

Sammendrag:

# Markedsorienterte kontrakter for kjøp av kollektivtransporttjenester i Nordland

## Utredning i forbindelse med innføring av nye kontrakter

TØI har vært engasjert av Nordland fylkeskommune og Transportbedriftenes Landsforening i Nordland for å gi bistand til utredning av nye kontrakter for fylkeskommunalt kjøp av kollektivtransporttjenester. Bistanden har berørt to punkter:

- ?? Diskusjon av de ulike elementene som må inngå i en slik kontrakt. Her har vi spesielt vurdert hvordan kontrakten kan regulere ansvars- og risikofordelingen mellom operatør og myndighet.
- ?? Betrachninger omkring inntekspotensialet i fylket. Vi har kartlagt i hvilken grad det er mulig å øke etterspørselen etter kollektivtransport i fylket, og hvilke virkemidler partene har til å oppnå dette.

Oppdraget er løst ved gjennomgang av dagens kontrakter for kjøp av kollektivtransporttjenester i fylket og alternative modeller. Det er gjort intervjuer på både operatør- og myndighetssiden i fylket. Vi vurderer i hvilken grad dagens kontrakter har bidratt til å oppfylle fylkets målsettinger for kollektivtransporten. Vi gir også en anbefaling for valg av kontraktsform i fylket, basert på:

- ?? Fylkets målsettinger
- ?? Internasjonale og nasjonale erfaringer med forskjellige kontraktstyper
- ?? Svakheter ved modellen som er i bruk (Alfa-modellen, inntektskrav, kvalitetskrav og ansvarsdeling mellom myndighet og operatør)

Sammendraget gjengir kun hovedkonklusjonene i denne drøftingen.

## Framtidige tilskuddskontrakter i Nordland

### Målsettinger

Målsettingene som fylkeskommunen har satt for kollektivtransporten i fylket er av sentral betydning. Virkemidlene (dvs kontraktene) må velges i lys av fylkets målsettinger. Målsettingene for kollektivtransporten i fylket er:

1. En mer markedseffektiv kollektivtransport
2. En sterkere kundeorientering i kollektivtransporten
3. Økt grad av markedsansvar for selskapene i fylke

### Nasjonale og internasjonale erfaringer med forskjellige kontraktstyper

Kontrakter med incitament i en eller annen form er i økende grad i bruk. Vi kan si at kontraktsforholdene i kollektivtransporten har vært i endring i en lengre periode, og dette har ført til økt fokus på

- ?? Kunden. Kundetilfredshetsmålinger brukes som måleparametre i resultatavhengige tilskuddskontrakter. Når operatør får inntektsansvar øker operatørens fokus på kunden.
- ?? Inntektsansvar og markedsansvar. Dette flyttes fra myndighet til operatør for å øke kvalitet og kundefokus hos operatør.

Rammebetingelsene for kollektivtransporten er i en vedvarende endringsprosess. Dette stiller store krav til operatører og myndigheter. Konkurransetsetting av kollektivtransport er i økende grad en aktuell problemstilling, også i Norge, ikke minst på grunn av

forslaget til forordning for kollektivtrafikk innenfor EU-systemet.

### **Svakheter ved kontrakten som brukes i Nordland i dag**

Vi har pekt på fire forhold som vi mener er svake punkter i kontrakten som hittil har vært i bruk i Nordland.

1. Alfa-modellen. Til tross for at den fungerer godt som budsjetteringsverktøy, er den lite hensiktsmessig for mindre endringer i rutetilbudet ("på marginalen"). Modellen tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til de store forskjellene mellom selskapene.
2. Inntektskrav. Avtalen setter svært ambisiøse krav for årlig passasjervekst (2,8 % i snitt), sammenliknet med vekstraten som er vanlig for kollektivtransport i Norge. Ved en "reell nettoavtale" vil det være unødvendig at myndighetene stiller inntektskrav, i og med at det totale inntektsansvaret legges på selskapene.
3. Kvalitetskrav. Kvalitetskravene som er skissert i avtalen er for lite forpliktende, og burde vært fulgt opp bedre. Det mangler incitamenter for økt markeds- og kundefokus.
4. Ansvarsdeling. I dagens kontrakt er ansvarsdelingen relativt klar. Det endelige godkjenningsansvaret for flere sentrale faktorer ved kollektivtransporten er plassert hos fylkeskommunen, som på grunn av dette faktisk får et formelt markedsansvar.

### **Vår anbefaling**

Vår generelle konklusjon er at Nordland fylkeskommune i samarbeid med selskapene i fylket bør utvikle en kvalitetskontrakt og anvende resultatavhengige tilskudd for kollektivtransporten i Nordland. Vi anbefaler resultatavhengige tilskudd ut fra følgende karakteristika ved denne typen tilskuddsberegning:

1. Operatørene har inntektsansvaret mot de kundene de skal betjene.
2. Operatørene får økt planansvar for det taktiske nivået når det gjelder rutetilbud, takster og vognpark.
3. Fylkeskommunen stiller strengere krav til rammebetingelser og konkurransepress i avtalen. Trusselen om anbud må opprettholdes også underveis i kontraktsperioden, ikke bare i forhandlingssituasjon.

4. Myndighetene definerer de økonomiske incitamentene i avtalen og økonomiske rammer.

Vi anbefaler at man går bort fra bruken av inntektskrav i avtalen, og går inn for bruken av andre incitamenter i avtalen.

Resultatavhengige tilskudd er en tilskuddsform som i større grad desentraliserer markedsansvaret ut fra den forutsetning at selskapene har best kunnskap om markedet. Rene nettokontrakter uten incitamenter vil ikke være tilstrekkelig til å videreutvikle tilbudet i den retning fylkeskommunen ønsker. Med resultatavhengige tilskudd kan fylkeskommunen fortsatt beholde ansvaret for godkjenning av enkelte sider ved produksjonen, slik fylkestingets vedtak forutsetter. Frihetsgraden for selskapene må imidlertid bli større enn den er med dagens kontrakter. Myndighetenes ansvar for rammer og utvikling av incitamenter vil være en sentral forutsetning for å kunne desentralisere mer av planansvaret. Utviklingen av incentivstruktur er et stor arbeid. Videre er kontraktsformen svært krevende for selskapene.

#### *Kvalitetskrav*

Vi mener fylkeskommune og selskaper bør inngå en langt mer forpliktende kvalitetskontrakt, der det stilles konkrete *krav om hvilke tiltak selskapene bør gjennomføre* på kvalitetssiden. Dersom disse ikke gjennomføres i den grad eller avtalt kvalitetsnivå ikke oppnås slik partene har definert, må kontrakten tillate at avtalen mellom fylkeskommune og det aktuelle selskapet sies opp og konkurranseutsettes.

## **Betraktninger rundt inntekspotensialet i fylket**

Et sentralt spørsmål i diskusjonen mellom fylkeskommunen og selskapene i Nordland er hvorvidt selskapene utnytter markedspotensielt for kollektivtransporten i fylket. Vårt prosjekt har ikke hatt rammer til å kunne gjøre noen økonomisk vurdering av hvor i fylket selskapene kan "tjene mer". Vårt hovedpoeng er at et spørsmål om markedspotensielt for kollektivtransporten i Nordland både må være en diskusjon av rutetilbud, vognpark og inntekspotensialet. Mindre busser vil i denne sammenheng kunne gi grunnlag for økt frekvens og dermed flere passasjerer. En bedre utnyttelse av markedspotensielt i fylket blir derfor et spørsmål om evne, vilje og rammevilkår for å være kreativ i planleggingen av kollektivtrafikken – både hos fylkeskommunen og i selskapene.