

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om Trafikministeriets
håndtering af kontrakten med ARRIVA

April
2012

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA (beretning nr. 10/04)

30. marts 2012

RN A404/12

1. I dette notat følger jeg op på sagen om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA, som blev indledt med en beretning i 2005. Kontrakten med ARRIVA var et resultat af Trafikministeriets udbud af jernbanetrafik i Midt- og Vestjylland i 2001. Kontrakten løb fra den 5. januar 2003 til og med den 11. december 2010.

Trafikministeriet har – efter beretningen blev afgivet – ændret navn flere gange og betegnes nu Transportministeriet. Jeg vil derfor anvende betegnelsen Transportministeriet i dette notat.

Notatet handler om, hvorvidt Transportministeriet har opnået den forventede besparelse ved udbuddet, og om der samtidig er opnået en uændret eller forbedret trafikbetjening.

De samlede udgifter til kontrakten har først kunnet opgøres primo 2012. Opgørelsen har afventet en endelig afregning af takstforhold mellem ARRIVA og andre trafikskaber i Midt- og Vestjylland.

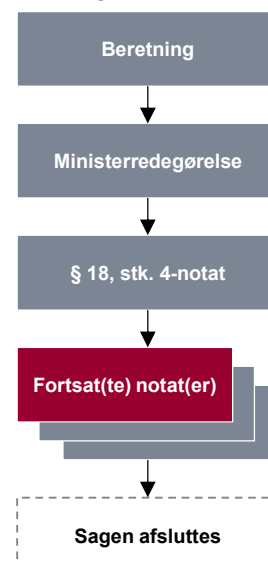
Notatet indeholder følgende konklusion:

Transportministeriet har opnået en besparelse ved udbuddet af jernbanetrafikken i Midt- og Vestjylland. Besparelsen er dog blevet lavere end det forventede. Trafikbetjeningen på strækningen er øget i forhold til tiden inden udbuddet. Samtidig har kvaliteten af trafikbetjeningen været på et tilfredsstillende niveau. Med dette notat er det min vurdering, at sagen om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA kan afsluttes.

Jeg bygger min konklusion på følgende:

- Transportministeriet opnåede en samlet besparelse ved udbuddet af jernbanetrafikken i Midt- og Vestjylland. Besparelsen kan for perioden 2003-2010 estimeres til 303,9 mio. kr. mod forventet 416,3 mio. kr.
- I den første del af kontraktperioden måtte Transportministeriet afholde flere ekstraudgifter for at sikre trafikken på de udbudte strækninger. Siden 2005 har udgifterne imidlertid været på niveau med det forventede.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

- ARRIVA har i overensstemmelse med kontrakten kørt flere togkilometer pr. år på strækningerne, end der blev kørt inden udbuddet.
- Transportministeriets målinger af antal togkilometer, togenes pålidelighed og rettidighed samt kundernes tilfredshed viser, at kvaliteten af trafikbetjeningen har været på et tilfredsstillende niveau.

I. Baggrund

2. Jeg afgav i februar 2005 en beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA. Det fremgik bl.a. af beretningen, at en samlet opgørelse over de økonomiske virkninger ved udbuddet måtte afvente kontraktens udløb.

Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det endnu var for tidligt at vurdere, om målsætningerne med udbuddet var nået: Besparelser, øgede markedsandele, bedre dækning af passagerens behov mv. Vurderingen heraf måtte afvente kontraktens udløb i 2010. Statsrevisorerne bemærkede dog, at Transportministeriet ikke havde opnået de forudsatte besparelser de første 2 år.

Som svar på beretningen afgav transportministeren en redegørelse til Statsrevisorerne den 20. juni 2005. Heri oplyste transportministeren, at ministeren var enig med Statsrevisorerne i, at det først efter kontraktudløbet i 2010 ville være muligt at foretage en endelig opgørelse over de opnåede besparelser ved udbuddet. Ministeren tilkendegav desuden, at et godt udgangspunkt for at anslå besparelsen i hele perioden frem til 2010 – efter ministerens opfattelse – ville være den kontraktbetaling, som ARRIVA skulle have fra Transportministeriet.

På baggrund af ministerredegørelsen afgav jeg den 20. juli 2005 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori jeg fremlagde mine planer for den videre opfølgning på beretningen. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2004, s. 167-168. I notatet lovede jeg, at jeg ville følge den årlige kontraktbetaling til ARRIVA og orientere Statsrevisorerne om besparelserne ved udbuddet efter kontraktudløbet i 2010.

3. Det fremgik af udbudsmaterialet, at den overordnede målsætning med udbuddet af de midt- og vestjyske jernbanestrækninger var at sikre en højere kvalitet og effektivitet i den offentlige servicetrafik på de udbudte strækninger. En væsentlig delmålsætning var i forlængelse heraf, at udbuddet skulle skabe effektivisering – forstået som nedbringelse af det statslige udgiftsniveau for en uændret eller forbedret trafikbetjening – såvel kvalitativt som kvantitativt.

Jeg har derfor valgt ikke blot at følge op på, om udbuddet har ført til den forventede besparelse, men også at følge op på, om der har været en uændret eller forbedret trafikbetjening på de udbudte strækninger.

I dette notat redegør jeg for resultaterne af min opfølgning på det nævnte punkt.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk.

II. Resultaterne af opfølgningen

4. Jeg gennemgår i det følgende min opfølgning på det udestående punkt. Opfølgningen er baseret på brevveksling og møder med Trafikstyrelsen, der har varetaget Transportministeriets kontraktopfølgning. De økonomiske beregninger i notatet er opgjort i 2002-priser.

Udgifterne til den udbudte jernbanetrafik

5. Forventningerne til ARRIVA-kontraktens økonomi og besparelserne i forbindelse med udbuddet fremgår af Akt 107 10/4 2002.

6. Tabel 1 viser de forventede maksimale årlige vederlag til ARRIVA i perioden 2002-2010.

Tabel 1. Forventede maksimale årlige vederlag til ARRIVA i perioden 2002-2010 (2002-priser)
(Mio. kr.)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Fast vederlag	0,0	160,4	149,5	148,7	165,1	165,1	165,1	165,1	157,4	1.276,4
Variabelt vederlag	0,1	61,7	29,2	8,7	9,6	9,6	9,6	9,6	9,2	147,3
I alt	0,1	222,1	178,7	157,4	174,7	174,7	174,7	174,7	166,6	1.423,7

Som det fremgår af tabel 1, forventedes de samlede vederlag til ARRIVA over hele kontraktperioden at udgøre 1.423,7 mio. kr. Vederlagene består af faste og variable vederlag. De variable vederlag dækker i 2003 og 2004 en række etableringsudgifter og indeholder i hele perioden den maksimale bonus, som ARRIVA kunne opnå, hvis ARRIVA leverede en tilfredsstillende togdrift målt på pålidelighed og regularitet, og hvis ARRIVA opnåede en nærmere specificeret kundetilfredshed.

7. Det var Transportministeriets forventning, at der kunne opnås besparelser ved udbuddet, når ARRIVA overtog driften på jernbanestrækningen i Midt- og Vestjylland. Reduktionen af DSB's kontraktbetaling forventedes at overstige betalingen til ARRIVA og ville derfor medføre en årlig besparelse. Det fremgår af Akt 107 10/4 2002, at kontraktbetalingerne til DSB ville blive reduceret med ca. 230 mio. kr. i gennemsnit pr. år i kontraktperioden. Det svarer til en samlet reduktion på 1.840 mio. kr. Med en forventet betaling på 1.423,7 mio. kr. forventede Transportministeriet dermed en samlet besparelse på 416,3 mio. kr.

Reduktionen af kontraktbetalingen skete for 2003 og 2004 ved, at Transportministeriet indgik en tillægsaftale til den eksisterende forhandlede kontrakt med DSB for perioden 2000-2004. Kontrakten om betalingerne til DSB for 2005 og frem var ikke indgået på tidspunktet for udbuddet. Transportministeriet har i stedet taget højde for DSB's reducerede kørsel i forbindelse med forhandlingen af den nye kontrakt med DSB for perioden 2005-2014.

8. Transportministeriets vederlag til ARRIVA i perioden 2002-2010 fremgår af tabel 2.

**Tabel 2. Vederlag til ARRIVA i perioden 2002-2010 (2002-priser)
(Mio. kr.)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Fast vederlag	0,0	121,9	142,3	143,6	147,7	149,1	149,4	149,1	140,9	1.144,0
Variabelt vederlag	0,0	36,2	22,4	18,0	13,7	18,3	12,0	12,6	6,2	139,4
I alt	0,0	158,1	164,7	161,6	161,4	167,4	161,4	161,7	147,1	1.283,4

Note: Vederlaget for 2010 er opgjort inkl. en mindre efterregulering for takstforhold, der vedrører regnskabsåret 2011. Vederlaget for 2010 er lidt lavere end tidligere år, da kontrakten udløb den 11. december 2010. Kontraktudløb var oprindeligt den 14. december 2010. Af køreplanstekniske årsager blev kontraktudløbet i løbet af kontraktperioden ændret til den 11. december 2010. Vederlaget til ARRIVA er reguleret i overensstemmelse hermed.

Kilde: Statsregnskaberne for 2002-2010 (konto 28.61.03.10 og 28.61.03.20) omregnet til 2002-priser med nettoprisindekset.

Tabel 2 viser, at Transportministeriet samlet har betalt 1.283,4 mio. kr. i vederlag til ARRIVA i kontraktperioden.

De faste vederlag til ARRIVA har været lavere end forventet. Det skyldes bl.a., at vederlaget i 2003 blev reduceret med 44,6 mio. kr. som følge af, at DSB måtte overtage driften på en af ARRIVAs strækninger i en periode. Desuden er de faste vederlag fra 2004 blevet reduceret med i gennemsnit ca. 15 mio. kr. pr. år på grund af, at ARRIVA skulle betale mindre baneafgifter end forventet.

Set over hele kontraktperioden er de variable vederlag ligeledes blevet lavere end forventet.

9. Transportministeriet har – ud over vederlagene til ARRIVA – afholdt udgifter i tilknytning til udbuddet og til ARRIVAs drift. Disse udgifter fremgår af tabel 3.

**Tabel 3. Udgifter vedrørende ARRIVAs drift afholdt på andre konti i perioden 2002-2010 (2002-priser)
(Mio. kr.)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
DSB's erstatningskørsel på strækningen Århus-Struer (fratrasket ARRIVAs vederlag)	-	44,6	-	-	-	-	-	-	-	44,6
ATC-sikkerhedsudstyr (afholdt af Banedanmark)	-	20,0	22,3	-	-	-	-	-	-	42,3
Udgifter til uddannelse af ARRIVA-lokomotivførere hos DSB	11,9	8,4	-	-	-	-	-	-	-	20,3
Kompensation til DSB for lokomotivførere	-	7,1	7,1	7,1	-	-	-	-	-	21,3
I alt	11,9	80,1	19,4	7,1	-	-	-	-	-	128,5

Tabel 3 viser, at Transportministeriet – ud over vederlagene til ARRIVA – har afholdt udgifter på 128,5 mio. kr. i tilknytning til udbuddet og ARRIVAs drift på strækningerne i Midt- og Vestjylland.

10. Som det fremgår af beretningen, måtte Transportministeriet særligt i kontraktens første år ansøge Finansudvalget om ekstrabevillinger i tilknytning til ARRIVA-kontrakten. Det drejede sig bl.a. om bevillinger til uddannelse af lokomotivførere og til ekstra togbetjening i en periode (såkaldt myldretidsbetjening). Udgifterne som følge af ekstrabevillingerne er indeholdt i opgørelserne i tabel 3 og 4.

11. Samlet kan udgifterne til udbuddet og ARRIVAs drift således opgøres til 1.411,9 mio. kr. De forventede udgifter udgjorde 1.423,7 mio. kr., jf. tabel 1. De faktiske udgifter på 1.411,9 mio. kr. var dermed lidt lavere end forventet.

Den estimerede besparelse ved udbuddet

12. Rigsrevisionen har estimeret besparelsen ved udbuddet ved at sammenholde kontraktbetalingerne til ARRIVA med de betalinger, som DSB ville have modtaget, hvis DSB havde kørt på strækningerne under samme betingelser. Opgørelsen over besparelsen fremgår af tabel 4.

Tabel 4. Beregning af besparelse ved udbuddet (2002-priser)
(Mio. kr.)

	Forventet 2003-2010	Realiseret 2003-2010
Betaling til DSB	1.840,0	1.840,0
Vederlag til ARRIVA mv.	+1.423,7	+1.283,4
Øvrige udgifter vedrørende ARRIVAs drift	-	+128,5
Udgifter til udbuddet	-	+16,7
Korrektion for baneafgifter	-	+107,5
Besparelse	416,3	303,9

Note: I beregningen indgår ikke en opgørelse over en eventuel påvirkning af DSB's økonomi og udbytte til staten som følge af, at DSB ikke længere er operatør på de udbudte strækninger.

Tabel 4 viser, at DSB's kontraktbetaling forventedes at blive reduceret med i alt 1.840 mio. kr. over hele kontraktperioden. Det svarer til 230 mio. kr. i gennemsnit pr. år. Betalingen til ARRIVA forventedes over hele perioden at være 1.423,7 mio. kr. Den samlede forventede besparelse i hele kontraktperioden var derfor 416,3 mio. kr.

Tabellen viser desuden, at den realiserede betaling til ARRIVA over hele kontraktperioden udgjorde 1.283,4 mio. kr. Øvrige udgifter i tilknytning til ARRIVAs drift udgjorde 128,5 mio. kr. Herudover afholdt Transportministeriet inden kontraktindgåelsen udgifter til selve udbuddet og forberedelsen heraf. Disse udgifter er opgjort til 16,7 mio. kr.

Ved beregningen af besparelsen bør der samtidig tages forbehold for, at kontraktbetalingerne til ARRIVA er blevet lavere som følge af, at baneafgifterne fra 2004 blev reduceret med ca. 15 mio. kr. årligt, svarende til i alt 107,5 mio. kr. Reduktionen ville også have medført en lavere betaling til DSB, hvis DSB havde kørt på strækningen. Den realiserede besparelse kan derfor opgøres til 303,9 mio. kr.

13. Samlet viser min opfølgning, at Transportministeriet med udbuddet har opnået en besparelse. Besparelsen har dog været lavere end forventet.

Trafikbetjeningens kvantitet og kvalitet

14. Transportministeriet har i hele kontraktperioden fulgt op på både *kvantiteten* og *kvaliteten* af trafikbetjeningen.

15. *Kvantiteten* af trafikbetjeningen er fulgt ved hjælp af opgørelser af den planlagte og realiserede togkilometerproduktion.

Udbuddet omfattede oprindeligt 6,6 mio. togkilometer pr. år., hvilket svarede til antallet af togkilometer, som DSB kørte på strækninger inden udbuddet. Fra 2004 skulle trafikbetjeningen udvides med 0,165 mio. togkilometer, og fra 2006 skulle trafikbetjeningen udvides yderligere til i alt 7,6 mio. togkilometer.

Transportministeriet har opgjort de kørte antal togkilometer i kontraktperioden, jf. tabel 5.

Tabel 5. Kørte togkilometer i kontraktperioden (1.000)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
6.507	6.872	6.889	7.614	7.656	7.560	7.768	7.788

Note: ARRIVA har i 2003 og 2008 kørt færre togkilometer end det kontraktfastsatte. I 2003 skyldtes det ARRIVAs startvanskeligheder på strækningerne. I 2008 skyldtes det en overenskomststridig arbejdsnedlæggelse blandt lokomotivførerne.

Tabel 5 viser, at ARRIVA – bortset fra i 2003 – har kørt mere end 6,6 mio. togkilometer, som var udgangspunktet inden udbuddet. Tabellen viser også, at trafikbetjeningen af de udbudte strækninger hen over perioden er blevet udvidet i overensstemmelse med kontrakten.

16. Transportministeriet har fulgt op på *kvaliteten* gennem målinger af, hvor stor en andel af ARRIVAs planlagte tog der har kørt (pålideligheden), og hvor stor en andel af togene der har været rettidige eller forsinkede i under 5 minutter (regulariteten). Ministeriet har desuden fulgt op på kvaliteten ved at måle kundernes tilfredshed.

17. Transportministeriets opgørelser over ARRIVAs pålidelighed og regularitet er sammenregnet i en faktor, der fremgår af tabel 6. ARRIVA har opnået maksimal bonus på 2,5 % af de faste vederlag, hvis faktoren har været højere end 97 %. En faktor i intervallet 95-97 % har betydet, at ARRIVA alene har modtaget det faste vederlag. Hvis ARRIVA har opnået en faktor, der er lavere end 95 %, har ARRIVA skullet betale en bod til ministeriet på 2,5 % af det faste vederlag.

Tabel 6. ARRIVAs pålidelighed og regularitet i kontraktperioden (%)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
92,5	97,4	97,7	97,7	97,7	96,8	98,6	98,3

Tabel 6 viser, at ARRIVA i 6 ud af 8 år har haft en pålidelighed og regularitet, der samlet har været højere end 97 %.

Der foreligger ikke opgørelser over pålideligheden og regulariteten for perioden, før ARRIVA overtog driften. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om ARRIVAs tog har været mere pålidelige og mindre forsinkede end DSB's tog.

18. Vurderingerne af kundetilfredsheden med ARRIVAs trafikbetjening er sket ud fra en skala fra 1 til 5, hvor 5 er bedst. En kundetilfredshed på mellem 3,5 og 4,0 har udløst en bonus på 1,5 % af det faste vederlag, mens en kundetilfredshed på mellem 4,0 og 5,0 har udløst den maksimale bonus på 2,5 % af det faste vederlag. Vurderingerne af kundetilfredsheden fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Kundernes tilfredshed med ARRIVAs trafikbetjening i kontraktperioden (Vægtet gennemsnit)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. halvår	3,60	3,79	3,92	3,89	3,93	3,95	4,04	4,04
2. halvår	3,72	3,79	3,94	3,89	3,94	3,95	4,01	4,02

Tabel 7 viser, at kundernes tilfredshed kunne opgøres til 3,60 i 1. halvår 2003, mens tilfredsheden ved kontraktens udløb i 2. halvår 2010 kunne opgøres til 4,02. Tabellen viser desuden, at der har været en positiv udvikling i kundernes tilfredshed i løbet af kontraktperioden. ARRIVA har i hele perioden opnået bonus for kundetilfredsheden.

19. En forundersøgelse af kundetilfredsheden foretaget af Færdselsstyrelsen i september 2002 – dvs. inden ARRIVA havde overtaget driften på strækningerne – viste et vægtet gennemsnit på 3,4. ARRIVA har således i hele perioden opnået en højere kundetilfredshed, end tilfældet var i september 2002 inden udbuddet.

Det er min vurdering, at Transportministeriets målinger af antal togkilometer og af pålideligheden, regulariteten og kundetilfredsheden viser, at kvantiteten og kvaliteten har været på et tilfredsstillende niveau.

20. I 2009 indgik Transportministeriet i øvrigt en ny kontrakt med ARRIVA om driften af de midt- og vestjyske strækninger for perioden 2010-2018.

III. Afslutning

21. Transportministeriets kontrakt med ARRIVA for perioden 2003-2010 er udløbet, og det har nu været muligt at opgøre de samlede udgifter i forbindelse med udbuddet og driften af trafikken på de midt- og vestjyske jernbanestrækninger.

I den første del af kontraktperioden måtte ministeriet afholde flere ekstraudgifter for at sikre trafikken på de udbudte strækninger. Jeg kan imidlertid konstatere, at udgifterne siden 2005 har været på niveau med det forventede. Ministeriet har derfor opnået en besparelse. Besparelsen er dog lavere end det forventede ved udbuddet af jernbanetrafikken i Midt- og Vestjylland. Jeg kan samtidig konstatere, at trafikbetjeningen på strækningen, i overensstemmelse med den indgåede kontrakt, er øget i forhold til betjeningen inden udbuddet, ligesom kvaliteten af trafikbetjeningen har været på et tilfredsstillende niveau.

22. Da ovenstående var det eneste udestående punkt i sagen om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA, er det min vurdering, at sagen nu kan afsluttes.