

## Sammendrag:

# Nye avtaleformer for kjøp av kollektivtransport i Telemark

TØI har fått i oppdrag å utrede nye avtaleformer for kollektivtransporten i Telemark, både når det gjelder utvikling av tilbudskonkurranse i Grenland og resultatavhengige tilskuddskontrakter i resten av fylket.

Mer konkret svarer prosjektet på følgende fire hovedspørsmål:

1. Hvilken form for tilbudskonkurranse er best egnet for Grenland?
2. Hvilke vilkår og kriterier bør tilbudskonkurransen i så fall omfatte?
3. Hvilke rammebetingelser bør gjelde for de resultatavhengige tilskuddskontraktene i Grenland og resten av Telemark?
4. Hva er den optimale incentivfordelingen i de ulike delene av Telemark?

## Utvikling av kvalitetskontrakter

Det finnes en rekke ulike "kvalitetskontrakter" for kollektivtransporten, som kan være av svært forskjellig karakter. Et felles kjennetegn er likevel at de inneholder ulike elementer som dreier seg om kvaliteten på tilbudet. Ett eller flere av følgende elementer går ofte igjen:

- **Resultatavhengige tilskudd**, hvor myndighetene betaler tilskudd i forhold til antall passasjerer og den tjenesten som leveres.
- **Kundegarantier/reisegarantier**, hvor kundene får en garanti for at tilbudet skal holde en viss kvalitet og kompensasjon hvis garantien ikke oppfylles.
- **Bonus/malus-ordninger**, hvor det legges inn bonusordninger eller bøter hvis tilbudet avviker fra planene i positiv eller negativ retning (f.eks. forsinkelser).
- **Kundetilfredshetsmålinger**, hvor det legges inn bonusordninger hvis kundetilfredsheten øker, eller kontraktene kan oppheves hvis målingene faller under et visst nivå

## Resultatavhengige tilskuddskontrakter

Hovedprinsippet i resultatavhengige tilskuddskontrakter er å gjøre tilskuddsbeløpet avhengig av måloppnåelse. Resultatavhengige kontrakter krever også et rammeverk som er tilpasset kontraktene. Hovedprinsippene i dette rammeverket er:

1. **Incentiver** som gjør at trafikksekselskapene bestreber seg på å nå de målene som er satt av fylkeskommunen.
2. Selskapene får **økt markedsansvar** og må ta den økonomiske risiko.
3. Myndighetene definerer **felles krav for alle tilbudene**, for eksempel overfor takstnivå, flate-dekning med videre.
4. **Trussel om konkurranse**, dvs. kontraktene kan oppheves hvis kvaliteten faller under et fastsatt nivå.
5. **Samarbeid** om å nå målene, det vil si at myndighetene må legge forholdene til rette når det gjelder framkommelighetstiltak, knutepunkter m.m. for det rutetilbudet som utvikles.

## Kvalitetsmålinger for den daglige driften

De fleste kvalitetskontraktene for kollektivtransporten gjelder forhold knyttet til den daglig driften av kollektivtilbudet. De økonomiske incentivene kan være på ulike nivåer i forhold til:

- *Punktlighet*, ofte i form av bonus/malus-ordninger, avhengig av om nivået kommer over eller under en gitt grenseverdi.
- *Regularitet*, kan være i form av "bøter" pr. innstilte avgang
- *Kundetilfredshet*, ofte i form av en bonuspott som deles blant de operatørene som kommer over et på

forhånd definert nivå, eller blant dem som har høyest ”score”.

- *Reisegarantier* med forpliktelser til kundene.

Hovedpoenget med reisegarantiene er todelt:

1. De gir en viktig tilbakemelding fra kundene om at noe er galt og bør rettes opp.
2. De gir et signal til kundene om hva slags standard de kan forvente seg fra kollektivselskapet. I en del tilfeller gis det kompensasjon hvis de ikke leverer denne standarden.

## Valg av tilbudskonkurranse i Grenland

Erfaringer med ulike former for tilbudskonkurranse i Nederland viser at en åpen konkurranse hvor både linjenett og ruteproduksjon varierer, gir størst effekt på ruteproduksjonen. Samtidig er denne konkurranseformen komplisert og svært ressurskrevende å evaluere og følge opp i etterkant. Det er også mange eksempler på rettssaker i etterkant av tilbudskonkurransen i de tilfellene hvor linjenettet varierte.

*Vår konklusjon og anbefaling er derfor at tilbudskonkurransen baserer seg på et fastlagt rutenett, utviklet innenfor kollektivplanen i Grenland.*

Dette er en plan for rutenettet som vil hente ut mye av effektiviseringsgevinsten ved en mer åpen konkurranse. Samtidig vil den kreve enklere konkurransekriterier enn hva tilfellet er med varierende rutenett, og dermed åpne for økt innovasjon i vognparken.

## Avgrensning av tilbudskonkurransen i Grenland

Utviklingen av tilbudskonkurranse i Grenland krever en nærmere definisjon av hvilke ruter konkurransen faktisk omfatter. Rapporten skisserer to alternative løsninger på avgrensningen, basert på hhv. en begrenset og en utvidet definisjon av Grenland. Den begrensede definisjonen omfatter i hovedsak de linjerutene som går mellom Skien og Porsgrunn med forlenginger, supplerende ruter til linjenettet samt lokaleruter i Skien og Porsgrunn. Den vide definisjonen inkluderer de aller fleste rutene som kan defineres innenfor Grenland.

*Vår konklusjon og anbefaling er at tilbudskonkurransen baserer seg på en utvidet definisjon av Grenland.*

Denne definisjonen gir etter vår mening størst potensial for effektiviseringsgevinster, samtidig som den reduserer mulighetene for overlappende ruter. Et

slikt utgangspunkt forhindrer dessuten at de to store aktørene i Grenland i dag får for store fortrinn ved valget av ny operatør. Den begrensede definisjonen av Grenland kan gi en ineffektiv drift av det gjenværende rutenettet, samt gi samordningsproblemer.

## Utviklingen av kriterier for tilbudskonkurransen

Tidligere erfaringer med tilbudskonkurranse viser store variasjoner i hvordan konkurransevilkårene og evalueringskriteriene utformes. Det er likevel enkelte felles trekk som bør styre utformingen:

1. Evalueringskriteriene må i størst mulig grad være **målbare, objektive og etterprøvbare**. Det vil si at de ikke er gjenstand for skjønsmessige vurderinger.
2. **Evalueringskriteriene bør være enkle og færrest mulig**. Vi anbefaler derfor økt vekt på indirekte styring gjennom incentiver og motivasjon, snarere enn direkte styring gjennom krav og kriterier.
3. Evalueringskriteriene bør være **funksjonelt definerte** snarere enn tekniske. *Hva som skal gjøres, bør defineres av myndighetene, mens hvordan det gjøres, overlates til operatørene selv.*
4. **Samtlige evalueringskriterier og vektorer bør offentliggjøres**. Dette reduserer sannsynligheten for rettssaker i etterkant av tildelingen.
5. Av samme grunn bør det etableres en mest mulig **objektiv evalueringsprosess**. Et forslag er å opprette en egen evalueringsgruppe med både eksterne og interne representanter.
6. **Konkurransevilkårene må etablere et nedre kvalitetskrav** som kan fungere som sikkerhetsnett og konkurransepress dersom kvaliteten på tilbudet ikke opprettholdes etter avtalen. I motsatt fall vil kontrakten kunne utvikle seg til en sovepute.
7. Vilråene for tilbudskonkurransen **må ses i sammenheng med incentivene i kontraktene**.
8. Det bør også legges opp til reelle **bonus/malusordninger** innenfor kontraktene, ettersom kvaliteten på tilbudet avviker fra planene. Både punkt 7 og 8 henger nært sammen med ønsket om lite direkte styring gjennom kriterier og absolutte vilkår (se punkt 2).
9. Det bør beregnes **rundt 9 måneder til implementering** av kontraktene i tilfelle ny operatør vinner konkurransen og det må påberegnes tid til anskaffelse av ny vognpark.

Det er en klar sammenheng mellom valg av type tilbudskonkurranse og hvilke kvalitetskrav og incentiver som ligger i kontrakten. En kontrakt som har mange og/eller sterke incentiver for å utvikle tilbudet i ønsket retning kan ha færre og enklere kvalitetskrav innbakt i tilbudskonkurransen.

*Vi anbefaler at det utarbeides resultatavhengige tilskuddskontrakter for Grenland, og at disse kontraktene konkurranseutsettes.*

## Rammebetingelsene for resultatkontraktene

Vi foreslår at følgende rammer legges til grunn for tilbudskonkurransen i Grenland og de resultatavhengige tilskuddskontrakter i resten av fylket:

- **Langsiktige og forutsigbare kontrakter:**  
De resultatavhengige tilskuddene pluss billettinntektene danner grunnlaget for selskapenes økonomiske vurdering omkring rutetilbudet, samtidig som selskapene må ta det økonomiske ansvaret hvis de ikke får nok passasjerer til å benytte de nye eller endrede tilbudene. For å få full effekt av denne markedstilpasningen, bør kontraktene være langsiktige og forutsigbare.  
*Vi vil derfor foreslå at det opprettes en fireårig kontrakt med operatørene hvor de økonomiske incentivene og rammene for kontrakten ligger fast, med unntak av en årlig justering for normal kostnadsvekst.*
- **Minstekrav for tilbudet:**  
For å unngå at den økte friheten til operatørene gir uønskede utslag i forhold til sentrale sosiale mål med transporttilbudet i fylket, *foreslår vi at følgende rammer legges inn i kontrakten:*
  - Takstnivået holdes fast i kontraktsperioden, justert for normal prisvekst.
  - Linjenett i fylket holdes minst på dagens nivå. Det betyr at de enkelte selskapene ikke kan legge ned ruter, men de kan vurdere hva slags rutetilbud som skal betjene de enkelte rutene.
  - Driftsdøgnet, det vil si første og siste avgang, holdes minst på dagens nivå, men bestillings-transport kan vurderes.
  - Skoleskyssen ligger fast, men kjøpes etter samme satser pr. rutekilometer og passasjer-kilometer som det øvrige tilbudet.
  - Operatørene kan selv velge vognstørrelse og frekvens ut over minimumskrav.

- **Kundetilfredsmåliger**

*Vi foreslår at det etableres løpende kundetilfredhetsmålinger for kollektivselskapene i fylket for å gi myndighetene informasjon om hvordan kvaliteten på tilbudet utvikler seg.*

- **Trussel om konkurranse**

Rammeverket er absolutt, og hvis selskapene beveger seg utenfor disse rammene, blir kontrakten sagt opp og rutene satt ut på anbud.

*Vi foreslår å benytte en trussel om konkurranse i hele fylket. En slik trussel sikrer at sikkerhetsnettet fungerer. Hvis kundetilfredhetsmålene faller under 90% av dagens nivå, foreslår vi at kontraktene reforhandles eller konkurranseutsettes.*

- **Reisegaranti**

Resultatavhengige tilskuddskontrakter med økt frihet til operatørene *kan* også føre til utilsiktede virkninger, for eksempel ved liten kapasitet eller hyppige forsinkelser på enkelte avganger.

*Vi foreslår at det utvikles en forpliktende reisegaranti for kollektivtransporten i Telemark, som sikrer passasjerene et tilbud eller rett til taxi hvis tilbudet svikter.*

- **Samarbeid om å nå målene**

De resultatavhengige tilskuddskontraktene er mer etterspørselsavhengige enn tradisjonelle tilskudd, og dermed mer avhengige av hva andre aktører gjennomfører av tiltak. For eksempel vil framkomlighetstiltak, ruteinformasjon og arealplanlegging påvirke etterspørselen.

*Det må derfor samarbeides om rammebetingelser som kan ha betydning for kontrakten, for eksempel ved at dette tas opp i kollektivforumet i fylket.*

## Resultatavhengige tilskudd

En viktig del av resultatkontraktene er å utvikle resultatavhengige tilskudd som gjør tilskuddet avhengig av måloppnåelsen. Gevinsten er imidlertid avhengig av hvilke rammer og frihetsgrader som myndighetene legger i kontrakten. Dette gjelder i første rekke operatørens frihet til å fastsette takster, velge linjenett, avgangshyppighet og vognpark, i tillegg til de totale tilskuddsrammene som fylket har til rådighet. De resultatavhengige tilskuddene som er beregnet innenfor dette prosjektet har tatt utgangspunkt i en delt ansvarsdeling:

- Myndighetene fastsetter takster og linjenett.
- Operatørene velger avgangshyppighet og størrelsen på vognparken.
- Skolerutene ligger fast.

Beregninger viser at samfunnsnyttene av kollektivtilbudet kan bedres i alle områder av Telemark, selv med uendret takst- og tilskuddsnivå og med de føringene som skoletransporten legger. Det største potensialet for forbedringer ligger i en mer tilpasset vognpark. Med redusert vognstørrelse i kombinasjon med flere avganger, kan tilbudet bedres selv innenfor dagens rammer.

Et av hovedproblemene er imidlertid at dagens finansiering av kollektivtransporten ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å endre kollektivtilbudet i denne retning. Det som er "bra" for samfunnet, er ikke nødvendigvis "bra" for kollektivselskapene innenfor dagens tilskuddsordning. Målkonflikten mellom bedriftsøkonomi og samfunnsøkonomi bidrar til et ineffektivt kollektivtilbud.

### Incentiver kan forene de bedriftsøkonomiske målsettingene med de samfunnsøkonomiske

Beregninger av optimale incentiver for kollektivtransporten i Telemark er gjennomført slik at når transport-selskapene maksimerer fortjenesten med disse incentivene gir tilpasningen bedre samfunnsøkonomi. På denne måten forenes de bedriftsøkonomiske og de samfunnsøkonomiske målene for kollektivtransporten i fylket. Med resultatavhengige tilskudd kan rute-selskapene få større frihet til å fastsette rutetilbudet samtidig som dette trekker i retning av et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud. Analysene viser at det er et effektiviseringspotensial som kan utløses gjennom en overgang til resultatavhengige tilskudd.

### Felles incentivstruktur for alle selskap i Telemark

De optimale incentivene er i utgangspunktet beregnet til å gi et ulikt nivå for Grenland, de øvrige byområdene og distriktene. Beregninger viser at en felles incentivstruktur for hele Telemark ikke vil gi vesentlig dårligere resultat.

Vi anbefaler at det for hele Telemark inngås resultatavhengige kontrakter basert på følgende komponenter:

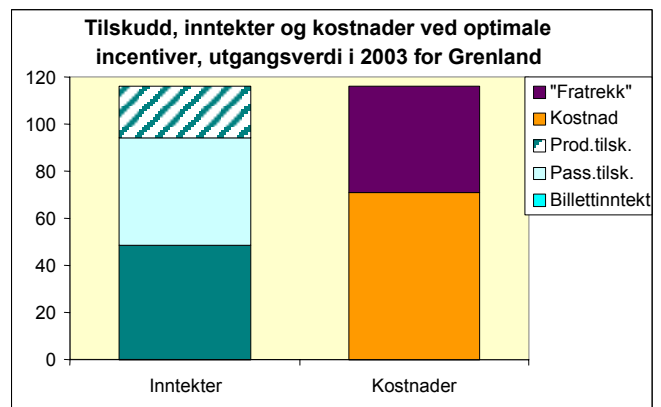
- Tilskudd lik kr 6,- pr. kilometer for all ruteproduksjon for alle selskaper.
- Et påslag på inntektene fra skolereisende og ordinære reisende som i utgangspunktet tilsvarer kr 12,- pr. passasjer. Praktisk innebærer det at for hver krone i passasjerbetaling får selskapet et fast beløp i tilskudd.

Resultatene ovenfor forutsetter at dagens takstnivå videreføres. Ved takstjusteringer eller endringer til sonetakst, må tilskuddene pr. passasjer justeres, slik at billettinntektene og incentivene til sammen opprettholdes. Dersom takstendringen slår forskjellig ut mellom selskapene, vil dette føre til at det faste påslaget pr. reise også vil endre seg mellom selskapene.

Tilskuddene må benyttes som en samlet pakke, ettersom de drar i ulike retninger. De anbefalte incentivene er en sterk forenkling av den optimale incentivstrukturen, men gir ikke noe vesentlig dårligere resultat.

### Fast fratrekk må inngå i kontrakten

De samlede utbetalingene incentivene genererer vil imidlertid overstige dagens tilskudd. For å kompensere for dette, må et fast fratrekk inngå i kontrakten. På denne måten kan styrken i incentivene opprettholdes, selv om de overstiger det samlede tilskuddet. I utgangspunktet vil de resultatavhengige utbetalingene minus fratrekke gi et resultat tilnærmet likt dagens tilskuddsnivå. Dette er illustrert for Grenland i figur S.1.



TØI rapport 676/2003

Figur S.1: Illustrasjon av de ulike tilskuddene samt kostnader og "fradrag" for utgangssituasjonen 2003 i Grenland

Dersom selskapene tilpasser seg gjennom endret frekvens, vognstørrelse m.m., kan det samlede utbetalingskravet øke ut over dagens tilskuddsramme. Det er derfor viktig at det blir definert rammer for hvert enkelt selskap som fastsetter et øvre tak på tilskuddsutbetalingene.