

Denne artikel er publiceret i det elektroniske tidsskrift
Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet
(Proceedings from the Annual Transport Conference
at Aalborg University)
ISSN 1603-9696
www.trafikdage.dk/artikelarkiv

Bustilpasning til Cityringen: Det gode samarbejde mellem Movia og operatørerne.

Forfattere Anya Witte, awi@moviatrafik.dk, *Chefkonsulent, Movia*

Abstrakt

Cityringens åbning 29. september 2019 og den deraf følgende tilpasning af busnettet (Nyt Bynet) medførte store ændringer, som krævede at de eksisterende kontrakter blev tilpasset i form af tillægsaftaler. Movias kontraktafdeling fandt ikke, at den hidtil anvendte proces for forhandling af tillægsaftaler var egnet, hvorfor en ny proces så dagens lys. Den nye proces gav i højere grad end tidligere mulighed for at tage højde for operatørspecifikke forhold. Resultatet var i alt 3 tillægsaftaler, som håndterede f.eks. fordeling af linjer efter åbningen af Nyt Bynet.

Der har i hele forløbet, både før, under og efter været fokus på åbenhed, ligebehandling og gennemsigtighed og ikke mindst inddragelse af operatørerne.

Der har efter Movias opfattelse været tale om en succesfuld proces.

Opgaven

Når Metro Cityringen åbner i København og Frederiksberg søndag den 29. september 2019 skal busnettet tilpasses den nye infrastruktur, så busserne understøtter Cityringen og ikke konkurrerer med den. Projektet med tilpasningen fik navnet Nyt Bynet. Nyt Bynet er den største tilpasning af busnettet i Movias historie.

Implementeringen af Nyt Bynet har nødvendiggjort en række tilpasninger i de eksisterende kontrakter, der spænder over ældre kontrakter med driftsstart i 2010 til kontrakter der er sat i drift i 2017. Fælles for kontrakterne er, at der udføres kørsel i Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Movia som trafikselskab omfattes af udbudsreglerne (FvD), og skal leve op til krav om gennemsigtighed og ligebehandling, ligesom rammerne for ændringer er begrænsede. Samtidig er Movias kontrakter bygget op med en løbetid på op til 12 år, for at sikre størst mulig stabilitet og forudsigelighed for både operatørerne og Movias ejere. Kontrakterne tildes ud over pris også på en række andre parametre blandt andet indeks for kvalitet og andelen af garanteret udført kørsel (servicegrad).

Nyt Bynet var en bunden opgave, der skulle løses inden for ovenstående rammer. På papiret var der tale om en ikke-attraktiv opgave, idet det ved projektstart var forventet, at det ville berøre 33 buslinjer, at der skulle fjernes 218.000 køreplantimer svarende til 59 busser i 11 kontrakter hos 4

operatører. En reduktion i denne størrelsesorden måtte endvidere forventes at medføre, at der forsvinder i omegnen af 200 chaufførstillinger.

Movia havde en klar intention om, at gennemføre en proces med respekt for den konsekvens Nyt Bynet har på operatørernes forretning, og hvor de havde mulighed for at komme til orde. I sidste ende var målet, at komme frem til en løsning, der inden for kontraktens juridiske rammer var acceptabel for alle parter, og som minimerede konsekvenserne for operatørerne mest muligt eventuelt i form af kompensation.

Ændringer af kontrakter i Movia

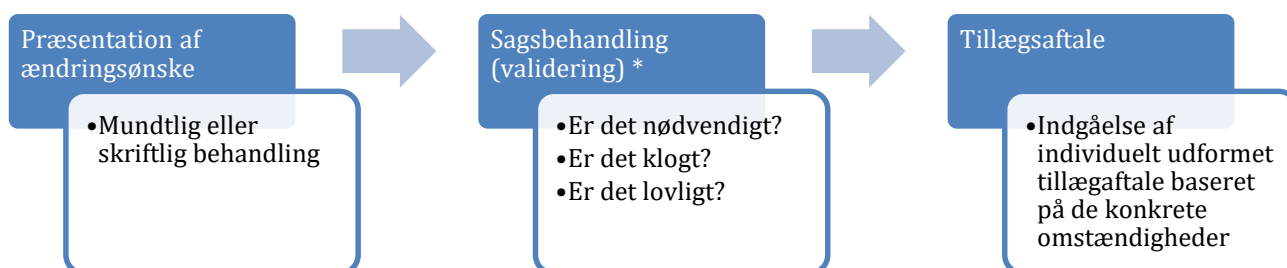
I Movia er det Kontraktafdelingen, der er ansvarlig for at gennemføre forhandlingerne med operatørerne. Herefter udarbejdes tillægsaftaler til operatørens kontrakter, hvori de aftalte ændringer beskrives.

Movia er ikke uvante med at skulle lave ændringer og tilpasninger i kontraktens løbetid. De fleste ændringer er af mindre karakter, og skyldes ofte et ønske fra minimum en af parterne (Movia og/eller operatøren), f.eks. i forbindelse med ny teknologi i bussen, nyt materiel eller mindre ændringer i de eksisterende linjer. Processen afhænger af aftalens kompleksitet.

Simple tillægsaftaler med 1 operatør

De hyppigst indgåede tillægsaftaler er simple ændringer, der kun berører en enkelt operatør. Ændringsønsket kan komme fra begge parter.

Figur 1 – simpel tillægsaftale med 1 operatør



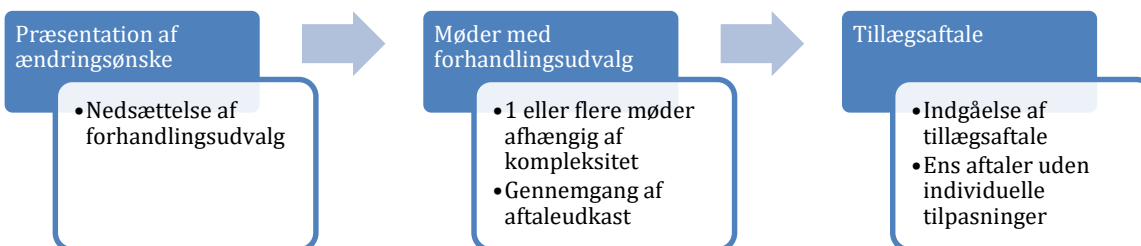
* Sagsbehandlingen gennemføres tillige i de øvrige processer, men er udeladt i figuren af pladsmæssige hensyn

Foruden disse aftaler, laves der regelmæssigt ændringer eller tilpasninger på tværs af alle (eller i hvert fald flere) operatører. Ændringer afstedkommes oftest på baggrund af ønsker fra Movia, men der findes også eksempler på, at ændringsanmodningen er kommet fra operatørerne.

Der har gennem de seneste år været fulgt en proces, hvor operatørerne har været repræsenteret af et forhandlingsudvalg, der forhandler vilkårene på vegne af alle.

Komplekse tillægsaftaler med flere operatører

Figur 2 –kompleks tillægsaftale med alle/flere operatører



* Sagsbehandlingen gennemføres tillige i denne proces, men er udeladt i figuren af pladsmæssige hensyn

Der er tale om en forholdsvis tung proces, der ydermere set fra Movias synspunkt har de ulempe, at der er stor forskel på den måde, som de enkelte operatører er organiseret og drevet på, og at det der er vigtigt for en operatør ikke nødvendigvis er vigtigt for en anden. Det kan give udfordringer, da Movia som trafikskelskab jf. Trafikskelskabsloven er omfattet af udbudsreglerne, kan Movia ikke forhandle frit, men er underlagt visse restriktioner fsva. ændringer. Endelig har forhandlingsudvalget i sidste ende alene mandat til at forhandle på operatørernes vegne, men de har ikke mandat til at indgå aftaler på alles vegne, hvorfor en aftaletekst godkendt af forhandlingsudvalget ikke nødvendigvis kan opnå tilslutning fra alle operatører.

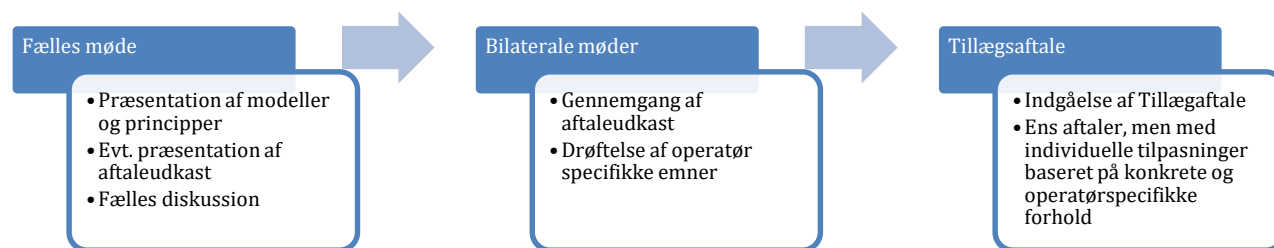
Nyt Bynet krævede nye processer

Ændringerne i forbindelse med Nyt Bynet adskiller sig fra normale ændringer dels ved størrelsen og kompleksiteten, og dels ved at der er tale om en udefrakommende ændring, som politikerne i berørte kommuner og Region Hovedstaden har truffet. Der er vedtaget økonomiske ramme, der medførte, at de tabte passagerindtægter i busdriften skal hentes ved at reducere i antallet af timer i busdriften. På tidspunktet for kontraktafdelingens arbejde var forventningen en reduktion i antallet af timer på ca. 218.000 og 59 busser svarende til en reduktion på ca. 7% af kørslen i Movia.

Det har været lagt vægt på mest mulig åbenhed i processen, ligesom det har det været vigtigt for Movia, at operatørerne har følt sig trygge ved processen, og at der er udvist respekt om opgaven, idet en så væsentlig reduktion i antallet af timer og busser nødvendigvis også må forventes at medføre reduktioner i antallet af chauffører.

Movia vurderede derfor, at den ovenfor beskrevne proces ikke var egnet til så kompleks en opgave, og det blev derfor aftalt, at der skulle findes en anden struktur. Resultatet blev en proces, hvor operatørerne blev samlet til fælles præsentation af problemstillinger og Movias oplæg til løsning, gerne i form af modeller. På møderne havde alle operatører mulighed for at komme til orde. På baggrund af møderne blev der udformet tillægsaftaler, eller de allerede præsenterede tillægsaftaler blev tilpasset, således at operatørernes bemærkninger blev indarbejdet. Tillægsaftalerne blev sendt til operatørerne forud for bilaterale møder, hvor operatørerne kunne komme med yderligere input, og hvor operatørspecifikke emner kunne drøftes. I visse situationer har konkrete operatørspecifikke forhold medført at en tillægsaftale blev tilpasset for den enkelte operatør.

Figur 3 – tillægsaftale Nyt Bynet



* Sagsbehandlingen gennemføres tillige i denne proces, men er udeladt i figuren af pladsmæssige hensyn

Sådan blev forløbet

Kontraktafdelingens arbejde blev påbegyndt i foråret 2017. Forud for møderne med operatørerne lå en intern opgave i forhold til at fordele kørslen i Nyt Bynet.

Efter færdiggørelsen af dette arbejde inviterede Movia i maj 2017 alle operatører til et informationsmøde, hvor de kommende ændringer, herunder også ændrede linjeføringer, nedlagte linjer og nye linjer, der ville blive udbudt i Movias næste udbud af almindelig rutekørsel.

Herefter blev der afholdt bilaterale møder med de 4 berørte operatører.

Ifølge Movias oprindelige tidsplan, skulle man afvente den politiske proces for den del af busnettet, der endnu ikke var vedtaget, i foråret 2018, hvorefter de egentlige kontraktforhandlinger kunne finde sted.

De nye linjer bestod af brudstykker af op til 5 eksisterende linjer, og det var derfor ikke entydigt hvilken linje, der skulle være den fortsættende linje efter Nyt Bynets åbning.

Movia arbejdede efter nogle principper om at sikre bedst mulig udnyttelse af det eksisterende materiel med udfasning af de ældste busser først, samt fordeling af busstørrelser ud fra passagerforventning og med trinvis genudbud til mere miljørigtig drift. Endvidere var det et ønske, at de 4 operatører relativt set ville blive ramt lige hårdt af ændringerne. Endelig skulle ændringerne kunne håndteres inden for kontraktens bestemmelser om reduktioner og udvidelser.

Den nye fordeling medførte, at der for visse kontraktens vedkommende var store ændringer fsva. de linjer operatøren skulle udføre kørslen på før og efter Nyt Bynet.

Den først valgte fordeling mellem operatørerne viste sig hurtigt, at have en række utilsigtede konsekvenser, idet de tilbudte priser og kvalitetsindeks i et vist omfang er knyttet op på de faktiske/typer af linjer, som operatørerne har afgivet tilbud på, og det var om ikke en umulig, men i hvert fald kompliceret øvelse, at få lavet ensartede principper på tværs af alle kontrakter, der tog højde for ændringerne. Endvidere viste det sig, at operatørerne havde en følelsesmæssig tilknytning til i hvert fald visse linjenumre, og at det f.eks. var vigtigt for de operatører, der før Nyt Bynet kørte A-bus linjer, at de også kørte A-bus linjer efter åbningen af Nyt Bynet.

Det stod derfor klart efter 1 møderække, at den valgte fordeling næppe kunne gennemføres i sin eksisterende form, men det stod også klart, at en hurtig afklaring af linjefordelingen med de deraf følgende reduktioner i kontrakterne, var af stor vigtighed for operatørerne, idet de største økonomiske konsekvenser er bundet op herpå.

Plan B

Ud over at genoverveje den kommende linjefordeling, stod det efter møderne, hvor operatørerne havde påpeget en række emner, de ønskede drøftet tillige klart, at der var tale om langt mere kompliceret og indgribende opgave, end først antaget. For at sikre, at der var tid til at komme frem til en ordentlig og gennearbejdet løsning, var det også tydeligt, at tidsplanen for selve kontraktforhandlingen også måtte revideres.

En af udfordringerne var som tidligere nævnt, at en kommende linje kunne bestå af op til 5 eksisterende linjer, spørgsmålet var derfor, hvilken linje kunne siges at være den fortsættende linje, og hvornår var der en sådan lighed mellem den gamle og den nye linje, at der kunne tales om den samme linje?

Der blev udarbejdet en model, hvor dette blev fastlagt efter saglige og objektivt konstaterbare kriterier til f.eks. sammenfald mellem kørte strækninger i forhold til såvel længde og passagerer. Det lå indbygget i modellen, at kørslen på den fortsættende linje i Nyt Bynet skulle håndteres i forhold til den kontrakt, hvor linjen også lå placeret forud for Nyt Bynet. Herved elimineredes en række af de problemstillinger, der var opstået med den første fordeling.

Tabel 3 – linje 1A før og efter Nyt Bynet

Linjebetegnelse Bynet 2019	Nuværende buslinje	Buslinjekombinati on_20192017	1. kriterie: Længde	2. kriterie: Passagerer	3. kriterie: Garage	4. kriterie: Bustimer	5. kriterie: Bustype	6. kriterie: Linjetype	Antal opfyldelser
1A	1A	1A1A	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	5
1A	3A	1A3A	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	4
1A	8A	1A8A	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	3
1A	10	1A10	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	2

Som det fremgår af eksemplet i tabel 3, så består den kommende linje 1A af brudstykker af 4 nuværende linjer: 1A, 3A, 8A og 10. De forskellige linjer opfylder i varierende grad de 6 kriterier, men sammensætningen 1A1A opfylder flest krav – 5 i alt ud af 6 mulige. Derfor hedder den nuværende linje 1A også 1A i Nyt Bynet.

Den nye linjefordeling blev præsenteret for operatørerne, der i det store hele accepterede principperne og dermed fordelingen. Herefter var forudsætningerne for at indgå en egentlig tillægsaftale på plads.

Tillægsaftalerne

I den oprindelige tidsplan var der lagt op til, at selve kontraktforhandlingerne skulle afvente en afsluttende politiske behandling i foråret 2018. Parterne var imidlertid enige om, at det var en fordel for alle parter, at få fastlåst linjefordelingen samt et par andre parametre med stor indflydelse på økonomien, således at operatørerne kunne arbejde videre med tilpasningen af deres forretning.

For hurtigere at komme i mål med disse emner, valgte parterne at udskyde en række andre udeståender, og i stedet for 1 tillægsaftale i foråret 2018, blev det aftalt, at der skulle være et forløb med flere (to) tillægsaftale. Der var et forløb med flere møder med de enkelte operatører i efteråret 2017, og de første tillægsaftaler (Tillægsaftale 1) blev underskrevet i starten af 2018. I aftalen forpligtede parterne sig til at indgå yderligere aftale om på forhånd aftale emner samt eventuelle udeståender, som parterne ikke havde været opmærksomme på.

I løbet af foråret 2018 gik arbejdet med den næste tillægsaftale (Tillægsaftale 2) i gang. Den politiske proces havde medført, at ikke alle tidligere planlagte ændringer blev gennemført, og samlet set endte reduktionerne på ca. 180.000 timer og 42 busser. Denne gang bidrog operatørerne med egentlige modeller for kompensation. Tillægsaftalerne blev underskrevet i slutningen af 2018.

Arbejdet med tillægsaftalerne var som udgangspunkt færdigt, dog var der taget højde for, at der kunne opstå behov for flere aftaler. Nu kunne de praktiske arbejder med at forberede Nyt Bynet gå i gang.

Åbningsdato

Åbningsdatoen har været et væsentligt element i tillægsaftalerne, da meget er knyttet op på denne. På tidspunktet for indgåelsen af Tillægsaftale 2, var det forventet, at Metroselskabet i slutningen af april 2019 kunne offentliggøre åbningsdatoen for Cityringen – forventeligt i juli 2019, hvorefter Movia kunne fastsætte og offentliggøre åbningsdatoen for Nyt Bynet. Ifølge aftalen kunne åbningsdatoen ligge inden for et nærmere fastsat interval, som skulle varsles med minimum 3 måneder.

3 måneders fristen var fastsat af hensyn til operatørernes tilpasning af ressourcer og planlægning af chaufførernes vagter. Parterne havde også aftalt, at operatørerne skulle modtage vognplaner for Nyt Bynet allerede 1. februar 2019, dvs. mindst 5 måneder før åbningen mod normalt 3 måneder. Herved fik operatørerne bedre tid til tilpasningen af organisationen.

Metroselskabet meldte som bekendt ud i april 2019, at en åbning i juli ikke ville ske, og at der først i slutningen af juni 2019 ville blive offentliggjort en åbningsdato.

Vurderingen fra Movia var, at den forventede åbningsdato ikke ville kunne rummes i de eksisterende tillægsaftaler, hvorfor parterne endnu engang satte sig til bordet, og indgik en ny tillægsaftale (Tillægsaftale 3), hvor der blev aftalt et nyt interval for åbningen. Af hensyn til operatørerne blev 3 måneders fristen fastholdt.

Implementeringen

Movia og operatørerne har fortsat en tæt dialog med regelmæssige statusmøder. Møderne er dels brugt til information, men parterne har også løbende drøftet den praktiske gennemførelse af en række opgaver både før og efter Nyt Bynets åbning.

Møderækken løber helt frem til åbningen og forventes også at fortsætte i en periode efter åbningen.

Chaufførinddragelse

Kontrakterne er typisk indgået på ledelsesniveau hos operatørerne. Åbningen af Cityringen og den deraf følgende tilpasning af busnettet har imidlertid længe været kendt i offentligheden, herunder også blandt de chauffører, for hvem ændringerne får konsekvenser, f.eks. i form af at de linjer der har kørt gennem flere år fremover skal køre en anden vej, ligesom det helt naturligt har skabt en frygt blandt chaufførerne for afskedigelser.

Ved at indgå aftalerne med operatørerne på et tidligt tidspunkt, har operatørerne selv på et tidligt tidspunkt kunnet imødegå chaufførernes bekymringer.

Movia valgte efter aftale med ledelsen hos operatørerne i maj 2019 at afholde et arrangement for linjerepræsentanterne for de berørte linjer. Der blev givet en overordnet information om baggrunden for Nyt Bynet, men vigtigst var det, at chaufførerne fik mulighed for at ytre sig og f.eks. stille spørgsmål til den konkrete planlægning på de enkelte linjer, samt andre tiltag der berører dem. Chaufførerne havde rigtig mange spørgsmål og rigtig gode input, hvoraf flere allerede er indarbejdet i f.eks. kampagnematerieler. Movia har igangsat en proces, hvor chaufførerne informeres emnevis om hvorledes deres input anvendes.

Der er desuden planlagt et opfølgingsarrangement sidst på året, så Movia kan høre om chaufførernes oplevelser og drage nytte af dem ved fremtidige ændringer.

Efter Nyt Bynet åbner

Nyt Bynet medfører at en masse passagerer skal skifte rejsemønster, og uanset at Movia gennem længere tid har kørt informationskampagner, for at forberede passagererne, forventes det, at mange passagerer vil have brug for hjælp.

Movia har derfor planlagt at placere stoppestedværter – personer der kan guide passagererne – på centrale steder i København og omegn. En del af disse personer vil være Movia medarbejdere, men her er der også ved at blive indgået en aftale med operatørerne om at en større andel af stoppestedværterne skal bestå af buschauffører fra de 4 operatører.

På den måde støtter Movia op om det meget store arbejde, som operatørerne selv har gjort for at sikre chaufførerne fortsat arbejde i busbranchen. Operatørerne har samarbejdet med de faglige organisationer, pensionselskaber og uddannelsessteder. Afvikling af afspadsring, uddannelse etc. er udskudt, således at chauffører, der ellers ville være blevet til overs, fastholdes mens andre kolleger så afspadsrer eller efteruddannes. Herved sikrer operatørerne at langt de fleste overtallige chauffører afvikles ved naturlig afgang frem for ved deciderede fyringer.

Når Nyt Bynet åbner igangsætter Movia et større opfølgingsprogram, således at det kan følges, om der er overensstemmelse mellem passagerstrømme og busserne. Til dette indsamler Movia en række data fra bussernes systemer f.eks. tællesystemer, positioneringssystemer og Rejsekortet. Indsamling og bearbejdning tager imidlertid tid, og det er svært at vurdere på især nye strækninger, hvor der er et egentligt sammenligningsgrundlag.

Movia har derfor også aftalt en proces for indberetninger fra operatørerne – det være sig vedrørende problemer med infrastrukturen, f.eks. er der problemer med, at en bus kan komme rundt om hjørnet pga. træer, men også henvendelser fra passagererne. Movia kan bruge disse henvendelser i det videre arbejde med eventuelle tilpasninger på kort og lang sigt.

Det lykkedes

Samlet set har Movia oplevet, at processen har fungeret rigtig godt, og Movia har valgt at følge samme proces ved senere projekter af en vis størrelse og kompleksitet. Det har uden tvivl været væsentligt, at processen er begyndt tidligt, således at der har været afsat den fornødne tid til at lave gennemarbejdede løsninger.

Med modellerne har man både opnået ligebehandling, idet alle operatører er kompenseret efter de samme principper. Derudover har man opnået gennemsigtighed, og gjort det muligt for operatørerne at beregne en væsentlig del af de økonomiske konsekvenser på et tidligt tidspunkt i forløbet.

Endelig skal der gives stor ros til operatørerne, der har deltaget med stort engagement og forståelse for, at der også for Movia var tale om en vanskelig opgave, der skulle løses inden for en på forhånd defineret ramme.