 199 25/6 2002, til 7,0 mio. kr. i 2003, 7,7 mio. kr. i 2004 og 8,9 mio. kr. i 2005 (2002-priser). Myldretidskontrakten indeholder desuden en option på videreførelse af myldretidsbetjeningen i perioden 2006-2010, svarende til den resterende løbetid for statens udbudte kontrakt med ARRIVA.

46. I tabel 2 er antallet af togafgange – indeholdende kontraktens minimumskrav, ARRIVAs første køreplan, den reviderede plan og myldretidskontraktens afgange – vist, og antallet er sammenholdt med DSB's daværende dækning.

**Tabel 2. Indsats af togafgange på hverdage – kontraktens minimumskrav, ARRIVAs første køreplan, ARRIVAs reviderede plan og myldretidskontraktens afgange sammenholdt med DSB's daværende dækning**

	Kontraktens minimumskrav	ARRIVAs første køreplan	ARRIVAs reviderede plan og myldretidskontraktens afgange	DSB's daværende dækning
----- Antal tog pr. retning -----				
Århus-Viborg .....	18	19	20/21	19/20 <sup>1)</sup>
Viborg-Skive .....	15	16	17/18	19/20
Skive-Struer .....	11	16	18	20
Struer-Thisted .....	11	11	12	8/11
Struer-Holstebro .....	11	11	13/14 <sup>2)</sup>	12/9 <sup>2)</sup>
Holstebro-Ringkøbing .....	11	12	14/15	15
Ringkøbing-Skjern .....	11	12	15/16	23/22
Århus-Skanderborg .....	18	19	25 <sup>2)</sup>	25/23 <sup>2)</sup>
Skanderborg-Silkeborg .....	18	19	25	25
Silkeborg-Herning .....	15	18	23/22	23
Skjern-Herning .....	11	18	16/17	14/13
Skjern-Varde .....	11	16	16/17	15
Varde-Esbjerg .....	15	19	23/25	32/31
Esbjerg-Ribe .....	15	19	22/24	25
Ribe-Tønder .....	11	16	15/16	15

<sup>1)</sup> Dertil kom yderligere 2 lokaltog Langå-Viborg.

<sup>2)</sup> Dertil kom IC og regionaltog fra andre strækninger.

Note: -/- angiver, hvor der er forskel på antallet af tog i de 2 retninger.

Kilde: Trafikministeriets bilag til aktstykket 199 om Tilpasning af ARRIVAs togbetjening i Midt- og Vestjylland af 3. juni 2002, j. nr. 012-133. Afskrift fra tabel 3 og 5 ("Antal tog i forhold til krav og i forhold til i dag i ARRIVAs reviderede køreplan" og "Indsats af togafgange på hverdage med ekstra tilkøb").

Det ses af tabellen, at antal togaftage på bl.a. hovedstrækningerne Århus-Skanderborg, Skanderborg-Silkeborg og Silkeborg-Herning efter den reviderede køreplan og myldretidskontraktens tilkøb væsentlig overstiger kontraktens krav og i vidt omfang modsvarer DSB's daværende antal afgang.

Trafikministeriet har efterfølgende anført, at det generelt gælder, at antallet af ARRIVA-afgange i gennemsnit for alle de nævnte strækninger ligger lidt højere end i DSB's tidligere betjening. Dette følger af, at den samlede togkilometerproduktion, som udføres af ARRIVA efter indgåelsen af myldretidskontrakten, er lidt højere end DSB-betjeningen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at behovet for at indgå myldretidskon-

trakten er udtryk for, at Trafikministeriets udformning af hovedkontrakten ikke har været dækkende for den ønskede ydelse.

#### **Kontraktens optioner i forhold til myldretidskontrakten**

47. Kontrakten fra 30. januar 2002 indeholdt et afsnit om genforhandling. Det hedder heri, som det fremgår af nedenstående boks 1, at Trafikministeriet med 12 måneders varsel kan kræve en regulering af omfanget af togkilometerproduktionen inden for  $\pm 10\%$  mod en regulering af vederlaget.

Operatøren skulle i sit tilbud prissætte sådanne ændringer.

#### **Boks 1 Om genforhandling (kontraktens pkt. 7)**

"Det må forventes, at der indtil ophøret af nærværende kontrakt vil blive behov for at ændre i ydelserne, herunder ved udvidelser, indskrænkninger og bortfald samt ved, at egentlige nye ydelser tilføjes. Det må endvidere forventes, at det er en forudsætning for den optimale gennemførelse af nærværende kontrakt, at der i et vist omfang løbende mellem parterne vedtages ændringer.

I forbindelse med beskrivelsen af de enkelte ydelser er der søgt taget højde herfor ved at beskrive tænkelige behov for ændringer, hvem der kan forlange ændringerne og i givet fald konsekvenserne af ændringer. Eksempelvis er der i bilag 1 (ydelsesspecifikation) en nærmere beskrivelse af Trafikministeriets adgang til at ændre trafikomfanget med  $\pm 10\%$ .

Det kan imidlertid bestemt ikke udelukkes, at der vil kunne opstå yderligere behov for ændringer end de således beskrevne.

Det er derfor aftalt, at såfremt en part mener, at der er behov for ændringer, da vil den anden part til enhver tid med en positiv, samarbejdende og ansvarlig holdning være villig til hurtigst muligt at deltage i en genforhandling med henblik på at få afprøvet, om det er muligt at finde en ændringsløsning, der er acceptabel for begge parter. Genforhandlingen skal ske under overholdelse af de udbudsretlige regler samt de EU-retlige principper for medlemsstaternes betaling for offentlig service-trafik og om muligt på grundlag af de i forvejen med nærværende kontrakt fastlagte opgavefordelinger, prissætninger og andre principper, og således at konsekvenserne af ændringerne står i forholdsmæssigt forhold til indholdet af ændringerne."

#### **Om Trafikministeriets adgang til at ændre trafikomfanget (bilag 1, afsnit 2.3)**

"Trafikministeriet kan med 12 måneders varsel kræve en regulering af omfanget af produktionen inden for  $\pm 10\%$  af togkilometer for hver af de i afsnit 2.1 angivne perioder for hhv. Nord- og Sydpakken mod regulering af vederlaget.

Operatøren skal i sit tilbud prissætte sådanne ændringer, jf. Bilag 2."

48. Der var i kontrakten aftalt forskellige priser pr. togkilometer ved ændringer afhængig af, om det var udvidelser eller indskrænkninger. Et tilkøb af togkilometer ville medføre en merudgift pr.

kørt togkilometer på mellem knap 32 kr. og godt 35 kr., mens en reduktion tilsvarende vil udløse en besparelse på omkring 18 kr. pr. togkilometer.

Myldretidskontrakten indebar, at Trafikministeriet i 2003 betalte knap 96 kr. pr. kørt kilometer for tilkøbet. I 2004 udgør kilometerprisen 107 kr. for myldretidsbetjeningen, og i 2005 sti-

ger prisen til 124 kr. pr. kilometer (2002-priser). Denne pris skal sammenholdes med, at prisen ifølge hovedkontrakten var omkring 22 kr. pr. kørt togkilometer.

	Kontraktpris	Optionspris	Myldretidspris
	----- Kr. -----		
Pris pr. togkilometer .....	22	35	96-124

49. Rigsrevisionen har forespurgt Trafikministeriet, hvorfor kontraktens bestemmelser om ministeriets adgang til at regulere trafikomfanget inden for et udsving på  $\pm 10\%$  ikke blev anvendt, henset til at nettoforøgelsen svarede til en udvidelse på ca. 1 % i trafikomfanget, og at optionsprisen for en udvidelse af trafikomfanget var aftalt til 35 kr. pr. tilkøbt togkilometer i modsætning til tillægskontraktens 96-124 kr. pr. togkilometer.

Dette skal også ses i sammenhæng med, at trafikministeren i sit svar til Folketingets Finansudvalg af 2. april 2002 på spørgsmål nr. 1 i tilknytning til aktstykket om myldretidskontrakten, jf. Akt 107 10/4 2002, lagde op til, at optionsbestemmelsen kunne anvendes til tilkøb af myldretidstrafik. Trafikministeren tilkendegav således på spørgsmålet om anvendelsen af optionsbestemmelsen i forhold til at undgå nedskæringer i køreplanen i myldretiden, at en udvidelse af ARRIVAs foreløbige udkast til køreplan, så der etableres halvtimesdrift i myldretiderne kl. 6-9 og kl. 15-18 på hverdage på strækningerne Esbjerg-Ribe, Esbjerg-Varde og Århus Silkeborg måtte vurderes at kræve ca. 300.000 togkilometer ekstra. Ministeren oplyste videre, at en sådan udvidelse ville kunne realiseres inden for optionsmulighederne i kontrakten med ARRIVA, idet disponeringen af en eventuel udvidelse af ARRIVAs togkilometerproduktion ville skulle ske i dialog med ARRIVA.

Trafikministeriet har anført, at det svar, som ministeriet gav Finansudvalget, byggede på mi-

nisteriets vurdering primo april 2002. I forbindelse med forhandlingerne med ARRIVA om myldretidsbetjeningen i løbet af april måned har det således været Trafikministeriets udgangspunkt, at optionen skulle søges anvendt. Baggrunden herfor har bl.a. været hensynet til at sikre en så lav tilkøbspris som mulig. Forhandlingerne viste dog, at ARRIVA ikke ville kunne levere den ønskede myldretidsbetjening inden for rammerne af optionen. Trafikministeriet anførte videre, at dette gav ministeriet anledning til at revurdere anvendeligheden af optionen, og det var således derefter ministeriets opfattelse, at et specifikt tilkøb i myldretiden ikke ville kunne ske med udgangspunkt i optionen.

Trafikministeriet oplyste videre, at det var ministeriets opfattelse, at tilpasningsmuligheden i kontrakten og den tilhørende optionspris udtrykker prisen, hvormed der kan ske tilkøb, såfremt ARRIVA frit kan tilrettelægge togkørslen for de tilkøbte togkilometer. Trafikministeriet oplyste videre, at prisen på ca. 35 kr. pr. togkilometer ikke var gældende for ændringer, der var så koncentrerede, som tilfældet var her.

Trafikministeriet oplyste endelig, at med myldretidskontrakten var der tale om et specifikt tilkøb, hvor det blev fastlagt af Trafikministeriet og ikke af ARRIVA, hvor de ekstra togkilometer skulle placeres, og det var derved også uden betydning, at trafikudvidelsen kun var på 1 %. Hverken kontraktens bestemmelser om ministeriets adgang til at regulere trafikomfanget eller optionsprisen kunne derfor anvendes.

50. Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke fremgår af kontrakten, at bestemmelserne om optionspriserne kun kan bringes i anvendelse, såfremt ARRIVA frit kan tilrettelægge togkørslen for de tilkøbte togkilometer. Trafikministeriet har hertil oplyst, at hensigten med optionen på ændringer af trafikomfanget på  $\pm 10\%$  er, at Trafikministeriet har mulighed for generelt at øge/mindske betjeningsniveauet i den udbudte trafik, såfremt der gennem kontraktperioden måtte blive politisk ønske herom. Mulighederne for generelle ændringer blev ifølge ministeriet indarbejdet efter inspiration fra svenske kontraktmodeller.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at med ministeriets fortolkning af optionsbestemmelsen i kontrakten, hvorefter optionen kun kan anvendes bredt til generelle ændringer, bliver bestemmelsen stort set værdiløs, og kontrakten indeholder dermed ikke den fornødne fleksibilitet i forbindelse med ændringer. ARRIVA kan i princippet placere en ønsket udvidelse af togkilometerproduktion på et hvilket som helst tidspunkt, fx om natten, hvor togmateriellet ellers ikke anvendes. Rigsrevisionen skal tillige pege på, at indgåelsen af myldretidskontrakten medførte en pris på 96-124 kr. pr. tilkøbt togkilometer, der lå markant over hovedkontraktens kilometerpris på 22 kr. og optionsprisen på 35 kr. pr. togkilometer.

Trafikministeriet har efterfølgende anført, at ministeriet finder, at konklusionen om, at optionen er stort set værdiløs, er trukket for skarpt op. Ministeriet har oplyst, at optionen giver mulighed for at indhente en besparelse i den udbudte togtrafik, hvis der som led i en overordnet trafikpolitisk beslutning måtte vise sig et ønske om generelt at spare på indkøb af kollektiv trafik. Ministeriet anførte videre, at tankegangen bag optionen om reduktion af trafikomfanget var den, at operatøren i så fald alt andet lige ville reducere trafikomfanget på de steder og tidspunkter, hvor indtægtseffekten var mindst og dermed, hvor konsekvenserne for betjeningen af passagererne var mindst. Trafikministeriet oplyste videre, at tan-

kegangen bag den generelle tilkøbsoption var den samme, nemlig at operatøren ville indsætte tog på strækninger og tidspunkter, hvor passager efterspørgslen var størst. Optionen var ikke udformet på en måde, så den kunne anvendes til at bestille konkrete tog, men var tænkt som en proportional udvidelse på hele nettet og alle tidspunkter. Ministeriet tilføjede, at det efterfølgende har måttet erkendes, at en operatør vil have et incitament til først at søge en udvidelse af trafikomfanget opfyldt ved at udnytte sine tog på ledige tidspunkter.

Rigsrevisionen kan konstatere, at optionen har begrænset værdi, hvilket Trafikministeriets forsøg på at anvende den i forbindelse med forhandlingerne med ARRIVA om myldretidsbetjeningen og ministeriets efterfølgende revurdering af anvendeligheden af optionen også viser. Rigsrevisionen har desuden noteret sig, at optionsaftalen nu er ændret. Det fremgår således af tillægsaftale nr. 8 af 23. december 2004 – som ligger i forlængelse af forliget fra november 2004 – at såfremt Trafikstyrelsen gør brug af adgangen til at regulere produktionsomfanget med  $\pm 10\%$ , er parterne enige om, at kravene til køreplaners udformning skal genforhandles.

### ***B. Adgang til information om ARRIVAs opfyldelse af kontrakten***

51. Kontrakten giver Trafikministeriet adgang til en række centrale informationer om ARRIVAs drift og opfyldelse af kontrakten. Kontrakten indeholder desuden krav om, at operatøren periodvist skal levere oplysninger om togdriftens afvikling, herunder alle de oplysninger der ligger til grund for Trafikministeriets beregning af selskabets vederlag.

Operatøren skal endvidere én gang årligt indsende en handlingsplan og udkast til køreplan til behandling i Trafikministeriet, ligesom der ved udgangen af hvert kalenderår skal leveres en rapport om trafikafviklingen.

Ud over de oplysninger, som operatøren skal indsende, giver kontrakten ministeriet adgang til at gennemføre varslede såvel som uvarslede inspektioner af materiel, bygninger og andre fysiske lokaliteter med henblik på at konstatere, om de aftalte ydelser leveres. Trafikministeriet har supplerende oplyst, at omfanget af inspektioner besluttet ud fra en balance mellem de informationer, som ARRIVA leverer, behovet for at verificere modtagne informationer og behovet for yderligere informationer. Når kontraktopfølgningen foretages af medarbejdere med jernbanefaglig baggrund, vil de i høj grad kunne aflæse indikatorer i ARRIVAs egne leverancer, hvorved behovet for selvstændige inspektioner reduceres.

52. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontrakten generelt giver Trafikministeriet adgang til en række nærmere specificerede informationer om ARRIVAs drift mv. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de oplysninger, operatøren skal levere sammen med ministeriets adgang til at foretage inspektioner, giver ministeriet et godt grundlag for den løbende kontraktopfølgning.

### **C. Kontraktens incitamentsstruktur**

53. Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet 3 af kontraktens væsentlige incitamentsskabende elementer, som indebærer, at ARRIVAs indtægt kan påvirkes såvel positivt som negativt afhængigt af de præsterede ydelser. Det drejer sig om følgende:

- Kontrakten giver betydelige frihedsgrader i tilrettelæggelsen af togdriften samtidig med, at alle passagerindtægter tilfalder operatøren.
- Bods-/bonusordning vedrørende regularitet (rettidighed) og pålidelighed (aflysninger).
- Bods-/bonusordning vedrørende kundetilfredshed.

Kontraktens bods-/bonusordninger har tilsammen medført, at ARRIVA i 2003 modtog en bonus på i alt 3,7 mio. kr. Maksimalt kunne bods-/bonusordningerne dette år have udløst betalinger på i alt 7,3 mio. kr., dog under forudsætning af, at DSB ikke havde overtaget noget af kørslen. Det er ikke tilsvarende muligt at vurdere, hvor meget incitamentet vedrørende ARRIVAs friheder i driftstilrettelæggelsen kan forøge passagerindtægterne.

Herudover ligger der selvfølgelig også et incitament i, at ARRIVA ikke modtager kontraktbetaling, hvis selskabet ikke leverer den kontraktfastsatte togkilometerproduktion.

### ***Operatørens indtægt er afhængig af antallet af passagerer***

54. Kontrakten indebærer, at operatøren har store frihedsgrader til at udforme køreplanen og dermed opnå den bedst mulige passagerdækning. Dette er kombineret med, at operatøren beholder alle indtægterne fra befordring af passagererne. Hensigten med ordningen er, at operatøren skal udarbejde køreplanen og gennemføre driften, så flest mulige vælger toget som transportmiddel.

55. ARRIVAs første udkast til køreplan fra februar 2002 viste, at incitamentsstrukturen ikke virkede efter hensigten. I køreplansudkastet havde ARRIVA tilrettelagt driften efter et meget jævnt mønster over døgnet og over ugens dage, hvor der ikke var taget højde for variationer i passagerantallet over døgnet og over ugen. Efter kritik fra bl.a. pendlere og kommuner reviderede ARRIVA sit køreplansudkast og etablerede ekstraafgange morgen og eftermiddag på visse strækninger. Da Trafikministeriet kunne konstatere, at ARRIVAs reviderede køreplan ikke imødekom al kritik, udarbejdede ARRIVA et oplæg til, hvordan Trafikministeriet imod en merbetaling kunne sikre indsættelse af ekstra tog morgen og efter-

middag. Dette oplæg var udgangspunktet for myldretidskontrakten. Det var således ikke inden for kontraktens ramme muligt for Trafikministeriet at sikre en tilstrækkelig togdækning i myldretidsperioderne, hvorfor Trafikministeriet som nævnt måtte indgå myldretidskontrakten med ARRIVA.

Rigsrevisionen må konstatere, at kontraktens incitament, hvor ARRIVA modtog alle passagerindtægter i kombination med kontraktens krav til minimumsbetjening af strækninger, ikke var tilstrækkelig effektiv til at sikre en acceptabel togdrift. ARRIVA valgte at prioritere køreplan og togdrift efter en minimering af omkostningerne til materiel frem for en optimering af passagerindtægter. Dette bekræftes også af Trafikstyrelsen, der i sin rapport om erfaringer fra første udbud af togtrafik, der er fremsendt til orientering til Trafikudvalget i november 2004, har anført, at ARRIVA valgte at optimere i forhold til det rullende materiel, der udgør den væsentligste kapitalomkostning, frem for efter passagerindtægter. ARRIVA præsterede en produktion, som stort set var jævnet ud over alle ugens dage, hvilket givetvis gav den samlet set bedste udnyttelse af materiellet.

Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af erfaringerne har erkendt, at de i kontrakten forudsatte incitamenter til sikring af trafikomfangets fordeling på nettet og forskellige tidspunkter af dagen generelt ikke har vist sig tilstrækkelige, og derfor ikke kan anses for hensigtsmæssige. Denne erfaring har ført til, at ministeriet har besluttet, at fremtidige udbud skal ske på grundlag af en egentlig køreplan, som kun kan ændres efter godkendelse af ministeriet.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Trafikministeriet har nyttiggjort erfaringerne fra den første kontrakt ved at sikre, at kravene til ARRIVAs køreplaner i tillægsaftalen af 23. december 2004 om optimering af køreplaner og fremgangsmåde ved fremtidige udarbejdelser af optimerede køreplaner er betydeligt mere specifikke end i den oprindelige kontrakt.

### ***Bods-/bonusordning vedrørende regularitet og pålidelighed***

56. Hvert kvartal bliver den såkaldte regularitets- og pålidelighedsfaktor opgjort. Faktoren er en sammenregnet værdi, der udtrykker ARRIVAs præcision og omfanget af aflysninger. Regularitets- og pålidelighedsfaktoren ligger mellem 0 og 100 %, hvor 100 % betyder, at alle tog afgik til tiden, og ingen afgang blev aflyst. I kontrakten er det fastsat, at i tilfælde af, at regularitets- og pålidelighedsfaktoren er under 95 %, skal ARRIVA betale en bod, svarende til 2,5 % af vederlaget. Hvis værdien ligger mellem 95-97 %, foretages der ingen reguleringer i vederlaget, og er faktoren større end 97 %, vil ARRIVA modtage en bonus, svarende til 2,5 % af vederlaget.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at da ministeriet indgik kontrakten med ARRIVA, forelå der kun nogle usikre erfaringstal for den regularitet og pålidelighed, som DSB tidligere havde præsteret på de udbudte strækninger.

57. Undersøgelsen har videre vist, at for perioden 2003 - medio 2004 har ARRIVA opnået en regularitets- og pålidelighedsfaktor på over 97 % og dermed en bonus på 2,5 % af vederlaget. Undtaget herfra er dog 1. kvartal 2003, hvor selskabet måtte betale en bod på 2,5 % af vederlaget.

Et regneeksempel i kontrakten med ARRIVA viser, at DSB i 2000 opnåede en regularitets- og pålidelighedsfaktor på 96,8 % uden at være tilskyndet af en tilsvarende bods-/bonusordning. Tallene for DSB's faktor var dog såkaldte erfaringstal behæftet med en betydelig usikkerhed, men for 2003, hvor DSB forestod dele af driften på de strækninger ARRIVA skulle betjene, opnåede DSB også en bonus på 2,5 %.

Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at ovennævnte forhold indikerer, at kravet til ARRIVAs regularitet og pålidelighed er fastsat forholdsvist lavt. Rigsrevisionen kan konstatere, at

også Trafikstyrelsen har overvejet ambitionsniveauet i ordningen. I en rapport fra november 2004 om erfaringer fra første udbud af togtrafik har styrelsen anført, at det må vurderes uhensigtsmæssigt, hvis målet bevidst sættes så højt, at kontraktopfyldelsen stort set altid vil udløse bod. Det fremgår videre af rapporten, at der har været stillet spørgsmålstegn ved, om en så god målopfyldelse, som ARRIVA har præsteret i Midt- og Vestjylland, burde føre til en skærpelse af kravene for løbende at få en forbedret kvalitet. Det fremgår videre, at det er vanskeligt at vurdere, om de mål, som er sat for regularitet og pålidelighed, har en tilstrækkelig sværhedsgrad. Styrelsen vurderer bods-/bonussystemet som et hensigtsmæssigt instrument, der skal

videreudvikles og anvendes ved kommende udbud.

#### ***Bods-/bonusordning vedrørende passagerernes tilfredshed***

58. ARRIVA afrapporterer halvårligt undersøgelser af passagerernes tilfredshed. Hvis undersøgelserne viser, at kundetilfredsheden ligger over et vist niveau, tilfalder der ARRIVA en bonus, mens en lav kundetilfredshed betyder et tilsvarende fradrag i vederlaget. Kundetilfredsheden vurderes efter en skala fra 1 til 5, hvor 1 er laveste score, mens 5 udtrykker maksimal kundetilfredshed. ARRIVAs vederlag reguleres efter følgende skala:

Kundetilfredhedsscore	1,0-2,0	2,0-2,5	2,5-3,5	3,5-4,0	4,0-5,0
Bod/bonus (% af vederlaget) .....	+2,5	+1,5	0	1,5	2,5

ARRIVA har indtil videre afrapporteret 3 kundetilfredshedsundersøgelser. Kundetilfredsheden er steget fra 3,60 i 1. halvår 2003 til 3,79 i 1. halvår 2004. Uanset stigningen har alle undersøgelser udløst en bonus på 1,5 % af vederlaget.

59. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet ikke kendte niveauet for kundetilfredsheden med DSB's betjening på de midt- og vestjyske jernbanestrækninger, inden det i kontrakten blev fastlagt, hvad ARRIVA skulle præstere for at udløse henholdsvis bod og bonus. Først i efteråret 2002 gennemførte et konsulentfirma en kundetilfredshedsundersøgelse af DSB's drift på de strækninger, som ARRIVA senere skulle overtage.

Rigsrevisionen finder, at der er indikationer på, at ordningen ikke har en tilstrækkelig sværhedsgrad. ARRIVA har således i alle 3 halvårsperioder opnået bonus, selv i 1. halvår af 2003, hvor driften var præget af problemer med bl.a. aflysninger. Trafikministeriet har bemærket, at ARRIVAs driftsproblemer var stærkt overeksponeret i pressen. De foranstaltninger, som ARRIVA iværksatte til stabilisering af driften, tog i vid udstrækning hensyn til de mange passagerer på bekostning af ulemper for de få. Ministeriet finder derfor ikke, at man alene ud fra det faktum, at ARRIVA fik bonus i 1. halvår 2003 kan konkludere, at ordningen ikke har tilstrækkelig sværhedsgrad. Trafikministeriet har videre anført, at incitamenterne har virket efter hensigten, fordi kalibreringen af bods-/bonusordningerne har givet en realistisk mulighed for at opnå bonus ved at levere en god service.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at vurderingen af sværhedsgraden også er baseret på, at kundetilfredshedsundersøgelsen af DSB's drift fra 2002 viste, at den gennemsnitlige grad af tilfredshed på daværende tidspunkt udgjorde 3,4, dvs. resultatet lå 0,1 under grænsen for at opnå bonus. Trafikministeriet har anført, at ARRIVA indtil videre kun har opnået den laveste bonus, og at selskabet for at opnå den højeste bonus skal præstere en ikke ubetydelig forbedring i kundetilfredsheden. Rigsrevisionen finder fortsat,

24



at uanset ARRIVA kun har opnået en bonus på 1,5 % af vederlaget, er der indikationer på, at ordningen ikke har været tilstrækkelig ambitiøs udformet, idet kravet, ARRIVA skulle opfylde for at udløse denne bonus, lå tæt på det niveau, som DSB præsterede i 2002 uden at være tilskyndet af en bonusordning.

60. Samlet har denne del af undersøgelsen vist, at Trafikministeriet har søgt at indarbejde forskellige incitamentsskabende elementer i kontrakten.

Det fremgik af beretning nr. 12/01 om Trafikministeriets valg af operatør på jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland, at Rigsrevisionen vurderede, at kontraktudkastets incitamenter kunne bidrage til at sikre en hensigtsmæssig opfyldelse af kontrakten og en togdrift, der tilgodeser kundernes behov og ønsker. Det er fortsat Rigsrevisionens vurdering, at koblingen mellem måling af regularitet og pålidelighed samt kundetilfredshed med bods-/bonusordninger udgør et relevant redskab for at skabe incitament til at yde en god service og dermed til at fremme de overordnede målsætninger for udbuddet. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at set ud fra kontraktens vurderingsskala har incitamentsordningerne virket, da ARRIVA leverer et produkt af så høj kvalitet, at selskabet løbende har høstet bonus for både regularitet og pålidelighed samt for kundetilfredshed.

Undersøgelsen har imidlertid vist, at hovedkontraktens kobling mellem stor frihed i udformningen af køreplanen og det forhold, at ARRIVA oppebærer alle passagerindtægter, ikke var tilstrækkeligt til at sikre en hensigtsmæssig togdrift. Det ses af de seneste kontrakt-tillæg af 3. november og 23. december 2004, at Trafikministeriet har specificeret kravene til ARRIVAs fremtidige køreplaner.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Trafikministeriet fastlagde og indgik aftale om bods-/bonusordningerne uden et præcist kendskab til

DSB's tidligere præstationer på de samme strækninger.

Det har efter Rigsrevisionens opfattelse betydet, at niveauet for bods-/bonusordningerne er fastsat på et for løst grundlag, og at en række indikatorer viser, at sværhedsgraden for bods-/bonusordningerne ikke har været tilstrækkelig ambitiøs. Det er ministeriets vurdering, at incitamenterne næppe havde virket så godt, såfremt der var tale om uopnåelige mål. Ministeriet har videre anført, at uopnåelige mål ville have resulteret i en tilsvarende højere kontraktbetaling, idet operatøren måtte forventes at have indregnet dette forhold i den tilbudte pris.

Rigsrevisionen er enig i, at incitamentsordningerne skal have realistiske mål, men finder det væsentligt, at målene er ambitiøse. Efter Rigsrevisionens vurdering er der risiko for, at Trafikministeriet ikke opnår en tilstrækkelig effekt af ordningerne, når grænserne for udbetaling af bonus kun er marginalt forskellige fra den ydelse, DSB tidligere præsterede på de samme strækninger.

#### ***D. Uklarheder vedrørende kontraktens fortolkning***

61. Kontrakten mellem Trafikministeriet og ARRIVA er gældende for en 8-årig periode. I en sådan kontraktperiode vil der uundgåeligt kunne opstå uenigheder mellem kontraktparterne. Det er derfor væsentligt, at kontrakten er præcis og entydig, så uenigheder om kontraktens fortolkning reduceres mest muligt.

62. Rigsrevisionen har undersøgt, om kontrakten har givet anledning til fortolkningsmæssige tvister mellem Trafikministeriet og ARRIVA.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontraktens bestemmelser om periodisering har givet anledning til tvivl om fortolkningen. I boks 2 er vist 2 eksempler på denne type fortolkningsproblemer.

### Boks 2

ARRIVA krævede i 2004 en tilbagebetaling på ca. 1 mio. kr., som Trafikministeriet i 1. halvår havde fradraget i ARRIVAs vederlag som følge af manglende togkilometerproduktion i forbindelse med ARRIVAs driftsvanskeligheder i foråret 2003. ARRIVA fandt, at der var tale om en fejlagtig regulering, da fradraget i henhold til kontrakten skal foretages én gang om året. Trafikstyrelsen lagde derimod til grund, at togkilometerproduktionen skulle opgøres månedligt, dernæst kvartalvist og regulerede ARRIVAs vederlag i overensstemmelse hermed. Trafikstyrelsen bad Kammeradvokaten om en vurdering. Kammeradvokaten bemærkede, at kontrakten på dette punkt nok kan give anledning til nogen fortolkningstvivil, idet der i forskellige relationer er forudsat forskellige periodiseringer af togkilometerproduktionen. Sammenfattende var det Kammeradvokatens vurdering, at kontrakten formentlig må fortolkes således, at vederlagsregulering skal baseres på en årlig opgørelse af togkilometerproduktionen. På baggrund af Kammeradvokatens vurdering, besluttede Trafikstyrelsen at tilbagebetale beløbet på ca. 1 mio. kr. til ARRIVA.

Et andet periodiseringsproblem vedrører opgørelsen af siddepladskapaciteten i togene. ARRIVA er forpligtet til at tilrettelægge togproduktionen, så alle passagerer kan få siddeplads ved 95 % af togafgangene fra samtlige stationer. Det fremgår imidlertid ikke af kontrakten, hvilken periode der skal lægges til grund for opgørelsen af belægningen af togene. Efter ARRIVAs overtagelse af driften måtte Trafikministeriet og ARRIVA indbyrdes aftale at lægge sig fast på en bestemt tolkning af periodiseringsspørgsmålet.

Rigsrevisionens undersøgelse har, jf. boks 2, vist, at kontraktens periodisering i visse tilfælde ikke har været tilstrækkelig præcis. Rigsrevisionen har særligt hæftet sig ved, at der har været tvivl om opgørelsesperioden for togkilometerproduktion, hvor fortolkningstvivilen vedrørte, om ARRIVAs togkilometerproduktion skulle opgøres månedligt, kvartalvist eller årligt. Periodiseringsspørgsmålet har betydning for, hvor meget ministeriets betalinger til ARRIVA skal reduceres på grund af en manglende togkilometerproduktion i en given periode. En længere opgørelsesperiode giver ARRIVA større muligheder for at indhente en manglende kørsel. Trafikministeriet rejste et krav mod ARRIVA på grund

af manglende kørsel i foråret 2003. Ministeriet måtte imidlertid nedskrive kravet med 1 mio. kr., da ministeriet efter rådgivning fra Kammeradvokaten ikke kunne fastholde en påstand om, at togkilometerproduktionen skulle opgøres pr. måned eller kvartal.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at kontraktens bestemmelser vedrørende dette centrale element er udformet, så de har givet anledning til fortolkningstvivil.

63. Rigsrevisionens undersøgelse har, jf. boks 3, vist, at kontraktens bestemmelser har medført uenighed mellem parterne på grund af manglende forbehold.

### Boks 3

I oktober 2003 fremsatte ARRIVA et krav på godt 422.000 kr. pr. måned over for Trafikstyrelsen som kompensation for manglende billetindtægter på grund af en forsinket åbning af Viby Jylland Station. Banedanmark forestår i samarbejde med Århus Kommune opførelsen af stationen. Det fremgår af kontrakten, at der fra køreplansskiftet pr. 15. december 2003 ville blive åbnet stationer i Viby og Hørning mellem Århus og Skanderborg. Begge stationer indgår i operatørens forpligtelser. Kammeradvokaten vurderede i april 2004, at Trafikstyrelsen nok måtte være den nærmeste til at bære risikoen for, at åbningen af Viby Jylland Station er blevet forsinket, og derfor bør godtgøre ARRIVAs dokumenterede tab. Det er endnu ikke muligt at opgøre, hvor meget Trafikministeriet må betale ARRIVA som kompensation, men parterne er nået til enighed om et acontobeløb, svarende til 375.000 kr. pr. måned. Trafikministeriet har foreløbigt frem til åbningen af Viby Jylland Station den 2. oktober 2004 betalt ca. 3,6 mio. kr. Beløbet reguleres endeligt på basis af en trafiktælling i 2005. Der var ikke i kontrakten taget forbehold for manglende eller forsinket åbning af de 2 stationer, da Trafikministeriet vurderede, at et forbehold for åbningsdatoen ville have medført en højere kontraktbetaling, som kunne have oversteget kompensationen for den forsinkede åbning.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at uanset at et forbehold kunne have forhøjet ARRIVAs bud, kunne Trafikministeriet have taget forbehold for manglende eller forsinket åbning af de 2 stationer i kontrakten, da Trafikministeriet ikke har haft indflydelse på opførelsen af stationerne og dermed ikke har kunnet sikre opfyldelsen af kontraktens forudsætninger på dette område. Hertil kommer, at ministeriet derved ville have sikret sig et mere retvisende budget for driften af de udbudte strækninger.

64. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at kontrakten på nogle områder har været udformet mindre klart og utilstrækkeligt i forhold til den ønskede ydelse. Dette har betydet, at der er opstået fortolkningsuensigheder, og at ARRIVA på grundlag af de sager, Rigsrevisionen har gennemgået, har rejst uforudsete økonomiske krav, som Trafikministeriet i vidt omfang har måttet imødekomme.

#### ***Forlig og præcisering af aftalegrundlaget***

65. I december 2003 rejste ARRIVA et krav over for Trafikministeriet på samlet 60 mio. kr. Kravet blev rejst bl.a. med henvisning til en påstået fejl i et notat af 5. marts 2001, som Trafikministeriet i forbindelse med udbuddet stillede til rådighed for de potentielle tilbudsgivere. Notatet angav bl.a., hvor mange indtægter der kunne forventes på de udbudte strækninger. ARRIVA mente, at der på baggrund af oplysningerne i notatet kunne forventes passagerindtægter for rejser internt i amterne i størrelsesorden 60 mio. kr. årligt.

Trafikstyrelsen anførte heroverfor, at notatet skal forstås således, at der kan forventes indtægter på ca. 54 mio. kr. årligt. ARRIVA mente sig berettiget til en kompensation på forskellen mellem disse 2 beløb, svarende til 6 mio. kr. om året i den resterende kontraktperiode. Hertil kommer krav om kompensation for rentetab mv., hvorfor

ARRIVA samlet har stillet krav om 60 mio. kr. over hele kontraktperioden.

Det var Kammeradvokatens vurdering, at der var en ikke ubetydelig risiko for, at ARRIVA ville kunne få helt eller delvist medhold i deres krav på 60 mio. kr., såfremt dette skulle behandles som en voldgiftssag. Med forbehold for de bevillende myndigheders godkendelse indgik Trafikstyrelsen den 3. november 2004 en forligsaftale med ARRIVA i form af en tillægsaftale til hovedkontrakten. Forliget blev tiltrådt af Finansudvalget ved Akt 84 15/12 2004.

66. Ud over en afklaring af ARRIVAs krav indgik en række andre udestående spørgsmål mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA i forligsaftalen, herunder forskellige justeringer og præciseringer af kontrakten.

Med forliget blev parterne enige om, at der ikke efterfølgende kan sættes spørgsmålstejn ved indtægtsoplysningerne i notatet af 5. marts 2001.

Udbudsmaterialet og kontrakten indeholdt regler for, hvordan billetindtægter skal deles mellem DSB og ARRIVA. På grund af en mulig inkonsistens i kontrakten blev der i forbindelse med forliget med ARRIVA foretaget en præcisering af delingsreglerne.

I forliget indgik en fornyet aftale om myldretidsbetjening. Myldretidskontrakten indeholdt en option på en videreførsel af den fastsatte betjening i perioden 2006-2010 mod ekstrabetaling til ARRIVA på ca. 9 mio. kr. årligt. I forliget blev det aftalt, at Trafikstyrelsen ikke vil anvende denne option. Det blev aftalt, at myldretidsbetjeningen efter 2005 skal gennemføres inden for kontrakten, og at betjeningen skal fortsætte i mindst samme omfang og med samme intervaller som under myldretidskontrakten. I tilslutning hertil blev der indgået en aftale om optimering af køreplaner for perioden 2006-2010. Denne del af aftalen indeholder bestemmelser om køreplanernes udformning med sigte på optimal betjening af flest mulige passagerer ved disponering af den

samlede årlige togkilometerproduktion samt operatørens ret til i et vist omfang at benytte andet materiel end det, der følger af den oprindelige kontrakt. De nye bestemmelser præciserer i langt højere grad end den oprindelige kontrakt kravene til ARRIVAs togdrift over døgnen og over ugen. Trafikministeriet har dermed søgt at tage højde for, at den tidligere omtalte incitamentsstruktur i form af krav til minimumsbetjening ikke sikrede den ønskede ydelse.

Aftalen indebærer desuden, at ARRIVA indtræder i Bus & Tog-samarbejdet i stedet for Tra-

fikministeriet, ligesom ARRIVA opgiver et krav om at få andel i det tilskud, der frem til 2004 er blevet givet DSB for takstnedsættelser.

67. Aftalen indebærer en samlet omkostning for staten på 45,6 mio. kr. bestående dels af en kontant kompensation på 16,6 mio. kr., dels af en lempelse af ARRIVAs kontraktlige forpligtelse til at tilbagebetale for store takststigninger på i alt 29,0 mio. kr. fordelt over årene 2003-2010. Fordelingen af den kontante kompensation fremgår af tabel 3.

**Tabel 3. Fordeling af den kontante kompensation til ARRIVA (2004-priser)**

	2004	2005	2006-2010 pr. år	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Kompensation .....	6,0			6,0
Renter .....	0,1			0,1
Bus & Tog-samarbejde, adm. udgifter .....	1,4			1,4
Bus & Tog-samarbejde, kontingent.....	1,8	0,8	0,8	6,6
Tilskud til forbedring af 10 MR-togsæt .....		2,5		2,5
Statslige udgifter i alt.....	9,3	3,3	4,0 <sup>1)</sup>	16,6

<sup>1)</sup> Dette beløb omfatter 0,8 mio. kr. i hvert af årene i perioden 2006-2010.

Tabellen viser, at den kontante kompensation til ARRIVA udgør 9,3 mio. kr. i 2004, 3,3 mio. kr. i 2005 og 0,8 mio. kr. i hvert af årene i perioden 2006-2010.

Den kontante kompensation indeholder flere elementer. Den indeholder en engangskompensation til ARRIVA på 6 mio. kr. Dernæst kompenseres ARRIVA med i alt 8 mio. kr. for selskabets udgifter til administration og kontingent i forbindelse med ARRIVAs indtræden i Bus & Tog-samarbejdet.

Forligsaftalens bestemmelser om fastholdelsen af den specifikke myldretidsbetjening kræver, at ARRIVA råder over flere togsæt. Trafikstyrelsen giver derfor som led i forliget ARRIVA mulighed for i et begrænset omfang efter 2005 at anvende ældre MR-togsæt, der lejes af

DSB. Med henblik på at sikre en vis komfortmæssig forbedring af MR-togsættene er det en del af forliget, at Trafikstyrelsen yder ARRIVA et tilskud på op til 250.000 kr. pr. tog til modernisering af 10 MR-tog, i alt 2,5 mio. kr.

Den resterende del af kompensationen består af en lempelse af ARRIVAs forpligtelse til at tilbagebetale for store takststigninger på i alt 29 mio. kr.

Denne del af kompensationen fordeles over kontraktens løbetid fra 2003 til 2010.

Forligsaftalen indebærer desuden som nævnt, at Trafikministeriet ikke vil gøre brug af en option på forlængelse af myldretidskontrakten efter 2005, der ville have medført samlede statslige udgifter i størrelsesordenen 45 mio. kr. (2004-priser) i perioden 2006-2010.

68. Forliget mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA blev udmøntet i tillægsaftale af 3. november 2004 til kontrakt af 30. januar 2002 om udførelse af offentlig service-trafik med tog. Herefter blev der indgået en tillægsaftale af 23. december 2004 om optimering af køreplaner og

fremgangsmåde for den fremtidige udarbejdelse af optimerede køreplaner.

Med de seneste kontrakttillæg er der, jf. boks 4, i alt tilføjet 8 tillæg til Trafikministeriets kontrakter med ARRIVA.

<b>Boks 4</b>	
<b>Tillæg til kontrakterne af 30. januar og 13. juni 2002 mellem Trafikministeriet og ARRIVA</b>	
Tillæg 1:	Tilføjelse af forbehold for Finansudvalgets godkendelse af kontraktindgåelsen.
Tillæg 2:	Aftale om mindre ændring i kontraktens bestemmelser om takststigninger.
Tillæg 3:	Aftale om mindre dispensationer fra kontraktens trafikale krav til operatøren i forbindelse med udformningen af køreplanen for 2003.
Tillæg 4:	Aftale i forbindelse med DSB's overtagelse af togdriften på strækningen mellem Århus og Struer i perioden 12.-13. april 2003 - 13.-14. december 2003. Godkendt af Folketingets Finansudvalg ved Akt 98 26/3 2003.
Tillæg 5:	Forligsaftale mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA af 3. november 2004. Godkendt af Folketingets Finansudvalg ved Akt 84 15/12 2004.
Tillæg 6:	Aftale om mindre dispensationer fra kontraktens trafikale krav til operatøren i forbindelse med udformningen af køreplanen for 2004.
Tillæg 7:	Aftale om mindre dispensationer fra kontraktens trafikale krav til operatøren i forbindelse med udformningen af køreplanen for 2005.
Tillæg 8:	Aftale om optimering af køreplaner og fremgangsmåde for den fremtidige udarbejdelse af optimerede køreplaner.
Note: Tillæg 6 blev oprindeligt tildelt nr. 5, men blev i forbindelse med indgåelse af forligsaftale mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA ændret til nr. 6.	

Boksen viser de 8 tillæg til kontrakterne, hvor bestemmelser i hovedkontrakten og i myldretidskontrakten er ændret, eller der er sket tilføjelser.

### ***Rigsrevisionens bemærkninger***

Det er Rigsrevisionens vurdering, at kontrakten ikke fuldt ud udgjorde et egnet grundlag for Trafikministeriets styring. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet med forligsaftalen fra 2004 med ARRIVA i al væsentlighed har løst problemerne i styringsgrundlaget.

Vurderingen er baseret på, at Trafikministeriets udformning af kontrakten ikke beskrev den ønskede ydelse tilstrækkeligt dækkende, og at kontrakten ikke var tilstrækkelig fleksibel, idet

optionsbestemmelsen i kontrakten ikke kunne bruges til tilkøb af myldretidstrafik.

Trafikministeriet måtte således i forbindelse med forhandlingerne med ARRIVA erkende, at optionsbestemmelsen ikke kunne bruges til at sikre den ønskede betjening. Ministeriet måtte derfor revurdere anvendeligheden af optionsbestemmelsen og fandt på denne baggrund, at det var nødvendigt at indgå en myldretidskontrakt med en væsentlig højere togkilometerpris, end det var tilfældet, hvis optionsbestemmelsen i kontrakten havde kunnet bruges.

Optionsaftalen er ændret ved tillægsaftale nr. 8 af 23. december 2004, idet parterne nu er enige om, at en anvendelse af optionen skal indebære en genforhandling af køreplanens udform-

ning. Det er Rigsrevisionens umiddelbare opfattelse, at optionen nu giver mulighed for at foretage mere specifikke ændringer i trafikens omfang og placering.

Rigsrevisionen finder, at kontrakten er udformet, så ministeriet har tilstrækkelige informationer til brug for den løbende kontraktopfølgning. De incitamentsskabende elementer i kontrakten skal motivere operatøren til at yde en ekstra indsats i forhold til kvalitet og service. Rigsrevisionens gennemgang af de 3 incitamenter har imidlertid vist, at kontraktens incitament, hvor ARRIVA modtog alle passagerindtægter, ikke var tilstrækkelig effektiv til at sikre en acceptabel togdrift. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at der er indikationer på, at kravene til ARRIVAs regularitet og pålidelighed samt til kundetilfredshed er fastsat forholdsvis lavt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontrakten på enkelte områder har været udformet på en sådan måde, at der er opstået tvivl om opgørelsen af ARRIVAs ydelser i forhold til kontraktens krav, ligesom der har været uklarheder i kontraktens grundlag. ARRIVA har derfor rejst uforudsete økonomiske krav, som Trafikministeriet i vidt omfang har måttet imødekomme.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Trafikministeriet i forbindelse med forliget med ARRIVA i november 2004 har sikret en række præciseringer og justeringer i kontrakten, herunder aftale om myldretidsbetjening inden for kontraktens rammer og en præcisering af kravene til ARRIVAs togdrift.

#### ***IV. Sikrer Trafikministeriet, at ARRIVA lever op til kontraktens krav?***

69. Formålet med dette afsnit er at vurdere, om Trafikministeriet sikrer, at ARRIVA lever op til kontraktens krav.

Rigsrevisionen har lagt følgende kriterier til grund for vurderingen:

- Trafikministeriet følger op på alle kontraktens krav og sikrer, at beregningen af ARRIVAs vederlag foretages på et dokumenteret grundlag.
- Trafikministeriet følger op på konstaterede mangler i kontraktopfyldelsen.

Trafikministeriets kontraktopfølgning er hovedsageligt baseret på gennemgang, vurdering og kontrol af oplysninger, som ARRIVA leverer ved møder og ved indsendelse af rapporter og regnskabsmæssige og statistiske data. Herudover gennemfører ministeriet lejlighedsvist inspektioner.

##### ***A. Trafikministeriets opfølgning på kontraktens krav***

70. I bilag 1 er vist en oversigt over kontraktens krav til ARRIVA. Kontrakten indeholder 27 hovedkrav. Nogle af kravene indeholder delkrav, og mange krav er yderligere specificeret i bilag.

En væsentlig del af kontraktens krav er konkrete og veldefinerede. De centrale krav til omfanget og kvaliteten af ARRIVAs togdrift er i vid udstrækning nøje defineret, så omfanget af de præsterede ydelser direkte kan måles. Det drejer sig bl.a. om krav vedrørende kilometerproduktion, regularitet og pålidelighed samt kundetilfredshed, der direkte påvirker ARRIVAs vederlag. Herudover drejer det sig bl.a. om krav vedrørende ARRIVAs mindstebetjening af stationer og krav til materiellets standard og udformning.

Kontrakten indeholder også krav, der beskriver vilkårene for ARRIVAs drift, fx krav til personaleforhold, krav til ARRIVAs samarbejde med tredjepart og krav, der på det mere overordnede plan skal regulere ARRIVAs planlægning og tilrettelæggelse af togdriften. Hovedparten af disse krav er mindre konkrete.

### **Opfølgning af de konkrete krav vedrørende bl.a. togdriften**

71. Trafikministeriet følger løbende ARRIVAs opfyldelse af de konkrete krav, og i det omfang, det er muligt, bliver ARRIVAs oplysninger efterkontrolleret. Trafikministeriet sikrer bl.a., at køreplanen overholder minimumskravene, og at materiellet har den krævede standard. Rigsrevisionens undersøgelse har videre vist, at Trafikministeriet i al væsentlighed sikrer, at betalinger-

ne til ARRIVA foretages på et dokumenteret og kontrolleret grundlag. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriets opfølgning og efterkontrol i vid udstrækning hviler på, at ARRIVAs oplysninger om bl.a. kilometerproduktion, regularitet og pålidelighed samt kundetilfredshed er opgjort eller verificeret af enten Banedanmark eller et uafhængigt konsulentfirma.

Rigsrevisionens undersøgelse har dog, som det fremgår af boks 5, vist enkelte svagheder i kontrollen.

#### **Boks 5**

##### **Erstatningskørsel med bus og aflysninger af tog**

Erstatningstransporten foretages med bus og er derfor ikke omfattet af Banedanmarks registreringer. Trafikministeriet foretager ikke kontrol af ARRIVAs oplysninger om erstatningskørsel, hvorfor beregningen af vederlaget alene er baseret på ARRIVAs indberetninger. Erstatningskørsel med bus udgør dog en beskedent del af ARRIVAs samlede produktion, fx 1,4 % og 0,3 % af den samlede produktion i 2. kvartal 2003 og 2. kvartal 2004.

##### **Information af passagerer ved aflysninger**

Ved aflysninger af togafgange er det af hensyn til ARRIVAs vederlag et krav, at aflysningen er varslet senest 72 timer i forvejen, og at varslingen sker på internettet, til Banedanmark og i et offentligt medium (avis eller radio/tv). I bods-/bonusordningen for regularitet og pålidelighed indgår aflysninger, der ikke er varslet korrekt, med 6-dobbelt vægt, dvs. at én uvarslet aflysning indgår i beregningen som 6 aflysninger. Banedanmark udarbejder opgørelser over ARRIVAs aflysninger, herunder om de er foretaget mere end 72 timer i forvejen, og Trafikministeriet foretager en stikprøvevis opfølgning af ARRIVAs bekendtgørelser af trafikændringer via ARRIVAs og Banedanmarks hjemmeside. Trafikministeriet sikrer imidlertid ikke, at varslingen er gennemført i et offentligt medie. Trafikministeriet kan forlange at få dokumentation for, at der er foregået en korrekt varsling, men har ikke benyttet denne mulighed.

##### **Kundetilfredshedsundersøgelser**

Rigsrevisionen har gennemgået konsulentfirmaets rapporter vedrørende gennemgangen af ARRIVAs målinger af kundetilfredsheden. Rigsrevisionen kan konstatere, at konsulentfirmaets kontrol er baseret på en efterfølgende kontrol af bl.a. ARRIVAs indtastninger af oplysninger fra spørgeskemaer, af den statistiske bearbejdning og af, at den forudsatte stikprøveplan er overholdt. Eventuelle afvigelser bliver anført i rapporten fra konsulentfirmaet til Trafikministeriet. Konsulentfirmaet foretager derimod ikke nogen kontrol af ARRIVAs konkrete udførelse af produktion, uddeling og indsamling af spørgeskemaer i togene, hvorfor Rigsrevisionen må konstatere, at kontrollen ikke er fuldt dækkende.

72. Samlet har denne del af undersøgelsen vist, at Trafikministeriet generelt foretager en tilfredsstillende opfølgning, herunder efterkontrol af de konkrete og veldefinerede krav, og at beregningen af ARRIVAs vederlag i al væsentlighed foretages på et dokumenteret og kontrolleret grundlag.

Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist enkelte svagheder i ministeriets efterkontrol af ARRIVAs oplysninger.

### **Opfølgning af krav vedrørende de generelle vilkår for ARRIVAs drift**

73. Enkelte af kontraktens krav har karakter af overordnede hensigtserklæringer, der bl.a. har til formål at påvirke ARRIVAs planlægning og tilrettelæggelse af togdriften. Det indgår således som et krav, at operatøren ved disponeringen af togkilometerproduktionen skal tilgodese flest mulige passagerer. I henhold til et andet krav skal

operatøren virke for et sammenhængende kollektivt trafiksystem med koordination mellem tog og bus og med andre operatørs tog, ligesom ventetiden ved omstigning skal søges nedbragt.

Trafikministeriet har oplyst at, kontrakten med ARRIVA er udformet, så selskabet har en betydelig grad af selvstændighed i tilrettelæggelsen af togdriften, og Trafikministeriet lægger stor vægt på ikke at overtage rollen som trafikplanlægger på de udbudte strækninger. Trafikministeriet har endvidere oplyst, at eftersom ARRIVA selv skal fastlægge sin køreplan, bliver det også i vid udstrækning ARRIVA, der i samarbejde med de amtslige trafikselskaber og de øvrige togoperatører skal sikre sammenhængen i trafikken. Ministeriets opfølgning af disse krav består derfor i, at ARRIVA rapporterer om emnet på de månedlige møder og ved eventuelle henvendelser fra de øvrige aktører. Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet følger udviklingen i passagertal, ligesom ministeriet drøfter forbedringer af køreplanen med ARRIVA, herunder ministeriets forslag til forbedringer.

Rigsrevisionen er enig med Trafikministeriet i, at ARRIVA er tillagt en betydelig selvstændighed i tilrettelæggelsen af togdriften på de udvalgte strækninger. Dog finder Rigsrevisionen, at ministeriet mere selvstændigt kunne skaffe sig oplysninger, der sætter ministeriet i stand til at vurdere, om ARRIVA lever op til de pågældende krav. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det væsentligt, at Trafikministeriet bl.a. sikrer sig, at selskabet effektivt arbejder for at nedbringe ventetiderne ved omstigning, at køreplanerne hænger sammen med den øvrige kollektive trafik, og at ARRIVA ved udarbejdelse af køreplaner tilgodeser flest mulige passagerer. Rigsrevisionen finder, at det ligeledes er væsentligt, at Trafikministeriet følger op på disse krav, da de i vid udstrækning afspejler nogle af de centrale målsætninger i forbindelse med, at jernbanedriften blev bragt i udbud.

74. Det fremgår af kontrakten, at ARRIVA hvert år inden den 1. oktober skal indsende en handlingsplan, som danner grundlag for udarbejdelse af den nye køreplan, samt udkast til den nye køreplan. Handlingsplanen skal bl.a. beskrive, hvorledes operatøren vil søge at få flere passagerer, imødekomme kundeønsker, minimere omstigningstider samt foretage hensigtsmæssige justeringer, som de indhentede erfaringer giver anledning til.

Kontraktens tidsplan for ARRIVAs handlingsplan er lagt an på, at køreplansskiftet skal ske i maj måned. Fra 2002/2003 blev tidspunktet for køreplansskift flyttet til december, hvilket har betydet, at kontraktens dato for operatørens levering af handlingsplanen og køreplansskiftet ikke længere passer sammen.

ARRIVA fremsendte medio 2003 udkast til køreplan for 2004, som ARRIVA og Trafikministeriet drøftede ved flere månedsmøder. Handlingsplanen blev derimod, i overensstemmelse med kontrakten, fremsendt ultimo september 2003 og havde dermed begrænset værdi i forhold til selve køreplansprocessen. Trafikministeriet har anført, at det næppe er rimeligt at fokusere på en bestemt dato. Emnerne fra handlingsplanen har forskellig tidshorisont, og de drøftes, når det falder naturligt i forhold til planens aktiviteter. Trafikministeriet har oplyst, at der ikke umiddelbart er planer om at flytte tidspunktet for ARRIVAs afgivelse af handlingsplanen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at uanset handlingsplanen drøftes på de månedlige møder mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA, har ministeriet på grund af ændringen i datoen for køreplansskiftet fået reduceret anvendeligheden af handlingsplanen som et aktuelt redskab i relation til styring og opfølgning på køreplansprocessen. Rigsrevisionen har endvidere noteret sig, at ARRIVAs direktør på et månedsmøde tilkendegav, at han gerne havde set, at der var en mere naturlig sammenhæng mellem tidspunktet for handlingsplanen og køreplansperioden. Rigsrevisionen



finder, at Trafikministeriet med fordel kan få justeret tidspunktet for handlingsplanens afgivelse i forhold til køreplansskiftet.

75. Kontrakten regulerer på en lang række områder ARRIVAs samarbejde og aftaler med tredjeparter. ARRIVA skal bl.a. indgå et kontraktligt samarbejde med DSB og Banedanmark, ligesom selskabet i samarbejde med amterne, DSB og andre togoperatører skal virke for et samlet kollektivt trafiksystem. Endelig er ARRIVA forpligtet til at inddrage pendlerforeninger som høringspart i bl.a. udarbejdelse af nye køreplaner.

Trafikministeriet har oplyst, at ministeriet løbende foretager kontrol af, at dette samarbejde finder sted. Undersøgelsen har vist, at det generelt er ministeriets politik ikke at involvere sig i ARRIVAs samarbejde og kontrakter med tredjeparter. Ministeriet har oplyst, at en eventuel indblanding i ARRIVAs samarbejde vil være i strid med kontrakten og dens intentioner. Desuden vil en indblanding give samarbejdet en uheldig slagside, idet Trafikministeriet absolut ingen kompetence har over for tredjepart, hvorfor enhver indgriben ville blive til ugunst for ARRIVA. Trafikministeriet har oplyst, at når det politisk er besluttet at udlicitere togtrafikken, og der herefter indgås kontrakt med en jernbanevirksomhed om trafikudførelsen, overgår ansvaret for togdriften til virksomheden. Trafikministeriets opgave er da at sikre, at kontrakten overholdes. Ministeriet overvåger gennem dialogen på statusmøderne, at ARRIVA har etableret relevant samarbejde og aftaler med tredjepart, men ministeriet er ikke part i og har ikke adgang til at involvere sig direkte i det daglige samarbejde mellem ARRIVA og tredjepart. Hvis der opstår situationer, hvor samarbejdet ikke fungerer, eller ARRIVA ikke lever op til forpligtelserne i kontrakten, kan Trafikministeriet indskærpe dette over for ARRIVA. Ministeriet har oplyst, at dette er sket i enkelte tilfælde.

Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet ikke aktivt indhenter information om, hvordan samarbejdet forløber fra andre kilder end ARRIVA. Rigsrevisionen er enig i, at kontrakten og de praktiske omstændigheder tilsiger, at ARRIVA har en selvstændig rolle i forbindelse med tilrettelæggelsen af samarbejdet med tredjepart. Der er imidlertid forhold, som efter Rigsrevisionens opfattelse tilsiger, at Trafikministeriet bør følge tættere op på ARRIVAs samarbejde med andre myndigheder, institutioner mv. med henblik på at sikre, at ARRIVA overholder sine forpligtelser. For det første har Trafikministeriet, uanset at togdriften på de midt- og vestjyske jernbanestrækninger varetages af ARRIVA, ansvaret for at sikre, at ARRIVA overholder den indgåede kontrakt, ligesom det er ministeriets ansvar, at der sker en passende køreplanskoordinering. For det andet har de områder, som berøres af ARRIVAs samarbejde med tredjepart, en væsentlig økonomisk og trafikal betydning.

Efter Rigsrevisionens opfattelse tilsiger områdets væsentlighed, at Trafikministeriet mere aktivt søger at indhente information om ARRIVAs samarbejde med tredjepart. Trafikministeriet har yderst begrænsede muligheder for at påvirke tredjepart, og særligt amternes andel af samarbejdet, men efter Rigsrevisionens vurdering bør ministeriet løbende vurdere, om ARRIVA i samarbejdet handler i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i kontrakten med Trafikministeriet.

76. Kontrakten regulerer en række forhold vedrørende personaleforhold i ARRIVA. Trafikministeriet har bl.a. i forbindelse med udbuddet valgt at indskrive en række sociale klausuler i kontrakten for at sikre, at operatøren deltager aktivt i skabelsen af det rummelige arbejdsmarked. Tilsvarende indeholder kontrakten 8 konkrete krav til ARRIVA vedrørende arbejdsmiljø, der bl.a. omfatter etablering af et system, der sikrer, at Trafikministeriet løbende har overblik over omfanget og karakteren af arbejdsskader. ARRIVA skal

tillige sikre, at der er mulighed for, at personale, der har alenearbejde, har adgang til passende kommunikationsmidler. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet ikke har fulgt op på ARRIVAs opfyldelse af disse krav.

Trafikministeriet har efterfølgende oplyst, at det er aftalt med ARRIVA, at årsrapporten for 2004 vil beskrive de omtalte forhold. Rigsrevisionen finder Trafikministeriets initiativ tilfredsstillende.

77. Trafikministeriet har generelt til Rigsrevisionens undersøgelse anført, at ministeriet ikke er enig i Rigsrevisionens overvejelser om, at der ikke i alle tilfælde er fulgt tilstrækkeligt op på ARRIVAs opfyldelse af de kontraktlige forpligtelser. Ministeriet har bemærket, at der er tale om en nettokontrakt. Udgangspunktet for denne kontraktform er, at det løbende ansvar for driften i vid udstrækning overlades til operatøren, som qua passagerindtægterne har incitamenter til at yde passagererne en god service. Hermed er det også Trafikministeriets opfattelse, at en systematisk, hyppig og grundig dybdegående kontrol af ARRIVAs kontraktopfyldelse ikke er påkrævet, medmindre der foreligger særlige situationer – eksempelvis i forbindelse med ekstraordinært store driftsforstyrrelser. Trafikministeriet har endvidere bemærket, at ministeriet på passende måde skal sikre sig, at kontrakten opfyldes. Intensiteten af kontraktstyringen må afstemmes efter behovet, så det sikres, at ressourcerne anvendes på den mest hensigtsmæssige måde.

Rigsrevisionen er enig i, at ressourcerne skal anvendes på den mest hensigtsmæssige måde. Rigsrevisionen finder, at uanset hvordan kontrakten mellem operatøren og ministeriet er udformet, er det ministeriets ansvar at sikre, at ARRIVA opfylder kontraktens krav.

78. Undersøgelsen har vist, at ministeriets opfølgning på de krav, der regulerer ARRIVAs ge-

nerelle adfærd og overordnede vilkår for planlægning og udførelse af togdriften, på nogle områder kunne forbedres. Efter Rigsrevisionens opfattelse ville det styrke opfølgningen, hvis ministeriet i højere grad indhenter informationer om ARRIVAs samarbejde med tredjeparter og om ARRIVAs virke for et sammenhængende kollektivt trafiksystem, hvor flest mulige passagerer tilgodeses. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet nu har aftalt med ARRIVA, at årsrapporten for 2004 vil beskrive opfyldelsen af kontraktens krav til personaleforhold.

### ***B. Opfølgning på manglende kontraktopfyldelse***

79. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Trafikministeriet har fulgt op på manglende opfyldelse af kontrakten. Rigsrevisionen har gennemgået 5 tilfælde, hvor Trafikministeriet i forbindelse med opfølgningen har konstateret en manglende opfyldelse af kontraktens krav. I boks 6 er vist 2 eksempler.

#### Boks 6

Primo december 2002 konstaterede Trafikministeriet i forbindelse med gennemgang af ARRIVAs køreplan 6 tilfælde, hvor ARRIVA med den angivne trafik ikke ville overholde specifikationerne i myldretidskontrakten. Trafikministeriet meddelte umiddelbart herefter ARRIVA, at Trafikministeriet havde konstateret, at ARRIVA ikke overholdt kontrakten og bad ARRIVA redegøre for, hvordan ARRIVA ville bringe køreplanen i overensstemmelse med kontrakten. ARRIVA foretog på den baggrund en række ændringer af køreplanen, der bragte den i overensstemmelse med kontrakten.

I februar 2003 opstod der problemer med mange aflysninger som følge af mangel på lokomotivførere. Trafikministeriet gav ARRIVA et skriftligt påkrav om, at de konstaterede mangler i form af manglende togkilometerproduktion og aflysninger skulle afhjælpes inden senest 30 dage. Trafikministeriet forbeholdt sig i den forbindelse kontraktens misligholdelsesbeføjelser og fremhævede bl.a. muligheden for at lade tredjemand afhjælpe driftsproblemerne samt mulighederne for at hæve kontrakten. Efter forhandlinger indgik Trafikministeriet, ARRIVA og tredjemand, DSB, en principaftale med det formål at sikre en normalisering af togtrafikken i Midt- og Vestjylland frem til medio december 2003. Aftalen, som fik Finansudvalgets godkendelse ved Akt 98 26/3 2003, indebar, at Trafikministeriet indgik en kontrakt med DSB og en tillægskontrakt med ARRIVA, hvorefter DSB midlertidigt skulle gennemføre togtrafikken på strækningen mellem Århus og Struer i perioden fra 13. april 2003 til 13. december 2003. Undersøgelsen har desuden vist, at Trafikministeriet i forbindelse med ARRIVAs driftsproblemer i flere tilfælde reducerede ARRIVAs rateudbetaling på grund af manglende togkilometerproduktion.

I de 2 eksempler der er vist i boksen, har ministeriet taget hånd om de konstaterede problemer og sikret sig en acceptabel togtrafik på de udbudte strækninger.

om konstaterede problemer. I boks 7 er vist 3 eksempler på, at ministeriet ikke umiddelbart har grebet ind ved manglende opfyldelse af kontraktens krav.

80. Undersøgelsen har imidlertid også vist tilfælde, hvor Trafikministeriet ikke har taget hånd

#### Boks 7

Ved en inspektion i marts 2003 konstaterede Trafikministeriet en række problemer med ARRIVAs service og information over for passagererne. Trafikministeriet sendte inspektionsrapporten til ARRIVA og drøftede flere af de konstaterede problemer på et månedsmøde. Ministeriet sendte inspektionsrapporten til ARRIVA, men foretog sig imidlertid intet for at sikre sig, at ARRIVA tog initiativ til at udbedre de konstaterede forhold, og ministeriet har først i august 2004 gennemført en opfølgende inspektion. Målsætningen for en inspektion i august 2004 var afviklingen af myldretidstrafikken, togenes indvendige rengøring, tilstedeværelse af servicemedarbejdere og passagerantallet. I denne inspektion blev der således fulgt op på nogle, men ikke alle problemer, der blev påvist i inspektionen fra 2003. Trafikministeriet har oplyst, at inspektionen fra marts 2003 ikke blev behandlet i ARRIVA, fordi den tidsmæssigt faldt sammen med en betydelig ledelsesudskiftning i virksomheden. Derfor blev samme tema taget op i inspektionen i august 2004. Inspektionen viste, at nogle af de problemer, der blev påvist ved marts 2003-inspektionen, stadig gjorde sig gældende; rengøringen af togene var i visse tilfælde mangelfuld, og passagererne mødte kun sjældent en servicemedarbejder. Trafikministeriet har oplyst, at resultatet af inspektionerne blev forelagt ARRIVA, der tog det til efterretning. ARRIVA har efterfølgende opsagt arbejdstidsaftalen med togservicemedarbejderne for ledelsesmæssigt at sikre, at det kontraktfastsatte antal passagerer møder en togservicemedarbejder, ligesom ARRIVA har opsagt aftalen med rengøringselskabet for selv at overtage opgaven.

I forbindelse med Trafikministeriets gennemgang af ARRIVAs rapporter, konstaterede Trafikministeriet allerede i starten af 2003, at ARRIVAs oplysninger om overbelægning ikke, som forudsat i en aftale mellem ARRIVA og Trafikministeriet, var baseret på konkrete observationer af togenes servicemedarbejdere, når disse er til stede i togene, men på at der i forvejen er udpeget en række "problemafgange", der konsekvent bliver indrapporteret som overbelagte. ARRIVAs opgørelsesmetode betyder, at Trafikministeriet ikke modtager oplysninger om de reelle afgange med overbelægning, men altid estimerede oplysninger. ARRIVA har anvendt metoden gennem hele kontraktforløbet, og Trafikministeriet har drøftet problemstillingen med ARRIVA, men der er endnu ikke kommet en endelig afklaring af problemet. Trafikministeriet har efterfølgende op-

lyst, at 3 nye togsæt har automatisk passagertælleudstyr, og at ministeriet har udarbejdet forslag til, hvordan udstyret kan udnyttes til at opføre passagertal og dermed overbelagte tog.

ARRIVA skal årligt udarbejde en rapport, hvor operatøren skal give en udtømmende og forklarende redegørelse for trafikafviklingen i henhold til kontrakten. Rapporten skal i henhold til kontrakten herudover indeholde en redegørelse om opfyldelse af krav til trafikydelse og kvalitet i henhold til kontraktens bilag 1 samt de foranstaltninger, der på disse områder er gennemført, samt redegørelser for samarbejdet med pendlerklubber og for eventuelle ulykker og uheld. Endelig skal selskabets årsberetning og årsregnskab vedlægges. ARRIVA har på nuværende tidspunkt afgivet en rapport for 2003. Trafikministeriet har foretaget en gennemgang af årsrapporten og har generelt konkluderet, at ARRIVAs officielle regnskab for 2003 kun indeholder helt overordnede informationer, og at det bør overvejes, om der eventuelt skal stilles uddybende spørgsmål til regnskabet. Trafikministeriet har indtil videre ikke vurderet de øvrige dele af årsrapporten.

81. Rigsrevisionen har gennemgået ARRIVAs årsrapport for 2003.

Gennemgangen har vist, at årsrapporten ikke som angivet i kontrakten giver en udtømmende og forklarende redegørelse for trafikafviklingen i henhold til kontrakten. Hertil kommer, at rapporten ikke som angivet i kontrakten indeholder en redegørelse om opfyldelsen af alle kontraktens krav til trafikydelse og kvalitet.

Rigsrevisionen må konstatere, at Trafikministeriet ikke har anmodet ARRIVA om en fyldestgørende afrapportering for 2003, der svarer til kontraktens krav.

82. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Trafikministeriet forholdsvist hurtigt tog hånd om de alvorlige problemer i starten af 2003, ligesom ministeriet ultimo 2002 sikrede, at ARRIVAs køreplan for 2003 overholdt specifikationerne i myldretidskontrakten.

Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid også vist, at Trafikministeriet for nogle mindre, men ikke uvæsentlige forhold, har undladt eller først sent har fulgt op på mangler i ARRIVAs ydelser.

### ***Rigsrevisionens bemærkninger***

Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet sikrer, at ARRIVA lever op til kontraktens krav, men at opfølgningen på enkelte områder kan forbedres.

Vurderingen er baseret på, at Trafikministeriet i vid udstrækning foretager en tilfredsstillende opfølgning på de konkrete krav, der vedrører beregningen af ARRIVAs vederlag og den egentlige togdrift. Rigsrevisionen har dog konstateret enkelte svagheder i ministeriets efterkontrol af ARRIVAs oplysninger.

Rigsrevisionen finder, at ministeriets opfølgning på de krav, der regulerer ARRIVAs generelle adfærd og overordnede vilkår for planlægning og udførelse af togdriften, på nogle områder kunne forbedres. Efter Rigsrevisionens opfattelse ville det styrke opfølgningen, hvis ministeriet i højere grad indhenter informationer om ARRIVAs samarbejde med tredjeparter, ARRIVAs opfyldelse af kontraktens krav vedrørende personaleforhold og om ARRIVAs virke for et sammenhængende kollektivt trafiksystem, hvor flest mulige passagerer tilgodeses. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet nu har aftalt med ARRIVA, at årsrapporten for 2004 vil beskrive opfyldelsen af kontraktens krav til personaleforhold.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Trafikministeriet tog hånd om de alvorlige problemer med mange aflysninger i starten af 2003, ligesom ministeriet ultimo 2002 sikrede, at ARRIVAs køreplan for 2003 overholdt specifikationerne i myldretidskontrakten. Det forekommer dog mindre tilfredsstillende, at Trafikministeriet først sent har fulgt op på mangler i ARRIVAs ydelser vedrørende bl.a. mangelfuld information af passagerer og rengøring i togene.

## V. Sikrede Trafikministeriet en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA?

83. Formålet med dette afsnit er at vurdere, om Trafikministeriet sikrede en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA. Rigsrevisionen har lagt følgende kriterier til grund for vurderingen:

- Trafikministeriet sikrede, at kontraktens bestemmelser gav ARRIVA mulighed for at rekruttere og uddanne det fornødne antal lokomotivførere til driftsstart.
- Trafikministeriet sikrede, at ministeriets budget for uddannelsesomkostningerne blev overholdt, og at budgettet byggede på dækkende forudsætninger.

### A. ARRIVAs rekruttering og uddannelse af lokomotivførere

84. Ansvar for at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal lokomotivførere påhvilede ifølge kontrakten ARRIVA, men Trafikministeriet havde i kontrakten indføjet bestemmelser om, hvordan ARRIVA skulle rekruttere og uddanne lokomotivførerne. Trafikministeriet har oplyst, at kontraktbestemmelserne vedrørende lokomotivførere generelt blev udformet med henblik på at minimere usikkerhederne for tilbudsgiverne.

### Lokomotivførerbehovet på de udbudte strækninger

85. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet ikke havde fastsat i kontrakten, hvor mange lokomotivførere ARRIVA skulle anvende til betjening af de udbudte strækninger.

Trafikministeriet har oplyst, at dette skyldtes, at der ikke var sikkerhed for, hvor mange lokomotivførere den vindende operatør ville bruge i driften.

Trafikministeriet rettede i marts 2001 forespørgsel til DSB om, hvor mange lokomotivførere DSB anvendte til betjening af de udbudte strækninger.

DSB svarede, at det ikke var muligt at opgøre antallet af lokomotivførere, der anvendtes på strækningerne. Ved udarbejdelse af Akt 107 10/4 2002, hvori indgåelsen af kontrakten blev forelagt Finansudvalget, vurderede Trafikministeriet, at der samlet var behov for 120 lokomotivførere.

Trafikministeriet har oplyst, at det senere viste sig, at ministeriets estimat ikke omfattede de nødvendige reserver til sygdom, afspadsering osv.

86. Undersøgelsen har desuden vist, at der i hele forberedelsesperioden var usikkerhed om, hvor mange lokomotivførere der var behov for til betjening af de udbudte strækninger. Nedenstående oversigt viser udviklingen i lokomotivførerbehovet.

Trafikministeriets vurdering, Akt 107 10/4 2002	ARRIVAs vurdering, februar 2002	ARRIVAs vurdering ved driftsstart, januar 2003
----- Antal lokomotivførere -----		
120	140	162

Oversigten viser, at ARRIVA i februar 2002 vurderede, at der var behov for i alt 140 lokomotivførere til at gennemføre driften. Det fremgår desuden af oversigten, at ARRIVA justerede beho-

vet, så det i januar 2003 ved driftsstart udgjorde ca. 162 lokomotivførere.

87. ARRIVA rådede ved driftsstart over ca. 140 lokomotivførere og var nødsaget til at aflyse et betydeligt antal togafgange.

Med udgangspunkt i kontraktens misligholdelsesbestemmelser rejste Trafikministeriet krav om, at ARRIVA afhjalp de konstaterede mangler. ARRIVA tilkendegav, at selskabet ville indsatte busser, og at problemet ville være løst oktober 2003, når der var uddannet et tilstrækkeligt antal lokomotivførere.

Dette fandt Trafikministeriet ikke acceptabelt. For at sikre, at de udbudte strækninger til fulde blev betjent med togtrafik, indgik Trafikministeriet, jf. Akt 98 26/3 2003, en kontrakt med DSB og en tillægskontrakt med ARRIVA, hvorefter DSB midlertidigt gennemførte togtrafikken på strækningen Århus-Struer i perioden 12.-13. april 2003 - 14. december 2003. DSB modtog herfor et vederlag på 45,8 mio. kr. Samme beløb blev fratrukket ARRIVAs faste vederlag.

Efter DSB's overtagelse af dele af driften blev omfanget af forsinkelser og aflysninger reduceret væsentligt, og også efter ARRIVAs overtagelse af driften af strækningen Århus-Struer pr. 15. december 2003 har togdriften på de midt- og vestjyske jernbanestrækninger efter Trafikministeriets vurdering været tilfredsstillende.

88. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet for indgåelsen af kontrakten burde have skaffet sig et mere præcist overblik over, hvor mange lokomotivførere der var behov for, da det ville have givet Trafikministeriet bedre grundlag for at vurdere, om ARRIVA havde sikret sig det fornødne antal lokomotivførere til driftsstart.

#### ***Fristen for DSB's tjenestemænds tilkendegivelse om overgang til ARRIVA***

89. En del af ARRIVAs lokomotivførerbehov skulle ifølge kontrakten dækkes af lokomotivførere, der havde varetaget betjeningen af tog på strækningerne for DSB. Størstedelen af disse lo-

komotivførere var tjenestemænd. Tjenestemænd er ikke omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven. Overgang fra DSB hvilede derfor på, at tjenestemændene frivilligt ville lade sig udlåne til ARRIVA.

Det fremgik af kontrakten, at tjenestemændene senest 9 måneder inden driftsstart over for DSB skulle tilkendegive, hvorvidt de påtænkte at gå over til den nye operatør. Senest 4 måneder før driftsstart skulle tjenestemændene give bindende tilsagn. I foråret 2002 blev det dog af hensyn til ARRIVAs uddannelsesindsats aftalt at rykke denne frist frem til den 12. juli 2002, dvs. til 5½ måned før driftsstart.

90. Rigsrevisionen har undersøgt baggrunden for, at fristen for tjenestemændenes tilsagn lå relativt sent i forberedelsesperioden. Trafikministeriet har oplyst, at fastsættelsen af svarfristen var en afvejning mellem den nye operatørs ønske om et sikkert grundlag for personaleplanlægningen mod muligheden for at forpligte tjenestemændene til at lade sig udlåne til en ny arbejdsgiver.

Undersøgelsen har vist, at fristen for den endelige tilkendegivelse – også efter fremrykningen – har været placeret uhensigtsmæssigt sent i forberedelsesperioden. Antallet af tjenestemænd, der overgik fra DSB, havde betydning for, hvor mange lokomotivførere ARRIVA skulle lade udanne. På grund af den sene tidsfrist var det præcise lokomotivførerbehov først kendt på et tidspunkt, hvor ARRIVA ikke kunne nå at få færdiguddannet et tilstrækkeligt antal lokomotivførere til driftsstart.

Trafikstyrelsen har i evalueringsrapporten "Erfaringer fra det første udbud af togtrafik" fra november 2004 vurderet, at den skitserede tidsplan for overgang af lokomotivførere var for stram.

Rigsrevisionen er enig heri og finder, at Trafikministeriet kunne have forudset, at tidspunktet for tjenestemændenes tilkendegivelse kunne gøre det vanskeligt for ARRIVA at vurdere omfanget af uddannelsesbehovet.

## ***Uddannelseskapa­citeten***

91. Da ARRIVA ikke kunne være sikker på at overtage et tilstrækkeligt antal lokomotivførere fra DSB, var ARRIVA forpligtet til at få uddannet lokomotivførere i såvel forberedelsesperioden som i den efterfølgende driftsperiode. ARRIVA skulle ifølge kontrakten benytte sig af uddannelses­tilbud, der blev stillet til rådighed af DSB og privatbanerne.

Oplysningerne om uddannelses­tilbuddene byggede på, at Trafikministeriet inden udbuddet havde undersøgt uddannelses­mulighederne hos DSB og privatbanerne, der havde tilkendegivet at kunne uddanne henholdsvis 75 og 40 lokomotivførere i 2002. Begge uddannelser var formelt godkendt af Jernbanetilsynet som sikkerhedsmyndighed. Dog skulle uddannelsen hos privatbanerne udbygges med bl.a. ATC-uddannelse og stræk­ningsindøvning.

92. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kontrak­stens forudsætninger om uddannelseskapa­citeten ikke holdt.

ARRIVA vurderede i foråret 2002 det samlede uddannelses­behov til 80 lokomotivførere og iværksatte uddannelse af 20 lokomotivførere hos DSB. DSB tilkendegav imidlertid over for ARRIVA, at de næste uddannelseshold ikke ville kunne være færdiguddannet til driftsstart. ARRIVA fik derfor Trafikministeriets godkendelse til at uddanne de resterende 60 lokomotivførere hos privatbanerne.

ARRIVA orienterede imidlertid i juni 2002 Trafikministeriet om, at det var overvejende sandsynligt, at selskabet ikke kunne få uddannet lokomotivførere hos privatbanerne.

Årsagen var, at Dansk Jernbaneforbund havde tilkendegivet, at sikkerheden ikke ville være tilstrækkelig tilgodeset med privatbane­uddannelsen. Dansk Jernbaneforbund havde imidlertid allerede i forbindelse med Trafikministeriets forberedelse af udbuddet i 2001 tilkendegivet, at for-

bundet af sikkerhedsmæssige årsager forholdt sig skeptisk til uddannelse af lokomotivførere i privatbaneregiet.

På den baggrund besluttede Trafikministeriet og ARRIVA at få samtlige lokomotivførere uddannet hos DSB.

Holdene blev dog ikke færdiguddannet til driftsstart den 5. januar 2003, men henholdsvis marts, april og juli 2003.

93. Rigsrevisionen finder, at ARRIVAs uddannelse af et tilstrækkeligt antal lokomotivførere til driftsstart blev vanskeliggjort af, at Trafikministeriet ikke havde sikret, at den i kontrakten forudsatte uddannelseskapa­citet hos privatbanerne og DSB var til rådighed.

Rigsrevisionen finder desuden, at Trafikministeriet forud for kontrakten burde have afklaret, om uddannelse af lokomotivførere hos privatbanerne var mulig.

Trafikministeriet har hertil bemærket, at ministeriet havde sikret de formelle rammer for en tilstrækkelig uddannelseskapa­citet.

Rigsrevisionen er enig heri, men finder, at ministeriet tillige burde have sikret, at uddannelsen af lokomotivførere hos privatbanerne var mulig i praksis.

94. Det er samlet Rigsrevisionens opfattelse, at Trafikministeriet forud for indgåelsen af kontrakten ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at bestemmelserne i kontrakten gav ARRIVA mulighed for at rekruttere og uddanne et tilstrækkeligt antal lokomotivførere til driftsstart.

Undersøgelsen har således vist, at Trafikministeriet manglede afklaring af lokomotivfører­behovets omfang, og at Trafikministeriet ikke havde sikret, at den i kontrakten forudsatte uddannelseskapa­citet hos privatbanerne og DSB var til rådighed. Samtidig gjorde den sene frist for DSB-tjenestemændenes tilkendegivelse det vanskeligt at dimensionere uddannelsesindsat­sen.

## B. Trafikministeriets budget og udgifter til uddannelse af lokomotivførere

95. Rigsrevisionen har undersøgt, om Trafikministeriet sikrede, at ministeriets budget for uddannelsesomkostningerne blev overholdt, og om budgettet byggede på dækkende forudsætninger.

96. ARRIVAs uddannelse af lokomotivførere var baseret på aftaler mellem ARRIVA og DSB, der i henhold til DSB's kontrakt med Trafikministeriet om forhandlet offentlig service-trafik i perioden 2000-2004 var forpligtet til at uddanne lokomotivførere for andre operatører. Trafikministeriet skulle ifølge kontrakten med ARRIVA

godkende iværksættelsen af det enkelte uddannelseshold og refundere ARRIVAs udgifter her til. Trafikministeriet havde ikke opstillet en økonomisk ramme for refusionen i kontrakten.

97. Trafikministeriet budgetterede oprindeligt med udgifter til uddannelse af lokomotivførere på i alt 32,8 mio. kr. (33,6 mio. kr. i 2003-priser). Undersøgelsen har vist, at dette budget ikke holdt, og at ministeriet 2 gange måtte anmode Finansudvalget om ekstrabevillinger til uddannelse af lokomotivførere.

98. Tabel 4 viser Trafikministeriets bevillinger til refusion af uddannelsesudgifter.

**Tabel 4. Bevillinger til refusion af uddannelsesudgifter (2003-priser)**

	Akt 107 10/4 2002 (hovedkontrakt)	Akt 199 25/6 2002 (myldretidskontrakt)	Akt 98 26/3 2003	Total
	----- Mio. kr. -----			
Inden driftsstart .....	32,3	2,7		35,0
Efter driftsstart.....	1,3		19,5	20,8
Kompensation til DSB for lokomotivførere overgået til ARRIVA.....			21,9	21,9
<b>Total .....</b>	<b>33,6</b>	<b>2,7</b>	<b>41,4</b>	<b>77,7</b>
Note: Kompensationen til DSB kan udgøre op til 21,9 mio. kr. Kompensationen bliver udbetalt til DSB med 1/3 i hvert af årene 2003, 2004 og 2005 eller indtil en offentlig lokomotivføreruddannelse er etableret. En offentlig lokomotivføreruddannelse forventes ifølge Trafikministeriet etableret medio 2005.				

Det fremgår af tabellen, at Trafikministeriets bevillinger til refusion af uddannelsesudgifter i alt har udgjort 77,7 mio. kr. (i 2003-priser). Den oprindelige bevilling lød på 33,6 mio. kr.

Tabellen viser desuden, at ud af den samlede bevilling på 77,7 mio. kr. blev der bevilget 21,9 mio. kr. til kompensation til DSB for de 81 lokomotivførere, der var overgået til ARRIVA. Det fremgår af Akt 107 10/4 2002, at Trafikministeriet og DSB havde aftalt, at refusionen af uddannelsesomkostninger skulle fordeles mellem ARRIVA og DSB afhængigt af antallet af tjenestemandsansatte lokomotivførere, der valgte at overgå fra DSB til ARRIVA.

99. Undersøgelsen har vist, at ekstrabevillingen skyldes, at forudsætningerne i kontrakten om antallet af lokomotivførere, der skulle uddannes, og om den gennemsnitlige uddannelsespris pr. lokomotivfører ikke var dækkende. Det fremgår af Akt 107 10/4 2002, at Trafikministeriet forventede, at gennemsnitsomkostningen for uddannelse pr. lokomotivfører inkl. løn under uddannelsen ville udgøre 270.000 kr. Efterfølgende måtte ministeriet i Akt 98 26/3 2003 anmode om ekstrabevilling, da den korrekte gennemsnitspris for de lokomotivførere, der på det tidspunkt var blevet uddannet hos DSB, havde vist sig at være ca. 439.000 kr. pr. lokomotivfører.



100. Trafikministeriet oplyste desuden i Akt 98 26/3 2003, at ARRIVA havde behov for at uddanne yderligere 40 lokomotivførere til opfyldelse af køreplanen for 2004. Prisen for uddannelse af disse lokomotivførere beløb sig til ca. 520.000 kr. pr. lokomotivfører. Årsagen hertil var, at igangsættelsen af uddannelsen skulle ske snarest muligt og derfor til en forhøjet pris.

101. Trafikministeriet har oplyst, at der med prisen på 270.000 kr. i Akt 107 10/4 2002 var tale om et underkantsskøn, fordi Trafikministeriet forventede, at en del af uddannelsen ville kunne ske i privatbanereg, hvilket viste sig ikke at være muligt.

Trafikministeriet har desuden oplyst, at prisen på 270.000 kr. blev skønnet ud fra oplysninger fra DSB om prisen for grunduddannelsen af lokomotivførere, og at uddannelsesomkostningerne blev påvirket af, at lønnen under uddannelse til ARRIVAs lokomotivførere viste sig at være højere end hos DSB.

102. Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet burde have lagt prisen for den samlede uddannelse af lokomotivførere til grund for budgettering af lokomotivførerudgifterne, og at ministeriet, inden ARRIVA iværksatte uddannelse af lokomotivførere hos DSB, burde have sikret, at der var truffet en klar aftale med DSB om prisen på uddannelsen.

103. Undersøgelsen har vist, at med uddannelsen af de seneste 40 lokomotivførere har Trafikministeriet refunderet uddannelsesudgifter til knap 120 lokomotivførere, hvoraf 107 har gennemført uddannelsen. Dertil kommer udgifter til DSB som kompensation for 81 lokomotivførere, der er overgået til ARRIVA. Trafikministeriet har dermed dækket udgifter vedrørende ca. 200 lokomotivførere.

Den oprindelige forventning var 120 lokomotivførere.

104. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorfor Trafikministeriet har dækket udgifter til ca. 200 lokomotivførere, når ARRIVA ved driftsstart angav behovet til ca. 162.

Trafikministeriet har oplyst, at ARRIVA i sommeren 2004 gik i gang med at uddanne selskabets lokomotivførere til at køre nye LINT-tog, hvilket medførte et ekstra lokomotivførerbehov. Dertil kommer, at ARRIVA fra 2006 skal præstere ca. 12 % flere togkilometer. Endelig planlagde ARRIVA, ifølge Trafikministeriet, at beholde de lokomotivførere, der var rekrutteret, så der kunne undgås nyrekruttering i 2005. Nye prognoser fra ARRIVA har dog vist, at selskabet i 2005 har behov for at rekruttere og uddanne ca. 18 lokomotivførere for at kunne køre de ekstra togkilometer fra 2006. Med det sædvanlige frafald betyder det et behov for et hold med 20 deltagere.

105. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet ikke har sikret, at ministeriets budget for uddannelsesomkostningerne blev overholdt, da der er sket en stigning i bevillingerne fra 33,6 mio. kr. til 77,7 mio. kr., svarende til en stigning på 131 %.

Undersøgelsen har desuden vist, at Trafikministeriets estimat vedrørende lokomotivførerbehovet var upræcist, og at den angivne uddannelsespris pr. lokomotivfører kun omfattede en del af uddannelsen.

Det er på den baggrund Rigsrevisionens opfattelse, at budgettet byggede på usikre og mangelfulde oplysninger, og at oplysningerne, som Folketingets Finansudvalg fik forelagt i Akt 107 10/4 2002 om prisen på uddannelse af lokomotivførere, dermed hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

Trafikministeriet har oplyst, at oplysningerne i Akt 107 10/4 2002 var baseret på de oplysninger, som ministeriet besad på tidspunktet for udarbejdelsen af aktstykket. Endvidere har ministeriet orienteret Finansudvalget i alle tilfælde, hvor der har været lejlighed til at vurdere

pris og behov. Ministeriet mener derfor ikke, at der er givet utilstrækkelige oplysninger til Finansudvalget.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det fremgår af korrespondance mellem DSB og Trafikministeriet forud for udbuddet, at den oplyste pris alene vedrørte grunduddannelsen. Rigsrevisionen må derfor fastholde, at oplysningerne til Finansudvalget hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet ikke sikrede en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til ARRIVA, ligesom det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriets orientering af Folketingets Finansudvalg i Akt 107 10/4 2002 om prisen på uddannelse og antallet af lokomotivførere hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

Rigsrevisionens vurdering er baseret på, at Trafikministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at bestemmelserne i kontrakten om rekruttering og uddannelse af det fornødne antal lokomotivførere til driftsstart var dækkende.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Trafikministeriets budget blev overskredet med 131 %, idet bevillingerne hertil steg fra 33,6 mio. kr. til 77,7 mio. kr. Rigsrevisionen finder det til-

lige utilfredsstillende, at oplysningerne, som Folketingets Finansudvalg fik forelagt i Akt 107 10/4 2002 om prisen på uddannelse og antallet af lokomotivførere, hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

### **VI. Har Trafikministeriet opnået den forventede besparelse ved udbuddet?**

106. Det fremgår af Akt 107 10/4 2002, at Trafikministeriet i 2002 og 2003 samlet forventede en besparelse på indkøb af offentlig service-trafik i Midt- og Vestjylland ved udbuddet af togtrafikken på ca. 32 mio. kr.

Rigsrevisionen har undersøgt, om udbuddet af jernbanedriften i Midt- og Vestjylland har medført, at staten har opnået den forventede besparelse. Der foreligger alene data vedrørende forberedelsesperioden i 2002 samt første driftsår, 2003.

107. Den forventede besparelse på ca. 32 mio. kr. var baseret på, at Trafikministeriet i 2003 ville reducere kontraktbetalingen til DSB med 254,1 mio. kr., mens ministeriet forventede en samlet udgift til forberedelsesperioden i 2002 og til driften i 2003 på 222,2 mio. kr.

Undersøgelsen har imidlertid, jf. tabel 5, vist, at Trafikministeriet har fået flere supplerende *bevillinger* til driften af de udbudte strækninger:

**Tabel 5. Ekstrabevillinger til driften af de udbudte strækninger**

Bevillinger vedrørende forberedelsesperioden og første års drift	Løbende priser	2003-priser
	----- Mio. kr. -----	
Forventet udgift (Akt 107 10/4 2002) .....	222,2	227,5
Ekstrabetjening i myldretiden (Akt 199 25/6 2002) .....	7,4	7,6
Uddannelse af ekstra lokomotivførere på grund af myldretidskontrakten (Akt 199 25/6 2002).....	2,6	2,7
Ekstrabevilling til uddannelse af lokomotivførere (Akt 98 26/3 2003) .....	19,5	19,5
Kompensation til DSB for lokomotivførere (Akt 98 26/3 2003) .....	7,3	7,3
Samlet bevilling for forberedelsesperioden og første års drift på de udbudte strækninger .....	259,0	264,6

Tabellen viser, at den totale bevilling til forberedelsesperioden og første års drift på de udbudte strækninger udgjorde 264,6 mio. kr. (i 2003-priser), svarende til en samlet ekstrabevilling på 37,1 mio. kr.

108. Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet har *afholdt udgifter* til forberedelse og første års drift af de udbudte strækninger på 12,4 mio. kr. i 2002 og 244,6 mio. kr. i 2003. Udgifterne har dermed samlet udgjort 257 mio. kr. Forventningen var oprindelig, at udgiften ville udgøre 222,2 mio. kr. (227,5 mio. kr. i 2003-priser). Undersøgelsen har desuden vist, at Trafikministeriet primært har haft højere udgifter end forventet som følge af, at ministeriet har indgået myldretidskontrakten og som følge af, at udgifterne til uddannelse af lokomotivførere blev højere end budgetteret. Til de ovennævnte udgifter kommer de udgifter, som ministeriet har afholdt til konsulentudgifter (inkl. udgifter til Kammeradvokaten) i forbindelse med udbuddet. Udgifterne beløb sig til 16,7 mio. kr. for perioden 2000-2003. Ministeriet forventer desuden merudgifter til installering af ATC-anlæg i ARRIVAs tog på i alt 3,9 mio. kr.

109. Herudover har undersøgelsen vist, at Trafikstyrelsen og ARRIVA i november 2004 indgik en forligsaftale, der for perioden 2004-2010 samlet indebærer en omkostning for staten på 45,6 mio. kr. Staten yder således ARRIVA en kompensation på i alt 16,6 mio. kr. og fraskriver sig retten til indtægter fra ARRIVA som følge af tilbagebetaling af ekstraordinære takststigninger på i alt 29,0 mio. kr., fordelt over årene 2003-2010.

Det er som en del af forliget mellem Trafikstyrelsen og ARRIVA besluttet, at myldretidsbetjeningen efter 2005, hvor myldretidskontrakten udløber, vil fortsætte inden for rammerne af den oprindelige kontrakt. Forligsaftalen indebærer, at Trafikministeriet ikke vil gøre brug af en option på forlængelse af myldretidskontrakten efter 2005, der ville have medført samlede statslige udgifter

i størrelsesordenen 45 mio. kr. i perioden 2006-2010.

110. Trafikministeriet har bemærket, at udbuddet ikke har medført merudgifter for staten, og at der fortsat må forventes væsentlige besparelser set over hele kontraktperioden. Efter ministeriets opfattelse må det antages, at den fastsatte kontraktbetaling giver et godt billede af Trafikministeriets udgifter frem til kontraktophør. Trafikministeriet finder derfor ikke, at Rigsrevisionens fremstilling tjener til at give et retvisende billede af de økonomiske virkninger af det første udbud af jernbanetrafik i Danmark.

Rigsrevisionen kan konstatere, at opgørelsen over omkostningerne indtil nu ikke har vist de forventede besparelser, og det er Rigsrevisionens opfattelse, at en samlet vurdering af de økonomiske virkninger må afvente kontraktens udløb.

#### ***Rigsrevisionens bemærkninger***

En samlet vurdering af de økonomiske virkninger ved udbuddet må afvente kontraktens udløb. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at Trafikministeriet indtil videre ikke har opnået den forventede besparelse i 2002 og 2003, men har overskredet det oprindelige budget for disse år med samlet 37,1 mio. kr.

Vurderingen er baseret på, at Trafikministeriet i de første år efter kontraktindgåelsen har afholdt en række engangsudgifter, særligt ekstraudgifter til uddannelse af lokomotivførere, samt at Trafikministeriet har indgået en myldretidskontrakt, der frem til 2005 har medført en ekstraudgift på ca. 7,5 mio. kr. årligt.

#### ***VII. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger***

111. Udbuddet, der førte til Trafikministeriets kontrakt med ARRIVA, er det første danske udbud af passagertogtrafik. Dette har betydet, at mi-

nisteriet, efter udskillelsen af DSB som en selvstændig virksomhed, har måttet opbygge egen ekspertise på jernbaneområdet. Som følge heraf har ministeriet afholdt betydelige udgifter til ekstern rådgivning. Rigsrevisionen har forståelse for, at Trafikministeriet har haft et forholdsvist begrænset erfaringsgrundlag for at gennemføre udbud og kontraktindgåelse, men vurderer dog, at ministeriets arbejde i forbindelse med udformningen og anvendelsen af kontrakten med ARRIVA på nogle områder burde have været bedre tilrettelagt. Efter Rigsrevisionens opfattelse er kontrakten på flere punkter ikke dækkende for den ønskede ydelse og ikke fuldt ud egnet til styring og opfølgning.

112. Efter indkørvanskelighederne, hvor DSB måtte overtage dele af driften, er det Trafikministeriets vurdering, at ARRIVAs drift af de midt- og vestjyske jernbanestrækninger er tilfredsstillende. Trafikministeriet har oplyst, at kontrakten afspejlede de erfaringer, der var til Trafikministeriets rådighed på tidspunktet for dens udformning. Ministeriet har tilføjet, at der aldrig har været lagt skjul på, at der var tale om det første danske udbud af togtrafik, og at udbudsinstrumentet naturligvis skulle udvikles yderligere i lyset af erfaringerne med dette og eventuelt kommende udbud. At det siden har vist sig, at visse af de incitamenter, der var indarbejdet i kontrakten, ikke var tilstrækkelig effektive, er ikke ensbetydende med, at Trafikministeriet ud fra de daværende erfaringer burde have udformet kontrakten anderledes. Trafikministeriet har desuden fremhævet, at køreplanen er ændret som følge af ARRIVAs overtagelse af driften, og at ARRIVAs dimensionering af trafikomfanget på de enkelte

strækninger generelt synes bedre i overensstemmelse med passagerefterspørgslen end DSB's, og at der som led i udbuddet sker en udskiftning af togmateriellet på de udbudte strækninger, som der ellers ikke var afsat penge til. Trafikministeriet mener således, at det første udbud har været en succes på trods af visse vanskeligheder i startfasen.

113. Trafikstyrelsen har i november 2004 udarbejdet en rapport om erfaringer fra første udbud af togtrafik. Rigsrevisionen finder det positivt, at Trafikministeriet har taget initiativ til at opsamle erfaringerne fra første udbud, og at Trafikministeriet i forbindelse med de seneste kontrakttillæg har nyttiggjort erfaringerne bl.a. ved at præcisere kravene til ARRIVAs fremtidige køreplaner. Rigsrevisionen skal anbefale, at Trafikministeriet i forbindelse med fremtidige udbud særligt er opmærksom på følgende forhold:

- Den ønskede trafikale ydelse skal være nøje specificeret.
- Der bør afsættes de fornødne ressourcer til udarbejdelse af kontrakten og forudsætningerne, herunder bør incitamentsstrukturen nøje analyseres.
- Kontrakten bør indeholde fleksibilitet, så det er muligt at foretage specifikke ændringer i trafikken.
- Alle kontraktlige krav bør specificeres og om muligt kvantificeres, så det står klart, hvilken ydelse operatøren skal levere for at opfylde kravene.

Rigsrevisionen, den 16. februar 2005

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

### ***Statsrevisorernes bemærkning***

Denne beretning er undergivet rigsrevisorlovens regler om en efterfølgende redegørelse fra ministre og rigsrevisors bemærkninger hertil. Statsrevisorernes endelige stillingtagen vil finde sted i forbindelse med afgivelsen til Folketinget af den endelige betænkning over statsregnskabet.

*Trafikministeriets kontrakt med ARRIVA Danmark A/S er resultatet af det første danske udbud af passagertogtrafik.*

*Beretningen viser, at det endnu er for tidligt at vurdere, om målsætningerne med udbuddet er nået: Besparelser, øgede markedsandele, bedre dækning af passagerernes behov mv. Vurderingen heraf må afvente kontraktens udløb i 2010. Statsrevisorerne bemærker dog, at Trafikministeriet ikke har opnået de forudsatte besparelser de første 2 år, tværtimod har der været behov for flere ekstrabevillinger. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at kontrakten ikke har været tilstrækkelig præcis og dækkende med hensyn til den ønskede ydelse, hvilket har nødvendiggjort fordyrende tillægsaftaler.*

*Statsrevisorerne kritiserer, at trafikministerens oprindelige oplysninger til Folketingets Finansudvalg – om behov for og pris på uddannelse af lokomotivførere – var utilstrækkelige, så den store budgetoverskridelse krævede fornyet forelæggelse for Finansudvalget.*



**Oversigt over krav til ARRIVA, jf. kontraktens ydelsesspecifikation**

## Krav

**Krav til trafikydelse:**

- 2.1. Passagertrafik på strækninger og togbetjening af stationer.** ARRIVA skal i 2003 køre 6,22 mio. km. Togkilometerproduktionen skal i 2004 og 2005 omfatte 6,77 mio. km., og i 2005 stige til 7,66 mio. km. Herudover skal ARRIVA i henhold til myndighedskontrakten årligt frem til udgangen af 2005 tillige køre ca. 70.000 km. i morgen og eftermiddagstimerne. Kontrakten indeholder endvidere krav om en minimumsbetjening af de enkelte stationer på mellem 11 til 31 daglige afgang.
- 2.2. Disponering af den samlede produktion.** Ved disponering af den pligtige togkilometerproduktion skal operatøren opfylde minimumsbetjeningen og tilgodese betjeningen af flest mulige passagerer.
- 2.3. Ændring i trafikomfang.** Trafikministeriet kan med 12 måneders varsel kræve en regulering af omfanget af produktionen inden for  $\pm 10$  % af togkilometer mod regulering af vederlaget.
- 2.4. Option på reduktion af trafikomfang fra køreplansskiftet 2005/2006.** Trafikministeriet skal med virkning for køreplansskiftet 2005/2006 have mulighed for at reducere den årlige togkilometerproduktion pr. køreplansperiode.
- 2.5. Option på betjening af strækningen Tønder-Niebuil.** Fra driftsstart er der mulighed for, at strækningen Tønder-Niebuil skal betjenes efter nærmere angivne retningslinjer. Denne option har Trafikministeriet ikke benyttet.
- 2.6. Sammenhæng med anden trafik.** Operatøren skal virke for et sammenhængende kollektivt trafiksystem med koordinering mellem tog og bus og med andre operatørs tog. Operatøren skal ligeledes søge at nedbringe ventetiden for omstigende passagerer.
- 2.7. Driftsforstyrrelser.** Operatøren skal sikre, at der ved forsinkelser og driftsforstyrrelser gives fyldestgørende information til passagererne. Planlagte forsinkelser eller aflysninger skal varsles senest 72 timer før afgang ved opslag på de berørte stationer og via internettet og gennem minimum et offentligt medium i øvrigt (avis eller radio/tv). Operatøren skal have planer for at afbøde virkningerne for passagererne i tilfælde af forsinkelser og aflysninger, og operatøren skal sikre erstatningstransport i tilfælde af større driftsforstyrrelser.

**Krav til kvalitet:**

- 3.1. Siddepladskapacitet i togene.** Operatøren er forpligtet til at tilrettelægge togproduktionen, så alle passagerer kan få siddeplads ved 95 % af togafgangene.
- 3.2. Regularitet og pålidelighed.** Operatøren er forpligtet til at overholde et minimumskrav for et sammenvejet udtryk for regulariteten og pålideligheden på 95 %. Operatørens vederlag er afhængig af regularitet og pålidelighed.
- 3.3. Kundetilfredshed.** Operatøren er forpligtet til at gennemføre undersøgelser af kundetilfredsheden hvert halve år. Operatørens vederlag er afhængig af resultatet af løbende kundetilfredshedsundersøgelser.
- 3.4. Tilgængelighed.** Operatøren er forpligtet til at prioritere god tilgængelighed højt. Kravet til tilgængelighed omfatter bl.a. handicaptransport og medtageordning for cykler.
- 3.5. Tryghed.** Operatøren er forpligtet til at arbejde for at sikre trygheden for rejsende i tog og på stationer.

**Generelle krav:**

- 4.1. Sikkerhed.** Operatøren skal opnå et sikkerhedscertifikat i overensstemmelse med Jernbanetilsynets krav.
- 4.2. Kontrakt med Banestyrelsen.** Operatøren skal indgå en nærmere fastsat kontrakt med Banedanmark om bl.a. kapacitet på infrastrukturen og leje af stationsfaciliteter.
- 4.3. Køreplanlægning og handlingsplan.** Operatøren skal én gang årligt udarbejde en handlingsplan som grundlag for den kommende køreplan. Planen skal sammen med udkast til køreplan fremlægges for Trafikministeriet hvert år inden 1. oktober. Planen skal beskrive, hvorledes operatøren vil søge at få flere passagerer, imødekomme kundeønsker, minimere omstigningstider samt foretage hensigtsmæssige justeringer, som de indvundne erfaringer giver anledning til. Ved køreplanens udarbejdelse skal operatøren sikre sammenhængen til det øvrige kollektive trafiksystem ved et samarbejde med amterne, DSB og andre togoperatørs køreplansproces.

**4.4. Relationer til pendlergrupper.** Operatøren er forpligtet til at inddrage pendlergrupper som høringspart i forbindelse med bl.a. køreplansprocessen.

**4.5. Personaleforhold.** Kontrakten indeholder en række bestemmelser vedrørende personaleforhold og overtagelse af personale fra DSB. Der stilles endvidere en række krav til information, uddannelse og rekruttering af personale, ligesom der stilles nogle særlige krav vedrørende arbejdsmiljø og indførelse af sociale klausuler.

**4.6. Materiel.** Operatøren skal udføre trafikken med eget materiel eller med materiel lejet af DSB.

**4.7. Krav til kvalitet og indretning af medbragt materiel.** Kontrakten indeholder en række konkrete krav til bl.a. materiellets alder, passagerkomfort, ind- og udstigningsforhold mv.

**4.8. Klargøringsanlæg og værksteder.** Operatøren kan på nærmere fastsatte vilkår leje klargøringsanlæg og værksteder af DSB.

**4.9. Salg af billetter, takster, fribefordring, befordringsbestemmelser, information og rejseordninger for andre ministerier.** Kontrakten indeholder en række krav vedrørende salg af billetter, takster, fribefordring, befordringsbestemmelser, information og rejseordninger for andre ministerier.

**4.10. Stationer.** Kontrakten indeholder en række bestemmelser om leje, drift og serviceniveau på stationerne.

**4.11. Ledelse og organisation.** Operatørens organisation i Danmark skal have en kompetent og erfaren ledelse.

**4.12. Krav til forberedelsesperioden.** Operatøren skal udarbejde en detaljeret plan for, hvorledes forberedelsesperioden planlægges. Planen skal indeholde milepæle og tidsplan.

**4.13. Rapportering.** Kontrakten indeholder en række krav til operatørens rapportering til Trafikministeriet. Kravene omfatter bl.a. en kvartalsvis rapportering af præsterede togkilometer, regularitet og pålidelighed mv. samt en halvårlig rapportering af resultatet af kundetilfredsundersøgelserne. Operatøren skal tillige levere en årlig handlingsplan og en udtømmende rapport om trafikafviklingen i henhold til kontrakten.

**4.14. Fri trafik.** Operatøren kan for egen regning udvide produktionen ud over kontraktens omfang i form af ekstratog til almindelig befordring, særtog eller helt nye produkter.

**4.15. Ophør.** Kontrakten regulerer ophør og overdragelse af opgaver mv. til Trafikministeriet eller tredjepart.

Note: Oplysningerne i tabellen er baseret på kontraktens bilag 1 Ydelsesspecifikation, ligesom tabellens nummerering henviser til kontrakten.



***Begrebsdefinitioner***

Minimumstogbetjening	Mindste antal tog, der skal køre på en given strækning
Myldretidsbetjening	Togafgange i en periode med spidsbelastning, her specielt morgen- og eftermiddagsafgange
Pålidelighed	Mål for antal aflyste togafgange
Regularitet	Mål for togenes rettidighed
Togkilometer	Kilometer tilbagelagt af et tog
Togkilometerpris	Prisen for én kilometer tilbagelagt af et tog
Togkilometerproduktion	Det samlede antal kørte togkilometer af alle tog
Trafiksvage tidspunkter	Tidspunkter, hvor efterspørgslen efter offentlig transport er lav