

Rapport

Bård Norheim
Miriam Søgne Haugsbø
Torbjörn Eriksson
Arnstein Øvrum
Didier van de Velde (inno-V)
David Eerdmans (inno-V)

45/2013

Mulige samarbeidskontrakter for kollektivtransporten i Hordaland

Insentiver og ansvarsdeling



Forord

Urbanet Analyse har hatt i oppdrag å utrede alternative insentivmodeller for kontraktene som Skysst har med operatørene i Hordaland. Målsettingen med prosjektet er å komme med innspill til kontrakter som utnytter operatørens kunnskap om markedet, effektiviserer kollektivtransporten, setter kundenes behov mer i sentrum og stimulerer til økt kollektivbruk. Rapporten er basert på følgende datamateriale:

- Intervjuer med de fleste operatørene som har kontrakt med Skysst i Hordaland i dag
- Gjennomgang internasjonale erfaringer med insentivkontrakter
- Analyser av passasjerutviklingen over tid
- Analyser av trafikantens opplevde kvalitet med tilbudet

Denne rapporten er et innspill til Skysst' strategiplan. Rapporten inneholder en overordnet og metodisk tilnærming til samarbeidskontrakter, der et stort antall mulige modeller er gjort rede for og drøftet. Vi skisserer i tillegg konkrete tilnærminger for Skysst i forhold til samarbeidskontrakter basert på data for Hordaland, men erkjenner at på mange områder er en mer grundig kjennskap til lokale markeder en forutsetning.

I tillegg til denne hovedrapporten er det utarbeidet en dokumentasjonsrapport der metode og beregninger er gjort nærmere rede for, Urbanet Analyse rapport 45b/2013.

Hos Urbanet Analyse har Bård Norheim vært prosjektleder, og har skrevet rapportene sammen med Miriam Søggen Haugsbø. Torbjörn Eriksson (Urbanet Analys AB) har bidratt med svenske erfaringer, Didier van de Velde og David Eerdmans (inno-V) har bidratt med eksempler på kontrakter fra Nederland, og Arnstein Øvrum (Urbanet Analyse AS) har gjennomført analysene av passasjerutvikling som grunnlag for passasjerinsentiver.

Hovedkontaktpersonen hos oppdragsgiver har vært Karl Inge Nygård og Gudrun Einbu i Skysst. I tillegg har en intern referansegruppe med deltagere fra ledergruppa i Skysst fulgt prosjektet. I prosjektet har det vært gjennomført to møter med referansegruppa og to arbeidsmøter.

Vi vil rette en stor takk til operatørene i Hordaland som stilte opp til intervjuer og slik kompletterte vår forståelse av det lokale markedet.

Eventuelle feil og mangler i rapporten er helt og fullt forfatterens ansvar.

Oslo

November 2013

Bård Norheim

Innhold

Sammendrag	I
Formål med prosjektet.....	I
Målsettinger med samarbeidskontrakter	II
Fra kostnadseffektivisering til markedsutvikling.....	II
Mer og bedre kollektivtransport for pengene	III
Bedre kollektivtransport krever økte tilskudd	III
Behov for langsiktige og forutsigbare økonomiske rammer	IV
Utviklingsmidler	V
Utvikle samarbeidsarenaer for planlegging og utvikling av tilbudet	V
Eksempel på samarbeidskontrakter for buss i Bergen.....	VII
Eksempel på samarbeidskontrakt for buss i distriktene	VII
Eksempel på samarbeidskontrakt for båtruter i distriktene	VIII
Eksempel på samarbeidskontrakter for bybanen	VIII
Valg av mer markedsorienterte operatører	VIII
1 Bakgrunn og formål med prosjektet	1
1.1 Problemstillinger	1
1.2 Metode	2
1.3 Målsettingen med prosjektet	3
2 Internasjonale erfaringer med insentiver	4
2.1 Fra kostnadseffektivisering til markedseffektivisering	4
2.2 Økonomisk risiko og ansvarsdeling	5
2.3 Skillet mellom brutto- og nettokontrakter viskes ut	7
2.4 Utvikling av mer funksjonelle kontrakter	9
2.5 Samarbeidsarenaer mellom operatør og myndighetene	11
2.6 Ny konkurranselovgivning i Sverige gav mulighet for nye typer kollektivkontrakter	11
<i>Avtaleformer</i>	12
<i>Utviklingen i de svenske storbyområdene</i>	14
3 Skreddersydde kontrakter for Hordaland	18
3.1 Overføringsmuligheter til Hordaland	18
3.2 Kontraktene avhenger av mål og utfordringer i regionen	19
<i>Insentivkontrakter må stimulere til samarbeid</i>	21
<i>Valg av de beste operatørene for en samarbeidskontrakt</i>	22
<i>Markedsorienterte kontrakter må være langsiktige</i>	23
<i>Samarbeid undervegs i kontraktperioden</i>	24
3.3 Langsiktig finansiering	24
<i>Behov for langsiktige og forutsigbare økonomiske rammer</i>	25
<i>Bedre kollektivtransport krever økte tilskudd</i>	25
<i>Forslaget til bymiljøavtaler i NTP</i>	26
<i>Kan bymiljøavtalene danne en økonomisk ramme for samarbeidskontraktene?</i>	27
<i>Samarbeidskontraktene kan forsterke bymiljøavtalene</i>	28

4	Strategiske valg for anbud og insentiver	30
4.1	Anbud og konkurranseutsetting	30
	<i>Designkonkurranse</i>	<i>30</i>
	<i>Multikriterie-modell (Nederlandsmodellen)</i>	<i>31</i>
	<i>Rutekilometermodell</i>	<i>31</i>
	<i>Franchisemodell (Grenlandsmodellen)</i>	<i>31</i>
4.2	Insentiver undervegs i kontraktperioden	32
	<i>Kvalitetsavhengige insentiver</i>	<i>32</i>
	<i>Resultatavhengige insentiver</i>	<i>33</i>
	<i>Effektiviseringsavtaler</i>	<i>33</i>
5	Alternative insentiver for Hordaland	35
5.1	Kvalitetsbaserte insentiver	35
	<i>Mer tilfredse kunder reiser mer kollektivt</i>	<i>35</i>
	<i>Hvordan benytte kundetilfredshetsmålingene i kontraktene?</i>	<i>37</i>
5.2	Tiltaksorienterte insentiver	38
	<i>Mange aktører påvirker kollektivtransportens måloppnåelse</i>	<i>38</i>
	<i>Operatørene kommer med forslag som Skyss evaluerer og eventuelt godkjenner</i>	<i>39</i>
5.3	Resultatavhengige insentiver	39
	<i>Optimale insentiver</i>	<i>40</i>
	<i>Hvordan kan disse insentivene benyttes i dagens kontrakter?</i>	<i>42</i>
5.4	Passasjeravhengige insentiver	42
5.5	Effektiviseringsavtaler	44
6	Konkrete forslag til samarbeidskontrakter	46
6.1	Valg av mer markedsorienterte operatører	46
6.2	Passasjeravhengige insentiver	47
6.3	Effektiviseringsavtaler	48
6.4	Kvalitetsavhengige insentiver	50
6.5	Samarbeidsråd	53
6.6	Eksempel på samarbeidskontrakter	54
	<i>Buss i Bergensområdet</i>	<i>54</i>
	<i>Buss i distriktene</i>	<i>56</i>
	<i>Båtruter i distriktene</i>	<i>57</i>
	Litteratur	59

Sammendrag

Formål med prosjektet

Det er startet et arbeid med en samlet kollektivstrategi for Hordaland. Kollektivstrategien skal etter planen sendes på høring i løpet av første halvdel av 2014. Som en del av arbeidet skal det gjøres en vurdering av insentivordninger i kontraktene som Skyss inngår med operatørene av kollektivtrafikken. Formålet med insentivordningene er å bidra til flere og mer fornøyde kunder, ved å utvikle avtaler med insentiver som gjør både Skyss og operatørene til medspillere og medansvarlige for å skaffe flere reisende til kollektivtrafikken.

Dette prosjektet har som mål å drøfte fordeler og ulemper ved ulike insentivkontrakter, avhengig av hvilket område i Hordaland som kollektivtransporten skal betjene:

1. I distriktene er målsettingen med kollektivtilbudet i første rekke et sosialt minimumstilbud for de som ikke har tilgang til bil. Der er det i mindre grad muligheter for å utvikle alternative ruteopplegg eller utvikle tilbudet for å få mange nye passasjerer. I distriktene er utfordringen i første rekke å utvikle mer kostnadseffektive løsninger, for å få mer kollektivtransport for pengene og kunne betjene mer trafikksvake områder.
2. I Bergensområdet er målsettingen at kollektivtransporten og gang/sykkel i skal ta trafikkveksten, og det er planer om å utvikle helhetlige bymiljøavtaler hvor både arealplanlegging og restriksjoner på bilbruk vil inngå som viktige rammebetingelser for å kunne utvikle kollektivtilbudet. I Bergensområdet er utfordringen i første rekke å utvikle konkurransedyktige tilbud mot bilen og kunne finansiere den forventede trafikkveksten. Det krever at både vegmyndigheter og kommuner må spille på lag med kollektivtransporten slik at det kan utvikles mer kostnadseffektive og konkurransedyktige løsninger.

Utfordringene vil være å finne bedre samarbeidsarenaer for å videreutvikle kollektivtilbudet i ulike deler av Hordaland, både når det gjelder linjenett, antall avganger og vogntype. Dette er et område hvor Skyss har et hovedansvar, men hvor operatørene også vil ha betydelig kompetanse på hvordan rutetilbudet fungerer og kunne komme med forslag til forbedringer. Det er på disse områdene samarbeidskontrakter vil kunne ha sin styrke.

Målsettinger med samarbeidskontrakter

Det er flere grunner til at det bør utvikles samarbeidskontrakter i Hordaland:

1. Kollektivmarkedet er komplisert, både med et stort integrert kollektivnett i Bergensområdet, og ved små skreddersydde transportløsninger i distriktene. Begge deler krever god lokalkunnskap om hvilke tiltak som kan gjøre kollektivtilbudet bedre og mer effektivt, og hvor det er viktig å stimulere operatørene til å komme med gode forslag.
2. Det er mange rammebetingelser for kollektivtransporten som vil påvirke mulighetene for å nå målsettingene i Kollektivstrategien, både når det gjelder arealplanlegging, kollektivprioritering, parkeringspolitikk og kostnader for bruk av bil. Samarbeidskontraktene bør i størst mulig grad også ta hensyn til disse forholdene når kollektivtilbudet skal utvikles og ev insentiver utbetales.
3. Skysst har et overordnet ansvar for å utvikle kollektivtilbudet og sikre at så mange som mulig har muligheter for klare seg uten bil. Det betyr at Skysst må ta et hovedansvar for å utvikle et helhetlig kollektivtilbud, og definere rammer for hvilke frihetsgrader som kan ligge innenfor en ev samarbeidskontrakt.
4. Det tar tid å utvikle kollektivtilbudet, både når det gjelder planlegging og utvikling, og når det gjelder treggheten i trafikantenes tilpasning til nye rutetilbud. Samtidig kan rammebetingelsene bli endret i perioden. Det er derfor viktig å ha en dynamisk kontrakt hvor rutetilbudet lett kan endres underveis i kontraktperioden.
5. Det må etableres stabile og langsiktige finansieringsmodeller for disse kontraktene som sikrer tilstrekkelige økonomiske rammer for å videreutvikle tilbudet og møte den forventede befolkningsutviklingen.

Fra kostnadseffektivisering til markedsutvikling

Internasjonalt har utviklingen av insentivbaserte kontrakter gjennomgått flere faser. I første fase var hovedfokus å stimulere til økt kostnadseffektivisering, mens både rutetilbud og vognpark var klart definert fra myndighetenes side. I disse kontraktene var insentivene i hovedsak konsentrert om kostnadseffektivisering, og å levere tilbudet som faktisk var lovet. Det ble først og fremst fokusert på om operatørene "gjorde tingene riktig".

I neste fase har fokus blitt flyttet mer over mot økt markedseffektivisering, dvs. om tilbudet er godt nok for trafikantene innenfor gitte økonomiske rammer. Dette er et spørsmål som stadig må stilles, etter hvert som trafikantenes reisemønster endres, kundene stiller nye krav og biltilgangen øker. Økt markedseffektivisering vil derfor i langt større grad fokusere på hva slags rutetilbud som leveres (linjenett, frekvens, knutepunkter) og type vogner som benyttes, og hvordan tilbudet kan endres over tid. Det betyr at de nye insentivbaserte kontraktene i større grad fokuserer på hvem som kan levere det beste tilbudet til en gitt pris, og i hvilken grad dette tilbudet kan endres over tid.

I denne fasen er det utviklet en rekke nye kontraktsformer innen lokal kollektivtransport de siste årene, med fokus på økt markedsansvar til operatørene, større vekt på passasjerinsentiver og økt inntektsansvar til operatørene. I dette kapitlet ser vi nærmere på en del konkrete erfaringer med nye insentivbaserte kontrakter i Europa. Denne gjennomgangen kan gi grunnlag for å drøfte mulig forbedringspotensial i dagens kontrakter i Hordaland.

Mer og bedre kollektivtransport for pengene

Et viktig spørsmål som da må stilles er om dette er «rett tilbud for de rette trafikantene», både når det gjelder rutetilbud, vognpark og kvaliteten på tilbudet? Vi har ikke foretatt en dybdeanalyse av kollektivtilbudet i Hordaland, men vi har gjennom intervjuer og oversiktsanalyser avdekket en del sentrale forskjeller mellom ruteområdene. Denne oversikten viser at mer effektiv drift vil være en like viktig motivasjon for disse insentivkontraktene som flere passasjerer.

Valg av kontraktsform vil avhenge av hvilke forbedringspotensial som er viktigst avhengig av hvilke områder vi ser på:

1. **Flere kollektivreiser.** Samarbeidskontrakter som premierer flere reisende vil i første rekke være viktig i Bergensområdet, hvor konkurranseflatene mot bil er størst. I dette området har man klart å snu en negativ utvikling på kollektivtransporten til en vekst de siste årene, delvis pga. bybanen, en forenkling av takstsystemet og økte bomsatser.
2. **Mer fleksibel vognpark.** Samarbeidskontrakter som premierer mer effektiv drift vil ha størst potensiale i distriktene, hvor det er behov for mer differensiert vognpark og fleksible rutetilbud fra bestillingstransport/taxi til større busser på regionale bussruter.
3. **Bedre samordning.** Kollektivtransporten i distriktene kan også ha et potensiale for bedre samordning med regional kollektivtransport, blant annet ved mating til tog og ekspressbusser, og ved gjennomgående billettering.
4. **Mer miljøvennlige transportmidler.** En utfordring for kollektivtransporten vil være å utvikle mer miljøvennlige transportløsninger særlig for basistilbudet i distriktene. Spørsmålet er om det er mulig å utvikle mer fleksible kontrakter for å øke belegget på bussene, og for å utvikle mer miljøvennlige transportløsninger på båt?

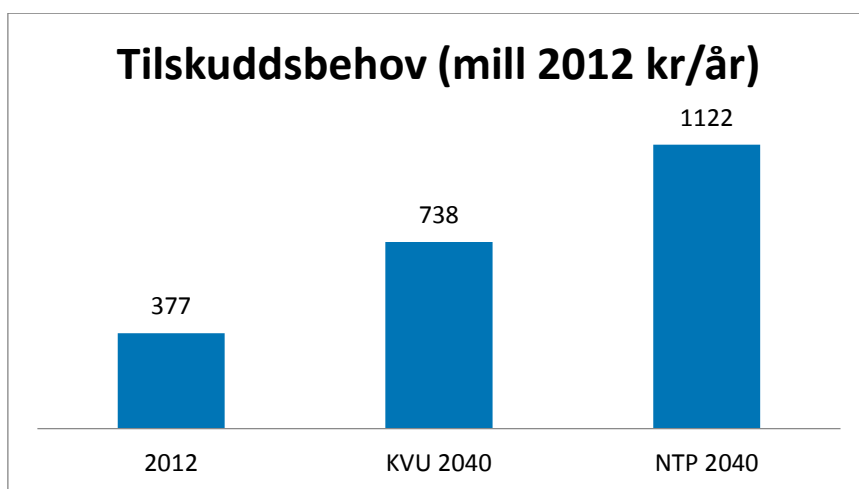
Det er ikke gitt at nye kontrakter kan løse alle disse utfordringene. Men det er viktig å ha fokus på insentiver som kan stimulere til mer effektive løsninger på alle disse områdene og ikke utelukkende fokusere på passasjerinsentiver.

Bedre kollektivtransport krever økte tilskudd

En analyse fra de 9 største byområdene viser at de 9 største byområdene trenger 3,5 mrd kr i økte driftstilskudd til kollektivtransporten hvis de skal nå målsettingen om nullvekst i biltrafikken. Hvis kollektivsatsingen kombineres med en målrettet arealplanlegging og restriktiv bilpolitikk, vil kostnadene bli omtrent det halve. I forhold til de rammene som er satt av til bymiljøavtalene er det helt avgjørende at denne satsingen kombineres med en helhetlig

virkemiddelpakke som bygger opp under trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten. Det er derfor viktig at samarbeidskontraktene også inkluderer forslag som kan bedre rammebetingelsene for kollektivtransporten. Dette gjelder særlig fremkommelighetstiltak, knutepunktsutvikling og innfartsparkering. Kontraktene bør stimulere operatørene til å komme med konkrete forslag som kan gjøre kollektivtransporten mer konkurransedyktig.

I Bergen er tilskuddsbehovet anslått til å øke fra dagens 377 mill kr til 1122 mill kr årlig i 2040, hvis klimamålene skal nås (Haug 2013). Dette er omtrent en tredobling av dagens tilskuddsbeløp og langt høyere beløp enn det som er realistisk innenfor ordinære fylkeskommunale rammer. Kontraktene bør derfor stimulere operatørene til å komme med konkrete forslag som kan gjøre kollektivtransporten mer kostnadseffektiv.



Figur S.1: Beregnet tilskuddsbehov for kollektivtransporten i Bergensområdet med planene i KVU Bergen (konsept 4) og hvis biltrafikken skal stabiliseres på dagens nivå (2040 NTP) Mill 2012 kr. Kilde: Haug 2013.

For å kunne nå målsettingene i NTP om en stabilisering av biltrafikken på dagens nivå er det helt avgjørende at det utvikles tilskuddskontrakter som stimulerer til mer kostnadseffektiv drift, og at utvikling av rutetilbudet inngår som en sentral del av de nye bymiljøavtalene. De nye samarbeidskontraktene bør derfor også se på nye finansieringskilder for den økte kollektivsatsingen i Bergen, og inkludere sentrale aktører som har betydning for kollektivtransportens konkurransevne og markedspotensial.

Behov for langsiktige og forutsigbare økonomiske rammer

Kollektivtransporten står overfor store utfordringer i årene som kommer, ikke minst på grunn av økt konkurranse fra bilen. Det er stadig flere som får tilgang til bil og komforten på dagens biler er langt høyere enn det som var standarden bare for 10 år siden. Kollektivtransporten må bli stadig bedre for å møte denne konkurransen. Analyser av de seks største byområdene i Norge viser at de vil miste mellom 0,5 og 1,5 prosent av passasjerene årlig hvis kollektivtilbudet ikke videreutvikles. Den store utfordringen framover vil derfor være å utvikle

kontrakter som i størst mulig grad kan møte dette utviklingsbehovet, gjennom dynamiske og kundeorienterte kontrakter, og ved å sikre finansiering av forbedringer i rutetilbudet fra det offentlige eller kundene.

Erfaringer fra andre land viser at byer med stabile og forutsigbare finansieringskilder har hatt størst suksess med å utvikle tilbudet. I Frankrike er det innført en transportskatt som kan pålegges bedrifter med over 9 ansatte, og som er øremerket investeringer i kollektivtilbudet. Begrunnelsen er at det er næringslivet som har størst nytte av et godt kollektivtilbud for å få de ansatte til og fra jobb i rushtida.

Utviklingsmidler

Et alternativ kan være å etablere en pott med utviklingsmidler for Bergen som kan finansiere mer innovative kollektivsatsinger på driftssiden og som kan gi langsiktige og forutsigbare rammer for nye insentiver i kontraktene. Et slikt fond bør ha en fast ramme som dekker utbetalinger til insentiver innenfor kontraktene med dagens aktivitetsnivå, og en variabel ramme som avhenger av hvor godt Skyss klarer å utvikle tilbudet. Det vil i prinsippet innebære at Skyss får en del av midlene fra politikerne som en resultatavhengig finansiering, og som kan dekke eventuelle økende utbetalinger fra vellykkede kollektivsatsinger. Finansieringen av en slik variabel del bør kunne inkluderes i nye bymiljøavtaler.

Et slikt fond vil gjøre det lettere å etablere langsiktige samarbeidskontrakter uavhengig av fylkeskommunens årlige budsjetter, og det bør koples opp mot de målene som ligger i strategiplanen i forhold til utvikling av kollektivtilbudet, både når det gjelder miljø, økte markedsandeler, bedre tilbud og effektiviseringer. Et slikt fond kan for eksempel baseres på:

- Miljøgevinster, ut fra utslipp per passasjer
- Fremkommelighet, ut fra hastighet for kollektivtransporten i rush
- Passasjerutvikling, ved 10 kr per ny passasjer
- Effektivisering av rutetilbudet

Ved siden av å gi mer langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for finansiering av disse insentivene vil det kunne involvere politikerne sterkere i rammebetingelser som har betydning for kollektivtransportens suksess.

Utvikle samarbeidsarenaer for planlegging og utvikling av tilbudet

Hordaland har et omfattende kollektivtransportssystem, med mange ulike transportformer i et integrert system. Det er derfor ikke mulig eller ønskelig å gi operatørene full frihet til å utvikle nye transportløsninger uten å ta hensyn til dette samspillet. Skyss må derfor ha et klart definert hovedansvar for utvikling av tilbudet og definere rammer for de endringene som skal gjennomføres.

Hovedideen bak samarbeidskontrakter er at

1. Operatørene inviteres til å komme med forslag til endringer for rutetilbudet
2. Det gis forutsigbare rammer for når og under hvilke forutsetninger disse forslagene kan aksepteres
3. Operatørene kan tjene på å komme med gode forslag, i form av resultatavhengige insentiver eller effektiviseringsavtaler

Gevinsten ved å innføre samarbeidskontrakter vil avhenge av at operatørene har kompetanse og muligheter til å tenke nytt, og at Skyss og politikerne tør å prøve nye løsninger. Det betyr at det må være en vilje til endring og aksept for at det kan prøves ut nye løsninger.

Innføring av mer markedsorienterte kontrakter betyr at Skyss må utvikle strategiske nøkkeltall og krav til et minimumstilbud for kollektivtrafikanterne i Hordaland, fordelt på de ulike delmarkedene i fylket. Dette er nøkkeltall som uansett gir en viktig beskrivelse av kvaliteten på tilbudet, og som kan gi stabilitet og forutsigbare rammer i kontraktene.

Deltakere i et slikt samarbeidsforum bør være alle sentrale aktører som kan påvirke rammebetingelsene for kollektivtransporten i området, eller som har kunnskap og ideer om hvordan tilbudet skal utvikles:

- Skyss
- Operatørene som kjører på kontrakt i ruteområdet
- Kommunene i ruteområdet
- Statens vegvesen
- Trafikantene (pendlerforeninger eller andre?)
- Andre sentrale aktører?

Formålet med møtene er å drøfte forslag til forbedringer av rutetilbudet:

- Bedre samordning og koordinering mellom operatørene
- Fremkommelighetstiltak som kan bedre kollektivtilbudet
- Fortetting og arealplanlegging som kan styrke trafikkgrunnlaget

Hovedideen er at operatørene ikke bare skal kunne komme med forslag om forbedringer i rutetilbudet men også forslag om hvordan bedre rammebetingelser kan gi grunnlag for et bedre rutetilbud. Som eksempel vil operatørene kunne beregne konsekvensene av bedre fremkommelighet på vognbehov eller hvor mye frekvensen kan økes. Disse forslagene bør tas opp i samarbeidsforumet, og hvis det gjennomføres bør operatørene høste en del av gevinsten ved tiltaket.

Samarbeidsrådet er et uformelt organ hvor de ulike aktørene ikke er forpliktet til å gjennomføre det som ev foreslås, som f eks fremkommelighetstiltak. Men samarbeidskontrakten mellom Skyss og operatørene vil ha en formell juridisk status som regulerer ansvarsforholdet og gjennomføringen av ulike forslag til produktutvikling. Dert betyr at samarbeidskontrakten skal regulere kriterier for hvilke forslag som skal gjennomføres og

hvilken kompensasjon som skal gis til operatørene hvis tiltakene iverksettes. I dette kan det også ligge kriterier for når Skyss/operatørene skal fremme nye forslag inn til samarbeidsrådet.

Eksempel på samarbeidskontrakter for buss i Bergen

Kollektivtilbudet i Bergen har størst potensiale for å kunne øke andelen kollektivreiser i fylket. Samtidig er det i dag kontrakter som dels overlapper mellom operatører og hvor muligheten for å utvikle tilbudet også vil avhenge av andre aktører. Det betyr at kontraktene i Bergen har potensiale for mer markedsansvar til operatørene, samtidig som dette markedsansvaret må koordineres av Skyss. Her vil samarbeidskontraktene være en viktig plattform for å kunne utvikle tilbudet videre. Vi har laget et forslag til samarbeidskontrakt for busstilbudet i Bergen basert på dagens rutepakker. Operatørene deltar i samarbeidsrådet for kollektivtransporten i Bergensområdet, og samarbeidskontrakten regulerer hvilket ansvar operatørene og Skyss vil ha for produktutvikling i regionen.

I en slik samarbeidskontrakt vil Skyss ha hovedansvaret for planlegging og utvikling av kollektivtilbudet, og det lages et forslag til ruteopplegg for de ulike rutepakkene. Det defineres funksjonelle krav til vognparken og det åpnes for større fleksibilitet i bruk av vogntype mellom linjer. Operatørene kan komme med forslag til endringer av rutetilbudet men Skyss definerer minimumskrav til frekvens, kapasitet, korrespondanse og flatedekning som må oppfylles.

Kriteriet for å godkjenne nye forslag til rutetilbud er hvis det totalt sett gir et bedre tilbud til trafikantene for samme ressurser, eller hvis nytten for trafikantene er større enn de økte kostnadene. Trafikantene nytte beregnes ut fra en vektet reisetid/kostnad, hvor ulempen ved blant annet forsinkelser og ståplass er større enn reisetid. Kriteriene må være åpne og etterprøvbare, og hvor forslaget automatisk godkjennes hvis det oppfyller kriteriene. Dette gir en rettighetsbasert ansvarsdeling hvor både Skyss og operatørene har muligheter til å planlegge nye tilbud, og hvor det er forutsigbart om forlagene gjennomføres.

Eksempel på samarbeidskontrakt for buss i distriktene

Det største markedspotensialet for kollektivtransporten i distriktene vil være å effektivisere tilbudet i form av bedre tilpasset størrelse på vognparken og ev utnytte ledig kapasitet ved siden av skolekjøringen. Dette krever god lokalkunnskap og evne til å tenke kreativt på nye transportløsninger. Det er samtidig klare geografiske avgrensninger på de ulike rutepakkene som gjør at det er enklere å gi operatørene økt markedsansvar uten at det berører resten av kollektivmarkedet. Det betyr at busskontraktene i distriktene kan ha potensiale for mer kostnadseffektivisering og markedsansvar til operatørene, samtidig som dette tilbudet må dekke en del sentrale rutetilbud og knutepunkter ikke minst mot båtruter. Her vil samarbeidskontraktene være en viktig plattform for å kunne utvikle tilbudet videre.

Vi har laget et forslag til samarbeidskontrakt for busstilbudet i distriktene basert på dagens rutepakker. Operatørene deltar i samarbeidsrådet for kollektivtransporten innenfor rutepakka, og samarbeidskontrakten regulerer hvilket ansvar operatørene og Skyss vil ha for

produktutvikling i regionen. I en slik samarbeidskontrakt vil Skyss ha hovedansvaret for planlegging og utvikling av basistilbudet, dvs skoleruter som skal betjenes og knute-punkter som skal dekkes. Det defineres funksjonelle krav til vognparken og det åpnes for større fleksibilitet i bruk av vogntype mellom linjer som for byruter:

Eksempel på samarbeidskontrakt for båtruter i distriktene

Det største markedspotensialet for båtruter i distriktene vil være å effektivisere tilbudet i form av nye og mer effektive båter og ev utnytte ledig kapasitet. Det betyr at båtkontraktene i distriktene kan ha potensiale for mer kostnadseffektivisering og markedsansvar til operatørene, samtidig som denne effekten er usikker og det er mer krevende å definere funksjonelle krav til båtutene. Her *kan* samarbeidskontraktene være en mulig plattform for å kunne utvikle tilbudet videre.

Vi har laget et forslag til samarbeidskontrakt for båtruter i distriktene basert på dagens rutepakker. Operatørene deltar i samarbeidsrådet for kollektivtransporten innenfor rutepakka, og samarbeidskontrakten regulerer hvilket ansvar operatørene og Skyss vil ha for produktutvikling i regionen. I en slik samarbeidskontrakt vil Skyss ha hovedansvaret for planlegging og utvikling av basistilbudet, dvs basisavganger som skal betjenes og anløp/tidspunkt som skal dekkes. Det defineres funksjonelle krav til båtene som skal benyttes og det åpnes for større fleksibilitet i bruk av reservebåter på tvers av rutepakker. Det åpnes for varierende forslag til båttype og Skyss må definere hvilke funksjonelle krav som må dekkes, når det gjelder maksfart, kapasitet og miljø.

Eksempel på samarbeidskontrakter for bybanen

Bybanen er på samme måte som båtoperatørene preget av et fast rutetilbud med små muligheter til å endre rutetilbud eller vognpark. I den grad kontrakten med bybanen skulle inneholde større grad av markedsansvar ville det vært nødvendig å se på kontrakter for både buss og bane samlet, i en samlet kontrakt for hele Bergen. Vi har ikke vurdert denne muligheten i dette prosjektet.

Mulige insentiver for bybanen vil derfor begrense seg til kvalitetsbaserte insentiver, for de faktorene som operatørene selv kan påvirke. Det kan også være hensiktsmessig å gi bonus hvis de klarer å redusere andel misnøyde passasjerer fordi dette er en viktigere driver for reisefrekvens enn andel fornøyde passasjerer.

Valg av mer markedsorienterte operatører

Det er klare forskjeller mellom operatørene i Hordaland når det gjelder muligheter for å tenke marked og produktutvikling, og mye av denne kompetansen er etter hvert flyttet fra operatørene til Skyss og andre deler av næringen. Det betyr at gevinsten av å ha mer

markedsorienterte kontrakter vil avhenge av at det etableres en anbudskonkurranse som prioriterer operatører med den rette kompetansen.

Det er viktig å ha en balansert anbudskonkurranse som prioriterer egenskaper som er viktige i kontraktsperioden. Det betyr at kontrakter som gir økt markedsansvar til operatørene også bør ha en konkurranse som legger vekt på disse egenskapene. Vi vil foreslå at Skyss benytter modellen som benyttes i Sverige, med «premiering» av gode markedsanalyser i forkant, en god strategi hvis operatørene skal få økt markedsansvar underveis. Samtidig tillegges disse markedsanalysene stor økonomisk vekt i kontraktsammenheng, og det finnes billigere måter å få gjennomført tilsvarende markedsanalyser hvis operatørene ikke skal få økt markedsansvar.

Hvis vi tar utgangspunkt i de forslagene til samarbeidskontrakter som er skissert over vil vi foreslå følgende kriterier for konkurranseutsetting av disse kontraktene. Vi har ikke tatt stilling til fordelingsnøkkelen/vekting mellom pris og markedskompetanse i dette forslaget, men kun antydning hvordan det kan gjøres. For Bergensområdet foreslår vi en todelt evaluering basert på pris og forslag til markedsstrategi/alternative ruteopplegg. For buss i distriktene foreslår vi en evaluering hvor tilskuddsrammen er gitt og hvor den operatøren som kan kjøre mest mulig ruteproduksjon for dette beløpet får kontrakten. Her får operatøren 10 kr per ny passasjer for å sikre at de ikke «kjører tomme busser». For Båtruter har vi foreslått samme modell som for Bergensområdet, men evalueringen av alternative strategier vil være forskjellig.

1 Bakgrunn og formål med prosjektet

Det er startet et arbeid med en samlet kollektivstrategi for Hordaland. Kollektivstrategien skal etter planen sendes på høring i løpet av første halvdel av 2014. Som en del av arbeidet skal det gjøres en vurdering av insentivordninger i kontraktene som Skyss inngår med operatørene av kollektivtrafikken.

Formålet med insentivordningene er å bidra til flere og mer fornøyde kunder, ved å utvikle avtaler med insentiver som gjør både Skyss og operatørene til medspillere og medansvarlige for å skaffe flere reisende til kollektivtrafikken. Dagens kontrakter har kvalitetsbaserte insentivmodeller i form av bonus/malus basert på kundetilfredshetsmålinger. Formålet med dette prosjektet er å vurdere om disse ordningene er riktige for Skyss på lengre sikt og kartlegge og vurdere alternative modeller. Arbeidet skal ta utgangspunkt i «Veileder om insentiver» fra Kollektivtrafikkforeningen. Denne veilederen skisserer fire ulike modeller for insentivbaserte kontrakter:

1. Tiltaksorienterte insentiver
2. Kvalitetsbaserte insentiver
3. Passasjeravhengige insentiver
4. Deling av kostnadsbesparelser

Et sentralt mål for dette prosjektet vil være å vurdere disse insentivenes egnethet for de ulike delmarkedene og type kontrakter som Skyss har i dag.

Formålet med oppdraget er å bistå Skyss i forhold til prinsipielle valg som må tas i forhold til:

1. Hva slags type insentivordninger man ønsker på sikt, og i hvilken grad vil disse variere avhengig av type kontrakt og markeder?
2. Hvilke arenaer og metoder for samhandling med operatørene trengs for å hente ut gevinster av insentivordningene?

1.1 Problemstillinger

Hva som er optimale insentiver vil være et kompromiss mellom det teoretisk ønskelige og praktisk mulige. Det vil også i stor grad avhenge av hvor store frihetsgrader Skyss ønsker å gi operatørene innenfor disse kontraktene og hvor mange andre aktører som kan påvirke den ønskede måloppnåelsen. Dette prosjektet har ikke resultert i én spesifikk løsning når det gjelder insentiver i kontraktene, men ulike alternativer avhengig av frihetsgrader og rammebetingelser i kontrakten. Dette fordi det kan er forskjellige insentiver som er aktuelle for de ulike rutetilbudene i Skyss-området. Både hvilke typer insentiver som bør med og størrelsen på disse insentivene.

Formålet med å utvikle insentivmodeller for kollektivtransporten baserer seg på en antakelse om at det er et uutnyttet potensiale for å effektivisere og videreutvikle kollektivtilbudet dersom operatørene får større frihetsgrader innenfor kontraktene og insentivene fokuserer på de overordnede målsettingene med kollektivtransporten. Dette kan for eksempel være insentiver for å få flere reisende, effektivisere tilbudet eller levere et kvalitativt bedre tilbud.

I forhold til kollektivtilbudet i Hordaland vil det være store variasjoner i forhold til passasjergrunnlag, konkurranseflater mot bil, effektiviseringspotensial og bindinger i rutetilbudet. Vi har derfor lagt opp til en stegvis tilnærming til problemstillingen ved å stille spørsmålene:

1. Hva er det største forbedringspotensialet for kollektivtransporten i de ulike delene av Hordaland, og i hvilken grad kan økt ansvar til operatørene bedre mulighetene for å realisere disse målene?
2. Er det mulig å utvikle samarbeidskontrakter som premierer bedre måloppnåelse på disse områdene?
3. Er det mulig å utvikle med dynamiske kontrakter som stimulerer til bedre samarbeid mellom Skyss og operatørene underveis i kontraktsperioden?
4. Har operatørene tilstrekkelig kompetanse til å ta økt markedsansvar, og har myndighetene tilstrekkelig tillit og tålmodighet til å gi operatørene dette ansvaret?
5. Hva er erfaringene internasjonalt med insentivbaserte kontrakter og hvordan bør disse organiseres for å få best mulig effekt?
6. Hvordan finne riktige insentiver til riktige områder, både når det gjelder nivå, type insentiver og organisering?

1.2 Metode

Prosjektet er basert på fire ulike tilnæringsmetoder (se dokumentasjonsrapport):

1. **Intervjuer med operatørene** som kjører på kontrakt med Skyss i dag for å kartlegge deres erfaringer når det gjelder insentiver i kontraktene, og hvilke tanker og forslag operatørene har om mulige endringer og forbedringer. Målsettingen med denne runden var både å få belyst forskjellene mellom de ulike ruteområdene når det gjelder utfordringer for kollektivtransporten, kartlegging av måloppnåelse, samarbeid for å nå målene, kompetanse blant operatørene til å ta økt markedsansvar og i hvilken grad samarbeidskontrakter kan være et hensiktsmessig virkemiddel i Hordaland. Formålet med intervjuene var ikke å lage en ønskeliste fra operatørene, men få fokus på variasjoner i utfordringer og markeds potensial i ulike deler av fylket (se dokumentasjonsrapporten kapittel 5).
2. **En internasjonal oppsummering av insentivbaserte kontrakter.** I denne gjennomgangen fokuserer vi på praktiske erfaringer med insentivbaserte kontrakter, både ved konkurranseutsetting og erfaringer underveis i kontraktsperioden. Den internasjonale gjennomgangen har hovedfokus på nederlandske og svenske eksempler, hvor det er gjennomført mer innovative kontraktsformer hvor operatører

- og myndigheter deler mer av markedsansvaret (se dokumentasjonsrapporten kapittel 4).
3. **En analyse av trafikantenes opplevelse av kvaliteten på kollektivtilbudet.** I denne analysen fokuserer vi på størrelsen på insentivene dersom de skal relateres til kvalitetsmålingene i Skyss, og hvordan de kan splittes opp i ulike deler ved reisekvaliteten. Resultatene antyder hvor mye inntektene til Skyss vil øke hvis kvaliteten på tilbudet bedres. Hovedformålet med denne delen av prosjektet er å vurdere om kvalitetsmålingene skal konsentreres om noen færre men særlig viktige elementer, og drøfte i hvilken grad operatørene kan påvirke disse faktorene (se dokumentasjonsrapporten kapittel 2).
 4. **En analyse av passasjerutviklingen over tid** og hvilke faktorer som kan forklare denne utviklingen. I denne analysen ser vi på hvordan endrede rammebetingelser, som bensinpris, inntektsutvikling, bilhold, takster og rutetilbud påvirker passasjerutviklingen, og hvordan det er mulig å korrigere for dette hvis operatørene skal få passasjeravhengige tilskudd. Hovedformålet med denne analysen er å finne den isolerte effekten av forbedringer som operatørene selv har ansvaret for, korrigert for endringer i ytre rammebetingelser (se dokumentasjonsrapporten kapittel 3).

1.3 Målsettingen med prosjektet

Dette prosjektet har som mål å drøfte fordeler og ulemper ved ulike insentivkontrakter, avhengig av hvilket område i Hordaland som kollektivtransporten skal betjene. utfordringene vil være å finne bedre samarbeidsarenaer for å videreutvikle kollektivtilbudet i ulike deler av Hordaland, både når det gjelder linjenett, antall avganger og vogntype. Dette er et område hvor Skyss har et hovedansvar, men hvor operatørene også vil ha betydelig kompetanse på hvordan rutetilbudet fungerer og kunne komme med forslag til forbedringer. Det er på denne samarbeidsarenaen samarbeidskontrakter vil kunne ha sin styrke.

Vår analyse vil peke på noen alternative kontraktsformer som kan bedre dette samarbeidsforholdet når det gjelder planlegging og produktutvikling, samt hvilke forhold som må være på plass for at disse kontraktene skal kunne fungere.

2 Internasjonale erfaringer med insentiver

Et av de områdene hvor kollektivtransporten har utviklet seg mest de siste 15 årene er på området konkurranseutsetting, organisering og finansiering av lokal kollektivtransport. Mange områder har forsøkt interessante kontraktsformer som kan ha overføringsverdi til Hordaland, eller lærdommer som viser hva en bør unngå for å få samarbeidet mellom myndigheter og operatører til å fungere best mulig. Felles for disse erfaringene er at ingen kan «kopieres» direkte, men mange kan ha interessante elementer som kan bringes inn i det videre strategiarbeidet med kontraktene.

I dette kapitlet gjør vi rede for internasjonale erfaringer med insentivkontrakter, og en gjennomgang av noen konkrete eksempler på anbud og insentivkontrakter i Sverige etter den nye konkurranselovgivningen fra 2009. Disse kontraktene har ikke vært i drift lenge nok til at de har vært gjennomført evalueringer.

2.1 Fra kostnadseffektivisering til markedseffektivisering

Internasjonalt har utviklingen av insentivbaserte kontrakter gjennomgått flere faser. I første fase var hovedfokus å stimulere til økt kostnadseffektivisering, mens både rutetilbud og vognpark var klart definert fra myndighetenes side. I disse kontraktene var insentivene i hovedsak konsentrert om kostnadseffektivisering, og å levere tilbudet som faktisk var lovet. Det ble først og fremst fokusert på om operatørene "gjorde tingene riktig".

I neste fase har fokus blitt flyttet mer over mot økt markedseffektivisering, dvs. om tilbudet er godt nok for trafikantene. Dette er et spørsmål som stadig må stilles, etter hvert som trafikantenes reisemønster endres, kundene stiller nye krav og biltilgangen øker. Økt markedseffektivisering vil derfor i langt større grad fokusere på hva slags rutetilbud som leveres (linjenett, frekvens, knutepunkter) og type vogner som benyttes, og hvordan tilbudet kan endres over tid. Det betyr at de nye insentivbaserte kontraktene i større grad fokuserer på hvem som kan levere det beste tilbudet til en gitt pris, og i hvilken grad dette tilbudet kan endres over tid.

I denne fasen er det utviklet en rekke nye kontraktsformer innen lokal kollektivtransport de siste årene, med fokus på økt markedsansvar til operatørene, større vekt på passasjerinsentiver og økt inntektsansvar til operatørene. I dette kapitlet ser vi nærmere på en del konkrete erfaringer med nye insentivbaserte kontrakter i Europa. Denne gjennomgangen kan gi grunnlag for å drøfte mulig forbedringspotensial i dagens kontrakter i Hordaland.

2.2 Økonomisk risiko og ansvarsdeling

Utviklingstrekkene i retning av økt konkurranseutsetting innebærer en forskyvning av økonomisk risiko og ansvarsdeling. Overgangen fra brutto- til nettokontrakter og etablering av nye kjøpsorgan er de mest tydelige eksemplene på dette. Samtidig er det viktig at endringene balanseres, sånn at:

- De som har ansvaret for en del av tilbudet også tar den økonomiske risiko eller gevinst av nye tiltak
- Hvis operatørene får økonomiske insentiver i kontraktene må de også få ansvar for de delene av tilbudet som kan påvirke dette resultatet
- Hvis operatørene har nettokontrakter med inntektsansvar bør andre forhold som også påvirker etterspørselen innarbeides i kontraktene

Det er også nødvendig å se risikoen i lys av hvem som har muligheter/ønske om å ta den økonomiske risikoen som økt satsing på kollektivtransport innebærer. Det er ikke noe enkelt svar på dette spørsmålet og det er lite empiri på området. Det finnes også mange "blandingskontrakter" som gjør det vanskelig å kartlegge ansvar og risiko.

I en rendyrket form kan vi skille mellom to typer økonomisk risiko: Inntektsrisiko og produksjonsrisiko. *Inntektsrisiko* omfatter variasjoner i passasjergrunnlaget og fordeling av inntektene mellom myndigheter og operatører. *Produksjonsrisiko* omfatter kostnadene ved å levere tilbudet. Denne typen økonomisk risiko kan igjen deles inn i to typer kostnader: driftskostnader og investeringskostnader. Investeringskostnader er restverdi av vognpark og andre investeringer ved utløpet av kontraktsperioden. *Driftskostnader* omfatter eksterne kostnader og interne kostnader. *Eksterne kostnader* er variasjoner i kostnader på inputfaktorer som drivstoff, avgifter, lønnskostnader etc. i løpet av kontraktsperioden, og *interne kostnader* er variasjoner i kostnader ved intern organisering, driftsopplegg, sykefravær etc. i løpet av kontraktsperioden.

Dagens kontrakter mellom myndigheter og operatører kan deles inn i tre hovedgrupper etter økonomisk risiko (figur 2.1):

- **Administrasjonskontrakter** som innebærer at myndighetene har ansatt sjåførere, eier produksjonsmidlene og beholder billettinntektene, men har satt ut administrasjon og planlegging av tilbudet. Disse kontraktene er vanlig i Frankrike og innebærer at myndighetene tar mest økonomisk risiko.
- **Bruttokontrakter** som innebærer at operatørene tar produksjonsrisiko mens myndighetene beholder billettinntektene. Disse kontraktene er vanlige for anbudskontrakter i Skandinavia.
- **Nettokontrakter** som innebærer at operatørene tar både produksjons- og inntektsrisiko.

		Produksjonsrisiko dekket av			
		Myndigheter		Operatører	
Myndighet	Inntekts- risiko dekket av	Administrasjons kontrakt (A)	A med produksjons- insentiver	BK med delt produksjons- risiko	Brutto- kontrakter (BK)
		A med inntekts- insentiver	A med prod.- og inntekts- insentiver	BK med innt. insentiver og delt prod risk	BK med inntekts- insentiver
Operatør				NK med delt inntekts- og prod. risiko	NK med delt inntekts-risiko
				NK med delt produksjons- risiko	Netto- kontrakter (NK)

Figur 2.1 Fordeling av risiko mellom myndighetene og operatørene etter inntektsrisiko og produksjonsrisiko. Kilde: Van de Velde m. fl. 2007.

Figuren viser at disse kontraktene har mange mellomformer med ulik fordeling av både produksjonsrisiko og inntektsrisiko. Vi gir her noen eksempler (basert på rapporten Van de Velde m fl 2007, og dokumentasjonsrapporten til dette prosjektet kapittel 4):

- I **London** er busstilbudet basert på rutebaserte bruttokontrakter med totalt 700 kontrakter. Dette gir så mange og små kontrakter at den økonomiske risiko for å "miste en kontrakt" er relativt liten. Samtidig er det relativt sterke incentiver i kontraktene basert på kvalitetsmålinger som kan variere kontraktsrammen med +15 prosent til -10 prosent.
- I **Elmshorn** i Tyskland og **Halmstad** i Sverige kjøres det på bruttokontrakter med passasjerinsentiver. I Elmshorn får operatøren om lag 3 kroner (0,35 eurocent) per ny passasjer og i Halmstad utgjør passasjerincentivene ca. 25 prosent av kontraktsbeløpet.
- I **Vestfold** er det områdebaserte bruttokontrakter der operatørene beholder 30 prosent av billettinntektene, mens man i **Nordland** beholder 10 prosent av billettinntektene i tillegg til 50 prosent av økningen ved passasjervekst (Bekken m fl 2006). I begge disse tilfellene nærmer de seg nettokontrakter og hvis inntektsandelen for operatørene overstiger 50 prosent er i prinsippet en "begrenset" nettokontrakt. Alle de andre norske bruttokontraktene har også passasjerinsentiver men dette gjelder bare som en andel av merinntekten ved flere passasjerer.
- **Lyon** har en områdebasert administrasjonskontrakt med graderte passasjerinsentiver. Operatøren forplikter seg til passasjervekst innenfor et intervall, fra 1-5 prosent, men variabelt i kontraktperioden. Operatøren beholder 10 prosent av de økte billettinntektene innenfor intervallet og 50 prosent hvis passasjertallene øker utover det avtalte. Det er også en bonus/malus-avtale mellom +6 mill kroner og -16 mill kroner avhengig av kvalitetsmålinger. Det er også en rekke andre elementer i avtalen som fordeler kostnadsrisikoen mellom myndigheter og operatører. Den kanskje mest spesielle er at bedre (eller dårligere) framkommelighet i vegsystemet vil gi direkte utslag i

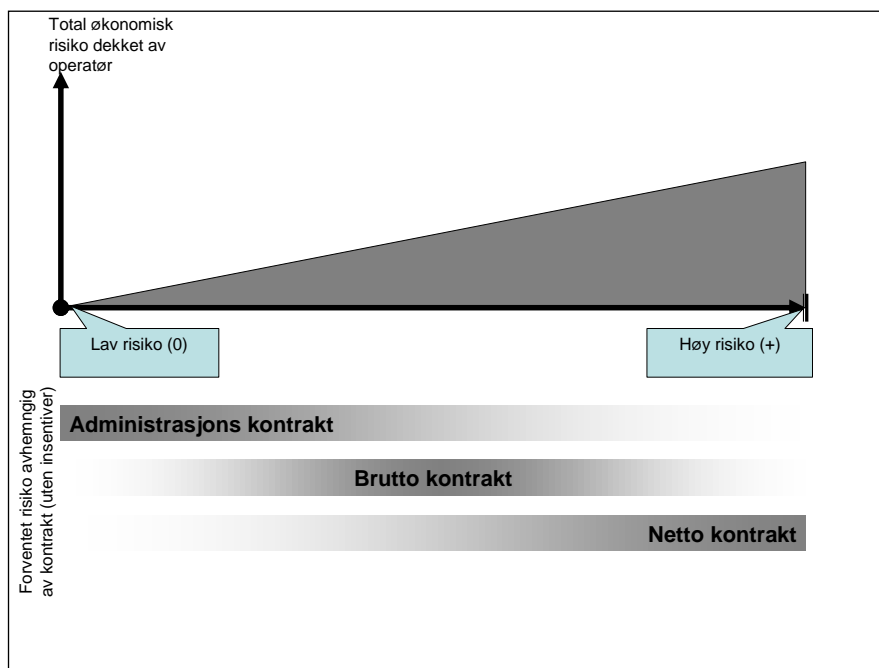
kontraktutbetalingene. Det betyr at myndighetene kan spare tilskudd på å forbedre framkommeligheten for kollektivtransporten.

- I **Stockholm** finnes en områdebasert bruttokontrakt med kvalitetsinsentiver på +/- 23 prosent basert på punktlighetsmålinger og kundetilfredshet. Kontraktene er i tillegg konkurranseutsatt med betydelige kvalitetskrav. Prisen teller 40 prosent mens kvalitetskravene teller 60 prosent.
- I **Göteborg** praktiseres en kontrakt der 20 prosent av tilskuddet til operatør varierer med antall påstigende passasjerer. Videre blir operatør målt på kundetilfredshet, ut i fra kundenes totale opplevelse av den siste reisen. Eventuell bonus for kundetilfredshet betales ut som et prosentueilt påslag (1-4 prosent) på den variable delen av tilskuddet.
- Kontrakten i **Waterland** nord for Amsterdam i Nederland er definert som en superinsentivkontrakt. Kontrakten inneholder bonus/malus basert på kundetilfredshetsmålinger, og bøter dersom operatør ikke når målsettingene i kontrakten. Operatør blir premiert på markedsstrategi (8 %) kvalitativ analyse av rutenett/rutetabell (7 % + 5 % for konkrete forslag til myndighetene), kvantitativ analyse av rutenett/rutetabell (45 %), kvalitetsaspekter (10 %), bærekraftighet (10 %), estimerte inntekter, som basis for å regne ut superinsentivfaktoren (12 %) og pris for ytterligere produksjon dersom myndighetene spør etter dette (3 %).

2.3 Skillet mellom brutto- og nettokontrakter viskes ut

Det er utviklet en rekke slike blandingskontrakter de siste årene som gjør skillet mellom brutto- og nettokontrakter stadig mer uklart. Det kan derfor være mer hensiktsmessig å se på kontrakter ut fra et mer kontinuerlig perspektiv, for eksempel ut i fra hvor stor økonomisk risiko som bæres av operatørene (figur 2.2). Vi ser at administrasjonskontraktene påfører operatørene den minste risikoen, mens denne øker etter hvert som en går over til brutto- eller nettokontrakter. Og den er klart størst hvis en har resultatkontrakter av typen som er etablert i Grenland i Norge og i Waterland i Nederland, med ekstra passasjerinsentiver utover nettokontrakter. I dette tilfellet har de såkalt "superinsentiver", som innebærer at inntektene overstiger kostnadene.

I denne oversikten over økonomisk risiko i kontraktene er det viktig å understreke at nettokontrakter ikke er noen garanti for at kollektivtilbudet utvikles i ønsket retning. Det er tvert om slik at et bedriftsøkonomisk optimalt tilbud vil avvike klart fra et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud eller det myndighetene ellers ønsker å oppnå. I nettokontraktene der operatørene får et stort planansvar vil det derfor ofte defineres rammer som skal sikre myndighetene et best mulig samsvar med egne uttalte behov.



Figur 2.2 Oversikt over økonomiske risiko avhengig av type kontrakt. Kilde: Van de Velde m. fl. 2007.

Et typisk eksempel er kontrakten i Sundsvall i Sverige, der operatøren kjører på en ren nettokontrakt, men innenfor definerte rammer. Operatøren har full frihet til å endre rutetilbudet etter det første året men det stilles som krav at 80 prosent av innbyggerne må bo maks 400 meter fra en bussholdeplass og 90 prosent maks 600 meter unna. Rutetilbudet må i tillegg koordineres med de regionale rutene etter spesielle kriterier definert i kontrakten. Samtidig ligger det en trussel om å kansellere kontrakten hvis de ikke klarer å øke passasjertallene med 2 prosent årlig. Ligger passasjerveksten lavere må operatøren øke markedsføringen av tilbudet med inntil 4 prosent av tilskuddsbeløpet.

En annen variant er kontrakten i Santiago de Compostela i Spania, en blandingskontrakt der myndigheter og operatør deler de økte billettinntektene (50/50) og reklameinntektene (70/30). Dette er en 10-års kontrakt som kan bli utvidet hvis operatøren klarer å nå bestemte krav til passasjerutvikling, kvalitetsmål, økonomi og profilering.

Det siste eksempelet i denne sammenheng er Wittenberg i Tyskland, som har en nettokontrakt med ekstra passasjerinsentiver avhengig av om det er snakk om regionale ruter eller byruter, og når passasjerene reiser. De får drøyt 7 kroner (€ 0,9) per ekstra regional passasjer og drøyt 3 kroner (€ 0,4) per bypassasjer eller reisende på kvelder og i helger. Kontrakten har et gitt tilskudd der eneretten til å kjøre blir konkurranseutsatt etter bestemte kvalitetskriterier:

- Antall skoleruter
- Antall ordinære ruter
- Kvaliteten på rutetilbudet (rutekilometer og antall busstopp)
- Takstnivå
- Deltakelse i det lokale mobilitetskontoret med ruteinformasjon

Et konsortium av tre lokale operatører kjører på denne kontrakten og tilbudskonkurransen ligner mye på det som er utviklet i Nederland (Bekken m fl 2003). Utviklingen av nye kontraktsformer går derfor ikke bare i retning av blandingskontrakter mellom brutto- og netto, men også i retning av kontrakter med kombinert ansvar for utvikling av rutetilbud og kvaliteten på tilbudet.

2.4 Utvikling av mer funksjonelle kontrakter

I utviklingen av ulike kontraktsformer i Europa er et av kjennetegnene at det etter hvert utvikles mer funksjonelle kontrakter der det ikke er de tekniske løsningene men de funksjonelle målene som har hovedfokus. Som eksempel er det ikke hvilken type lavgulvs-busser man skal velge, men enkel av/påstigning som har fokus, og at et bedre tilbud til trafikantene kan måles ved flere passasjerer og ulike kundetilfredshetsmålinger. Dette er en tilnærming som først ble utviklet i forbindelse med EU-prosjektet QUATTRO, om kvalitetskontrakter og konkurranseutsetting av kollektivtransporten (QUATTRO 1998).

Dette er blitt videreutviklet til ulike former for funksjonelle og resultatavhengige tilskuddskontrakter som i større grad legger vekt på hva en ønsker å oppnå med tilbudet eller hvilke rammer operatørene kan utvikle tilbudet innenfor. Det var i første omgang i Australia/New Zealand, Nederland, Tyskland og Norge. Men også her er det mellomformer som gjør at stadig flere kontrakter inneholder funksjonelle elementer (van de Velde m. fl. 2007; dokumentasjonsrapporten kapittel 4). Noen eksempler på konkurranseutsetting med funksjonelle kriterier er:

- **Elmshorn** i Tyskland der det ble konkurranseutsatt en bruttokontrakt med passasjerinsentiver på ca. 3 kr per ny passasjer. Det ble gitt stor frihet til operatørene for å designe tilbudet innenfor gitte kriterier blant annet om hvilke områder som skulle betjenes, minimum antall avganger per time, krav til enkle tidtabeller, direkte reise til sentrum og maks 15 minutter innenfor sentrale områder.
- **Grenland** har konkurranseutsatt en nettokontrakt med ekstra passasjerinsentiver på 1 kr per krone i billettinntekter. I tillegg ble det definert et minimumskrav til tilbudet og forslag til rutenett. Innenfor disse rammene kunne operatørene definere rutetilbud/frekvens og valg av busstype.
- **Haarlem** i Nederland har konkurranseutsatt en nettokontrakt med 4 prosent ekstra passasjerinsentiver og 2,8 prosent kvalitetsinsentiver. Operatøren har relativt stor frihet til å fastlegge tilbudet i kontraktperioden innenfor visse minimumskrav til kollektivdekning i ulike områder og for skoler og sykehus etc.
- **Sondrio** i Italia har definert basiskrav for rutetilbudet og konkurranseutsatt tilbudet innenfor disse rammene. Operatøren har relativt stor frihet til å designe tilbudet og kan også foreta mindre endringer i kontraktperioden hvis myndighetene godkjenner det.
- **Wittenberg** i Tyskland har gitt tilskuddsrammer og det konkurreres om kvaliteten på tilbudet. Operatørene har stor frihet til å designe tilbudet hvor evalueringskriteriene er

antall skoleruter, antall regulære ruter, antall rutekm og busstopp, taksnivå og deltakelse i det lokale transportkontoret.

- I **Waterland** nord for Amsterdam i Nederland praktiseres en kontrakt der operatør er ansvarlig for å designe det offentlige transportsystemet. Operatør har frihet til å utforme rutenett, rutetabeller osv., innenfor et sett med referansekriterier definert av myndighetene.
- I **Stockholm** har operatør store friheter i forhold til linjeforandringer (dette krever godkjenning hos myndighetene), busstyper, markedsføring og valg av lokaler. Fra og med år 2 av kontrakten kan operatør fritt komme med forslag til å legge ned/til linjer. Dette gjelder bare for den delen av trafikken som kommer fra VBP.

Tabell 2.1 Ulike kontrakter etter graden av passasjeravhengige insentiver (Wallis 2003).

Finansieringsmodell	Passasjeravhengige insentiver	Incentiv (NOK)	Kommentarer	Eksempler
Brutto kontrakt	Ingen	0	Vanligst. Operatørene har ingen insentiver til å utvikle markedet	Melbourne, London, EU
Netto kontrakt	Bare takster	5	Ved lav kostnadsdekning gir det lite insentiver til markedsutvikling	New Zealand, Storbritannia
Brutto kontrakt med passasjerinsentiver	Passasjeravhengige insentiver	6	Passasjeravhengig betaling ca. gjennomsnittlig takst. Bør kombineres med produksjonsavhengige insentiver og partnerskap for produktutvikling	Perth, Adelaide
Kommersielle takster	Gjennomsnittstakster	15	Stor økonomisk risiko for operatøren (lite påvirkning på passasjertall) Operatørene må ha planleggingsansvar Incentivene er trolig for små for å stimulere til produktutvikling	Melbourne (nasjonal), Sydney (privat buss)
Superinsentiver	Inntekter > Gjennomsnittskostnader	20	Kostnadsbaserte insentiver Hvis alle inntektene er passasjeravhengig vil det være stor økonomisk risiko for operatør og myndigheter Bør kombineres med produksjonsinsentiver	Grenland, Waterland (Nederland)

Funksjonelle kontrakter med resultatavhengige tilskudd er benyttet i relativt stort omfang i Australia og på New Zealand (tabell 2.1). Wallis (2003) har laget en oversikt over de ulike kontraktene etter graden av passasjeravhengige insentiver. Passasjerincentivet varierer fra 5 til 15 kr per passasjer i de ulike incentivkontraktene i Australia og på New Zealand. Oversikten viser at det er stigende økonomisk risiko som pålegges operatørene etter hvert som en beveger seg nedover tabellen, men også økende markedsorientering for passasjerene. Det er viktig å finne den riktige balansen mellom markedsansvar og økonomisk risiko. For det første må økt inntektsansvar også gi økt ansvar for planlegging og produktutvikling. Hvis myndighetene har inntektsansvaret (bruttokontrakter) må de ha planansvaret og hvis operatørene har inntektsansvaret må de ha en større del av planansvaret.

2.5 Samarbeidsarenaer mellom operatør og myndighetene

I kontrakter der operatørene har større ansvar for rutetilbudet trengs det velutviklede samarbeidsrutiner for å sikre en ønsket utvikling. I området **Midden-Overijssel** i Nederland samarbeider myndighetene og operatørene tett for å videreutvikle tilbudet. Etter lengre tids misnøye med operatørens evne til nytenkning i forhold til rutetilbudet gjennom forpliktelser i kontraktene, valgte myndighetene å opprette en *felles utviklingsgruppe*, der operatørene, myndighetene og kommuner deltar. Denne gruppen har det formelle ansvaret for å videreutvikle kollektivtilbudet. Gruppen møtes ti ganger i året, og alle medlemmer har rett til å komme med forslag og innspill. Dersom man kommer til enighet om et forslag blir dette videreutviklet enten av den aktuelle operatøren, eller av en gruppe bestående av myndighetene og operatøren, avhengig av kompleksiteten på innspillet (se dokumentasjonsrapport).

Kontrakten inneholder både passasjerinsentiver, der operatøren sitter igjen med 25 prosent av økte passasjerinntekter, og kvalitetsinsentiver som utgjør 2 prosent av de årlige tilskuddene. Det spesielle med denne kontrakten er at den også inneholder et insentiv for deltaking i den felles utviklingsgruppen. Basert på predefinerte kriterier blir operatørens innsats vurdert av myndighetene hvert andre år. Maksimal bonus utgjør i overkant av 1,6 millioner kroner (€ 200 000), og er tenkt å skulle kunne dekke operatørs utgifter til deltakelsen i disse fora (se dokumentasjonsrapport).

Også i området **Arnhem-Nijmegen** er det et utstrakt samarbeid mellom myndighetene og operatørene for å utvikle tilbudet. Operatøren har det hele og fulle ansvaret for å designe tilbudet, men innenfor de forhåndsspesifiserte kravene til myndighetene. Myndighetene er sterkt involvert i operatørens arbeid, og mange faktorer ved tilbudet kan ikke endres uten deres samtykke, for eksempel rutetider og pris. Andre aspekter ved tilbudet har operatørene større frihet til å endre, som for eksempel vognpark. Store endringer i tilbudet blir gjennomført i prosjektgrupper der operatørene, myndighetene og kommuner deltar (se dokumentasjonsrapport).

2.6 Ny konkurranselovgivning i Sverige gav mulighet for nye typer kollektivkontrakter

Som i mange andre land diskuteres det i Sverige hvordan kontraktene mellom myndighetene og operatøren skal utformes. Nye avtale- og kontraktsformer prøves ut, men foreløpig har det vært vanskelig å se at dette har de ønskede effektene på bransjen:

- Kundetilfredsheten er stillestående
- Inntekter per påstigende passasjer er synkende
- I forhold til andre offentlige bransjer er kollektivtransporten den bransjen som har raskest økende kostnader

Enquist og Eriksson (2007) hevder utfordringen ligger i forholdet mellom RKTM (de regionale kollektivtrafikkmyndighetene) og operatørene, og definerer ett sett med fokusområder:

- Hvordan sikre at kunden ikke havner mellom to stoler?
- Definere et felles syn på sluttkunden. Hva skal kunden mene, føle og gjøre?
- Definere målsettinger som beskriver verdiskapningen for kunden og markedet?
- Definere målsettinger som virksomheten skal styres ut i fra?

Avtaleformer

Det anvendes i dag stort sett tre typer avtaler i den svenske kollektivbransjen.

Tradisjonelle bruttokontrakter

Dette er den vanligste kontraktsformen for mindre og gravgrendte regioner. Enkelte kontrakter har bonuser innebygd, men disse er som regel så små at de ikke har noen reel betydning for operatørs resultat. For eksempel inneholder Karlstad-kontrakten et insentiv på 2 kr per påstigende, og forskjellige bonuser basert på kvalitetsmålinger som tilsvarer om lag 200-300 000 kroner en til to ganger i året.

Nettokontrakter med insentiver som utgjør 25-30 prosent av kontraktssummen

Denne typen kontrakter er mest brukt i bytrafikk, og ved innpendling til byene. Fremfor alt i områder med befolkningsvekst. For om lag 10-15 år siden var nettokontrakter mye utbredt i Sverige, og erfaringene som ble gjort var blandet:

- Operatøren fikk beholde billettinntektene, men hadde ikke ansvar for billettsatsene
- Operatørens arbeid med å flytte kunder fra engangsbilletter til månedskort var halvhjertet, da dette innebar lavere inntekter per påstigende

I dagens nettokontrakter er det vanlig med et insentiv på om lag 25-30 prosent av kontraktssummen. I de mest befolkningstette regionene i dag er insentiver i form av en kompensasjon til operatøren vanlig. Denne kompensasjonen er ikke styrt av takstnivået, men er en gitt sum per påstigende passasjer. Vanligvis ligger nivået på ca. 5 kroner i bytrafikk. På denne modellen er 70-75 prosent av kompensasjonen til operatør fast, mens 25-30 prosent av kompensasjonen er basert på 5kr*påstigende passasjerer.

I regiontrafikken er kompensasjonen noe høyere i kroner, men det tilsvarer ikke like stor andel av den totale erstatningen som i bytrafikken, den ligger på om lag 10-15 prosent. Unntaket er i Uppsala der operatøren blir tilgodesett med 17 kroner per påstigende passasjer, noe som tilsvarer 25 prosent av kompensasjonen.

Innføring av slike avtaler har ikke resultert i store endringer i bransjen. Mulige forklaringer på dette kan være:

- Insentivene er lavere enn det operatørene tjener på effektivisering i driften, og en operatør vil derfor senke prisen på tilbudet tilsvarende 5 kroner per passasjer. Om årlig passasjertall er på 7 millioner, og insentivet per passasjer er på 5 kroner, vil en

operatør senke prisen 35 millioner kroner. På denne måten blir det bare nye kunder som gir merverdi.

- Slike avtaler bare gjennomføres i områder med voksende befolkning. Dette innebærer at operatørs senkning av prisen, som vist i eksempelet ovenfor, er risikofri. Siden befolkningen vokser er et insentiv på 5 kroner mest sannsynlig for lavt, og operatør vil ikke vende seg mot insentivet og utvikle bedriften i ønsket retning.

Operatørens eneste mulighet til å påvirke egen lønnsomhet er gjennom å kontinuerlig jobbe med effektiviteten i driften, akkurat som i andre deler av næringslivet. Den store forskjellen fra det øvrige næringslivet er at operatør ikke trenger å ta konsekvensene av at effektiviseringer kan drives for langt og gå ut over kundens opplevelse, etter som operatørens erstatning i stor grad er frikoplet fra kundens opplevelse og reisevolum.

Operatørens inntekter basert på registrerte kunder

En type avtaler som hittil bare finnes i Stockholmsregionen er VBP-kontrakter. VBP står for Verifierande Betalande Passagerare. Stockholms Länstrafik hadde som målsetting å lokke flere kunder til kollektivtransporten og samtidig sette trafikantenes behov i fokus. Operatørene skal samtidig gis et overordnet helhetsansvar. Se utdrag i tekstboks under.

Stockholms Länstrafik dok (2012-00584)

- Ersättningen är i princip enbart baserad på antalet resenärer vilket är en drivkraft för trafik-operatören att attrahera och behålla resenärer.
- Trafikoperatören får frihet och ansvar för trafik- och produktionsplanering, vilket ger operatören möjlighet att förändra utbudet efter efterfrågan och i högre grad möta resenärernas
- önskemål, kombinera/samordna spår- och busstrafik, ansvara för lokal marknadsföring mm. Vissa inskränkningar finns som t ex krav på viss minimitrafik.
- Trafikoperatören får utökat ansvar för fastighets- och banunderhåll.

Utgangspunktet for denne modellen er den nye kollektivtrafikkloven som trådte i kraft 1. januar 2012. Den nye lovgivningen har som målsetting å styrke de reisendes behov, og SL ønsker en bedriftsmodell som fokuserer på å øke antall kollektivreisende. SL har gjennomført to rene VBP utlysninger, og en er under utvikling:

- **E19B:** Regiontrafikk buss i Norrtälje. Norrtälje er en kommune 70 km nordøst for Stockholm, med stor innpendling til Stockholm
- **E20:** All kollektivtrafikk (buss og bane) i nærkommunene nord for Stockholm
- **E22:** All busstrafikk i Stockholm sentrum. Denne avtalen er fremdeles under utvikling i oktober 2013. I denne avtalen kobles 50 prosent av kompensasjonen fast og 50 prosent knyttet til passasjertall

Det er for tidlig å si noe om effektene av denne avtaletypen, men E20-avtalen har helt siden oppstarten vært preget av at operatøren ikke har vært i stand til å levere det han har lovet. En forklaring på dette kan være at operatørs pris på tilbudet ble satt for lavt. En viktig

forutsetning for at en slik avtale skal kunne ha de ønskede positive konsekvenser for samfunnet er at operatør klarer å sette riktig pris på tilbudet. Et problem i forhold til denne avtalen er det at operatørene og Stockholms Länstrafik ikke er enige om hvor stor del av billettene det er mulig å verifisere. Stockholms Länstrafik hevder denne andelen er på opp mot 95 prosent, mens operatør anslår andelen til om lag 70 prosent. Det er fremdeles mulig å reise på ikke-elektroniske billetter i systemet, og disse kan ikke knyttes til avgang, linje eller produkt. Et viktig spørsmål er hvorfor Stockholm Länstrafik har implementert en helt ny strategi, med variable utbetalinger til operatør, basert på reisevolum, uten å ha system og strukturer til å klare å måle dette på en god måte.

Sterkere kvalitetsfokus i kontraktene

Det er blitt vanlig å koble operatørs pris for produksjonen til et kvalitetsdokument allerede i forhandlingsfasen. Dette er en prosess i to deler:

- Del 1 – produksjonspris
- Del 2 – kvalitetsdokument, der operatøren beskriver hvordan denne på et troverdig sett skal arbeider med å kvalitetssikre driften, skape fornøyde kunder m.m. ut i fra kravene fra myndighetene.

Operatørenes tilbud blir vurdert, og basert på dette gis operatørene et påslag på X millioner kroner på produksjonsprisen. Det har etter hvert blitt vanlig at kvalitetsbeskrivelsene avgjør forhandlingene. For å forsikre seg om at kvalitetskravene og tilbudene som kommer inn har en systematisk tilnærming til kvalitetskravene, er det blitt vanlig å ta i bruk SIQ1 (Instituttet för Kvalitetsutveckling) eller lignende kvalitetsmodeller. På denne måten oppnår man en felles forståelse av hva kvalitet er, og operatør får et bevisst forhold til systematisk kvalitetsarbeid. På den andre siden blir disse kvalitetsbeskrivelsene sjelden brukt i reelle situasjoner i kontraktsperioden. Dette har sammenheng med at myndighetene ikke har utviklet en egnet metode for å angripe dette. Det er derfor lett for operatørene å gi ambisiøse beskrivelser av kvalitetsmål, da de vet at i praksis vil de ikke måtte implementere dette (for mer informasjon om SIQ1 se dokumentasjonsrapporten).

Utviklingen i de svenske storbyområdene

Nedenfor gjøres det rede for hvilken retning kollektivtrafikken i Sverige er på veg, representert av de tre største regionene. Det er i disse områdene at Skyss, Bergen og Hordaland kan lære mest.

Stockholm (Stockholms Länstrafik)

SL var tidlig ute med å anvende kontraktsformer med fokus på kvalitetsmodeller. SL kan også sies å være den regionen i landet som raskest endret kurs bort fra detaljstyring av operatørene. Se utdrag fra anbudsutlysningen til Stockholm Innerstad fra juni 2013 i tekstboks.

Text från upphandling Stockholm Innerstad (juni 2013)

Trafikutövaren ska självständigt svara för trafikplanering för Uppdraget enligt närmare villkor (se bilaga). Planering ska ske för utveckling mot en effektiv trafik som svarar mot efterfrågan och ett ökat antal resenärer. Trafiken ska planeras utifrån av Beställarens ställda krav om Grundtrafik, samordning, andel planerade ståplatser m.m.

(...) Trafikutövaren har även rätt att föreslå ändringar gällande Grundtrafiken. Beställaren har rätt att under Avtalstiden påkalla ökning eller minskning av omfattning av Grundtrafik enligt de villkor som framgår. Samt besluta att linje(-r) ska tillkomma, bortfalla eller på annat sätt ändras under Avtalstiden inklusive ta bort linje från Uppdraget.

Det er en klar ansvarsfordeling mellom operatørene og myndighetene. For den delen av trafikken som er basert på verifiserende kunder gis operatøren større frihet til å tilpasse tilbudet (frekvens mv) og Stockholms Länstrafik bestiller bare et minimumstilbud.

Operatøren som drifter denne kontrakten		
Får mer betalt	Får mindre betalt	Kan komme med forslag for VBP:
<ul style="list-style-type: none"> Når flere betalende reisende reiser i VBP-trafikken Jo større del av trafikken som går på fornybare transportmidler 	<ul style="list-style-type: none"> Når færre betalende reisende reiser i VBP-trafikken Når opplevd kvalitet faller under et gitt nivå Når trafikk er innstilt, forsinket eller gir rett til utbetaling av reisegaranti. Operatør har ansvar for reisegarantien. 	<ul style="list-style-type: none"> Linjeforandringer (krever godkjenning hos Stockholms Länstrafik) Busstyper (i visse situasjoner kan operatør se bort i fra kjøretøyspesifikasjoner) Markedsføring lokalt Velge egne lokaler innenfor visse rammer Fra og med år to i kontrakten kan operatøren fritt komme med forslag til å legge til/ned linjer

Figur 2.3 Oversikt over operatørs spillerom i denne kontrakten.

Mange operatører har hatt vansker med å komme i gang i prosessen med å ta dagens tilbud videre. Det er viktig at SL kommer på banen med støtte til å gjennomføre analyser mv. SL endret i sin tid på kontraktene med en målsetting om å få operatørene til å fokusere mer på kunden. Operatørene har i disse kontraktene muligheten til å øke inntektene, men retter kritikk mot Stockholms Länstrafik for å overføre all risiko på dem. Med tanke på Stockholmsregionens store vekst – 500 000 innbyggere innen 2030 – skulle man heller kunne knytte denne usikkerheten til det faktum at operatørene underbyr hverandre på kollektivkontraktene da befolkningsutviklingen tilsier at operatørene har god mulighet til å skulle kunne øke passasjertallene.

Göteborg (Västrafik)

Västtrafik har valgt en annen strategi der man sammen med operatøren går stegvis og langsomt frem for å utvikle tilbudet. Dagens organisering gir likevel myndighetene den største

påvirkningsmuligheten på tilbudet, mens operatørs fokus ligger på å kjøre tilbudet. Tabellen under viser arbeidsfordelingen mellom myndighetene og operatøren.

Västtrafik har ansvar for:	Operatør har ansvar for:
<ul style="list-style-type: none"> • Overordnet og strategisk trafikkplanlegging • Priser og reisevilkår • Overordnet profil og markedsføring • Kommunikasjonsplattform • Grunnkrav for kvalitet og standard • Telefonopplysning, kundekontakt og hjemmeside • Tidtabellperioder og tidsplan for planleggingsarbeidet • Tidtabell-layout, trykk og spredning 	<ul style="list-style-type: none"> • Å drive trafikken etter avtalen, fastsatte tidtabeller og fastsatte reisevilkår • Detaljplanlegging av trafikken og tidtabellen • At informasjon i trafikkdatabasen er oppdatert og korrekt • At informasjonen i kjøretøydatabasen er korrekt • Utdeling av informasjonsmateriell til kundene i kjøretøyet og på holdeplass • Lokal linjemarkedsføring • Aktivt delta i arbeidet med overordnet og strategisk trafikkplanlegging og den årlige trafikkplanen • Aktivt delta i planleggings-, leveranse- og avtalemøter • Aktivt delta i samarbeids- og utviklingsråd, virksomhetsforum om holdeplasser og terminaler

Figur 2.4 Oversikt arbeidsfordelingen mellom Västtrafik og operatørene. Kilde: Eksempelavtalen Resandeincitamentavtal i bruk i bytrafikken i Borås, Uddevalla og Skövde og ekspressbusslinjen Skaraborg Express fra 2014.

Kompensasjonen per påstigende til operatøren berignes ut i fra operatørens pris, som brytes ned på 80 prosent fast og 20 prosent variabelt, som divideres på antall passasjerer. På denne måten gir den variable kompensasjonen operatør et initiativ til å øke antall på stigende. Videre kan myndighetene holde tilbake bonus for kundetilfredshet. Den opplevde kvaliteten bedømmes ut i fra kundenes totale opplevelse av den siste reisen. Eventuell bonus for kundetilfredshet betales ut som et prosentueelt påslag (1-4 prosent) på den årlige variable erstatningen.

Målingene som ligger til grunn er ombordundersøkelsene. Kvaliteten på data som kommer ut av dette kan diskuteres da ca. 80 prosent av de som er om bord på transportmiddelet, og derfor er med i utvalget til undersøkelsen, er frekvente brukere av kollektivtransporten (reiser daglig eller minst en gang i uken). Det er derfor en fare for at Västtrafik ikke fanger opp de øvrige delene av markedet – ca. 50 prosent av befolkningen – som utgjør markedspotensialet.

Tekstboksen under gir et bilde av deler av tjenesteproduksjonen som SIQ-modellen trekker inn. Modellens styrke er at den tar inn aspekter ved tilbudet som ikke er direkte knyttet til frift og pålitelighet, men som samtidig har betydning for hvordan virksomheten utvikles på sikt. Eksempel på slike områder er organisasjon og ledelse, arbeidsmiljø og trivsel og innsikt i arbeidet.

Skåne (Skånetrafiken)

Skånetrafiken anvender en lignende avtale som Västtrafik når det kommer til variabel kompensasjon – dvs. ca. 25-30 prosent er variabelt. Forskjellen er at denne kontrakten er mye tydeligere, og sier at erstatningen skal være 5 kr per påstigende passasjer f.eks. Helsingborg.

Ved evaluering av anbud og kvalitetsdokumentasjon er det i likhet med SL i Stockholm, mulig å legge stor vekt på kvalitet, noe som innebærer at en annen operatør enn den med den laveste prisen kan vinne. Selv om prisen blir høyere er det en overbevisning om at skattebetalerne vinner på at operatøren har det bra.

Figuren under viser et eksempel på at operatøren som vinner et anbud ikke trenger å ha den laveste prisen. I Helsingborg i 2012 vant Nobina over Nettbuss trass i at de hadde en høyere produksjonspris (+5,2 millioner). Dette kom av at Nobina fikk den høyeste skåren på kvalitetsdelen, og dermed ikke noe påslag i prisen sin.

anbudsgivare	Nobina	Bergkvara	Arriva	Nettbuss
Pris – milj kr	117,9	129,7	139,0	112,7
Kriterier / vikter / avsnitt	X	Y	Z	Q
Betyg 1-5	5	3,8	3,8	3,68
Uppräkningsfaktor kvalitetsbelopp = 39,9 milj .kr	0	+ 9,6	+ 9,6	10,5
Nytt pris	117,9	139,3	148,6	123,2

Vinnare

Figur 2.5 Eksempel fra forhandlingene i Helsingborg 2012.

3 Skreddersydde kontrakter for Hordaland

Før det gjøres gjennomgående endringer i kontraktene i Hordaland, er det viktig å løfte blikket og se til erfaringer som er gjort i andre områder, slik vi har gjort i det forrige kapittelet. Enkelte av eksemplene som er gått igjennom her er mer relevante for Hordaland enn andre. Vår gjennomgang har vist ulike former for passasjer og kvalitetsinsentiver, samt gjort rede for mindre detaljerte og mer funksjonelle kontrakter.

3.1 Overføringsmuligheter til Hordaland

Funksjonelle kontrakter

Gjennomgangen har vist at mange andre byer og områder praktiserer større frihetsgrader for operatørene, men innenfor konkrete og spesifiserte rammer. Eksempler på krav og rammer for et basistilbud som er gjennomgått i det forrige kapittelet er:

- Hvilke områder som skal betjenes – inkludert særskilte krav til dekning for skoler og sykehus
- Minimum antall avganger per time
- Krav til tidtabeller
- Krav til muligheten for å reise direkte til sentrum
- Krav til reisetid til sentrum
- Krav til kjøretøy

Ut over slike basiskrav som Skyss spesifiserer, kan operatørene gis større frihet.

Insentiver

I situasjoner der operatør har stor grad av frihet kan myndighetene videre praktisere ulike typer insentiver for å få operatør til å være med på å styre tilbudet i «riktig» retning. Dette kan gjøres gjennom ulike typer insentiver.

- Kvalitetsinsentiver
 - Kvalitetsmålinger kan avgjøre en viss andel av tilskuddet til operatør
 - Bonus, fornøyde kunder gir høyere utbetalinger
 - Malus, misfornøyde kunder gir lavere utbetalinger
 - Størrelsen på disse insentivene varierer noe fra 2-15 prosent av kontraktssummen
- Passasjerinsentiver
 - Antall påstigende passasjerer avgjør en viss andel av tilskuddet til operatør
 - Størrelsen på insentiver varierer, opp til 25 prosent er vanlig

På denne måten kan Skyss påvirke operatørene til å jobbe mot bedre kvalitet på tilbudet og flere reisende, og samtidig ha oversikten over hvordan operatørs endringer i tilbudet påvirker trafikantenes reisehverdag.

Samarbeidsråd

I slike situasjoner, der operatørene har store frihetsgrader, og myndighetene innfører omfattende systemer med insentiver og målinger av operatørene, er et velfungerende samarbeidsklima veldig viktig. Vår gjennomgang av internasjonale erfaringer har vist at dette løses på ulike måter:

- Nedsetting av et formelt samarbeidsråd
- Avklart avgjørelsesmyndighet
- Alle relevante aktører deltar
- Operatør kan komme med forslag til endringer i tilbudet
- Operatør kan bli premiært for deltagelse

Slik kan Skyss sikre god kommunikasjon med operatørene i de ulike rutepakkene i en situasjon preget av nytenking og utprøving.

3.2 Kontraktene avhenger av mål og utfordringer i regionen

Skyss har høy kompetanse på ruteplanlegging og lang erfaring med tradisjonelle anbudskontrakter. Dette har ført til at man i forbindelse med anbudsrunder de sist årene har rendyrket kontrakter med svært detaljerte kvalitetskrav, både når det gjelder vogntyper, linjenett, reguleringstid og reservevogner. Dette gir få frihetsgrader for operatørene når det gjelder å foreslå nye løsninger, og det kan tenkes at innovasjonsmuligheter går tapt.

Et viktig spørsmål som da må stilles er om dette er «rett tilbud for de rette trafikantene», både når det gjelder rutetilbud, vognpark og kvaliteten på tilbudet? Vi har ikke foretatt en dybdeanalyse av kollektivtilbudet i Hordaland, men vi har gjennom intervjuer og oversiktsanalyser avdekket en del sentrale forskjeller mellom ruteområdene. Denne oversikten viser at mer effektiv drift vil være en like viktig motivasjon for disse insentivkontraktene som flere passasjerer. Tyngdepunktet vil variere avhengig av hvilke områder vi ser på:

1. **Flere kollektivreiser.** Samarbeidskontrakter som premierer flere reisende vil i første rekke være viktig i Bergensområdet, hvor konkurranseflatene mot bil er størst. I dette området har man klart å snu en negativ utvikling på kollektivtransporten til en vekst de siste årene, delvis pga. bybanen, en forenkling av takstsystemet og økte bomsatser. Det viser både at det er mulig å snu utviklingen og at det er gjennomført en del positive grep innenfor dagens organisering. Utfordringen er at det også er mer overlappende markeder mellom ruteområdene, og flere faktorer som påvirker passasjertallene utover det operatørene kan kontrollere. Det betyr at passasjeravhengige insentiver må ta

hensyn til og korrigere for de viktigste faktorene som påvirker passasjerutviklingen og som er utenfor operatørens kontroll.

2. **Mer fleksibel vognpark.** Samarbeidskontrakter som premierer mer effektiv drift vil ha størst potensiale i distriktene, hvor det er behov for mer differensiert vognpark og fleksible rutetilbud fra bestillingstransport/taxi til større busser på regionale bussruter. Det er også muligheter for å redusere vognbehovet i Bergensområdet hvis det gis større fleksibilitet i bruk av type buss fordelt på avgang og linje. Det krever at det innarbeides mer funksjonelle krav til vognmateriell i kontraktene og hvor operatørene måles sterkere på levert kvalitet.

3. **Bedre samordning.** Kollektivtransporten i distriktene kan også ha et potensiale for bedre samordning med regional kollektivtransport, blant annet ved mating til tog og ekspressbusser, og ved gjennomgående billettering. Det er i dag stor grad av samordning mellom buss og båt, med mating til ferjeleie, men det er samtidig strekninger hvor hurtigbåt og buss kjører parallelt. Det er et potensial for bedre samordning og mindre parallellkjøring, og spørsmålet er i hvilken grad kontraktene kan stimulere til mer effektive transportløsninger totalt sett.

4. **Mer miljøvennlige transportmidler.** Kollektivtransportens rolle i Hordaland er en kombinasjon av å kunne tilby et sosialt minimumstilbud i distriktene til å konkurrere mot bilen i sentrale strøk. Det betyr at kollektivtransporten på mange strekninger vil ha lavt belegg og være lite miljøvennlig. I tillegg vil mange båtruter ha store utslipp per passasjer og stort potensiale for mer miljøvennlig drift. En utfordring for kollektivtransporten vil være å utvikle mer miljøvennlige transportløsninger særlig for basistilbudet i distriktene. Spørsmålet er om det er mulig å utvikle mer fleksible kontrakter for å øke belegget på bussene, og for å utvikle mer miljøvennlige transportløsninger på båt?

Det er ikke gitt at nye kontrakter kan løse alle disse utfordringene. Men det er viktig å ha fokus på insentiver som kan stimulere til mer effektive løsninger på alle disse områdene og ikke utelukkende fokusere på passasjerinsentiver. Valg av insentivmodell for de ulike delene av Hordaland må i første rekke ta utgangspunkt i mål og utfordringer for hver av rutepakkene, og hvor det er størst forbedringspotensial å hente ved innføring av større insentiver i kontraktene. Det bør utvikles konkrete måleindikatorer for hvert av områdene som er nevnt over for å velge mest mulig hensiktsmessig insentivmodell i ulike deler av fylket.

Tabell 3.1 Tentativ inndeling i hvilke utfordringer som bør ha størst fokus i de ulike kontraktsområdene.

	<i>Buss i by</i>	<i>Buss i distriktet</i>	<i>Båt</i>	<i>Bybanen</i>
<i>Flere kollektivreiser</i>	X			X
<i>Mer fleksibel vognpark</i>	X	X		
<i>Bedre samordning/effektivisering</i>		X	X	X
<i>Mer miljøvennlige transportmidler</i>			X	

Insentivkontrakter må stimulere til samarbeid

Hordaland har et omfattende kollektivtransportsystem, med mange ulike transportformer i et integrert system. Det er derfor ikke mulig eller ønskelig å gi operatørene full frihet til å utvikle nye transportløsninger uten å ta hensyn til dette samspillet. Skyss må derfor ha et klart definert hovedansvar for utvikling av tilbudet og definere rammer for de endringene som skal gjennomføres. Hovedideen bak samarbeidskontrakter er at operatørene inviteres til å komme med forslag til endringer for rutetilbudet, og at det gis forutsigbare rammer for når og under hvilke forutsetninger disse forslagene kan aksepteres av Skyss. Hvor store frihetsgrader operatørene kan ha vil både avhenge av type område som skal betjenes og av transportform.

Gevinsten ved å innføre insentivbaserte kontrakter vil avhenge av at operatørene har kompetanse og muligheter til å tenke nytt, og at Skyss og politikerne tør å prøve nye løsninger. Det betyr at det må være en vilje til endring og aksept for at det kan prøves ut nye løsninger som «Skyss ikke har noen tro på». Det må med andre ord være en åpen holdning til å prøve ut nye ideer, men uten at hele rutetilbudet skiftes ut. Det mest fornuftige er å ta utgangspunkt i dagens rutetilbud og foreta en stegvis utvikling av disse insentivordningene hvor både Skyss og operatørene får testet ut hvordan det fungerer.

Eksempel Sundsvall

- 80 % av innbyggerne må bo innen 400 meter fra holdeplass
- 90 % av innbyggerne må bo innen 600 meter fra holdeplass
- Linjenettet må være koordinert med spesielle områder etter en nærmere definisjon
- Taksten bestemmes av myndighetene og følger konsumprisindeksen

Det betyr konkret at Skyss i forkant av anbud og kontraktsinngåelse må definere klart hvilke rammer og frihetsgrader som ligger innenfor kontraktene, og gi operatørene utvidete frihetsgrader innenfor disse rammene. Dette gjelder hvilke minimumskrav som tilbudet skal dekke og hvordan tilskuddene skal justeres hvis kvaliteten på tilbudet eller passasjertallene endres.

Blant kvalitetskravene som det er vanlig å definere innenfor en slik kontrakt kan det nevnes:

- Minimum antall personer som skal være bosatt innenfor en bestemt avstand til et kollektivtilbud.
- Maksimal reisetid fra bolig til sentrum i regionen, eller til/fra ethvert sted i regionen.
- Korrespondanse med sentrale togstasjoner, eller regionale kollektivtilbud.
- Dekning av sentrale målpunkter som skoler, sykehus, serviceinstitusjoner mv.
- Maksimalt takstnivå

Innføring av mer markedsorienterte kontrakter betyr at Skyss må utvikle strategiske nøkkeltall og krav til et minimumstilbud for kollektivtrafikantene i Hordaland, fordelt på de ulike delmarkedene i fylket. Dette er nøkkeltall som uansett gir en viktig beskrivelse av kvaliteten på tilbudet, og som kan gi stabilitet og forutsigbare rammer i kontraktene.

Disse rammebetingelsene kan ha ulikt nivå fra sterk kopling til dagens rutetilbud til full frihet innenfor et lavt minimumstilbud. Eksempler på slike rammer kan være:

- Basisrutetilbudet kan ikke reduseres, slik at operatørene bare kan komme med forslag til økninger i tilbudet
- Linjenettet og åpningstiden kan ikke reduseres uten samtykke med Skyss, mens frekvens og vogntype kan variere
- Total ruteproduksjon (rutekm) skal ligge fast og korrespondanse i knutepunkter, mens operatørene kan velge hvor og når de skal kjøre, og valg av vogntype
- ++

Valg av de beste operatørene for en samarbeidskontrakt

Det er klare forskjeller mellom operatørene i Hordaland når det gjelder muligheter for å tenke marked og produktutvikling, og mye av denne kompetansen er etter hvert flyttet fra operatørene til Skyss og andre deler av næringen. Det betyr at gevinsten av å ha mer markedsorienterte kontrakter vil avhenge av at det etableres en anbudskonkurranse som prioriterer operatører med den rette kompetansen.

Generelt sett vil mer markedsorienterte kontrakter favorisere eksisterende operatører som kjenner markedet, og som lettere kan foreslå alternative løsninger. Samtidig kan det være svært innovative operatører som ikke klarer å komme inn på markedet fordi de mangler informasjon om markedsgrunnlaget i dag. Det er derfor viktig å lage et opplegg for konkurransen som gir flest mulig av operatørene mulighet for å delta, og hvor konkurransereglene reflekterer det markedsansvaret som operatørene vil ha underveis i kontraktperioden.

For å få en mest mulig åpen konkurranse bør det skaffes til veie strukturerte oversikter med informasjon om tilbudet som både eksisterende og potensielle operatører kan forholde seg til og planlegge tilbudet ut fra. Denne informasjonen bør på sikt bli standardisert for hele landet slik at det er lett å få en oversikt over tilbudet og potensialet framover. Dette er en oversikt som Skyss uansett må ha for å kunne utvikle tilbudet. Det nye er at materialet struktureres slik at det enkelt kan forstås og tolkes av utenforstående.

Det er viktig å ha en balansert anbudskonkurranse som prioriterer egenskaper som er viktige i kontraktperioden. Det betyr at kontrakter som gir økt markedsansvar til operatørene også bør ha en konkurranse som legger vekt på disse egenskapene. Som eksempel er den modellen som benyttes i Sverige, med «premiering» av gode markedsanalyser i forkant, en god strategi hvis operatørene skal få økt markedsansvar underveis. Samtidig tillegges disse markedsanalysene stor økonomisk vekt i kontraktsammenheng, og det finnes billigere måter å få gjennomført tilsvarende markedsanalyser hvis operatørene ikke skal få økt markedsansvar.

Eksempler på anbudskonkurranse som legger vekt på markedskompetanse vil være:

1. Vektlegging av strategi- og kvalitetsplaner i anbudspapirene (Sverigemodellen)
2. Vektlegging av alternative nivå på vognpark (Rutekilometermodellen)
3. Tilbudskonkurranse med kvalitetsvekting av tilbudene (Nederlandsmodellen)
4. Tilbudskonkurranse med insentiver i kontraktperioden og tilbudt pris (Grenlandsmodellen)

Markedsorienterte kontrakter må være langsiktige

Det tar tid å utvikle et nytt rutetilbud og få passasjerene over på kollektivtransporten. Hvis en regner at det tar 1-2 år å utvikle et nytt tilbud og 3-5 år før hele etterspørseffekten er hentet ut bør en markedsorientert kontrakt være på minst 8 år. De gjeldende kontraktene i Hordaland har alle 7 års varighet, og i noen er det mulighet for forlengelse i 1-2 år.

Tabell 3.2 Dagens kontrakter for buss i Hordaland. Kilde: Skyss 2012.

Rutepakke	Operatør	Kontraktperiode
Sunnhordland	Nobina Norge AS	2008-15 (+2)
Hardanger-Voss	Tide Buss AS	2008-15 (+1)
Modalen-Vaksdal	Modalen Eksingedalen Billag AS	2008-15 (+1)
Nordhordland	Nobina Norge AS	2009-16 (+2)
Bybanen	Fjord 1 Partner AS	2010-17 (+2)
Bergen sør	Tide Buss AS	2010-17 (+2)
Osterøy	Tide Buss AS	2011-18 (+2)
Bergen sentrum	Tide Buss AS	2011-18 (+1+1)
Bergen nord	Tide Buss AS	2011-18 (+2)
Vest	Nettbuss AS	2012-19 (+1+1)
Austevoll	Tide Buss AS	2013-19 (+1+1)

Det er samtidig en fare for at operatørene ikke er så innovative som ønsket når de får økt frihet, og det kan også tenkes at de utvikler tilbudet i «feil retning». Videre kan det tenkes at det vil skje lite innovasjon i siste del av kontraktperioden, fordi det er små muligheter for å kunne hente ut gevinstene før kontrakten er avsluttet. Det betyr at mer markedsorienterte kontrakter bør gi økt langsiktighet, men også økt kontroll for å sikre at tilbudet ikke utvikles i feil retning. En slik kontroll kan være trussel om terminering av kontrakten hvis kundetilfredshet eller passasjertall faller under et visst nivå. Et minst like effektivt virkemiddel kan være en bankgaranti/reservepost som myndighetene eller operatørene setter av til ekstratiltak hvis de kommer under dette nivået. Hvis myndighetene setter av denne rammen vil det som gjenstår i slutten av kontraktperioden komme som utbetaling til operatørene når kontrakten avsluttes.

Det må innenfor disse kontraktene defineres en nedre grense på kundetilfredshetsmålingene eller passasjerer som skal utløse sanksjoner i form av terminering av kontrakten eller tiltak for å forbedre situasjonen. Det er viktig at dette nivået er absolutt og derfor settes innenfor en grense som ikke gjør at tilfeldige svingninger påvirker dette utfallet.

For å redusere usikkerheten bør en ta utgangspunkt i årsgjennomsnitt og resultatet for to påfølgende år. I tillegg er det viktig at måltallene er objektive og har sammenheng med det operatørene selv kan påvirke. Det betyr at:

- De faktorene som måles på kundetilfredshet bare er de som operatørene har ansvaret for
- De passasjertallene som registreres ikke avhenger av nivået på validering eller usikkerhet i passasjertellinger
- Større endringer i rammebetingelsene som kan påvirke passasjertallene må reguleres i avtalen

Samarbeid underveis i kontraktperioden

Et velfungerende kollektivsystem er avhengig av et godt samarbeid mellom Skyss og operatørene, og ved innføring av kontrakter som gir et større markedsansvar til operatørene blir dette samarbeidet enda viktigere. I intervjuene gir operatørene enstemmig uttrykk for at de opplever at de har et godt samarbeid med Skyss i dag, og at dagens samarbeidsorganisering fungerer godt. Det åpnes likevel opp for at det er rom for forbedringer, uten at det kommer konkrete forslag til nye samarbeidsmodeller på bordet fra operatørene sin side.

Dagens ordning består i at hver rutepakke har en kontaktperson i Skyss-administrasjonen, som har ansvar for å følge opp det spesifikke ruteområdet. Kontaktpersonen får på denne måten spesialkompetanse på sitt ruteområde, men samtidig blir samarbeidet svært personavhengig. Dersom det oppstår konflikter mellom operatør og Skyss i en rutepakke, blir saken løftet videre opp i organisasjonen, for å sikre at samarbeidet mellom kontaktpersonen og operatør kan gå som normalt i det daglige

Det arrangeres også Strategiforum i regi av Skyss. Her blir alle operatørene inviterte til å delta. Tema på disse møtene er av strategisk og langsiktig karakter, for eksempel innføring av insentiver i kontraktene. Operatørene får her muligheten til å uttale seg i saker, og de får informasjon fra Skyss.

Skyss legger vekt på at dersom det skal åpnes opp for en samarbeidskontrakt der operatørene har større muligheter til å komme med forslag og påvirke tilbudet, må det etableres rutiner for å sikre at slike innspill blir tatt vare på i organisasjonen. Om operatørene buker tid og ressurser på å bidra til å utvikle tilbudet, må Skyss være beredt til å verdsette denne innsatsen og ta saker videre.

3.3 Langsiktig finansiering

Kollektivtransporten står overfor store utfordringer i årene som kommer, ikke minst på grunn av økt konkurranse fra bilen. Det er stadig flere som får tilgang til bil og komforten på dagens biler er langt høyere enn det som var standarden bare for 10 år siden. Kollektivtransporten må bli stadig bedre for å møte denne konkurransen. Analyser av de seks største byområdene i Norge viser at de vil miste mellom 0,5 og 1,5 prosent av passasjerene årlig hvis

kollektivtilbudet ikke videreutvikles. Den store utfordringen framover vil derfor være å utvikle kontrakter som i størst mulig grad kan møte dette utviklingsbehovet, gjennom dynamiske og kundeorienterte kontrakter, og ved å sikre finansiering av forbedringer i rutetilbudet fra det offentlige eller kundene.

Erfaringer fra andre land viser at byer med stabile og forutsigbare finansieringskilder har hatt størst suksess med å utvikle tilbudet. I Frankrike er det innført en transportskatt som kan pålegges bedrifter med over 9 ansatte, og som er øremerket investeringer i kollektivtilbudet. Begrunnelsen er at det er næringslivet som har størst nytte av et godt kollektivtilbud for å få de ansatte til og fra jobb i rushtida.

Behov for langsiktige og forutsigbare økonomiske rammer

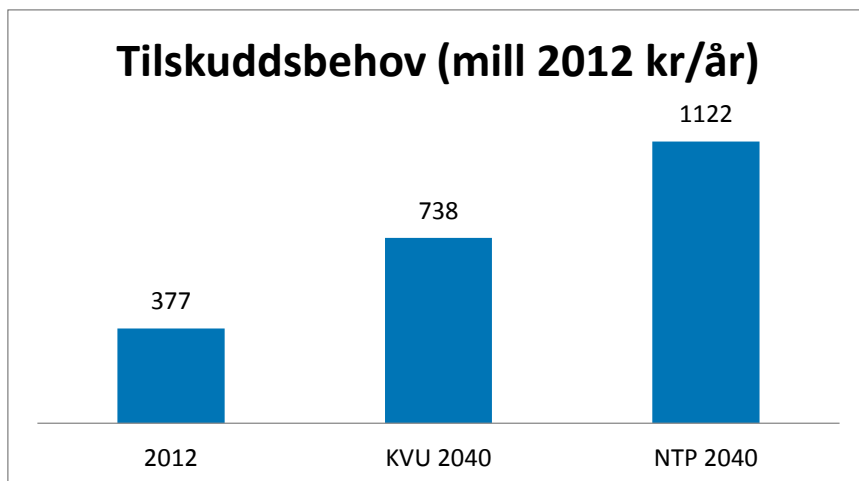
Kollektivtransporten står overfor store utfordringer i årene som kommer, ikke minst på grunn av økt konkurranse fra bilen. Det er stadig flere som får tilgang til bil og komforten på dagens biler er langt høyere enn det som var standarden bare for 10 år siden. Kollektivtransporten må bli stadig bedre for å møte denne konkurransen. Analyser av de seks største byområdene i Norge viser at de vil miste mellom 0,5 og 1,5 prosent av passasjerene årlig hvis kollektivtilbudet ikke videreutvikles. Den store utfordringen framover vil derfor være å utvikle kontrakter som i størst mulig grad kan møte dette utviklingsbehovet, gjennom dynamiske og kundeorienterte kontrakter, og ved å sikre finansiering av forbedringer i rutetilbudet fra det offentlige eller kundene.

Erfaringer fra andre land viser at byer med stabile og forutsigbare finansieringskilder har hatt størst suksess med å utvikle tilbudet. I Frankrike er det innført en transportskatt som kan pålegges bedrifter med over 9 ansatte, og som er øremerket investeringer i kollektivtilbudet. Begrunnelsen er at det er næringslivet som har størst nytte av et godt kollektivtilbud for å få de ansatte til og fra jobb i rushtida.

Hordaland fylkeskommune bør avklare de finansielle rammene for Skyss på lang sikt, slik at det er mulig å etablere langsiktige kontrakter med operatørene. Det betyr ikke at myndighetene må "fryse" satsingen på kollektivtransport eller holde alle ytre rammebetingelser fast. Men det bør være klart definerte rammer for hvordan tilskuddene til Skyss endres hvis rammebetingelsene endres.

Bedre kollektivtransport krever økte tilskudd

I Bergen er tilskudsbehovet anslått til å øke fra dagens 377 mill kr til 1122 mill kr årlig i 2040, hvis klimamålene skal nås (Haug 2013). Dette er omtrent en tredobling av dagens tilskuddsbeløp og langt høyere beløp enn det som er realistisk innenfor ordinære fylkeskommunale rammer. Kontraktene bør derfor stimulere operatørene til å komme med konkrete forslag som kan gjøre kollektivtransporten mer kostnadseffektiv.



Figur 3.1 Beregnet tilskuddsbehov for kollektivtransporten i Bergensområdet med planene i KVU Bergen (konsept 4) og hvis biltrafikken skal stabiliseres på dagens nivå (2040 NTP) Mill 2012 kr Kilde Haug 2013

For å kunne nå målsettingene i NTP om en stabilisering av biltrafikken på dagens nivå er det satt av midler til såkalte «Bymiljøavtaler» hvor byene og staten etablerer avtaler for å utvikle kollektivtransporten og redusere biltrafikken. Innenfor disse avtalene er det helt avgjørende at det utvikles tilskuddskontrakter som stimulerer til mer kostnadseffektiv drift, og at utvikling av rutetilbudet inngår som en sentral del av de nye bymiljøavtalene. De nye samarbeidskontraktene bør derfor også se på nye finansieringskilder for den økte kollektivsatsingen i Bergen, og inkludere sentrale aktører som har betydning for kollektivtransportens konkurransevne og markedspotensial.

En analyse fra de 9 største byområdene viser at de trenger 3,5 mrd kr i økte driftstilskudd til kollektivtransporten hvis de skal nå målsettingen om nullvekst i biltrafikken. Hvis kollektivsatsingen kombineres med en målrettet arealplanlegging og restriktiv bilpolitikk, vil kostnadene bli omtrent det halve. I forhold til de rammene som er satt av til bymiljøavtalene er det helt avgjørende at denne satsingen kombineres med en helhetlig virkemiddelpakke som bygger opp under trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten. Det er derfor viktig at samarbeidskontraktene også inkluderer forslag som kan bedre rammebetingelsene for kollektivtransporten. Dette gjelder særlig fremkommelighetstiltak, knutepunktsutvikling og innfartsparkering. Kontraktene bør stimulere operatørene til å komme med konkrete forslag som kan gjøre kollektivtransporten mer konkurransedyktig.

Forslaget til bymiljøavtaler i NTP

I forslaget til NTP legges det opp til en ny form for organisering og finansiering av transport i by (kapittel 9.5). Målsettingen er at lokale og statlige myndigheter bedre skal spille på lag for å kunne nå de målene som er satt i Klimaforliket. Dette målet innebærer at kollektivtransport, gange og sykkel skal ta trafikkveksten i byene på bekostning av bil. De generelle kravene til innhold og hva som skal være avtalt eller vedtatt i en helhetlig bymiljøavtale er oppsummert i boks 9.1. Alle kravene skal være oppfylt før en avtale inngås.

Det er satt av 16,9 mrd kr til disse bymiljøavtalene i løpet av en 10-årsperiode, dvs ca 1,7 mrd kr årlig. I tillegg legges det opp til en opptrapping av disse midlene, med en opptrapping fra 0,76 mrd kr årlig de første fire årene og 2,3 mrd årlig de siste 6 årene. Dette kommer i tillegg til dagens bypakker og Belønningsordningen. Dagens bypakker har en årlig ramme på 9,6 mrd kr, mens Belønningsordningen i dag har en ramme på ca 0,3 mrd kr årlig. Dette er en betydelig økning i satsing på miljøvennlige transport-former i byene, fra rundt 0,3 mrd kr årlig til over 3 mrd kr årlig den siste delen av perioden. Bergen ligger an til å kunne motta mellom 250 millioner årlig de første fire årene av perioden, og 1590 millioner kroner årlig de seks siste årene av perioden².

Boks 9.1 Generelle krav til rammer, avklaringer og vedtak i helhetlige bymiljøavtaler

- KS1:
 - KVU og KS1 for byområdets transport-system er gjennomført. Regjeringens føringer er fulgt opp.
 - Gjennom KVU/KS1 er det synliggjort hva som må til for at persontransportveksten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. KVU/KS1 suppleres dersom dette ikke er tilfelle.
 - Om nødvendig er KS2 for større enkelt-prosjekt gjennomført.
- Mål og innsatsområder:
 - Klimaforlikets mål om at veksten i person-transporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange legges til grunn.
 - Langsiktige mål og mer kortsiktige etappemål er vedtatt.
 - Lokalt vedtatte mål harmonerer med nasjonale mål.
 - Hovedinnsatsområder er avklart mellom partene. Det kan f.eks. være stamnett for kollektivtrafikken, større kollektivinvesteringer og hovednett for syklende og gående.
 - Innføring av restriktive tiltak må være avklart.
- Arealplanlegging:
 - Regional eller interkommunal arealplan etter plan- og bygningsloven er vedtatt eller vedtatt utarbeidet/revidert i tråd med målene i den helhetlige bymiljøavtalen, og med intensjon om en konsentrert arealbruk som bygger opp under knutepunkt og mer kollektivtransport, sykling og gange. Det forutsettes at føringer fra regionale eller interkommunale planer følges opp i den kommunale arealplanleggingen.
- Finansiering:
 - Brukerbetaling som bidrag til finansiering er avklart. Det er gjort nødvendige vedtak på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i tråd med kravene for ordinære bompengepakker.
 - De ulike forvaltningsnivåenes bidrag til finansiering er konkretisert og vedtatt lokalt. Staten gjør sitt vedtak ved behandling i Stortinget.
 - Drift av kollektivtilbudet er avklart. Dersom en økning av tilbudet skal inngå, må dette være avklart.
- Styringssystem:
 - System for styring av gjennomføringen og oppfølging av økonomi er avtalt.
 - Indikatorsystem for måloppfølging er avtalt.

Figur 3.2 Generelle krav til rammer, avklaringer og vedtak i helhetlige bymiljøavtaler. Kilde: NTP 2013-2024.

Kan bymiljøavtalene danne en økonomisk ramme for samarbeidskontraktene?

Alle de sentrale virkemidlene i transportpolitikken inngår i bymiljøavtalene. Spørsmålet er mer om de aktørene som har ansvar for de ulike virkemidlene har tilstrekkelig insentiver for å iverksette en ny politikk. Det vil vise seg i etterkant, Men det er en del signaler som tyder på at disse avtalene kan bli mer helhetlige og forpliktende enn dagens bypakker og tidligere avtaler innenfor belønningsordningen. Det skyldes i første rekke at:

² For mer informasjon om de nye Bymiljøavtalene se Norheim, Bård: Bymiljøavtalene i NTP: et godt virkemiddel for bedre kollektivtrafikk og miljø? UA-notat 52/2013.

1. **Arealplanlegging** er et sentralt element i avtalene, noe som kanskje er den viktigste faktoren for å lykkes med målsettingen Klimaforliket. Det legges opp til å stille krav om at arealplanleggingen skal bygge opp under trafikkgrunnlaget for miljøvennlig transport
2. Det er **langsiktige avtaler** over 10-20 år som skal rulleres hvert fjerde år, slik at det er mulig å resultatfinansiere en større del av virkemiddelpakka. Det betyr også at det kan satses mer langsiktig i forhold til virkemiddelbruk, særlig arealplanlegging men også tunge investeringer.
3. Det legges opp til en utstrakt bruk av **mål og resultatstyring** både som grunnlag for resultatfinansiering innenfor Belønningsordningen og porteføljestyling av tiltakspakkene. Det betyr at staten og byene i større grad kan forhandle om måltall og resultatfinansiering enn konkrete tiltak og prognoser for effekt.
4. Det åpnes for at **bompenger kan brukes til drift** av kollektivtransporten, og selv om dette bare er innenfor Belønningsordningen vil det gjøre det mulig å satse mer offensivt på økt frekvens i kombinasjon med investeringene i bymiljøavtalene.
5. Det legges opp til en **bedre samordning av jernbane og lokal kollektivtransport**, blant annet ved at det åpnes for at fylkeskommunene kan kjøpe jernbanetjenester. Dette er særlig viktig for å få bedre integrering av rutetilbudet og bedre takstsamordning.
6. **Belønningsordningen** som en integrert del av bymiljøavtalene gjør at staten både kan finansiere økte infrastrukturinvesteringer og premiere resultater hvis dette gir endret reisemiddelfordeling.
7. Bymiljøavtalene må inkludere **restriktive tiltak på biltrafikken**, uten at det spesifikt pekes på kjøprising som eneste virkemiddel. Sammenliknet med dagens Belønningsordning er rammene for bymiljøavtalene så store at de fleste byene vil vurdere restriksjoner på biltrafikken for å bli med på ordningen.

Det betyr at disse bymiljøavtalene har alle muligheter for å lykkes, fordi de er mer målstyrt og helhetlige enn dagens bypakker, hvor både arealplanlegging og restriksjoner på biltrafikken vil få en sentral plass. Samtidig er det også en fare for at disse avtalene «blir som før», dvs en avtale som fokuserer mer på tiltak enn resultater og hvor avtalene tar utgangspunkt i tiltak som staten ønsker å få gjennomført. Det er både enklere og mer i tråd med hvordan resten av NTP blir finansiert.

Samarbeidskontraktene kan forsterke bymiljøavtalene

Innenfor de nye Bymiljøavtalene i NTP er det foreslått en resultatavhengig premiering av de byene som klarer å redusere biltrafikken og øke kollektivtrafikken. Hvis det utvikles en tilsvarende ordning innenfor disse bymiljøavtalene hvor Skyss får premiert resultater hvor kollektivtransporten øker vil det kunne gi mer stabile finansieringsordninger lokalt. I følge våre beregninger vil en ny kollektivtrafikanter koste ca. 10 kr i økte tilskudd, mens den vil spare samfunnet for 30 kr i reduserte veginvesteringer. En slik ordning vil bety at planlegging og utvikling av kollektivtilbudet vil bli en mer integrert del av Bymiljøavtalene, samtidig som de

ikke vil få penger hvis passasjertallene ikke øker. Det kan også knyttes til andre resultatmål som reduserte miljøutslipp per passasjer, og bedre fremkommelighet/økt hastighet.

Det er viktig å balansere de økonomiske insentivene til det som er mulig innenfor en langsiktig finansieringsmodell, og å øremerke midler til insentivutbetalinger slik at operatørene er sikre på at de kan hente gevinsten hvis de oppnår resultater om noen år.

Utviklingsmidler

Et alternativ kan være å etablere en pott med utviklingsmidler for Bergen som kan finansiere mer innovative kollektivsatsinger på driftssiden og som kan gi langsiktige og forutsigbare rammer for nye insentiver i kontraktene. Et slikt fond kan ha en fast ramme som dekker utbetalinger til insentiver innenfor kontraktene med dagens aktivitetsnivå, og en variabel ramme som avhenger av hvor godt Skyss klarer å utvikle tilbudet. Det vil i prinsippet innebære at Skyss får en del av midlene fra politikerne som en resultatavhengig finansiering, og som kan dekke eventuelle økende utbetalinger fra vellykkede kollektivsatsinger.

Et slikt fond vil gjøre det lettere å etablere langsiktige samarbeidskontrakter uavhengig av fylkeskommunens årlige budsjetter, og det bør koples opp mot de målene som ligger i strategiplanen i forhold til utvikling av kollektivtilbudet, både når det gjelder miljø, økte markedsandeler, bedre tilbud og effektiviseringer. Et slikt fond kan for eksempel baseres på:

- Miljøgevinster, ut fra utslipp per passasjer
- Fremkommelighet, ut fra hastighet for kollektivtransporten i rush
- Passasjerutvikling, ved 10 kr per ny passasjer
- Effektivisering av rutetilbudet

Ved siden av å gi mer langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for finansiering av disse insentivene vil det kunne involvere politikerne sterkere i rammebetingelser som har betydning for kollektivtransportens suksess.

4 Strategiske valg for anbud og insentiver

Det er ingen fasit på hva som er den ideelle insentivkontrakten og balansen i markedsansvaret for Hordaland. Lokal kollektivtransport betjener et mangfoldig marked, og det kan være at det optimale er å ha ulike løsninger for ulike deler av regionen. Innenfor det geografiske området som Skyss har ansvar for finner vi alt fra tradisjonelle distriktruter til tunge byruter, i tillegg til bybane, tog og båtruter. Det vil derfor være et behov for ulike type insentiver og markedsansvar i kontraktene. Insentivene vil avhenge av hvor store frihetsgrader operatørene får innenfor kontraktene, og hvor mange aktører som kan påvirke måloppnåelsen.

De internasjonale erfaringene med insentivkontrakter har vist at markedsinsentiver i forkant av kontraktsinngåelsen, i anbuds- og konkurranseutsettingsfasen, er svært viktig for å sikre at insentivkontrakter har den ønskede effekter. Mandatet for dette prosjektet har vært å utforme strategier for insentivbaserte kontrakter i Hordaland, vi har likevel valgt å ta med et kort kapittel om anbud og konkurranseutsetting her, samt et kort avsnitt i konklusjonskapittelet.

4.1 Anbud og konkurranseutsetting

Markedsinitiativ i forkant av kontrakten innebærer at operatørene kan komme med forslag til alternative løsninger på kollektivtilbudet. Dette kalles ofte «tilbudskonkurranse» hvor operatørene konkurrerer om å levere det beste tilbudet innenfor en fast ramme framfor å levere laveste pris for et gitt tilbud. Det finnes flere ulike varianter av en slik konkurranse:

1. Designkonkurranse
2. Multikriterie-modell
3. Rutekilometermodell
4. Franchisemodell

Designkonkurranse

Dette er en konkurranseform som benyttes relativt mye i Sverige og hvor operatørene får i oppgave å lage en kollektivstrategi og kvalitetsplan som en del av tilbudet. I tillegg leverer de en pris på dagens rutetilbud og eventuelt andre kriterier i kontrakten. Innenfor denne tilbudsformen får operatørene «poeng» for kollektivstrategien, som igjen gir et visst fratrekk i kontraktssummen. Det betyr at operatører som lager en god kollektivstrategi kan få oppdraget selv om de totalt sett har en høyere pris på ruteproduksjonen.

Fordelen for Skyss med en slik konkurranse er at dette innebærer en relativt lav økonomisk risiko, samtidig som det gir muligheter for at operatørene kommer opp med nye ideer som Skyss kanskje ikke har tenkt på. Innenfor denne konkurransen er ikke Skyss forpliktet til å bruke de nye forslagene, og det kan ta i bruk de elementene som passer fra hvert av tilbudene.

Denne konkurransen er i først rekke passende hvis operatørene skal være med på å utvikle tilbudet videre i kontraktperioden. Størrelsen på bonusen i de svenske kontraktene er relativt høy, på rundt 10 millioner kroner eller xx prosent av kontrakten. Et spørsmål som må stilles er om denne kompetansen er hos operatørene eller om den er kjøpt eksternt som en konsulenttjeneste i forkant av anbudet. Det er derfor viktig å se denne type konkurranse opp mot det arbeidet som skal gjøres når kontraktperioden starter opp.

Multikriterie-modell (Nederlandsmodellen)

Den andre og kanskje mest vanlige konkurransen for å evaluere alternative ruteopplegg i anbuds-konkurransen er bruk av multikriterie-modeller. Dette er evalueringskriterier hvor ulike egenskaper ved tilbudet tillegges en spesiell vekt, og hvor de som har det beste tilbudet (høyest poengscore) får tilbudet. Denne anbudskonkurransen blir enten benyttet ved en gitt totalsum, slik at prisen ikke har betydning, eller ved en vekting av pris og kvalitet. Den har vært mest benyttet i Nederland, og det er benyttet ulike vekter for hvert enkelt anbud. Et hovedproblem med denne metoden er at den kan være vanskelig å evaluere, fordi en del kriterier ikke er like lett å kvantifisere. Det har også vært en tendens til overspesifikasjon av kravene slik at det gis lite frihetsgrader til operatørene.

Vi har i denne rapporten skissert et alternativ med tiltaksorienterte insentiver basert på trafikantenes opplevelse av tilbudet (se dokumentasjonsrapporten kapittel 4). Dette er et alternativ som også kan benyttes for å evaluere tilbud i en konkurransesituasjon. Hovedpoenget med denne metoden er å se på hvilke tilbud som gir best mulig tilbud for trafikantene per tilskudds-krone. Ved å benytte få og kvantifiserbare faktorer er det mulig for Skyss å evaluere og prioritere mellom de ulike tilbudene, og det er mulig å «omsette» disse forslagene i kroner.

Rutekilometermodell

Et enklere alternativ ville være å utelukkende evaluere tilbudene ut fra utkjørte rutekilometer. Dette er i prinsippet en undergruppe av multikriterie-modellen, med fokus på transportvolum og dermed frekvens. Limburg var et av de første områdene som tok i bruk denne modellen. Her var det opp til operatørene å velge vognstørrelse og de kunne kjøre helt nye linjestrekninger. Dette kan en kraftig økning i rutetilbud for den operatøren som vant. I disse dager er man inne i reforhandling av disse kontraktene.

I Hordaland kunne et alternativ være å se på rutekilometer innenfor dagens linjenett, for å sikre at flatedekningen opprettholdes og at tilbudet til spredtbygde strøk ikke kuttes ut. Da vil 10 prosent økt ruteproduksjon i snitt gi 10 prosent økt frekvens

Franchisemodell (Grenlandsmodellen)

Franchisemodellen er en fellesbetegnelse på modeller hvor operatørene kjører kommersielt innenfor definerte rammer fra Skyss, og hvor insentivene og rammebetingelsene for kontrakten bestemmer hvor mye operatørene er villige til å betale for å kjøre på en slik kontrakt. Grenlandskontrakten var en slik kontrakt, hvor insentivene i kontrakten var fastsatt

slik at et bedriftsøkonomisk optimalt tilbud ville samsvare med et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud.

Et alternativ vil være å la operatørene kjøre på nettokontrakt og hvor operatørene får klart definerte frihetsgrader. Eksempel på slike rammer kan være at takstene og linjenettet ligger fast, mens frekvens og vogntype kan variere. I tillegg kan det legges inn et insentiv med bonus og malus i forhold til levert kvalitet.

Operatørene vil i denne kontrakten gi bud på forventet inntekt, eller tilskuddsbehov, avhengig av hvilket potensial de ser på å videreutvikle tilbudet på de områdene hvor de får markedsansvar. De som har store forventninger til egen kompetanse og muligheter for å utvikle tilbudet vil kunne gi det høyeste budet. En slik modell vil dermed være enklere å håndtere i forhold til å sammenlikne bud.

Vi har forsøkt å antyde hvor de ulike modellene er mest hensiktsmessige å benytte. Det har sammenheng med hva slags kontrakt operatørene skal benytte i kontraktsperioden, men også hvor enkelt det er å evaluere de ulike tilbudene. Denne inndelingen er tentativ med glidende overgang mellom ruteområdene. For bybanen er det vanskelig å antyde en bestemt modell fordi det vil avhenge av hvilke frihetsgrader det er mulig å legge inn i kontrakten. Her vil det primært være aktuelt med en multikriterie-modell som legger vekt på de kvalitetsfaktorene som operatøren kan påvirke. På sikt, med et mer utvidet linjenett, kan det også være aktuelt med en designkonkurranse.

Tabell 4.1 Tentativ inndeling i hvilke typer konkurranse som er mest hensiktsmessig for ulike deler av kollektivtransporten i Hordaland.

	Buss i by	Buss i distriktet	Båt	Bybanen
Designkonkurranse				(X)
Multikriterie-modell		X		X
Rutekilometermodell			X	
Franchisemodell	(X)	X		

4.2 Insentiver undervegs i kontraktsperioden

Hovedformålet med dette prosjektet er å vurdere alternative insentivkontrakter i Hordaland, dvs. kontrakter med økt markedsansvar til operatørene og hvor de premieres etter resultatoppnåelse. Vi har i denne sammenheng sett på ulike tre kontrakter med undervarianter, når det gjelder utvikling av insentivkontrakter i Hordaland:

Kvalitetsavhengige insentiver

- **1A: Kvalitetsbaserte insentiver.** Dette er insentiver basert på sammenhengen mellom opplevd kvalitet og bruken av kollektivtransport. Målet er å finne det nivået på insentivene

som samsvarer med forventet inntektseffekt for Skyss. Målemetoden er basert på de løpende kvalitetsmålingene til Skyss (MIS)

- **1B: Tiltaksorienterte insentiver.** Denne metoden kan benyttes hvis Skyss ønsker å godkjenne forslag om endringer i tilbudet, basert på forhåndsdefinerte kriterier. Den tar utgangspunkt i hvor mye kvaliteten på kollektivtilbudet bedres, målt ved endring i generaliserte reisekostnader (GK)(beregnet kvalitet). Målet er lavest mulig reisekostnad for trafikantene, innenfor de økonomiske rammene Skyss har.

Resultatavhengige insentiver

- **2A: Passasjeravhengige insentiver.** Dette er en variant av de resultatavhengige insentivene som er nevnt over, men de er utelukkende fokusert på passasjertall. Fordelen er at den er mer direkte koblet mot passasjerenes vurderinger og respons. Samtidig vil passasjerutviklingen avhenge av en rekke andre forhold, noe som betyr at den økonomiske risikoen for operatørene er større.
- **2B: Resultatavhengige insentiver.** Dette er insentiver som søker å forene bedriftsøkonomisk optimalisering med de samfunnsøkonomiske målene for kollektivtransporten. De resultatavhengige insentivene vil avhenge av kostnadsnivået for de ulike driftsartene/kontraktstypene og kvalitetskrav for vognmateriellet. Insentivene baseres på antall passasjerer og rutekm i og utenfor rush.

Effektiviseringsavtaler

- Dette er effektiviseringsavtaler hvor operatørene kan komme med forslag til nye transport-løsninger som kan gi et like godt tilbud til reduserte kostnader. Insentivet kan være at operatørene får halvparten av innsparingen som foreslås ut kontraktsperioden.
- **3A: Ruteeffektivisering.** For effektivisering av rutetilbudet vil dette være ulike typer knutepunktsutvikling, mating til tog og regionbusser, bedre samordning og takting av parallelle ruter osv. Dette er et område hvor Skyss har jobbet mye med bedre samordning, ikke minst mellom buss og bybane men også for buss og båt. Samtidig antyder operatørene at det er et ytterligere effektiviseringspotensial, ikke minst i distriktene men også i Bergensområdet hvor det er overlappende rutepakker. For bybanen vil det på kort sikt ikke være aktuelt med alternative ruteopplegg, men hvis linjenettet utvides kan det være aktuelt med slike kontrakter også for bybanen.
- **3B: Effektivisering av vognpark og materiell.** For effektivisering av vognmateriell er det antydnet at mindre strenge krav til busstype per avgang og linje kan redusere transportkostnadene. Tilsvarende er det antydnet at mer fleksibilitet på reservekapasitet på båtrutene og type båt også kan redusere kostnadene.
- **3C: Utnytte ledig kapasitet.** Det vil i alle deler av kollektivmarkedet være perioder og strekninger med ledig kapasitet. Dette problemet kan blant annet reduseres med ulike former for prising av «grønne» avganger med ledig kapasitet og ulike typer informasjonstiltak, eller utnytte vognparken til andre formål i disse periodene.

Valg av kontrakt vil være avhengig av hvor store frihetsgrader det er mulig og ønskelig å gi til operatørene. Vi har forsøkt å antyde hvilke typer insentiver og økt markedsansvar som kan være mest hensiktsmessig i ulike deler av Hordaland.

Tabell 4.2 Tentativ inndeling i hvilke typer markedsansvar som er mest hensiktsmessig i ulike deler av Hordaland.

	Buss i by	Buss i distriktet	Båt	Bybanen
Kvalitetsbaserte insentiver				
Kundetilfredshet	X	X	X	X
Tiltaksbaserte insentiver	X	X		
Resultatavhengige insentiver				
Passasjerinsentiver	X			
Resultatkontrakter	(X)	X		
Effektiviseringsavtaler				
Ruteeffektivisering	X	X	X	(X)
Vognpark og materiell	X	X	X	
Utnytte ledig kapasitet		X	X	

5 Alternative insentiver for Hordaland

I forslagene under ser vi på alternativer hvor operatørene kan komme med endringer i noen av elementene ved dette ruteopplegget. Skyss bør øke frihetsgradene på de områdene hvor det er størst muligheter for forbedring, og hvor operatørene inviteres til å komme med forslag til nye løsninger. Vi vil her skissere noen konkrete forslag til slike markedsorienterte kontrakter med ulike frihetsgrader og insentiver i kontraktene. Analysene som ligger til grunn for forslagene er drøftet i dokumentasjonsrapporten.

5.1 Kvalitetsbaserte insentiver

Mer tilfredse kunder reiser mer kollektivt

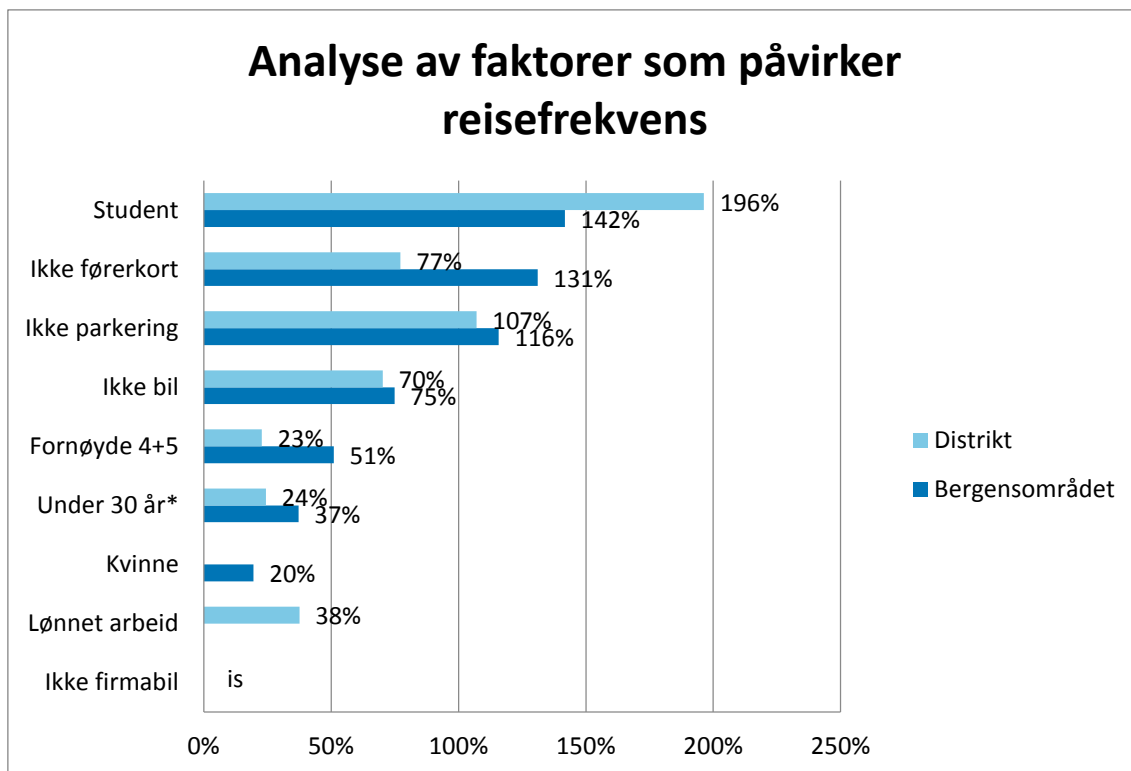
Vi har i dette prosjektet foretatt en analyse av hvor stor betydning økt tilfredshet har for bruken av kollektivtransport. Skyss datamateriale gir et godt grunnlag for å belyse dette spørsmålet, da det er gjennomført undersøkelser med et relativt bredt utvalg og det er stilt like spørsmål over en fireårsperiode. Det er også stilt spørsmål om trafikantens rammebetingelser for bilbruk, i tillegg til kjennetegn ved trafikantene, noe som gir et godt grunnlag for å kontrollere for mange faktorer som kan påvirke reisefrekvensen.

I våre analyser har vi delt inn faktorene i tre grupper:

1. Tilgang til bil (ikke bil, firmabil, førerkort og parkeringsdekning)
2. Kjennetegn ved personen (alder, kjønn, trygdet)
3. Tilfredshet med kollektivtilbudet

Samlet sett viser analysen at det er variablene som omhandler respondentenes tilgang til bil som er de mest utslagsgivende i denne analysen, og da særlig i Bergensområdet. Respondenter som bor i Bergensområdet, og som ikke har førerkort, ikke har tilgang til bil og som ikke tilgang til gratis parkering ved arbeidsplassen, reiser henholdsvis 131, 116 og 75 prosent mer kollektivt, sammenlignet med respondenter som har tilgang. Sammenhengene er de samme i distriktet, men med noe svakere utslag. Dette viser at muligheten til å bruke bil er en veldig viktig rammebetingelse for kollektivtransporten. Den sterkeste enkeltsammenhengen i analysen er mellom det å være student og det å reise kollektivt, som betyr at andel studenter i befolkningen er en viktig rammebetingelse for kollektivtransporten.

Analysen av sammenhengen mellom hvor ofte folk i Hordaland reiser og rammebetingelsene deres forklarer mye av potensialet for Skyss. Store endringer i befolkningens rammebetingelser vil ha konsekvenser for Skyss sine inntekter.



Figur 5.1 Sammenhengen mellom hvor ofte respondentene reiser kollektivt og ulike rammebetingelser for trafikantene. Distrikt: Justert $R^2 = 0,227$ og $N = 2489$. Bergensområdet: Justert $R^2 = 0,246$ og $N = 4407$.

Gjennom å ta omsyn til mange viktige rammebetingelser for bruk av kollektivtransport kan vi finne den isolerte effekten av økt tilfredshet med tilbudet på reisefrekvens. Respondenter som har oppgitt at de er ganske eller meget tilfreds med kollektivtilbudet reiser 51 prosent mer kollektivt i Bergensområdet, sammenlignet med de som har en nøytral eller negativ oppfatning av tilbudet. I distriktet reiser de fornøyde respondentene 23 prosent mer enn de nøytrale og de misfornøyde. Dersom tilfredsheten med tilbudet stiger med 10 prosent, vil dette resultere i om lag 2 prosent flere reisende i distriktet, og om lag 5 prosent i Bergensområdet.

I perioden 2010-2013, hvor Skyss har gjennomført MIS-undersøkelser, har tilfredsheten med tilbudet vært svært stabil. Andelen i befolkningen som er ganske eller meget tilfreds med tilbudet (4+5) har ligget mellom 30 og 33 prosent. Andelen av de reisende som er ganske eller meget tilfredse er i dag på om lag 98 prosent.

Det er økt tilfredshet med antall avganger, muligheten til å reise direkte, trygghet og lettvinthet forbundet med bruken, som gir størst effekt på etterspørselen etter kollektivreiser (se dokumentasjonsrapport). Dette er faktorer som operatørene i mindre grad har kontroll over. Samtidig er dette faktorer som operatørene, i samarbeid med andre, kan bidra til å endre. Vi vil derfor komme tilbake til forslag på hvordan vi kan utvikle insentiver som også omhandler de tunge kvalitetsfaktorene i dagens kontrakter.

Vi har også gjennomført analyse av ulike trafikantgrupper sine holdninger til kollektivtransporten. Analysene er gjennomført på gruppene busspassasjerer i Bergen, busspassasjerer i distriktet og bybanepassasjerer. De tre analysene gav lignende resultater,

og viste at punktlighet var det viktigste for trafikantene. Analysen av bybanepassasjerene gav de sterkeste utslagene (for flere detaljer om disse analysene, se dokumentasjonsrapporten).

Hvordan benytte kundetilfredshetsmålingene i kontraktene?

Analysene viser at det er en klar sammenheng mellom hvordan trafikantene opplever kvaliteten på kollektivtilbudet og hvor ofte de reiser kollektivt. Mer fornøyde kunder reiser oftere kollektivt. I forhold til insentivkontrakter er det viktig å beregne hvor mye økt tilfredshet slår ut i forma av flere passasjerer og økte inntekter. Våre analyser viser at dersom andelen av befolkningen som oppgir at de er tilfreds med tilbudet øker med 10 prosent vil antall kollektivreiser øke med 5 prosent i Bergensområdet og 2,3 prosent i distriktene. Dette vil kunne benyttes til å utbetale bonus til operatørene.

Tilfredsheten vil avhenge av flere faktorer som operatørene ikke har kontroll over eller har ansvar for. Dette gjelder alle de tyngste kvalitetsfaktorene som antall avganger, muligheten til å reise direkte, trygghet og lettvinhet forbundet med bruken. Utbetaling av bonus basert på kundetilfredshet må korrigere for disse faktorene. Det er mulig å beregne endring i forventet tilfredshet basert på disse analysene og de faktorene som faktisk er endret i perioden.

Hvis det gis liten frihet til operatørene til å endre tilbudet vil de i mindre grad kunne påvirke total opplevd kvalitet. I disse tilfellene bør kundetilfredshetsmålinger på operasjonelt nivå kunne benyttes som et "sikkerhetsnett" for å korrigere kursen hvis tilbudet svekkes. Dette kan gjøres på flere måter, enten ved å kreve at det settes i verk tiltak hvis tilbudet faller under et visst nivå, eller ved at dette åpner for dialog mellom Skyss og operatøren om hvilke tiltak som bør settes i verk.

Vi vil konkret foreslå at kundetilfredshetsmålingene kan benyttes på to områder:

1. Total tilfredshet med kvaliteten på tilbudet:

- Operatørene har forslagsrett når det gjelder endringer i tilbudet underveis i kontrakten
- Operatørene høster den økonomiske gevinsten av disse endringene hvis tilfredsheten øker

2. Tilfredshet med den siste reisen:

- Operatørene må sette i verk tiltak for å forbedre tilbudet hvis et av reiseelementene faller under 10 prosent som et snitt for året
- Hvis total tilfredshet med den siste reisen faller under 10 prosent som et snitt for året må Skyss og operatøren diskutere tiltak for å øke tilfredsheten
- Hvis total tilfredshet faller med 10 prosent 2 år på rad kan kontrakten termineres. Årsakene til denne reduksjonen må evalueres og hvem som har ansvaret for nedgangen

For å kunne benytte MIS-målingene er det imidlertid viktig å justere spørreskjemaene noe:

- I undersøkelsen som gjennomføres i befolkningen må det legges inn spørsmål om hvilke kollektive transportmidler de har benyttet siste uke. Poenget er at vi skal kunne beregne reisefrekvens til de ulike transportformene og operatørene.
- I undersøkelsen som gjennomføres om bord på transportmidlene må det legges inn spørsmål om hvor ofte de reiser kollektivt. Dette er primært for å få en kobling mellom de to undersøkelsene når det gjelder reisefrekvens.

5.2 Tiltaksorienterte insentiver

De tiltaksorienterte insentivene er mest hensiktsmessig for kontrakter hvor Skyss legger de fleste føringene på hvordan tilbudet skal utvikles, dvs. en bruttokontrakt med muligheter for operatørene til å foreslå endringer i tilbudet. Dette er viktig i en situasjon hvor en kontrakt skal fungere inntil 10 år, og hvor det kan skje store endringer i markedet i løpet av denne perioden.

Mange aktører påvirker kollektivtransportens måloppnåelse

En viktig begrunnelse for etableringen av Skyss var å få et mer effektivt og samordnet kollektivtilbud for hele regionen. Samtidig er det mange aktører som kan påvirke potensialet for å effektivisere og samordne tilbudet. Utviklingen av insentivbaserte kontrakter, med økt markedsansvar til operatørene, må ikke gå på bekostning av et mer samordnet kollektivtilbud.

Men det er operatørene, som har den daglige kontakt med kundene og som dermed ofte ser "hvor skoen trykker", som kan komme med forslag til forbedringer. Målsettingen med insentivbaserte kontrakter er å gjøre det lønnsomt for operatørene å komme med slike forslag, og stimulere til å gjennomføre tiltakene som gir best effekt. Det kan både være tiltak operatørene selv kan gjennomføre, fremkommelighetstiltak eller tiltak som gir samordningsgevinster med andre operatører i området.

Eksempel: Etterspørseffekter i rush:

Gjennomsnittsreisen i Oslo

- Koster 15 kroner
- 23 minutter om bord
- 11 minutter gangtid
- 8 minutter skjult ventetid
- 5 minutter forsinkelse

Generalisert reisekostnad for reisen:

$$GK_g = 15 + 23 * 0,8 + 11 * 0,8 * 2 + 8 * 0,8 * 1,8 + 5 * 0,8 * 4 = 78,5 \text{ kr}$$

Hvis forsinkelsene fjernes ved gjennomføring av fremkommelighetstiltak og reisetiden samtidig reduseres med 5 minutter vil GK endres.

$$GK_n = 15 + 18 * 0,8 + 11 * 0,8 * 2 + 8 * 0,8 * 1,8 = 58,5 \text{ kr.}$$

$$\Delta GK = 20 \text{ kr.}$$

Denne endringen vil gi en endring i passasjertallet. Ved en GKelastitet på 0,75 i rushet vil forventet passasjerendring være 15 prosent.

Operatørene kommer med forslag som Skyss evaluerer og eventuelt godkjenner

Eksempel: Bedre fremkommelighet:

- **Redusert reisetid**
 - Reisetiden reduseres med 5 minutter
 - Verdsetting av reisetid = 0,8 kr/min
 - Nyttan per passasjer = 4 kr
- **Reduksjon i forsinkelser**
 - Gjennomsnittsforsinkelse i rush er 5 minutter
 - Det gjennomføres tiltak som fjerner disse forsinkelsene
 - Trafikantnyttan av forsinkelser er 4 ganger nyttan av reisetidsreduksjon
 - Nyttan per passasjer = 5 min * 0,8 kr/min * 4 = 16
 - Hvis dette tiltaket gjør at man i tillegg får bedre koordinering i byttepunkter, vil byttetiden for de ca. 30 prosent av trafikantene som bytter underveis reduseres og dermed vil trafikantnyttan øke ytterligere

Vi vil foreslå en insentivbasert ordning hvor operatørene har forslagsrett når det gjelder nye tiltak, både når det gjelder eget rutetilbud og andre forslag som forbedrer det kollektive transportsystemet. Det betyr at det åpnes for at operatørene både kan foreslå nye avganger, endringer i linjenettet, og tiltak som for eksempel gir økt framkommelighet for kollektivtransporten.

Tiltaksorienterte insentiver vil ta utgangspunkt i en metode for å beregne hvor mye kvaliteten på tilbudet endres ut fra trafikantenes verdsetting av disse endringene. Ved å beregne trafikantenes nytte av forbedringene opp mot kostnadene kan Skyss anslå om dette er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Det er også mulig å beregne forventede etterspørselseffekt av disse forbedringene og dermed om det også er et bedriftsøkonomisk lønnsomt tiltak.

Hvis tiltaket forventes å være bedriftsøkonomisk lønnsomt bør operatørene få hele eller deler av gevinsten. Hvis tiltaket er samfunnsøkonomisk

lønnsomt bør det settes av en ramme for økt kollektivsatsing, hvor en prioriterer etter hvilke tiltak som gir størst samfunnsøkonomisk gevinst.

Ved bruk av en slik metode er det viktig å være helt åpen på hvilke kriterier som legges til grunn for prioriteringen, dvs. hvilke verdsettinger som benyttes for de ulike elementene ved kollektivreisen og hvilken etterspørselastisitet som benyttes for å beregne etterspørselseffekten.

I kapittel 1 i dokumentasjonsrapporten er det gjort rede for fremgangsmåten for disse beregningene. Når det gjelder faktisk etterspørselseffekt vil dette beregnes i etterkant, jf. passasjeravhengige insentiver.

5.3 Resultatavhengige insentiver

Hovedmålsettingen med å innføre passasjeravhengige insentiver i kollektivtrafikken vil være å stimulere operatørene til å utvikle tilbudet i «ønsket» retning. Ønsket retning har i denne sammenhengen blitt tolket som et tilbud som gir størst mulig samfunnsøkonomisk avkastning. Målsettingen er å finne «balanserte» resultatavhengige insentiver som gjør at en bedriftsøkonomisk aktør ønsker å utvikle tilbudet i samsvar med det Skyss og politikerne i Hordaland ser som en utvikling i ønsket retning.

Våre analyser viser at det ikke er tilstrekkelig å gi operatørene inntektsansvaret og innføre nettokontrakter. Det skyldes at en bedriftsøkonomisk aktør ikke vil ta tilstrekkelig hensyn til ulike samfunnsøkonomiske faktorer, som for eksempel miljøgevinsten av redusert biltrafikk, og nytten for de eksisterende trafikantene av økt frekvens og bedre tilbud. Det betyr at økt frekvens bare er bedriftsøkonomisk lønnsomt hvis inntekten fra de nye passasjerene er større enn kostnadene ved flere avganger. Økt frekvens i rushet er særlig kostbart fordi det vil kreve investeringer i vognmateriell, samtidig som det er i disse periodene hvor gevinsten i form av redusert biltrafikk er størst.

Dette innebærer at en bedriftsøkonomisk aktør i Hordaland, med full frihet til å tilpasse kollektivtilbudet, ikke ville ta valg med størst mulig samfunnsøkonomisk avkastning:

- Med dagens takster ville de redusert antall avganger i den mest kostnadskrevende rushperioden
- Med frihet til å variere taksten ville de økt takstene i rushet og redusert de utenfor rush for å oppnå kostnadsbaserte takster

Begge deler ville utviklet kollektivtilbudet i en ikke ønsket retning, og understreker behovet for å få balanserte insentiver utover det som ligger i billettinntektene.

Optimale insentiver

Tabell 5.1 Samfunnsøkonomisk optimalt tilbud med dagens tilskudd (UA rapport 15/2009).

Optimering	Endring
Takster	40 %
Frekvens	53 %
Vognstørrelse	-36 %
Passasjerer	16 %
Økonomi	
Tilskudd	0
Samfunnsøkonomi (mill kr/år)	
Trafikantnytte	425
Redusert biltrafikk	52
Samfunnsøkonomisk gevinst	478

Vi har foretatt en analyse av busstilbudet i Oslo som viste at et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud innenfor dagens tilskuddsramme er mulig. En utvikling av dette tilbudet ville innebære ca. 40 prosent økte takster, som igjen gir mulighet til å finansiere ca. 50 prosent økt frekvens og slik oppnå 16 prosent flere passasjerer. Dette ville gitt en samfunnsøkonomisk gevinst på nesten 500 millioner kroner årlig, hovedsakelig ved et bedre tilbud til trafikantene men også redusert biltrafikk (UA-rapport 15/2009).

Spørsmålet er hvilke insentiver som kan stimulere operatørene til å utvikle tilbudet i denne retningen innenfor en nettokontrakt med ytterligere passasjer- eller produksjonsinsentiver? Disse analysene forutsetter at operatørene får full frihet til å foreta en bedriftsøkonomisk optimalisering av tilbudet med de insentivene vi legger inn i kontraktene.

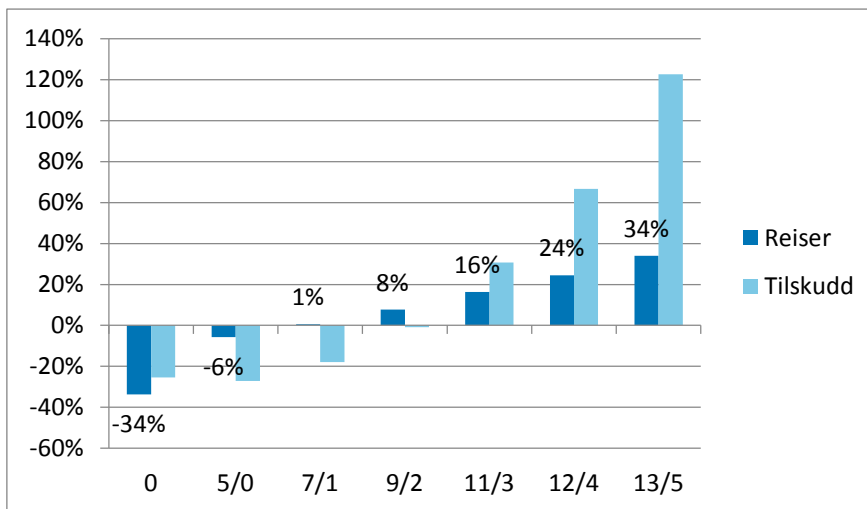
Vi har først sett på en situasjon med nettokontrakter og med dagens takster. Disse analysene viser at nettokontrakter ikke er tilstrekkelig insentiv for å øke ruteproduksjonen i mer optimal retning, snarere tvert i mot. Hvis operatørene hadde tilpasset seg fritt til en nettokontrakt ville de ønsket å redusere tilbudet slik at antall reiser gikk ned med ca. 30 prosent (figur 5.2). Det vil

kunne være noe økning utenfor rushet, men det viser uansett at nettokontrakter alene vil gi begrenset effekt. Og i den grad det åpnes for nettokontrakter må det kombineres med klare rammer for hvordan de endrer tilbudet.

Et alternativ kan være at total ruteproduksjon er gitt/avtalt i kontrakten, mens operatørene får større frihet til å bestemme hvor de skal kjøre. Det samme gjelder rammer for hvor stor flatedekningen skal være og/eller integrasjon med det øvrige kollektivtilbudet i regionen. I alle tilfeller må en nettokontrakt begrense operatørenes mulighet til å redusere det totale tilbudet.

Et annet alternativ vil være å legge et ekstra insentiv på toppen av billettinntektene, slik det ble gjort i Grenland. Vi har i disse analysene sett på en situasjon hvor det er et fast passasjeravhengig tilskudd på 4 kr per passasjer, og hvor dagens takstnivå ligger fast. Det samsvarer med hvor mye takstene i snitt burde øke innenfor en samfunnsøkonomisk optimalisering av tilbudet uten økte tilskudd. Med et fast passasjeravhengig tilskudd på 4 kr er det behov for et ytterligere produksjonsavhengig insentiv per rutekilometer i og utenfor rush.

Våre analyser antyder at det vil være mulig å styre utviklingen av kollektivtilbudet i riktig retning med et insentiv på 9 kr i rush og 2 kr utenfor (figur 5.2). Vi ser at vi når et optimalt tilbud med et tilskudd per passasjer på 4 kr, 11 kr per rutekm i rush og 3 kr per rutekilometer utenfor rush. Disse nivåene vil gi mindre busser som kjører oftere, med en gjennomsnittlig frekvensøkning på i overkant av 50 prosent og 20 prosent mindre buss-størrelse.



Figur 5.2 Relativ endring i passasjerer og tilskudd avhengig av insentivene i kontraktene.

Disse insentivene er beregnet å gi ca. 16 prosent flere passasjerer og øke tilskuddsbehovet med ca. 200 millioner kr. Tilskuddsbehovet er beregnet å være omtrent uendret ved 9 kr per rutekilometer i rush og 2 kr utenfor rush. Det kan være behov for å finjustere disse insentivene noe for å sikre at tilskuddene ikke øker utover de rammene Skyss har til rådighet. Disse beregningene viser uansett at insentiver innenfor intervallet 9-11 kr i rush og 2-3 kr utenfor rush, kombinert med 4 kr per ny passasjer, vil kunne gi betydelig samfunnsøkonomiske gevinster.

Hvordan kan disse insentivene benyttes i dagens kontrakter?

Hovedgevinsten ved å benytte disse insentivene er at de produksjonsavhengige insentivene ikke er tilstrekkelige til at det lønner seg å kjøre tomme busser. Det betyr at operatørene må gjøre egne markedsmessige vurderinger av om det er tilstrekkelig mange passasjerer til å kunne forsvare en produksjonsøkning. Det betyr at de operatørene som er mest markedsorientert vil ha mest å hente fra en slik tilskuddskontrakt. Samtidig vil operatører som klarer å kostnadseffektivisere tilbudet kunne tilby flere avganger.

Tabell 5.2 Beregnet kostnad og inntekt pr turekilometer ved de foreslåtte insentivene (eksempel Oslo).

	kr/km	
Kostnader per rutekm	35,4	En overgang til resultatavhengige tilskudd vil innebære at en større del av inntektene blir passasjeravhengige. Hvor stor denne delen skal/bør være vil avhenge av hvilken type område kontrakten gjelder for. Dette eksempelet fra Oslo er trolig relevant for Bergensområdet, mens det vil være andre insentiver i distrikts-Hordaland.
Snitt tilskudd per rutekm	5,5	
Netto kostnad per rutekm	29,9	
Belegg før det er lønnsomt	16,6	

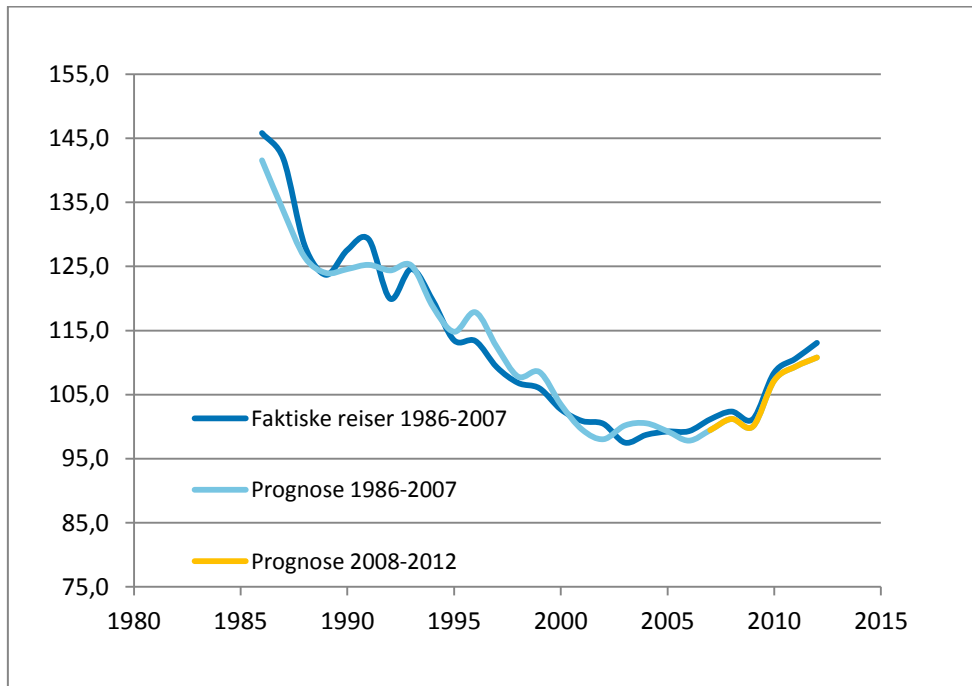
I følge anslag vi har laget vil de resultatavhengige tilskuddene innebære at det må være et snittbelegg på ca. 16 passasjerer per avgang før det er lønnsomt å sette inn flere busser. Hvis det er mulig å effektivisere kostnadene med 10 prosent vil kravet til lønnsomt belegg reduseres til under 15 passasjerer. I Bergen i 2012 var gjennomsnittsbelegget på bussene om lag 11 passasjerer. Det har vært en negativ utvikling fra ca. 16 passasjerer fra 2008 (se dokumentasjonsrapporten kapittel 3).

5.4 Passasjeravhengige insentiver

Den mest direkte metoden for å få økt kundefokus i kollektivtransporten er å gi ulike former for passasjeravhengige insentiver til operatørene, enten ved at de beholder (deler av) billettinntektene eller ved ekstra tilskudd per ny passasjer. Vi har sett nærmere på mulighetene for å gi passasjeravhengige tilskudd innenfor kontraktene. Spørsmålene vi svarer på er hvor stort dette tilskuddet bør være for at det skal gi ønsket effekt, og i hvilken grad det er mulig å korrigere for andre faktorer som også påvirker passasjerutviklingen.

Som vi ser er det relativt god føyning mellom prognoser og faktiske reiser i perioden 1986–2007, med en gjennomsnittlig differanse på ca. to prosent pr. år. Dersom man i et tenkt tilfelle skulle hatt passasjeravhengige insentiver i Bergen i denne perioden, uten å korrigere for eksterne faktorer, ser vi av figur 5.3 at operatørene ville fått en del uberettiget malus på grunn av nedgang i antall kollektivreiser, spesielt i begynnelsen av perioden. Prognosene, som tar hensyn til endringer i eksterne faktorer, fanger opp denne nedgangen. Vi ser dermed at en passasjeravhengig insentivordning som tar utgangspunkt i differansen mellom prognoser og faktiske reiser vil treffe langt bedre enn en ordning som kun fokuserer på faktiske endringer i antall reiser fra år til år.

For årene 2008–2012 har vi som nevnt kun tall på endringer i bensinpris, bilhold pr. innbygger i Hordaland og inntekt pr. husholdning i Bergen. Av prognosene i figur 5.3 ser vi at endringer i disse faktorene tilsier isolert sett en økning i bruk av kollektivtransport på 11,4 prosent i den aktuelle perioden, fra ca. 99,5 kollektivreiser pr. person i 2007, til ca. 110,8 kollektivreiser pr. person i 2012.



Figur 5.3 Prognose og faktisk antall reiser pr. person i Bergen 1986-2012. Prognoser basert på resultater fra etterspørselsmodellen i tabell 5.1. For årene 2008–2012 vises kun prognoser basert på endringer i bensinpris, bilhold og privat konsum, samt trend.

Ved passasjeravhengige insentiver er det svært sentralt å skille mellom endringer i antall kollektivreiser som kan tilskrives operatørens egeninnsats (grunnlag for bonus/malus), og endringer i kollektivbruk som skyldes eksterne forhold som operatørene ikke har kontroll over, som for eksempel endringer i takster, rutetilbud, bensinpriser, bilhold og inntekt/forbruk. Gjennomgangen over har ved bruk av data fra Bergen og andre store norske byer vist hvordan etterspørselsmodeller og tilhørende elastisiteter og prognoser kan brukes i denne sammenheng, det vi si brukes til å skille mellom «operatørinterne» og «operatøreksterne» kilder til endringer i etterspørselen etter kollektivreiser.

I den grad Skyss på sikt vurderer å innføre passasjeravhengige insentiver er det flere forhold som må vurderes. For det første bør man estimere nye etterspørselsmodeller og beregne tilhørende prognoser og elastisiteter med oppdaterte data, da analysene over baserte seg på data fra og med 1986 til og med 2007, samt ufullstendige data for årene 2008–2012. For det andre bør man vurdere om modellen i gjennomgangen over fanger opp tilstrekkelig mange eksterne faktorer. Ved passasjeravhengige insentiver må man også vurdere å korrigere for andre faktorer som er utenfor operatørens kontroll, men som kan påvirke etterspørselen etter kollektivreiser. Eksempler på relevante faktorer kan være effekten av å åpne Bybanen og senere utvidelser av denne, endringer i bompenggeavgifter og parkeringsrestriksjoner, nye

kollektivfelt, innføring av sanntidsinformasjon, endringer i billetteringssystemer, mv. Det kan være utfordrende å implementere slike faktorer i etterspørselsmodeller og tilhørende prognoser. Dersom dette er tilfellet bør Skyss og operatører ved eventuelle passasjeavhengige insentiver komme til enighet om hvordan effekten av denne type sentrale tiltak skal håndteres, for eksempel gjennom særskilte forhandlinger eller eksterne analyser.

Og til slutt må Skyss vurdere i hvilken grad passasjeravhengige insentiver egner seg som virkemiddel i Bergen (lite aktuelt i distrikt), herunder hvor godt det egner seg i forhold til andre typer insentivordninger. En av flere sentrale vurderinger i denne forbindelse er i hvilken grad passasjeravhengige insentiver egner seg med dagens organisering av kollektivtransporten i Hordaland, og ved eventuelle framtidige endringer i denne. I dag har for eksempel Skyss ansvaret for organisering og markedsføring av kollektivtransporten, herunder ruteplanlegging, endringer i takst- og billetteringssystemer, mv. Operatørene har med andre ord i dag relativt få frihetsgrader til å påvirke passasjerutviklingen, og dette kan tilsa at passasjeravhengige insentiver er en lite aktuell bonusordning innenfor dagens organisering av kollektivtransporten i Hordaland.

5.5 Effektiviseringsavtaler

Effektiviseringsavtaler var et virkemiddel som ble benyttet i norske tilskuddskontrakter fra 1994 og frem til årtusenskiftet (Norheim 2005). Formålet med disse kontraktene var å stimulere operatørene til å effektivisere tilbudet med en fast prosentsats, med en trussel om konkurranseutsetting hvis de ikke klarte å oppnå disse målene. Innenfor disse kontraktene hadde operatørene stort markedsansvar, og de kjørte stort sett på nettokontrakter. En evaluering av disse effektiviseringsavtalene viste at de førte til forsert kostnadseffektivisering i bussnæringen. Totalt ga trusselen om anbud og effektiviseringsavtalene en kostnadsbesparelse på 3,7 prosent over en femårsperiode (Johansen 1999). Det skyldes trolig at effektiviseringsavtalene trolig ga grunnlag for flere muligheter for å effektivisere tilbudet, blant annet gjennom økt ruteeffektivisering og mer fleksibel tilpasning av vognparken.

I Hordaland er det antydnet fra operatørene at det er et potensiale for mer effektiv drift, både på båtsiden og for busstilbudet. For båt kan det både være spørsmål om båter som kan kjøre raskere kan redusere behovet for antall båter, om ny motorteknologi kan redusere miljøutslippene og om mer fleksibel bruk av reservebåter på tvers av anbudskontrakter kan redusere kostnadene. For busstilbudet kan det både være et effektiviseringspotensial i knutepunktsutvikling/mating til hovedlinjenett, fremkommelighetstiltak, effektivisere vognparken og bedre informasjon. Vi har ikke mulighet til å vurdere hvor stort dette effektiviseringspotensialet er, men det er uansett viktig å vurdere om det er samarbeidskontrakter som kan bidra til å teste og utløse disse effektiviseringsgevinstene.

Målsettingen med disse avtalene vil være å få operatørene til å komme med forslag til effektiviseringer som kan redusere kostnadene uten at det reduserer kvaliteten på tilbudet. For å stimulere operatørene til å komme med nye forslag vil vi foreslå at de får en viss andel av

kostnadsbesparelsen i hele resten av kontraktperioden. Jo større andel, jo større stimulans vil det være for operatørene til å komme med forslag.

For å sikre at forslagene til effektiviseringer ikke går ut over rutetilbudet til trafikantene er det viktig å kople en slik bonus til løpende kvalitetsmålinger eller billettinntekter. Hvis inntekter, passasjertall eller kvalitetsmålingene går ned vil det være nødvendig å redusere den bonusen som utbetales til selskapene.

For å illustrere hva dette kan bety for en samarbeidskontrakt med operatørene kan vi se på et forslag med ruteeffektivisering:

- Operatøren kan som eksempel komme med forslag om å mate til et knutepunkt framfor å kjøre ruta helt inn til sentrum/målpunktet.
- Operatøren får halvparten av innsparingene som «bonus» hvis det er mulig å få til koordinerte bytter/enkel overgang uten vesentlig byttetid.
 - Vurdering av forslaget må dokumenteres med hvor mange passasjerer som berøres og hvor mye reisetiden kan endres
- Bonusen reduseres hvis passasjertallet går ned, med en faktor basert på gjennomsnittsinntekt * antall færre passasjerer
 - For forslag til større omlegginger hvor det er vanskelig å isolere passasjereffekten kan ev mål på kundetilfredshet brukes som korreksjonsfaktor.

Tilsvarende prinsipper kan benyttes for effektivisering av vognpark og materiell, dvs ved forslag om å benytte mindre busser eller mer fleksibel utnyttelse av vognparken mellom linjer. I disse avtalene er det viktig å ha gode kvalitetsmålinger som korreksjon til ev bonusutbetaling på kostnadseffektiviseringene. Det betyr konkret at hvis Skyss gir operatørene muligheter for å foreslå effektiviseringer av vognparken, slik at det er en potensiell risiko for at det på visse avganger blir fullt, må det følges opp med ev malus basert på konkrete kvalitetsmålinger på disse linjene.

Vi vil foreslå at disse målingene baseres på:

- Endret tilfredshet med reisekomfort * Effekt på antall passasjerer * Gjennomsnittsinntekt (beregninger basert på kundetilfredshet og reisefrekvens)
- Alternativt økning i antall passasjerer som må stå på bussene og deres opplevde ulempe/kostnad ved økt trengsel. (Beregninger basert på trafikantenes verdsetting av reisekomfort)

6 Konkrete forslag til samarbeidskontrakter

Dette dokumentet er ment som grunnlag for en strategisk vurdering i Skyss av hvilke type kontrakter som er mest hensiktsmessige for ulike deler av Hordaland.

6.1 Valg av mer markedsorienterte operatører

Det er klare forskjeller mellom operatørene i Hordaland når det gjelder muligheter for å tenke marked og produktutvikling, og mye av denne kompetansen er etter hvert flyttet fra operatørene til Skyss og andre deler av næringen. Det betyr at gevinsten av å ha mer markedsorienterte kontrakter vil avhenge av at det etableres en anbudskonkurranse som prioriterer operatører med den rette kompetansen.

Det er viktig å ha en balansert anbudskonkurranse som prioriterer egenskaper som er viktige i kontraktsperioden. Det betyr at kontrakter som gir økt markedsansvar til operatørene også bør ha en konkurranse som legger vekt på disse egenskapene. Vi vil foreslå at Skyss benytter modellen som benyttes i Sverige, med «premiering» av gode markedsanalyser i forkant, en god strategi hvis operatørene skal få økt markedsansvar underveis. Samtidig tillegges disse markedsanalysene stor økonomisk vekt i kontraktsammenheng, og det finnes billigere måter å få gjennomført tilsvarende markedsanalyser hvis operatørene ikke skal få økt markedsansvar.

1. Buss i Bergensområdet:

- a. Leverer pris på basistilbudet (80 %)
- b. Forslag til alternative strategier/ruteopplegg innenfor det samme nivået for ruteproduksjonen, evaluert etter best mulig tilbud for trafikantene (20 %)

2. Buss i distrikt

- a. Gitt total tilskuddsramme
- b. Gitt minimumstilbud/skole
- c. Høyeste ruteproduksjon får kontrakten, gitt en tilskudd på 10 kr per ny passasjer for dette tilbudet

3. Båtruter

- a. Leverer pris på basistilbudet (80 %)
- b. Forslag til alternative strategier/ruteopplegg, innenfor det samme antall båter/kostnadsnivå som i basistilbudet, evaluert etter minst mulig miljøkostnader og best mulig tilbud for trafikantene (20 %)

Hvis vi tar utgangspunkt i de forslagene til samarbeidskontrakter som er skissert over vil vi foreslå følgende kriterier for konkurranseutsetting av disse kontraktene. Vi har ikke tatt stilling til fordelingsnøkkelen/vektning mellom pris og markedskompetanse i dette forslaget, men kun antydning hvordan det kan gjøres. For Bergensområdet foreslår vi en todelt evaluering basert på pris og forslag til markedsstrategi/alternative ruteopplegg. For buss i distriktene foreslår vi en evaluering hvor tilskuddsrammen er gitt og hvor den operatøren som kan kjøre mest mulig ruteproduksjon for dette beløpet får kontrakten. Her får operatøren 10 kr per ny passasjer for å sikre at de ikke «kjører tomme busser». For Båtruter har vi foreslått samme modell som for Bergensområdet, men evalueringen av alternative strategier vil være forskjellig.

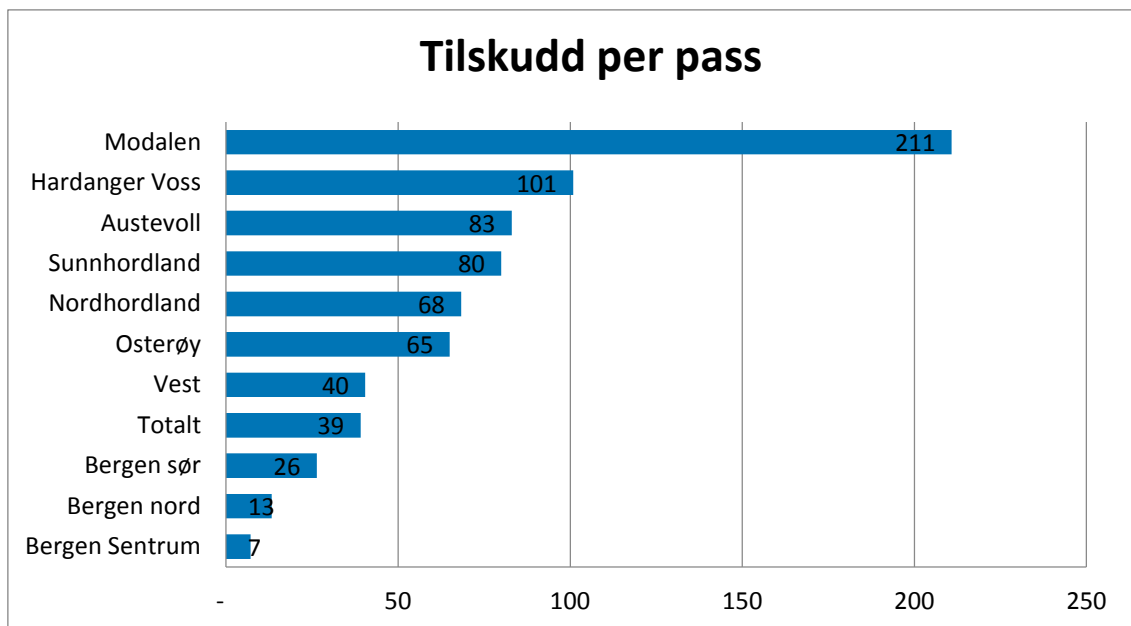
6.2 Passasjeravhengige insentiver

Vi har gjennomført analyser for å finne «balanserte» resultatavhengige insentiver som gjør at en bedriftsøkonomisk aktør ønsker å utvikle tilbudet i samsvar med det Skyss og politikerne i Hordaland ser som en utvikling i ønsket retning. Dette kan gjøres gjennom å avtale total ruteproduksjon i kontrakten, mens operatør gis større frihet til å bestemme hvor de skal kjøre, eller gjennom å legge et ekstra insentiv på toppen av billettinntektene.

I Sunnhordland er det lave markedsandeler for kollektivtransporten og dermed en stor andel «tvungne» trafikanter blant de reisende. Skoletransportandelen ligger rundt 50 prosent. Mulighetene for å utvikle insentivordninger som premierer nye passasjerer vil være lite realistisk i dette området. I Bergen er situasjonen en annen. Her er markedet preget av større konkurranse mot bilen og potensiale for flere reisende. Det er også klart samfunnsøkonomisk lønnsomt å ta en større del av trafikkveksten fra bil, både ut fra miljøhensyn og for å redusere investeringskostnadene for transportsektoren.

Våre analyser viser viktigheten av å korrigere for eksterne faktorer som er utenfor operatørens kontroll dersom man ønsker å innføre passasjeravhengige insentiver. Innføring av passasjerinsentiver uten å korrigere for eksterne faktorer vil i første omgang resultere i feilaktig utdeling av bonus og malus til operatørene, og i neste omgang vil de ikke ha de ønskede effektene på tilbudet, siden de ikke gjenspeiler mekanismene i markedet. Våre analyser viser at en passasjeravhengig insentivordning som tar utgangspunkt i differansen mellom prognoser og faktiske reiser gir et godt bilde av operatørens innvirkning på antall reisende.

Figur 6.1 viser beregnet insentiv per passasjer dersom inntektene fra nye passasjerer skal dekke kostnadene ved økt produksjon. I følge våre anslag vil det kreve insentiver på rundt 80 kr per passasjer før slike insentiver vil gi muligheter for økt rutetilbud i Sunnhordland. Dette er mer enn dobbelt så høyt som snittet i Hordaland, som ligger på 39 kroner per passasjer. I rutepakkene i Bergen ligger beregnet tilskudd per passasjer mellom 7 og 26 kroner, godt under snittet for Hordaland. På bakgrunn av dette vil vi hevde at det bare er rutepakkene i Bergen det er hensiktsmessig å innføre effektive resultatavhengige insentiver.



Figur 6.1 Beregnet insentiv per passasjer hvis inntektene fra nye passasjerer skal dekke kostnadene ved økt ruteproduksjon. Anslag basert på normerte kostnader per rutekm og gjennomsnittsbelegg per rutepakke

Passasjerinsentiver godt egnet i Bergensområdet

Våre analyser viser at passasjerinsentiver ikke er et egnet virkemiddel for kontrakter i distriktene i Hordaland, men at tilbudet i Bergensområdet kan ha store fordeler med dette. Vi foreslår at passasjerbonuser kan deles ut til operatørene i Bergensområdet basert på følgende:

- Utover de endringer som skyldes takster eller frekvens som er initiert eller betalt av Skyss
- Utover de endringer som skyldes takster eller frekvens som er initiert eller betalt av Skyss og ytre rammebetingelser som bensinpriser, inntektsutvikling, bilhold mv.
- Utover den gjennomsnittlige endring som er skjedd for resten av operatørene

6.3 Effektiviseringsavtaler

Rutepakke Sunnhordland består stort sett av spredt bebygde øyer. Dette legger klare bindinger på linjenett og koordinering mellom buss og båt i denne rutepakken. Det betyr at det er vanskelig å se at operatørene kan ha store frihetsgrader eller muligheter til å foreslå nye ruteopplegg. Rutepakkene i Bergen er preget av en større grad av overlapp mellom ruteområder, med både distriktsruter, bybussruter og bybane som opererer i området. Samtidig er det store fremkommelighetsproblemer på veiene og et potensial for betydelig ruteeffektivisering hvis fremkommeligheten bedres.

Operatørene under intervjuene at det eksisterer et potensiale for mer effektiv drift i markedet i dag, både på båtsiden og for busstilbudet. For båt kan det både være spørsmål om båter som kan kjøre raskere og derfor redusere behovet for antall båter, om ny motorteknologi kan redusere miljøutslippene og om mer fleksibel bruk av reservebåter på tvers av

anbudskontrakter kan redusere kostnadene. For busstilbudet kan det både være et effektiviseringspotensial i knutepunktsutvikling/mating til hovedlinjenett, fremkommelighetstiltak, effektivisere vognparken og bedre informasjon. Vi har ikke mulighet til å vurdere hvor stort dette effektiviseringspotensialet er, men det er uansett viktig å vurdere om det er samarbeidskontrakter som kan bidra til å teste og utløse disse effektiviseringsgevinstene.

Utviklingsmidler

Skyss etablerer et utviklingsfond som finansierer nye satsingsområder/tiltak. Fondet bør ideelt sett dekke det som er behovet for utviklingsmidler, jmf UA rapport. Dette bør gjøres resultatavhengig og koples til bymiljøavtalene. Fondet finansierer tilskuddsbehovet til skyss ut fra 10 kr per ny passasjer.

Skyss definerer rammene for tilbudet

Operatørene har forslagsrett til endringer i rutetilbudet, både det som kollektivtrafikken kan gjøre, vegvesenet kan gjøre og kommunen. Eks boks: knutepunktsutvikling, vognpark, fremkommelighet, osv: hva kan oppnås med dagens rammebetingelser og hva slags tilbud kan oppnås Med bedre rammebetingelser?

Skyss definerer rammene for utvikling av rutenettet:

- Rutenettet må opprettholdes, og forslag til endringer som medfører kutt i ruter må godkjennes særskilt. Det samme gjelder åpningstid. Se eksempelboks
- Kriteriene som ligger til grunn for vurderingen er GK, se eksempelboks. Hvis GK reduseres (blir bedre tilbud) uten økte kostnader skal det godkjennes. Skyss evaluerer forslagene. Hvis GK red er større enn kostnadene skal det prioriteres innenfor det utviklingsfondet som skyss må etablere. Alle operatører i Hordaland kan søke på dette fondet.
- Ved forslag til endringer i rammebetingelser skal samme kriterier ligge til grunn, men det koples opp mot ansvarlig myndighet og bymiljøavtalene.

Operatørens forslagsrett

Operatør stimuleres til å komme med forslag, gjennom at de får mulighet til å høste gevinsten av kostnadsbesparelsen gjennom resten av kontraktsperioden. Videre kan innføring av utviklingsmidler gjøre dette insentivet enda større. For å sikre at forslagene til effektiviseringer ikke går ut over rutetilbudet til trafikantene er det viktig å kople en slik bonus til løpende kvalitetsmålinger eller billettinntekter. Hvis inntekter, passasjertall eller kvalitetsmålingene går ned vil det være nødvendig å redusere den bonusen som utbetales til selskapene. Vi vil foreslå at disse målingene baseres på:

- Endret tilfredshet med reisekomfort *Effekt på antall passasjerer * Gjennomsnittsinntekt (beregninger basert på kundetilfredshet og reisefrekvens)

- Alternativt økning i antall passasjerer som må stå på bussene og deres opplevde ulempe/kostnad ved økt trengsel. (Beregninger basert på trafikantenes verdsetting av reisekomfort)

6.4 Kvalitetsavhengige insentiver

Skyss praktiserer i dag kvalitetsinsentiver i kontraktene sine. Operatørene blir målt på følgende fire faktorer fra Om bord-undersøkelsen:

- Tilfredshet alt i alt med denne reisen
- Sjøførens kjørestil
- Sjøførens serviceinnstilling
- Sjøførens kunnskap om rutetilbudet

Skyss definerer et nullnivå for hvor de ønsker at kundetilfredsheten skal ligge, og gir operatøren bonus for målinger over dette nivået, og malus for målinger under dette nivået. Nivå for maksimal malus er 75 prosent skår på de ulike faktorene, mens 100 prosent skår gir maksimal bonus. Videre har kontraktene Bergen Nord og Bergen Sentrum tiltaksinsentiver, som innebærer at operatør kan få avkortet sin malus dersom det settes i gang tiltak for forbedring (personlige meddelelse, Skyss).

Vi har foretatt analyser som dekker både befolkningen generelt, og de som ikke nødvendigvis reiser kollektivt (MIS Skyss, Personundersøkelsen) og den delen av befolkningen som allerede er kollektivtrafikanter (MIS Skyss, Om bord-undersøkelsen). Under knyttes resultatene fra disse analysene til rutepakkene Sunnhordland og Bergen.

Befolkningsundersøkelsen

Befolkningsundersøkelsen brukes ikke som basis for kvalitetsinsentiver av Skyss i dag. Våre analyser viser en klar sammenheng mellom tilfredshet og reisefrekvens i befolkningen, noe som taler for at disse målingene med fordel kunne vært brukt mer aktivt opp mot operatørene. Analysen viser at respondenter som enten er meget eller ganske tilfredse med tilbudet reiser 23 prosent mer kollektivt sammenlignet med respondenter som er nøytrale eller ikke tilfredse. Sammenhengen er om lag dobbelt så sterk i Bergensområdet, de som er ganske eller meget tilfredse med tilbudet totalt sett reiser 51 prosent mer kollektivt.

Sammenhengen mellom tilfredshet og reisefrekvens er klar. Dersom andelen som er tilfredse med tilbudet i befolkningen øker med 10 prosent, vil dette gi utslag i om lag 2 prosent flere reisende i distriktet, og om lag 5 prosent flere reisende i Bergensområdet.

I de nye samarbeidskontraktene, der operatør gis større ansvar for deler av tilbudet, kan befolkningsundersøkelsen brukes til å premiere operatørene for tiltak som virker. Dersom operatør gjør endringer som fører til en nedgang i tilfredsheten generelt i befolkningen kan Skyss reversere endringene. Dersom endringer gir positive utslag på tilfredsheten får operatør beholde de økte inntektene fra endringen. På denne måten får operatør et insentiv til å

forbedre tilbudet, samtidig som Skyss kan kontrollere at endringer ikke gir befolkningen et dårligere tilbud, og de risikerer heller ikke å premiere operatør for endringer som ikke har effekter.

OM BORD-undersøkelsen

Resultatene fra regresjonsanalysen av sammenhengen mellom ulike partielle tilfredshetsmål og total tilfredshet avdekket en del forskjeller mellom respondenter i Bergensområder og i distriktet. I Bergensområdet er punktlighet den suverent viktigste faktoren for å forklare total tilfredshet. Respondenter som er meget tilfredse med punktligheten, har 255 prosent større sjanse for også å være tilfredse med tilbudet totalt. Videre er renholdet, plassen og temperaturen om bord på transportmiddelet viktige faktorer, med prosent over 100. Sjøførens kjørestil, serviceinnstilling og kunnskaper, samt informasjon på holdeplass er mindre viktige faktorer for å forklare total tilfredshet blant kollektivtrafikanter (se dokumentasjonsrapporten kapittel 2.3).

Sunnhordland er en distriktskontrakt, og analysen viser at punktlighet og sjøførens kjørestil er de viktigste faktorene for å forklare trafikantenes totale tilfredshet i dette området. Kollektivtrafikanter som er meget fornøyde med kollektivtrafikkens punktlighet har en sannsynlighet på 178 prosent for også å være meget fornøyde med reisen totalt sett sammenlignet med resten av gruppen, og de som er meget fornøyde med sjøførens kjørestil har en sannsynlighet på 136 prosent. Videre er innvendig renhold, plassen om bord og temperaturen om bord viktige forklaringsvariabler, med sammenhenger på over 100 prosent. Analysen avdekket at sjøførens kunnskaper, informasjon på holdeplass og sjøførens serviceinnstilling var de minst viktige faktorene for å forklare total tilfredshet (se dokumentasjonsrapporten kapittel 2.3).

En viktig målsetting med kvalitetsinsentiver er at det skal motivere operatørene til å gi trafikantene et best mulig tilbud. Gjennom å bli målt på visse aspekter ved tilbudet vil operatørene strekke seg lengst mulig for å gi trafikantene den beste reiseopplevelsen, og slik oppnå bonus. For at dette systemet skal fungere må målingene og utbetaling av bonus nødt til å skje på basis av faktorer som operatør faktisk er i stand til å påvirke. Med dagens ansvarsfordeling må aspektene *punktlighet* og *plassen om bord* i stor grad regnes som utenfor operatørs kontroll, da dette avhenger av en rekke rammebetingelser.

De skisserte samarbeidskontraktene i Hordaland tar sikte på å overføre innflytelse over flere av disse aspektene fra myndighetene til operatør. I den forbindelse kan MIS om bord-undersøkelsen utgjøre et sikkerhetsnett for Skyss. For eksempel kan operatør gis større friheter i utforming av rutetabellen og reguleringstid på enden av en linje. For å sikre at tilbudet til trafikantene ikke blir dårligere som en følge av dette, kan Skyss måle omandelen misfornøyde trafikanter øker i forbindelse med aspekter som antall avganger, punktlighet og muligheten for å reise direkte. På samme måte kan operatør gis større friheter i forhold til valg av vognpark, og Skyss kan måle effektene på tilbudet gjennom andelen som er misfornøyde med muligheten for å sitte, temperaturen om bord og komforten på reisen (se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Oversikt bruk av MIS om bord-undersøkelsen som sikkerhetsnett for Skysst om operatør får større frihet i forhold til ulike aspekter.

Aspekter ved tilbudet:	Faktorer fra MIS Om bord-undersøkelsen:
Rutetabell og reguleringstid	Antall avganger, punktlighet og muligheten for å reise direkte
Linjenett	Gangavstand til holdeplass fra bolig og arbeidsplass
Vognpark	Muligheten for å sitte, temperaturen om bord og komforten på reisen
Leskur og informasjon	Informasjon om bord og på holdeplass, beskyttelse for vær og vind på holdeplass

Kvalitetsinsentiver som virker

Gjennom å skreddersy bonus/malus systemet basert på analyser som den vi har presentert her, kan Skysst sikre at operatør gis insentiver som virker. Samtidig kan Skysst sikre seg mot negativ utvikling i kundetilfredsheten gjennom å sette opp klare regler for hva denne skal ligge på. Vi foreslår følgende kvalitetsinsentiver basert på Befolkningsundersøkelsen og Om bord-undersøkelsen i de nye samarbeidskontraktene:

Befolkningsundersøkelsen:

- Operatørene har forslagsrett når det gjelder endringer i tilbudet underveis i kontrakten
- Basert på befolkningsundersøkelsen måles effekten av endringen i tilbudet
- Operatørene høster den økonomiske gevinsten av disse endringene hvis tilfredsheten øker

Om-bordundersøkelsen:

- Kvalitetsinsentivene videreføres med fokus på andel misfornøyde. Brukes som et sikkerhetsnett for Skysst når operatørene får større friheter.
- Det gjennomføres analyser for å identifisere de viktigste faktorene for kundenes tilfredshet med tilbudet.
- Det settes av en bonus på et beløp som tilsvarer designbeløpet. Dette beløpet brukes også til å finansiere tiltak.
- Hvis andel misfornøyde øker med xx prosent som et snitt for året, må operatørene sette i verk tiltak for å forbedre tilbudet
- Hvis andel misfornøyde med den siste reisen øker med xx prosent som et snitt for året må Skysst og operatøren diskutere tiltak for å øke tilfredsheten
- Hvis andel misfornøyde øker med xx prosent to år på rad kan kontrakten termineres.
- Årsakene til forandringer i andel misfornøyde må evalueres, for å identifisere hvem som har ansvaret for nedgangen

Forbedringer MIS

Det mangler litt på både analysen av befolkningsutvalget og analysen av kollektivtrafikanterne, for å få et helhetlig bilde av sammenhengene. For å kunne nytte MIS-målingene på en best mulig måte i de nye samarbeidskontraktene er det nødvendig å kunne knytte faktorene

tilfredshet, transportmiddel og reisefrekvens sammen, og dagens spørreskjemaer trenger derfor enkelte justeringer:

- I undersøkelsen som gjennomføres i befolkningen må det legges inn spørsmål om hvilke kollektive transportmidler de har benyttet siste uke. Poenget er at vi skal kunne beregne reisefrekvens til de ulike transportformene og operatørene.
- I undersøkelsen som gjennomføres om bord på transportmidlene må det legges inn spørsmål om hvor ofte de reiser kollektivt. Dette er primært for å få en kobling mellom de to undersøkelsene når det gjelder reisefrekvens.
- Dersom det legges inn større summer i kontraktene som er avhengige av MIS-målingene, må datakvaliteten heves gjennom større utvalg.

6.5 Samarbeidsråd

Gevinsten ved å innføre samarbeidskontrakter vil avhenge av at operatørene har kompetanse og muligheter til å tenke nytt, og at Skyss og politikerne tør å prøve nye løsninger. Det betyr at det må være en vilje til endring og aksept for at det kan prøves ut nye løsninger. En slik situasjon vil være preget av usikkerhet og et velfungerende samarbeidsklima er derfor veldig viktig. Vi foreslår på bakgrunn av internasjonale erfaringer med insentivkontrakter at det opprettes et samarbeidsråd for kollektivtransporten i Hordaland. Skyss må ha et klart definert hovedansvar for utvikling av tilbudet og definere rammer for de endringene som skal gjennomføres, men må samtidig være åpen for å ta i bruk operatørenes kompetanse.

Formålet med møtene er å drøfte forslag til forbedringer av rutetilbudet:

- Bedre samordning og koordinering mellom operatørene
- Fremkommelighetstiltak som kan bedre kollektivtilbudet
- Fortetting og arealplanlegging som kan styrke trafikkgrunnlaget

Deltakere i et slikt samarbeidsforum bør være alle sentrale aktører som kan påvirke rammebetingelsene for kollektivtransporten i området, eller som har kunnskap og ideer om hvordan tilbudet skal utvikles:

- Skyss
- Operatørene som kjører på kontrakt i ruteområdet
- Kommunene i ruteområdet
- Statens vegvesen
- Trafikantene (pendlerforeninger eller andre?)
- Andre sentrale aktører?

Hovedideen er at operatørene ikke bare skal kunne komme med forslag om forbedringer i rutetilbudet men også forslag om hvordan bedre rammebetingelser kan gi grunnlag for et bedre rutetilbud. Som eksempel vil operatørene kunne beregne konsekvensene av bedre fremkommelighet på vognbehov eller hvor mye frekvensen kan økes. Disse forslagene bør tas

opp i samarbeidsforumet, og hvis det gjennomføres bør operatørene høste en del av gevinsten ved tiltaket.

- Operatørene inviteres til å komme med forslag til endringer for rutetilbudet
- Det gis forutsigbare rammer for når og under hvilke forutsetninger disse forslagene kan aksepteres
- Operatørene kan tjene på å komme med gode forslag, i form av resultatavhengige insentiver eller effektiviseringsavtaler

Samarbeidsrådet er et uformelt organ hvor de ulike aktørene ikke er forpliktet til å gjennomføre det som ev foreslås, som f eks fremkommelighetstiltak. Men samarbeidskontrakten mellom Skyss og operatørene vil ha en formell juridisk status som regulerer ansvarsforholdet og gjennomføringen av ulike forslag til produktutvikling. Dert betyr at samarbeidskontrakten skal regulere kriterier for hvilke forslag som skal gjennomføres og hvilken kompensasjon som skal gis til operatørene hvis tiltakene iverksettes. I dette kan det også ligge kriterier for når Skyss/operatørene skal fremme nye forslag inn til samarbeidsrådet

Det kan settes av en bonus som operatørene kan oppnå gjennom deltakelse i samarbeidsrådet. Myndighetene vurderer operatørs deltakelse i samarbeidsrådet gjennom kontraktsperioden, og utbetaler bonus til operatør basert på dette. Kriteriene som operatør blir målt på må defineres på forhånd, og være kjent for alle parter. Bonusen er tenkt å skulle kunne dekke operatørs utgifter til deltakelse i dette forumet.

For å sikre operatørs engasjement gjennom hele kontraktsperioden ville det være hensiktsmessig om operatørs deltagelse i samarbeidsrådet ble vektlagt ekstra i slutten av kontraktsperioden. På denne måten sikrer myndighetene at operatør bidrar i overgangsfasen mellom to ulike kontraktsperioder.

6.6 Eksempel på samarbeidskontrakter

Buss i Bergensområdet

Kollektivtilbudet i Bergensområdet har størst potensiale for å kunne øke andelen kollektivreiser i fylket. Samtidig er det i dag kontrakter som dels overlapper mellom operatører og hvor muligheten for å utvikle tilbudet også vil avhenge av andre aktører. Det betyr at kontraktene i Bergen har potensiale for mer markedsansvar til operatørene, samtidig som dette markedsansvaret må koordineres av Skyss. Her vil samarbeidskontraktene være en viktig plattform for å kunne utvikle tilbudet videre.

Vi har laget et forslag til samarbeidskontrakt for busstilbudet i Bergen basert på dagens rutepakker. Operatørene deltar i samarbeidsrådet for kollektivtransporten i Bergensområdet, og samarbeidskontrakten regulerer hvilket ansvar operatørene og Skyss vil ha for produktutvikling i regionen (se tekstboks).

Skyss

1. Planlegger og utvikler rutetilbudet
 - a. Basistilbud
 - b. Funksjonelle krav til vognpark
 - c. Flexibilitet i bruk av vogntype mellom linjer
2. Rammer for endring av tilbudet
 - a. Minimumskrav til frekvens, kapasitet, korrespondanse og flatedekning
 - b. Kriterier for å evaluere forslag fra operatørene
3. Insentiver
 - a. 10 kr/ny passasjer
 - b. 10 kr/ekstra rutekm i rush
 - c. 50 % av ev innsparinger

Skyss har hovedansvaret og definere rammer

I en slik samarbeidskontrakt vil Skyss ha hovedansvaret for planlegging og utvikling av kollektivtilbudet, og det lages et forslag til ruteopplegg for de ulike rutepakkene. Det defineres funksjonelle krav til vognparken og det åpnes for større fleksibilitet i bruk av vogntype mellom linjer. Økte frihetsgrader på vognparken balanseres med sterkere vektlegging av kundetilfredshetsmålinger på reisekomfort (ståplasser) og enkel av/påstigning. Hvis vognparken ikke tilfredsstiller de funksjonelle kravene eller utilfredsheten øker må det iverksettes tiltak.

Operatørene får økt markedsinitiativ

Operatørene kan komme med forslag til endringer av rutetilbudet men Skyss definerer minimumskrav til frekvens, kapasitet, korrespondanse og flatedekning som må oppfylles. Dette kan være krav av typen min 15 min frekvens i rush, 1 time utenfor rush, maks 10 % ståplasser i rush, maks 5 min ventetid i knutepunkter og min 80 % bosatte innenfor 10 min gangavstand til kollektivtilbud.

Kriteriet for å godkjenne nye forslag til rutetilbud er hvis det totalt sett gir et bedre tilbud til trafikantene for samme ressurser, eller hvis nytten for trafikantene er større enn de økte kostnadene. Trafikantene nytte beregnes ut fra en vektet reisetid/kostnad, hvor ulempen ved blant annet forsinkelser og ståplass er større enn reisetid. Kriteriene må være åpne og etterprøvbare, og hvor forslaget automatisk godkjennes hvis det oppfyller kriteriene. Dette gir en rettighetsbasert ansvarsdeling hvor både Skyss og operatørene har muligheter til å planlegge nye tilbud, og hvor det er forutsigbart om forlagene gjennomføres.

Det bør gis et insentiv til operatørene som sikrer at det er lønnsomt å komme med nye forslag. Størrelsen på dette insentivet vil avhenge av de ulike markedene vi ser på. I en analyse for busstilbudet i Oslo fant vi at optimale insentiver ville være 14 kr per passasjer og 9 kr per rutekm. Tilsvarende beregninger må gjøres for Hordaland for å finne riktig nivå på insentivene.

For forslag som effektiviserer tilbudet kan operatørene beholde halvparten av innsparingene ut kontraktsperioden. Innsparingene må balanseres mot den ulempen en innsparing ev skaper for trafikantene, i samsvar med de avtalte kriteriene for evalueringen av forslag innenfor kontrakten.

Buss i distriktene

Det største markedspotensialet for kollektivtransporten i distriktene vil være å effektivisere tilbudet i form av bedre tilpasset størrelse på vognparken og ev utnytte ledig kapasitet ved siden av skolekjøringen. Dette krever god lokalkunnskap og evne til å tenke kreativt på nye transportløsninger. Det er samtidig klare geografiske avgrensninger på de ulike rutepakkene som gjør at det er enklere å gi operatørene økt markedsansvar uten at det berører resten av kollektivmarkedet.

Det betyr at busskontraktene i distriktene kan ha potensiale for mer kostnadseffektivisering og markedsansvar til operatørene, samtidig som dette tilbudet må dekke en del sentrale rutetilbud og knutepunkter ikke minst mot båtruter. Her vil samarbeidskontraktene være en viktig plattform for å kunne utvikle tilbudet videre. Vi har laget et forslag til samarbeidskontrakt for busstilbudet i distriktene basert på dagens rutepakker. Operatørene deltar i samarbeidsrådet for kollektivtransporten innenfor rutepakka, og samarbeidskontrakten regulerer hvilket ansvar operatørene og Skyss vil ha for produktutvikling i regionen.

Skyss

1. Skyss planlegger og utvikler rutetilbudet
 - a. Basistilbud for skoleruter og øvrig tilbud
 - b. Funksjonelle krav til vognpark
 - c. Fleksibilitet i bruk av vogntype mellom linjer
2. Rammer for endring av tilbudet
 - a. Dekke skolekjøring
 - b. Korrespondanse mot båtruter/knutepunkt i området
 - c. Operatørene kan komme med forslag til effektivisering av rutetilbudet og kjøre nye avganger når det er ledig kapasitet
 - d. Evalueres etter på forhånd bestemte kriterier, rettighetsbasert
 - e. Linjer kan ikke legges ned uten godkjenning av Skyss
3. Insentiver
 - a. Bruttokontrakt med KTI bonus og effektiviseringsavtale
 - b. Operatørene får 50 % av forslag til ev innsparinger
 - c. Operatørene beholder billettinntektene for passasjerer på nye rutetilbud

I en slik samarbeidskontrakt vil Skyss ha hovedansvaret for planlegging og utvikling av basistilbudet, dvs skoleruter som skal betjenes og knute-punkter som skal dekkes. Det defineres funksjonelle krav til vognparken og det åpnes for større fleksibilitet i bruk av vogntype mellom linjer som for byruter:

Båtruter i distriktene

Det største markedspotensialet for båtruter i distriktene vil være å effektivisere tilbudet i form av nye og mer effektive båter og ev utnytte ledig kapasitet. Det betyr at båtkontraktene i distriktene kan ha potensiale for mer kostnadseffektivisering og markedsansvar til operatørene, samtidig som denne effekten er usikker og det er mer krevende å definere funksjonelle krav til båtutene. Her *kan* samarbeidskontraktene være en mulig plattform for å kunne utvikle tilbudet videre.

Vi har laget et forslag til samarbeidskontrakt for båtruter i distriktene basert på dagens rutepakker. Operatørene deltar i samarbeidsrådet for kollektivtransporten innenfor rutepakka, og samarbeidskontrakten regulerer hvilket ansvar operatørene og Skyss vil ha for produktutvikling i regionen.

I en slik samarbeidskontrakt vil Skyss ha hovedansvaret for planlegging og utvikling av basistilbudet, dvs basisavganger som skal betjenes og anløp/tidspunkt som skal dekkes. Det defineres funksjonelle krav til båtene som skal benyttes og det åpnes for større fleksibilitet i bruk av reservebåter på tvers av rutepakker. Det åpnes for varierende forslag til båttype og Skyss må definere hvilke funksjonelle krav som må dekkes, når det gjelder maksfart, kapasitet og miljø.

Skyss

1. Skyss planlegger og utvikler rutetilbudet
 - a. Basistilbud for avganger og anløp
 - b. Funksjonelle krav til båtene, når det gjelder miljø/utslipp og maksfart på båtene
 - c. Fleksibilitet i bruk av reservebåter mellom rutepakker
2. Rammer for endring av tilbudet
 - a. Dekke basistilbudet
 - b. Korrespondanse mot bussruter i området
 - c. Operatørene kan komme med forslag til effektivisering av rutetilbudet og kjøre nye ruter når det er ledig kapasitet
3. Insentiver
 - a. Bruttokontrakt med KTI bonus og effektiviseringsavtale
 - b. Operatørene får 50 % av forslag til ev innsparinger
 - c. Operatørene kan kjøre ruter på kommersiell basis når det er ledig kapasitet

Litteratur

- Bekken, Jon-Terje, Frode Longva, Nils Fearnley, Edvin Frøysadal og Oddgeir Osland (2006): Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 819/2006.
- Haug, Tormod W (2013): Fremtidige tilskuddsbehov til kollektivtransporten i Bergensområdet. UA-notat 53/2013.
- Johansen, Kjell Werner 1999: Analyse av kostnadseffektiviseringen innenfor bussnæringen i Norge 1986-96. TØI-notat 1133/1999
- Norheim, Bård 2005: Kollektivtransportens økonomiske rammebetingelser og utviklingstrekk Alternativ finansiering av transport i by – delrapport 3 TØI rapport 752/2005.
- Skyss (2012): Kollektivmeldinga 2012. Vedtatt av fylkestinget 13. mars 2013.
- Skyss (2013): Utviklingsplan for Skyss. Rullering 2013. Bergen.
- Skyss (2013): personlig meddelelse. E-post fra Torbjørn Arstein 27. oktober 2013.
- Van de Velde, Didier, Arne Beck, Jan-Coen van Elburg, Kai-Henning Terschüren, Bård Norheim, Jan Werner, Christoph Schaaffkamp (2007): Contracting in urban public transport. European Commission, DG TREN. Brussels.
- Wallis, Ian (2003): Implementing Performance-Based Quality Contracts in the Bus Sector: Growing Patronage and Post-Transitional Arrangements. Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo). Selected papers from the 9th International Conference (Thredbo 9).
- QUATTRO (1998): QUality Approach in Tendering/contracting urban public TRansport Operations. Guidebook. EC 4th Framework Programme of Research and Technological Development 1994-98 – Transport.

Urbanet Analyse

Urbanet Analyse AS
Storgata 8, 0155 Oslo

Tlf: [+47] 96 200 700
urbanet@urbanet.no

