

Endringer i kontraktperioden

En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte
kontraktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia

Trine Hagen
Frode Longva

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Titel: Endringer i kontraktperioden. En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontaktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia

Title: Changes during the contractual period. Experiences from eight contracts in Scandinavian bus transport operations

Forfatter(e): Trine Hagen; Frode Longva

Author(s): Trine Hagen; Frode Longva

TØI rapport 741/2004
Oslo, 2004-12
38 sider
ISBN 82-480-0453-8
ISSN 0802-0175

TØI report 741/2004
Oslo: 2004-12
38 pages
ISBN 82-480-0453-8
ISSN 0802-0175

Finansieringskilde:
Connex Norge AS

Financed by:
Connex Norge AS

Prosjekt: 3020 Utforming av anbudskonkurransen
flexibility
og dets dynamiske konsekvenser

Project: 3020 Competitive tendering and dynamic

Prosjektleder: Frode Longva

Project manager: Frode Longva

Kvalitetsansvarlig: Oddgeir Osland

Quality manager: Oddgeir Osland

Emneord:
Kontrakt; Anbudskonkurranse; Anbud; Kollektivtransport

Key words:
Competitive tendering; Contracts; Public transport

Sammendrag:
Prosjektet sammenligner utvalgte norske anbudskontrakter med andre eksempler fra Sverige og Danmark. De norske er mindre detaljerte, særlig når det gjelder prosessrelaterte forhold knyttet til informasjonsflyt, møtearenaer og forhandlinger. Dette gjør de norske kontraktene mer avhengig av tilstedeværelsen av nær relasjon og tillit mellom partene i utgangspunktet.

Summary:
The report compares selected Norwegian contracts in local bus operations with similar contracts from Sweden and Denmark. The focus is on the flexibility of the contracts regarding changes in the production volumes during the contractual period. In the Norwegian contracts guidelines are less comprehensive and not as to the point as in the Swedish and Danish cases. This is particularly the case when it comes to the exchange of information and procedures of negotiation.

Language of report: Norwegian

*Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 150*

*The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02
Price NOK 150*

*Copyright © Transportøkonomisk 2004
Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis*

Forord

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag fra Connex Vest dokumentert hvordan produksjonsendringer er formalisert og håndtert i et utvalg av anbudsutsatte kontrakter fra Norge, Sverige og Danmark. Prosjektet skulle dokumentere det formelle innholdet i et utvalg av kontraktseksempler, samt myndighetenes oppfatninger av hvordan slike endringsspørsmål praktiseres.

Trine Hagen har hatt ansvaret for kapittel 2 og kapitlene 4 til 7, Frode Longva for kapitlene 3, 8 og 9. Innledning, konklusjon og sammendrag er skrevet av forfatterne i fellesskap. Frode Longva har vært prosjektleder, mens kvalitetssikringen har blitt ivaretatt av forskningsleder Oddgeir Osland. Avdelingssekretær Kari Tangen har tatt seg av den endelige tekstbehandlingen og layout.

Oslo, desember 2004
Transportøkonomisk institutt

Sønneve Ølnes
konst. instituttsjef

Arild H. Steen
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Bakgrunn, formål og metode	1
1.1 Problemstillinger.....	1
1.2 Utvalg.....	1
1.3 Sentrale begreper	2
1.4 Rapportens oppbygning	3
2 Rogaland.....	4
2.1 Myndighetsansvaret for kollektivtransporten	4
2.2 Anbud på Nord-Jæren	4
2.3 Bruttokontrakt med incitament	5
3 Oppland.....	8
3.1 Type kontrakt og evalueringskriterier	8
3.2 Endringer i kontraktperioden	9
3.3 Erfaringer og praksis ved produksjonsendringer	10
4 Oslo	12
4.1 AS Oslo Sporveier	12
4.2 Gjennomføring av anbud i Oslo.....	12
4.3 Bruttokontrakter med incitament	12
4.4 Erfaringer med endringer i kontrakt	14
4.5 Praktisering	14
5 Västernorrland.....	16
5.1 Sundsvall.....	16
5.2 Nettokontrakten i Sundsvall.....	17
6 København.....	19
6.1 Erfaringer med anbud	19
6.2 Bruttokontrakter med incitament	20
6.3 Erfaringer med endringer i kontrakten.....	21
7 Vestfold	22
7.1 Vestfold Kollektivtransport AS	22
7.2 Rene bruttokontrakter	22
7.3 Gjennomføring av anbudskonkurranser.....	23
7.4 Erfaringer med endringer.....	24

8 Akershus	25
8.1 Type kontrakt og evalueringskriterier	25
8.2 Endringer i kontraktperioden	26
8.3 Erfaringer og praksis ved produksjonsendringer	27
9 Halland	29
9.1 Type kontrakt og evalueringskriterier	29
9.2 Endringer i kontraktperioden	30
9.3 Erfaringer og praksis ved produksjonsendringer	32
10 Oppsummering og konklusjon	33
10.4 Anbudsfasen.....	33
10.5 Driftsfasen.....	34
10.6 Norge: Praksis viktigere enn kontrakt	34
10.7 Få alvorlige konflikter	35
10.8 Lite spesifikke kontrakter	36
10.9 Svar på problemstillingene	36

Sammendrag:

Endringer i kontraktperioden. En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontraktsformer for lokal busstrafikk i Skandinavia

På oppdrag fra Connex Norge AS har Transportøkonomisk institutt gjort en gjennomgang av innhold og erfaringer med utvalgte kontraktsformer for lokal busstrafikk i Norge, Sverige og Danmark. Vi har spesielt vurdert de delene av kontraktene som berører deres fleksibilitet med hensyn til endringer i avtalt produksjonsvolum. Rapporten dokumenterer det formelle innholdet i de utvalgte kontraktene, samt myndighetenes oppfatninger av hvordan slike endringsspørsmål praktiseres. Hovedproblemstillingen i den foreliggende dokumentasjonsrapporten er:

- Hvordan håndteres behovet for justeringer av kontraktens innhold under forskjellige kontrakter inngått som resultat av anbudskonkurranser i kollektivtransport?

Denne hovedproblemstillingen belyses ved følgende underspørsmål:

- Hva er de mest vanlige *retningslinjene* for endringer i ruteproduksjon ved kjøp av kollektivtransport?
- Hva er vanlig *praksis* ved behov for endringer i avtalt ruteproduksjon?
- Hva er de mest vanlige *resultatene* etter forhandlinger om endringer i avtalt ruteproduksjon?

Kontraktene bygger på er hentet fra fylkene Oppland, Rogaland, Akershus, Vestfold og Oslo, de svenske regionene Väster-Norrland og Halland, samt København. Opplysningene baserer seg dels på gjennomgang av det formelle kontraktsinnholdet og dels på intervjuer med representanter fra myndighetene i hvert enkelt område.

Endringer i kontraktperioden

Tabell S.1 gir en oppsummering av hvilke økonomiske incentiver og endringsmuligheter som er utformet i kontraktene.

Tabell S.1: Økonomiske incentiver og endringsmuligheter i kontraktperioden

	Oppland	Rogaland	Akershus	Vestfold	Oslo	København	Västernorrland	Halland
Inntektsincentiver?	Ja, små	Ja, små. Passasjer-avhengig.	Ja, men små	Ja, svært små	Ja, men små	Nei	Ja – nettokontrakt!	Ja, 20-25 prosent er passasjer-avhengig
Bonus	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei
Malus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
Volumendring u/komp.?	2%	Nei	3%	1 %	1 %	Nei	Nei	Nei
Endringsrett	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen	SL	VKT	AS Oslo Sporveier	HUR	Både Länstrafiken og operatør	Både Halland-rafiken og operatør
Godtgjørelse over grensen for volumendring	90% av kostn./km (gjennomsnitt)	-	Forhåndsdefinert i henhold til terskler i kontrakt	-	-	-	-	Forhåndsdefinerte terskler + del av passasjerinntekter
Rett til forhandlinger?	Ja, ved kraftig prisendring på innsatsfaktorer, men etter praksis ellers	Ikke formelt (har ikke undersøkt praksis i dette case)	Ikke formelt, men i praksis ved store endringer	Ikke formelt, men i praksis.	Ikke formelt, men i praksis ved store endringer	-	Ja	Ja

TØI-rapport 741/2004

Norge: Praksis viktigere enn kontrakt

Den empiriske gjennomgangen av kontrakter og praksis i de norske fylkene kan tyde på at hvordan kontraktene og forholdet mellom operatører og myndigheter håndteres er viktigere enn hvordan de konkret formuleres. Mens myndighetene i enkelte områder nærmest oppfatter det som en selvfølge å ha løpende drøftinger omkring ruteutvikling og kompensasjon med operatørene, har andre en mer formalistisk praktisering av regelverket. Hovedregelen i våre norske case er at dialog og praksis har større betydning enn regelverket. En viktig årsak til at det er slik, ligger nok i at de norske kontraktene er relativt lite innholdsrike i forhold til sitt danske og sine svenske motstykker.

I tabellen nedenfor oppsummerer vi hva kontraktene sier om endringer i produksjonsvolum, hva kontraktene sier om kompensasjon ved endringer i produksjonsvolum og hva slags kompensasjon som i praksis gis ved endringer.

Tabell S.2: Kontraktsfestet innhold og praktisk tilnærming

	Oppland	Rogaland	Akershus	Vestfold	Oslo	København	Västernorrland	Halland
Sier kontrakt at det kan bli endringer i perioden?	Ja	Ja	Ja	Ikke sett kontrakt	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontraktsfestet kompensasjon ved endring i produksjon?	Ja	Ja	Ja	Ikke sett kontrakt	Ja	Ja	Ja	Ja
Tillatt prod- endring uten kompensasjon	2 %	Nei	3 %	1 %	1 %	Nei	Nei	Nei
Hva slags kompensasjon for prod-endring skisseres i kontrakt?	90 % av gjennomsn. kostnad pr. rutekm.	Pr. rutekm, tids-differensiert	Pr rutekm, i 7 trinn	Ikke sett kontrakt	Ingen klausul i kontraktene om hvordan endringer kompenseres	Ny/annen kjøring, pr. rutekm, pr. kjøretøy	Pr rutekm . NB: Nettokontrakt!	Endr i fastbeløp, terskler. Beholder inntekter ved endr som operatør initierer.
Hva slags kompensasjon for prod-endring gis i praksis	Som ovenfor	-	Som ovenfor. I tillegg fleksible løsninger gjennom forhandling	Variierende. Ingen fast regel. Komp for økt tomkjøring, km, ev. ny kjøring	Varierer, skjønsmessig vurdering. pr. rutekm+kjøretøy, ev. ny kjøring	Ny/annen kjøring, pr. rutekm, pr. kjøretøy	Variierende; ofte politiske føringer i enkeltsaker	Som ovenfor
Har operatør formelt rett til forhandlinger ved endring i prod-volum?	Ikke formelt, men i praksis	Ikke formelt	Ja, både formelt og i praksis	Ikke formelt, men i praksis	Ikke formelt, men i praksis	Ja	-	Ja

TØI-rapport 741/2004

Få alvorlige konflikter

Vi har registrert få og små konflikter knyttet til endringer i avtalt produksjonsmengde i løpet av kontraktperioden. Operatører og myndigheter har i de aller fleste tilfeller en løpende dialog om produksjonen, og endringer i avtalt produksjon kommer sjelden som en total overraskelse for noen av partene. Behovet for endringer i produksjonen ser ut til å være tilnærmet dagligdags i de case vi har undersøkt, og dermed noe myndighetene har mye erfaring i å takle.

Forhandlingene og drøftingen underveis baserer seg ofte på en intuitiv forståelse av hva som oppfattes som rimelig partene imellom, og har i de tilfellene vi har gjennomgått ikke medført konflikter av betydning til nå. Vi baserer oss imidlertid kun på opplysninger fra myndighetssiden av saken, noe som er en begrensning ved materialet.

Lite spesifikke kontrakter

Når vi sammenlikner de norske kontraktene med de danske og svenske, er det slående hvor lite som er spesifisert om myndighetenes forpliktelser i avtaleperioden. Samtidig er temaer som gjensidig informasjonsflyt og strategiutvikling nærmest fraværende i de norske kontraktene, i motsetning til de svenske og danske. Dette er de mer prosessrelaterte forholdene i driftskontraktene, som i norske kontrakter i stor grad overlates til en lite formalisert praksis. De norske kontraktene er i stor grad ensidige avtaler som bestiller produksjon av operatøren, der de svenske og det danske eksemplet i større grad gjenspeiler de gjensidige forpliktelsene og partssamarbeidet den totale utviklingen av kollektivtilbudet må være tuftet på. Samarbeidet mellom operatørene og myndighetene omkring konkrete endringsprosesser i Norge blir dermed mer avhengig av – og sårbar for – personlige relasjoner, tillit og uformelle nettverk enn hva vi finner andre steder.

Forskjellen mellom de norske, svenske og danske kontraktene når det gjelder formaliserte samarbeidsrelasjoner må imidlertid også sees i lys av hvilke kontrakter de ulike områdene baserer seg på. Alle eksemplene vi har tatt for oss utenfor Norge baserer seg på kontrakter med utstrakt bruk av incitament, mens incitamentene utgjør en svært liten andel av operatørens inntekter i et flertall av de norske tilfellene. Med utstrakt bruk av incitament følger som regel større handlingsrom for operatørene, noe som gjør myndighetene mer avhengig av gode relasjoner og samarbeidsarenaer dersom de vil opprettholde en viss form for medvirkning enn hva tilfellet er med rene bruttoavtaler. Disse incitamentkontraktene bærer da også i større grad preg av å kontraktfeste et partnerskap enn en ensidig relasjon mellom bestiller og utøver.

Konklusjon

Vi har sett at retningslinjene for endringer i avtalt produksjon er relativt like, og at de i alle case delvis reguleres av kontrakten. I de norske kontraktene ser vi at retningslinjene er svakere formulert, og er mindre omfattende, enn i svenske og et dansk case. Det gjelder i særlig grad hvordan partene skal gå frem i slike tilfeller, hvordan dialogen skal praktiseres og informasjonen formidles. Evalueringskriterier og anbudsdokumenter er også mindre omfattende og mindre detaljerte enn i nabolandene, noe som også gjelder offentliggjøring av vekter. Dette gir rom for uformaliserte løsninger, og det gjør samhandlingen mellom operatør og myndighet personavhengig og kan være preget av tilfeldigheter mer enn formelle strukturer og overordnede strategier for kollektivtransporten i fylket. Manglende offentliggjøring av vekter kan også medføre uklarheter omkring hva operatøren egentlig har bydd og vunnet fram på, og med det også uklare forventninger om fremtidig produksjon.

Praksis ved behov for endringer i avtalt ruteproduksjon preges først og fremst av at myndighetene som regel går til forhandlinger når endringene er større enn det som reguleres av kontrakten. Representantene for myndighetene som vi har snakket med uttrykker forståelse for operatørens utgiftsfokus i disse tilfellene, og utviser vilje til delvis kompensasjon for eksempelvis ekstra tomkjøring. En svakhet på dette punktet er at de norske kontraktene sier så vidt lite om samarbeid, felles ansvar, dialog og myndighetenes forpliktelser. Praksis baserer seg imidlertid på

relativt tette og nære relasjoner mellom partene i utgangspunktet, noe som kan være vanskelig å opprettholde når nye og store internasjonale aktører kommer inn i bildet, og en felles intuitiv forståelse ikke kan tas for gitt. De norske kontraktene definerer i så måte få arenaer og møteplasser hvor felles forståelse og gjensidig tillit kan skapes over tid.

Summary:

Changes during the contractual period Experiences from eight contracts in Scandinavian bus transport operations

The Institute of Transport Economics has conducted a description of the contents of and experiences with eight contracts in Scandinavian bus transport operations. The report focuses on the flexibility of various contracts regarding changes in the production volumes during the contractual period, and the way such changes are handled by the authorities and operators in their day-to-day activities.

The contracts exemplified are gathered from the counties of Oppland, Akershus, Oslo, Vestfold and Rogaland in Norway, Västernorrland and Halland in Sweden, and Copenhagen in Denmark. The conclusions are partly based on readings of the formal contents of the contracts, and partly on interviews with representatives from the authorities. Connex Norway AS has financed the project.

Contractual clauses on changing volumes and their informal conduct

Table S.1 presents a summary on how issues of dynamic adaptation is handled through economic incentives, contractual clauses on negotiations and informal conduct in the various contracts.

Table S.1: Contractual contents and informal conduct regarding production changes during contractual period

	Oppland	Rogaland	Akershus	Vestfold	Oslo	Copenhagen	Väster-norrland	Halland
Incentives	Yes, low levels	Yes, low levels	Yes, low levels	Yes, very low levels	Yes, low levels	No	Yes, net-cost contract!	Yes, 20-25%
Bonuses	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes	No
Malus	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes
Does the contract open up for changes?	Yes	Yes	Yes	Have not seen the contract	Yes	Yes	Yes	Yes
Financial compensation levels stated in contract?	Yes	Yes	Yes	Have not seen the contract	Yes	Yes	Yes	Yes
Changes in production allowed without financial compensation	2%	No	3%	1 %	1 %	No	No	No
Formal right to initiate changes	Authorities	Authorities	Authorities	Authorities	Authorities	Authorities	Both authorities and operator	Both authorities and operator
Financial compensation for increasing volumes	90% of cost/km (average)	Per cost/km varying on daily hours	Per cost/km according to thresholds predefined in the contract	Have not seen the contract	Not predefined in the contractual clauses	Per cost/km. per vehicle	Per cost/km NB: Net-cost contract	According to thresholds predefined in the contract + patronage incentives
Financial compensation in practice	As above	-	As above, but leeway allowed in informal talks/- negotiations	Varies. No strict rule but compensation according to position driving or cost/km	Varies according to reason and mutual talks	As above	Varies according to negotiations	As above
Has the operator any formal rights to re-negotiate if changing production volumes?	No, but according to informal conduct	No (no information on informal conduct)	No, but according to informal conduct	No, but according to informal conduct	No, but according to informal conduct	Yes	Yes	Yes

TOI report 741/2004

Conclusions

We have learned that guidelines for agreed-upon changes in production show significant similarities in all cases. All contracts contain such guidelines. In the Norwegian contracts guidelines are less comprehensive and not as to the point as in the Swedish and Danish cases. This is particularly the case when it comes to the exchange of information and procedures of negotiation.

The criteria for evaluation and the announcement of tender are also less extensive and not as detailed in Norway as in the neighbouring countries. Swedish and Danish authorities publish the weight elements in the competition, as opposed to their Norwegian colleagues. This gives Norwegian authorities a possibility to choose informal solutions. It also makes the cooperation between operator and authority more dependent on personal relationships. This may cause that the cooperation becomes subject to accidental circumstances rather than formal structures and primary strategies for public transport.

A lacking publishing of weight elements may also cause obscurity or confusion as to what the operator has actually bid for and won. It may also lead to unclear expectations of future production.

When there is a need for changes in previously agreed-upon production, authorities usually negotiate. Negotiations occur when changes are larger than what is regulated by the contract. We have spoken to representatives for the authorities who express their understanding for the operators focus on expenses under such circumstances. Authorities usually accept and pay a partly compensation in such circumstances, for example for extra mileage. The Norwegian contracts are weak on this point, as they poorly regulate cooperation, mutual responsibility, dialogue and the responsibilities of the authorities. These elements are primarily exercised without guidelines, and exercise is within an intuitive understanding of what is “fair practice”.

When larger international operators enter the Norwegian public transport market the exercise of authority may be difficult to maintain. An intuitive understanding of this kind of practice cannot be taken for granted. In this respect the Norwegian contracts define few arenas where mutual understanding, respect and trust can be developed in due time.

1 Bakgrunn, formål og metode

På oppdrag fra Connex Norge AS har Transportøkonomisk institutt gjort en gjennomgang av innhold og erfaringer med ulike kontraktsformer i Norge og utvalgte områder i Sverige og Danmark. Vi har spesielt vurdert de delene av kontraktene som berører deres fleksibilitet med hensyn til endringer i avtalt produksjonsvolum. Rapporten dokumenterer det formelle innholdet i de utvalgte kontraktene, samt myndighetenes oppfatninger av hvordan slike endringsspørsmål praktiseres.

1.1 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i prosjektet er:

- Hvordan håndteres behovet for justeringer av kontraktens innhold under forskjellige kontrakter inngått som resultat av anbudskonkurranser i kollektivtransport?

Denne hovedproblemstillingen belyses ved følgende delproblemstillinger:

- Hva er de mest vanlige *retningslinjene* for endringer i ruteproduksjon ved kjøp av kollektivtransport?
- Hva er vanlig *praksis* ved behov for endringer i avtalt ruteproduksjon?
- Hva er de mest vanlige *resultatene* etter forhandlinger om endringer i avtalt ruteproduksjon?

1.2 Utvalg

1.2.1 Datakilder

For å svare på problemstillingene har vi gjennomgått innholdet i anbudsutlysningen og kontraktene i en del sentrale case i Norge, Sverige og Danmark. I tillegg har vi intervjuet sentrale personer hos myndighetene (fylkeskommuner, fylkeskommunale aksjeselskap som ivaretar fylkeskommunale oppgaver). Opplysningene rapporten bygger på er hentet inn i løpet av sensommer og tidlig høst 2004.

Det er verdt å merke seg at vi ikke har intervjuet representanter for kollektivtransportsselskapene. Oppdragets størrelse har begrenset datainnsamlingen, og vi har valgt å fokusere på myndighetenes representanter. Ideelt sett hadde det vært bedre å intervjuer begge parter, for å avdekke sprik i oppfatningene av hvordan kontraktene fungerer i praksis, og for å klargjøre konflikter og avvikende meninger mellom operatør og myndighet.

1.2.2 Kontrakter og anbudsdokumenter

Vi har fått tilgang til anbudsdokumenter i alle casene. Når det gjelder kontrakter har vi fått muligheten til å gjennomgå de fleste, men ikke kontrakter som brukes i Vestfold. Avsnittet om Vestfold bygger derfor bare på anbudspapirer og intervju med ledelsen i Vestfold Kollektivtrafikk AS. Til tross for at dette er en svakhet ved caset, har vi valgt å ta det med, for å komplettere gjennomgangen av alle fylker der man bruker anbud i Norge.

For Västernorrlands del baserer vi oss på anbudspapirer, intervju med ledelsen i Länstrafiken og kontrakter fra forrige anbudsrunde. For tiden jobber Länstrafiken med et länsomfattende anbud fra juli i år, og kontraktene for dette anbudet er i skrivende stund ikke klare.

1.2.3 Valg av case

I utvalget av case har vi lagt vekt på å ta for oss sentrale norske fylker som har erfaringer med anbud av bruttokontrakter, samt andre nordiske eksempler som kan illustrere spennvidden i slike kontrakter. Dette notatet tar for seg kontraktene og deres dynamiske sider i de norske fylkene Rogaland, Akershus, Oppland, Vestfold og Oslo, samt i Västernorrland, Halland og København.

Et unntak fra dette er Västernorrland. Her benytter man seg av anbud på nettokontrakter. Til tross for at dette avviker fra de andre casene har vi valgt å ta det med, fordi caset illustrerer elementer av avgjørende betydning for forholdet mellom myndighet og operatør.

Oppdragets størrelse har begrenset antallet nordiske case. Det norske utvalget som rapporten baserer seg på utgjør fem av de ni fylkene som har forsøkt konkurranseutsetting av bruttokontrakter i Norge til nå. Sammensetningen av fylkene er imidlertid ikke tilfeldig: Rogaland, Akershus og Vestfold har utført anbud i størst skala i Norge til nå (rundt 60 prosent av ruteproduksjonen i førstnevnte og nær 100 prosent i de to sistnevnte), Oppland har lengst erfaring med anbud (var i 1994 først i Norge med anbud), og Oslo har prinsippvedtak om 100 prosent anbud innen 2009 (se Bekken 2004 og Danielsen 2004).

1.3 Sentrale begreper

Rapporten benytter seg av enkelte begreper det kan være greit å definere en gang for alle:¹

- **Bruttokontrakt:** Myndighetene bærer inntektsrisikoen mens kostnadsrisikoen er overlatt til operatøren. Det vil si at alle billettinntekter går tilbake til myndighetene, mens operatørene får utbetalt den kostnad de har tilbudt for å kjøre en forhåndsdefinert rutestruktur med tilhørende kvalitetskrav.
- **Bruttokontrakt med incentiv:** Risikofordelingen er lik som ovenfor, men operatøren kan i tillegg få utbetalt ekstra tilskudd dersom selskapet oppfyller

¹ Se Hagen mfl (2000) for en nærmere gjennomgang av noen sentrale begreper knyttet til driftskontrakter i lokal busstransport.

ulike forhåndsdefinerte kriterier (passasjerøkning, kvalitetforbedring, kundetilfredshet eller lignende).

- **Nettokontrakt:** Operatøren bærer både kostnads- og inntektsrisiko ved driften av ruteproduksjonen. Det vil si at operatørene beholder passasjerinntektene ved driften, mens myndighetene utbetaler en gitt mengde tilskudd for ruteproduksjonen. Tilskuddsbeløpet er uavhengig av operatørens kostnads- og inntektsutvikling i løpet av kontraktperioden. Denne kontraktsformen er gjerne forbundet med stor valgfrihet for den enkelte operatør.

1.4 Rapportens oppbygning

Rapporten vil først beskrive kontrakter og dynamisk praksis i de ovennevnte områdene hver for seg, før vi avslutter det hele med en oppsummering og konklusjon omkring ulike måter å håndtere endringer innenfor en kontraktperiode. Det sistnevnte vil dels berøre innholdet i selve kontraktene og dels hvordan disse kontraktene håndheves og endringene praktiseres.

2 Rogaland

2.1 Myndighetsansvaret for kollektivtransporten

I Rogaland deles myndighetsansvaret for kollektivtrafikken mellom samferdselsseksjonen i fylkeskommunen og et fylkeskommunalt foretak. Rogaland Kollektivtrafikk FKF, som innehar merkenavnet Kolumbus, ivaretar følgende oppgavene knyttet til kollektivtrafikken:

- Avtaleinngåelse med operatører av kollektivtrafikk med båt og buss. Anbud
- Produktutvikling
- Ruteplanlegging
- Overordna markedsføring
- Informasjon
- Ruteopplysning
- Terminaldrift

Det fylkeskommunale foretaket ble opprettet i 2001. Fylkeskommunen ivaretar følgende oppgaver i sin samferdselsseksjon:

- Løyver, konsesjonstildelinger.
- TT-transport
- Skoleskyss
- Sivil transportberedskap
- Takstfastsettelse
- Strategiske planer

2.2 Anbud på Nord-Jæren

Høsten 2001 ble det utlyst anbud for persontransport i rute på Nord-Jæren. Kontraktperioden var på fem år, med mulighet for tre års forlengelse. Anbudet var delt opp i tre pakker på til sammen 9,7 mill. rutekilometer.

Tabell 2.1: Anbudspakkene på Nord-Jæren

Anbudsområde	Rutekilometer
Stavanger vest og Sola	3,1 mill.
Stavanger, Randaberg og Rennesøy	3,7 mill.
Sandnes og omegn	2,9 mill.

TØI-rapport 741/2004

2.2.1 Behov for endringer i ruteproduksjon i avtaleperioden

Fylkeskommunen påpeker at det vil være behov for endringer i ruteproduksjonen i avtaleperioden, og oppgir mulige årsaker til at slike behov oppstår.

I sitt anbud skal operatøren oppgi kostnader for både ordinær produksjon og hvilken kostnad som legges til grunn ved økning eller reduksjon i anbuds-kontraktens ruteproduksjon. Anbyder bes også om å spesifisere kostnadene pr. rutekilometer for produksjonen i tre forskjellige tidsrom:

- Kveld, natt, helg og hverdag
- Dagproduksjon på hverdager
- Rushtidskjøring på hverdager

2.2.2 Evalueringskriterier

Av anbudspapirene framgår det at det økonomisk mest fordelaktige anbudet for oppdragsgiveren vil bli valgt. Hovedkriterium for valg er anbudsprisen. Dersom forskjellen mellom laveste og nest laveste anbudspris er 5 % eller mindre, vil følgende tilleggskriterier også telle for kåringen av en vinner:

- Kostnad pr. rutekilometer ved endring i ruteproduksjonen
- Standard på busser, ut over minimumskrav satt i anbudspapirene (andel busser med lavrente og busser med lavere alder enn anbudets minimumskrav)
- Tilleggsutstyr i bussene (videoovervåking, klimaanlegg)
- Marginal-/tilleggskostnad pr. rutekilometer ved naturgassbuss
- Leveringsdyktighet (økonomi, faglig kvalifikasjon, erfaring, evne til å fungere tilfredsstillende som kontraktsmotpart for oppdragsgiver)

Tilleggskriteriene var i anbudspapirene satt opp i prioritert rekkefølge, men det var ikke oppgitt hvilke vekt de ulike kriteriene var gitt, verken innbyrdes eller i forhold til hovedkriteriet.

2.2.3 Ikke mulig å vinne tre anbudspakker

I sammenheng med punktene om kriterier for valg i anbudspapirene finner vi et tilleggspunkt det er verdt å merke seg, som vi ikke har sett i de andre casene som vurderes her. Fylkeskommunen forbeholder seg retten til å tildele kontrakt på et av anbudsområdene til nest beste anbyder, dersom en og samme anbyder er anbudsvinner på samtlige anbudsområder. Det framgår ikke av anbudspapirene hva som er årsaken til at fylkeskommunen ønsker å gå vekk fra hovedprinsippet om at det økonomisk mest fordelaktige resultatet for fylkeskommunen velges.

2.3 Bruttokontrakt med incitament

Etter at det ble kåret vinnere av de tre anbudspakkene ble det inngått brutto-kontrakter med inntektsincitament. Kontraktslengden var 5 år, med mulighet for tre års forlengelse. Produksjonsstart var satt til 1. januar 2003.

Kontrakten som ble inngått var en kortfattet, tosidig sak, som i hovedsak angir de sentrale vedleggene som i hovedsak regulerer avtalen – og prisen på vinnende

anbud. Det er i anbudspapirene vi finner de mest sentrale sidene i avtalen, som vi kortfattet skal gå gjennom nedenfor.

2.3.1 Godtgjøring

Operatøren får et fast tilskudd for kjøringen. Dette tilskuddet justeres årlig etter en angitt modell som vi ikke skal gå inn på her. Godtgjørelsen betales månedlig, fratrukket 1/12 av de beregnede passasjerinntektene (se nedenfor).

2.3.2 Godtgjøring ved endringer i produksjonen

Det slås tydelig fast i kontrakten at det både vil bli endringer i produksjonen i kontraktperioden, og at endringene vil bli kompensert ut i fra anbyderens kostnader. Anbyder definerer kostnadene sine i tre tidsrom, slik at kompensasjonen fra myndighetene justeres i forhold til når på døgnet og i uka produksjonen finner sted.

Hvis produksjonen endres skal det inngås skriftlige avtaler om dette.

2.3.3 Beregning av passasjerinntekter

Passasjerinntektene er beregnet til 136 mill. pr. år, og tallet blir justert hvert halvår i perioden.

I og med at operatøren kjører på en bruttokontrakt, skal denne summen – det beregnede inntektsnivået, og ikke de reelle billettinntektene – betales inn fra operatør til fylkeskommunen.

I februar hvert år skal de regnskapsførte passasjerinntektene avregnes mot de beregnede passasjerinntektene. Over- eller underskuddet i billettsalget skal deretter gjøres opp mellom fylkeskommunen og operatøren. Dersom det er et overskudd skal dette deles etter modellen beskrevet i neste avsnitt.

2.3.4 Inntektsincitament

Dersom billettinntektene skulle bli høyere enn 136 mill. (summen justeres i avtaleperioden) i avtaleperioden, vil merinntektene deles mellom operatør og fylkeskommune etter denne modellen:

- 1/3 av merinntekten går til operatøren.
- 1/3 av merinntekten defineres som et nettverksansvar og fordeles mellom alle anbudsområder i henhold til den relative andel av rutekilometer pr. år. Det skisseres planer for et system for kundetilfredshetsmåling som vil kunne føre til en endring i fordelingsnøkkelen på dette punktet og punkt 1.
- 1/3 av merinntektene tilfaller fylkeskommunen.

2.3.5 Malus, bøter

Fylkeskommunen har i følge kontrakten rett til å kontrollere og sanksjonere brudd på avtalen mellom partene. Mangler skal rapporteres til fylkeskommunen, og operatøren plikter å forsøke å bedre/rette opp forholdet i løpet av 14 dager. Der-

som dette ikke skjer, har fylkeskommunen rett til å trekke fra tilskuddet etter følgende mal:

Tabell 2.2: Malus i kontrakten

Feil, mangel eller forseelse	Malus
Feil billettering	5000,- pr. tilfelle
Feil registrering av passasjerer og inntekter	5000,- pr. tilfelle
Feil ved statistikk	5000,- pr. tilfelle
Innstilte avganger som skyldes operatør	5000,- pr. avgang
Innstilte avganger som skyldes operatør som ikke er meldt til fylkeskommune (frist: 2 dager)	10.000,- pr. manglende rapport
Feil materiell	5000,- pr. mangel
Feil materiell som ikke er meldt til fylkeskommunen	10.000,- pr. mangel
Mislighold som ikke rettes etter skriftlig advarsel	Dagbøter fra det tidspunkt da oppretting skulle skjedd, 1 promille av anbudsprisen pr. år. Øvre grense for dagbøter er 2% av årlig anbudspris
Grov uaktsomhet eller forsett	Erstatningskrav, størrelse ikke spesifisert

TØI-rapport 741/2004

I tillegg til malussystemet har myndighetene rett til å heve kontrakten og trekke tildelt løyve tilbake dersom operatøren ikke retter alvorlige feil etter skriftlig advarsel fra myndighetene.

3 Oppland

Oppland fylkeskommune var i 1994 det første fylket i Norge som vedtok å benytte anbud ved kjøp av transporttjenester. Det er Oppland fylkeskommune selv som i dag utfører myndighetsoppgavene. Gjennomgangen nedenfor baserer seg på kontrakten og utlysningen som lå til grunn for operatørvalget på den såkalte ”Landekspresen og Pendlerbussen”, det vil si regionruter mellom Dokka/-Brandbu og Oslo, inkludert lokalruter i Hadelandsområdet.

3.1 Type kontrakt og evalueringskriterier

Kontrakten som anbudsutsettes er en bruttokontrakt med incentiver. Kontrakten utdeles til operatøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbudet samlet sett, og er gyldig for fem år med muligheter for to års forlengelse. Dersom det skiller mindre enn 10 prosent mellom de to beste tilbudene, vil følgende underkriterier bli lagt til grunn:

1. Nyere busser ved trafikkstart.
2. Ruteplan med høyere rutefrekvens og/eller lengre åpningstid.
3. Kompetanse og erfaring vedrørende drift av rutetransport.

Underkriteriene er satt opp i prioritert rekkefølge i utlysningsteksten, men noen videre vektning mellom dem er ikke oppgitt.

3.1.1 Godtgjørelse til operatøren

Fylkeskommunen betaler operatøren et fast beløp hver måned, nærmere bestemt 1/12 av den anbudsfastsatte årsgodtgjørelsen. I tillegg kommer årlige beregninger av malus og inntektsincitament, som vi skal komme tilbake til.

3.1.2 Bud på forhåndsdefinerte ruter

Rutetrafikken anbudsforespørselen gjelder er i detalj beskrevet i utlysningsteksten. Anbudstilsynet oppfordrer likevel operatørene til å gi anbud på egne ruteforslag utover det som er fastlagt, samt å vurdere mulighetene for alternative rutetabeller som kan gi et mer effektivt opplegg eller høyere frekvens. Anbudspapirene gir med det rom for en viss ruteutvikling i anbudssituasjonen utover myndighetenes forhåndsdefinerte design. Denne muligheten og potensielle effekten er imidlertid svært begrenset ettersom den kun refereres til ved andre underkriterium i evalueringsøyeblikket. Når operatørene i tillegg mangler informasjon om hvor mye myndighetene vil vektlegge denne formen for ruteutvikling, er det grunn til å tro at operatørens vektlegging av dette momentet blir tilsvarende lav – og den dynamiske effekten likeså.

3.1.3 Underkriterienes betydning

I og med at stadig flere anbud avgjøres med små marginer er det grunn til å tro at underkriterienes gyldighet og offentlighet kan bli gjenstand for økt oppmerksomhet i årene framover. I Oppland fylkeskommunes tilfellet har underkriteriene blitt avgjørende i et par tilfeller alt i alt. Sist tilfelle fant sted ved den seneste utlysningen av Gjøvik-området, hvor det kun skilte 30.000 mellom første og andre tilbud. Anbudet ble dermed avgjort ut fra hvor ny busspark de respektive tilbudene tok utgangspunkt i (underkriterium 1). Fylkeskommunen opplevde ingen reaksjoner i etterkant av dette, og har heller ikke tidligere opplevd konflikter eller klager på manglende offentliggjøring av disse vektene. Ved anbudsutlysningen som dette notatet tar utgangspunkt i, "Landekspresen og Pendlerbussen", ble det ikke behov for underkriteriene ettersom avstanden fra beste til nest beste tilbud var over 10 prosentgrensen. I kroner var avstanden mellom de tre første budene som følger: (i) 8,85, (ii) 9,7 og (iii) 10,4 mill.

3.2 Endringer i kontraktperioden

Produksjonsvolumet kan endres i avtaleperioden. Fylkeskommunen kan gi operatøren pålegg om å endre produksjonen utenom de faste tidene for ruteendring. Fylkeskommunens rett til å pålegge redusert produksjon er imidlertid regulert ved at operatøren i første driftsår garanteres en produksjon på 90 prosent av opprinnelig avtalt produksjon, i 2. avtaleår 80 prosent og i 3.-5. avtaleår 70 prosent. Operatøren er på denne måten garantert en viss minsteinntekt, uavhengig av endringer i produksjonsvolumet.

3.2.1 Godtgjørelse ved produksjonsendringer

Det kan kreves endringer i godtgjørelse når produksjonen øker eller reduseres med mer enn 2 prosent. Økning i produksjonsvolumet skal godtgjøres med 90 prosent av gjennomsnittlig kostnad pr. rutekilometer. Denne godtgjørelsen skal gjelde uforandret ut det året den er avtalt for, men kan hvert år fremover bli justert i henhold til utviklingen av den ovennevnte prisindeksen. Spørsmålet om tomkjøring vedrører ikke graden av godtgjørelse i henhold til kontrakten.

I tillegg har hver av partene rett til å kreve forhandlinger ved radikale endringer av priser på innsatsfaktorer som dokumenteres til å gi mer- eller mindrekostnader på mer enn 5% av den totale godtgjørelsen ut over det som beregnes på grunnlag av den vanlige indeksreguleringen (lønn, rente, pris og diesel). Slike forhandlinger kan i henhold til kontrakt føre til ekstraordinære reguleringer av godtgjørelsen, endring av produksjon eller andre tiltak.

3.2.2 Inntekts- og kvalitetsincitament underveis

Kontrakten baserer seg på inntektsincitament som gir operatørene en viss egenfortjeneste ved økt antall passasjerer i kontraktperioden. Etter det andre driftsåret blir den delen av differansen mellom avtalt og oppnådd trafikkinntekt fra ordinære reiser, samt fra noe frakt, som overstiger en angitt prosentandel av avtalt inntekt, delt likt mellom fylkeskommunen og operatøren.

Det er videre innført en malusordning knyttet til kvaliteten på de leverte tjenestene. Når fylkeskommunen eller operatøren selv påviser mangel ved gjennomføringen, skal operatøren gjennomføre utbedringstiltak senest i løpet av to uker, eller hvis dette ikke er umulig, innen en frist som avtales med oppdragsgiver. Dersom operatøren ikke rapporterer om slike avvik som har funnet sted, eller utbedringstiltakene ikke utføres etter avtalt frist, har oppdragsgiveren rett til å ta ut malus i henhold følgende prinsipper (se Tabell 3.1):

Tabell 3.1: Malus og malusbeløp i Oppland. Kilde: Oppland fylkeskommune 2003

Malus tas ut ved følgende forhold:	Malusbeløp / redusert godtgjørelse
Gjentatte forsinkelser større enn 10 minutter ved ankomst endeholdeplass	2000 kr/gang
Innstilte avganger	5000 kr/gang (avgang)
Gjentatte avvik fra kjøretøykrav	2000 kr/tilfelle (per dag)
Andre kvalitetsfeil i gjennomføringen av transportene	Malusbeløp inntil 10.000 kr avhengig av kvalitetsfeilens art
Færre enn 80 % av sjåførene har deltatt i dagskurs som oppdragsgiveren iverksetter (jfr. 6.4.9)	10.000 kr pr. år
Rapporter og redegjørelser for avvik mv. leveres ikke eller leveres mer enn én måned etter utløp av den perioden rapporten gjelder.	Malusbeløp inntil 10.000 kr avhengig av kvalitetsfeilens art

TØI-rapport 741/2004

3.3 Erfaringer og praksis ved produksjonsendringer

Selv om kontrakten oppfordrer til forslag fra operatørene til ruteendringer gir den operatøren ingen formell rett til å foreta slike endringer selv, selv ikke innenfor 2-prosentsgrensen. Operatøren er imidlertid pålagt å følge utviklingen i reisebehov og trafikkmønster og foreslå tilpasninger i rutenettet deretter, samt å delta på de årlige ruteplanmøtene som oppdragsgiver arrangerer. På den måten blir de fleste ruteendringer i praksis til som følge av forslag fra operatørene selv.

Myndighetene har imidlertid ingen plikt til å gjennomføre slike drøftinger i forkant av ruteendringene de velger å foreta. Slike drøftinger praktiseres likevel som en del av samarbeidet mellom partene, hvor også den ekstra godtgjørelsen blir diskutert innenfor rimelighetens grenser. Oppland fylkeskommune innhenter og diskuterer da operatørenes egne beregninger av kostnader og eventuelle vognbehov, som eventuelt gir grunnlag for ekstra godtgjørelse pr. vognkilometer utover det på forhånd fastsatte beløpet. Beregninger av vognbehov tar utgangspunkt i det opprinnelige tilbudet, hvor operatørene har oppgitt antall busser som følge av anbudskravet om å spesifisere årstall på de ulike bussene de skal benytte. Behovet for ekstra godtgjørelse og eventuelle drøftinger om dette oppstår imidlertid sjelden ettersom de fleste endringer er innenfor 2 prosentsgrensen.

Utøver forutsettes videre å delta i fellestiltak eller individuelle tiltak som oppdragsgiver etablerer for å videreutvikle kollektivtrafikken, uten at slike tiltak er nærmere spesifisert verken i innhold eller hyppighet. Kontrakten gir med andre ord få definisjoner og beskrivelser av det gjensidige ansvaret partene har i å utvikle kollektivtilbudet videre, og er i stor grad utformet som myndighetenes ensidige krav til operatøren. Behovet for gjensidig informasjonsflyt, samarbeid og strategiutveksling blir på den måten avhengig av hvordan partsforholdet og av-

talen håndteres i hvert enkelt tilfelle, og med det også sårbar for enkeltpersoners interesser og tillitsforhold.

Myndighetene opplever imidlertid at avtalen har blitt praktisert på en smidig og konfliktløs måte så langt. Drøftinger og samtaler har funnet sted underveis, slik at eventuelle uenigheter har blitt løftet fram og forsøkt løst i forkant av endringene. Oppland fylkeskommune har dermed ikke opplevd noen konflikter rundt endret produksjonsvolum i løpet av kontraktperioden. Det eneste unntaket i så måte var en tidligere konflikt angående omfangsberegningene av prisindeksen, som nå er endret i de nyeste kontraktene.

4 Oslo

4.1 AS Oslo Sporveier

AS Oslo Sporveier (heretter kalt Sporveien) ivaretar myndighetsoppgavene ved kjøp av kollektivtransport i Oslo. Transport med bane og trikk er ikke satt ut på anbud. Denne transporten kjøpes fra Sporveiens datterselskaper Oslo T-banedrift og Oslo Sporvogndrift.

Sporveisbussene AS, som er den største av leverandørene av transport med buss i Oslo, var tidligere en del av Sporveien. Sporveisbussene er nå skilt ut som et eget aksjeselskap eid av Sporveien. 85 % av kollektivtrafikken i Oslo drives i skrivende stund av Sporveiens tre datterselskaper.

4.2 Gjennomføring av anbud i Oslo

Sporveien har gjennomført anbudskonkurranser for busstransporten i Oslo siden 1995, men på mindre pakker av linjer. I 2003 gjennomførte Sporveien det første store bussanbudet i Oslo. Dette besto av tre pakker, der Norgesbuss Oslo vant to av pakkene og Nexus Trafikk (datterselskap av Sporveisbussene AS) vant den tredje pakka. Det andre store anbudet, som omfattet ruter på Oslo vest) ble åpnet i juni 2004. Nexus Trafikk var vinneren.

4.2.1 Tildelingskriterier

Ved anbudskonkurranser gjøres det klart i anbudspapirene hvordan en vinner av konkurransen kåres (tildelingskriterier). Det økonomisk mest fordelaktige anbudet vinner, men både pris og kvalitet tillegges vekt. I anbudspapirene oppgis det hvilke kriterier som vurderes, men det oppgis ikke i hvilken rekkefølge de er tellende, og heller ikke hvor mye de teller i forhold til hverandre, eller i forhold til den totale prisen på anbudet. Kriteriene er heller ikke særlig utfyllende beskrevet.

4.3 Bruttokontrakter med incitament

Sporveien inngår bruttokontrakter med incitament med sine tilbydere, både når det gjennomføres anbudskonkurranse før kontraktsskriving og ved direkte tildeling av kontrakt. Sporveien var de første som tok i bruk kvalitetskontrakter i Norge. I kvalitetskontraktene var incitamentene betraktelig sterkere enn de er i dagens kontrakter. Årsaken til denne utviklingen ligger i at det offentlige tilskuddet til kollektivtransport har sunket, samtidig med at den politiske interessen for denne typen kontrakter ikke lenger er like sterk.

Kontraktene som inngås i de store bussanbudene er for tiden på 5 år med mulighet for 2 års forlengelse.

4.3.1 Godtgjøring – formelle regler i kontrakt

I de store bussanbudene er Sporveiens betaling til operatørene beregnet pr. rutetime og pr. buss. I tillegg har kontraktene for de nyeste anbudene en bonus/malusordning basert på målinger av hvordan kundene opplever kvaliteten på tilbudet. I Oslo arbeides det med innføring av elektronisk billettering. Med elektronisk billettering tar Sporveien sikte på at hele eller deler av godtgjørelsen pr. rutetime blir erstattet av en godtgjørelse pr. betalende passasjer.

Selv om det brukes bruttokontrakter for alle kjøp *er kontraktene forskjellige*. Det er flere forskjellige kostnadselementer i kontraktene: pr. vognkilometer, pr. vogn-time, pr. rutetime, pr. rutekilometer, kapitalkostnad (busser og annet utstyr), et fast kostnadselement pr. måned (administrasjon, anlegg), fortjenesteprovisjon, salgsprovisjon.

Sporveien jobber for å forenkle kontraktene, og derved bruke færre faktorer i utregningen av kostnadene. Det er tatt et valg om å beholde kostnadene pr. buss som et eget element, både fordi avgjørelsen om en buss ekstra eller ikke kan ha store kapitalføringer. Sporveien priser bussene ulikt, etter størrelse og alder.

4.3.2 Malusordning, bøter

I kontrakten vi har sett er det et ganske omfattende malussystem, gradert etter viktighet. Det er viktig å merke seg at Sporveien bruker forskjellige kontrakter for forskjellige anbud. Dette er et eksempel på malusordning fra et stort bussanbud.

Tabell 4.1: Eksempel på malusbruk i Oslo

5000 kr i bot	3000 kr i bot	1000 kr i bot
Kjørt for tidlig fra stoppested i hht kjøreplan	Mer enn to minutter for seint fra startstoppested	Manglende stoppestedannonsering
Manglende eller feil billettering	Manglende/feil skilting	Manglende rutehefter, reisegarantifoldere og takstinformasjon
Bruk av annen busstype eller – farge enn avtalt	Defekt stoppsignalutstyr	Ikke reglementert uniformering av fører
Feil eller mangel på partikkelfiltre	Brudd på krav om renhold og vedlikehold av bussene	

TØI-rapport 741/2004

I tillegg til bøtene beskrevet ovenfor kan Sporveien i følge kontrakt belaste operatøren for hvert registrerte tilfelle av innstilte avganger. Gebyrene varierer ut fra andelen kjørte avganger, slik:

Tabell 4.2: Bøter som varierer etter andelen kjørte avganger

Andel innstilte avganger	Gebyr
Opp til 0,5 %	2000,- pr. innstilt avgang
0,5 – 1%	5000,- pr. innstilt avgang
Over 1 %	8000,- pr. innstilt avgang

TØI-rapport 741/2004

I tillegg til dette er det kontraktsfestet at Sporveien har rett til å kreve inntil kroner 50.000 i gebyr for manglende melding fra operatør om innstilt avgang. Sporveien må dokumentere forholdet skriftlig for å kunne kreve dette gebyret.

4.4 Erfaringer med endringer i kontrakt

I følge kontrakten har Sporveien rett til å innføre volumendringer innenfor $\pm 20\%$. Det gis også rom for endringer ut over 20% dersom årsaken er endringer i det offentliges bevilgninger til kollektivtransport. I kontrakten skisseres det hvilken kompensasjon som gis ved endringer innenfor dette intervallet. Sporveiens kontrakter gir også Sporveien rett til å flytte operatørens produksjon geografisk.

Erfaringer fra Sporveien tilsier at det stadig er behov for endringer i avtalt kjøring. Volum og trase endres stadig. Disse endringene skjer i dialog mellom Sporveien og operatørene, og har ikke vært problematisk i og med at alt innenfor 20% er regulert i kontrakten.

4.4.1 Godtgjørelse ved endringer

Det er ingen klausuler i kontraktene for hvordan endringer skal godtgjøres. Endringene godtgjøres etter skjønn, og Sporveiens ledelse søker å gi selskapene full kompensasjon, enten i form av ny kjøring der opprinnelig kjøring er redusert, eller ved tilskudd. Dette avgjøres ved forhandlinger.

4.5 Praktisering

Behov for endringer som er større enn $\pm 20\%$ forekommer sjelden. Dersom en slik situasjon skulle oppstå, kommer partene over i en forhandlingssituasjon, i og med at produksjonsendringer i denne størrelsesorden ikke er regulert i kontrakten.

I tilfeller der traseen er endret slik at det blir urimelig mye mer tomkjøring enn i utgangspunktet har Sporveien ved flere tilfeller kompensert operatøren økonomisk for dette. Det er ikke snakk om full betaling for kilometerne, men en viss kompensasjon.

I intervju framholder Sporveiens ansatte at de legger stor vekt på fleksibilitet overfor operatørene, og på smidig praktisering av kontraktene. Til tross for at Sporveien har fulle rettigheter gjennom kontraktene til å opprette eller nedlegge linjer og øke eller redusere trafikkmengden ($\pm 20\%$), samt til å flytte operatørens produksjon, er det et mål for Sporveien å holde anbudskontraktene stabile i kontraksperioden. Dette kommer til uttrykk ved at Sporveien heller omstrukture-

rer ressurser de har kjøpt inn, framfor å redusere produksjonen: Dersom linjen(e) en operatør kjører blir nedlagt, forsøker Sporveien å kompensere dette ved å tildele kjøring på andre ruter.

Sporveien er ansvarlig for egen ruteplanlegging. Etter de intervjuedes syn er dette en årsak til at de forsøker å holde produksjonen stabil – det er et mål å minimere endringene i produksjonen som kan ha urimelige økonomiske konsekvenser for operatøren.

5 Västernorrland

Västernorrlands län (fylke) på nord-vestkysten av Sverige er geografisk stort og spredt befolket. Den største byen i länet er Sundsvall, der kollektivtransporten siden 1999 har blitt kjøpt inn ved hjelp av nettoavtaler. I andre tettsteder/mindre byer i länet anvendes også nettokontrakter, mens det i ”glesbygden”, dvs. i spredtbygde strøk, kjøpes kollektivtrafikk ved hjelp av bruttokontrakter.

I svenske län er det stort sett ”trafikhuvudmannen” som ivaretar myndighetsoppgavene for kjøp av kollektivtransport. *Trafikhuvudmannen* har i de fleste län opprettet et selskap som kalles Länstrafiken. Länstrafiken kan sammenliknes med norske fylkeskommunale selskaper når det gjelder arbeidsoppgaver; kjøp og planlegging av kollektivtrafikk med buss i sitt geografiske område.

5.1 Sundsvall

I Sundsvall er det gjennomført to anbudsrunder der operatørene byr på nettokontrakter; den første i 1999 og den andre i juni i år. Linjebuss Sverige AB vant den første anbudsrunden. Utfallet av den siste runden er i skrivende stund ikke avklart.

Kollektivtrafikken i Sundsvall utføres i hovedsak med busser i stamlinjer, og i tillegg en del bestillingstransport som utføres med både busser og drosjer. Sundsvall har om lag 40 000 innbyggere.

5.1.1 Erfaringer med anbud

Etter to anbudsrunder ser Länstrafiken at de har spart penger i forhold til tiden før anbud ble introdusert, da Sundsvall kommunes eget trafikk-selskap stod for ruteproduksjonen i kommunen. Det har imidlertid ikke vært problemfritt å gå over til nye tilbydere, og det var ved forrige anbud betydelige overtakelsesproblemer etter at Linjebuss vant konkurransen. Problemene besto i hovedsak av kommunikasjonsvansker mellom det kommunale selskapet og Linjebuss i tiden forut for overtakelsesfasen. Det var blant annet diskusjoner om hvorvidt det kommunale selskapets garasje- og vaskeanlegg kunne brukes av den nye operatøren, og om overtakelse av tidligere ansatte i det kommunale selskapet.

Bruken av anbud (og nettoavtaler) har vært svært omdiskutert på politisk nivå i Sundsvall kommune. Dette har også hatt konsekvenser for gjennomføringen av anbudskonkurransene, ved at politisk ledelse, både i kommunen og på länsnivå, har vært aktive i forhold til Länstrafikens arbeid.

5.1.2 Evalueringskriterier

Ved årets anbud er det utelukkende laveste pris som gjelder. Andre kriterier for valg av tilbyder vil ikke bli brukt. Länstrafikens begrunnelse for dette er at anbudet er så stort at det ville bli for komplisert, uoversiktlig og vanskelig å håndtere dersom man skulle regne med flere evalueringskriterier.

5.2 Nettokontrakten i Sundsvall

Nettokontrakten i Sundsvall gir en god del frihet til operatøren, men det er også gitt klare rammer fra myndighetene. Myndighetene setter en maksimumstakst på enkeltbillett og enkelte korttyper, men ut over dette har operatøren takstfrihet. Rutenettet er definert av myndighetene, men operatøren har stor grad av frihet til å endre og sette opp nye ruter. Det er satt en minimumsgrense for antall produserte kilometer som operatøren ikke kan gå under. Ansvar for markedsføring og informasjon ligger delvis hos Länstrafiken (felles ruteopplysningsnummer for hele länet, felles kampanjer) og delvis hos operatøren (planlegging, lokal markedsføring i Sundsvall).

5.2.1 Godtgjøring

Selskapet som inngår kontrakt med Länstrafiken får en fast sum pr. år gjennom hele avtaleperioden, samt alle billettinntektene fra trafikken. I kontraktene som skal benyttes når ny avtale tegnes, er 15 % av den faste, årlige summen incitamentsbasert. Incitamentene er knyttet opp til føreropplæring, kjøretøyene og kundenes opplevelse av kvalitet (koblet til det svenske kundekvalitetsbarometeret).

Selskapene kan få malus i den nye kontrakten, ved innstilte avganger og manglende billettering. Kontrakten kan sies opp av Länstrafiken dersom operatørens skåre på kundetilfredshetsmålingene er lavere enn utgangspunktet.

Vi har ikke hatt anledning til å studere den nye kontrakten, da den i skrivende stund ikke er ferdig, men ut fra hva vi vet om kontrakten gjennom intervju med Länstrafiken, ser dette ut til å være en moderert versjon av nettokontrakten (med incitament) fra 1999.

5.2.2 Erfaringer med nettokontrakten

Länstrafiken opplever at en nettoavtale er det eneste rette for kollektivtrafikken i et av de få områdene i länet der det er potensial for å utvikle markedet. Det har imidlertid vært vanskelig å administrere nettoavtalen, fordi politikerne, både i Sundsvall kommune og i länsstyrelsen, har et sterkt ønske om å styre kollektivtransportens utvikling. Dette har kommet i konflikt med selskapets ønske om å jobbe fritt i markedet, og Länstrafiken har kommet i en vanskelig rolle i midten. På den ene siden er Länstrafiken styrt av politikerne som eiere, men må på den andre siden forholde seg til at nettokontrakten krever at operatøren får utvikle markedet – mens myndighetene holder seg i bakgrunnen. I forrige kontraktperiode ble det gjennomført reforhandlinger av kontrakten flere ganger, etter

påtrykk fra politikere som kom med nye krav til operatøren underveis. I hele kontraksperioden har Länstrafiken vært under sterk kritikk fra länspolitikerne.

Et annet problem har vært at rollene ikke er fullstendig fordelt mellom Länstrafiken og operatøren. Ansvar for f eks informasjon og markedsansvar er delt mellom de to partene.

5.2.3 Hva sier kontraktene om endringer?

Kontrakten inneholder en garanti pr. år for et minimumsantall produserte kilometer. Produksjonen kan ikke komme under dette nivået. I den nye kontrakten, som skal inngås i løpet av høsten, blir det gitt en garanti til operatøren om at det skal være avganger minst hvert femtende minutt i hele kontraksperioden.

Til tross for at politikerne i länet har gjort vedtak om nettokontrakter, mener Länstrafikens ledelse at politikerne ikke i tilstrekkelig grad vil ikke gi slipp på sine fullmakter.

I kontraksperioden har operatøren ved flere tilfeller ønsket forhandlinger, og kommet med innspill til utvidelser av sin kjøring. Länstrafikens ledelse har sett positivt på disse initiativene, men har ikke kunnet gjennomføre forhandlinger på grunn av sterke protester fra politisk hold.

6 København

I København er det Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) som har ansvaret for kjøp av kollektivtransport på lokalbane og med buss. Metroen i København eies og drives av et eget selskap, som har kommunale eiere.

6.1 Erfaringer med anbud

HUR lyser ut 1-2 anbud hvert år, og har lang erfaring med anbud. Siden 1990 har HUR lyst ut 16 anbudspakker av varierende størrelse. Hele Hovedstadsområdet er anbudsutsatt. Forskjellene mellom innkomne anbud kan være store.

Det mest framtreddende trekket med anbudspapirene, er omfanget og detaljeringsgraden i papirene. Som et eksempel nevner vi at det stilles omfattende krav til operatørens personalpolitikk; f.eks. planer for integrering av sjåfører med minoritetsbakgrunn, føreropplæring (sertifisering), hvordan arbeidsmiljølovgivingen skal følges, medarbeidertilfredshetsmålinger og strategier for konflikthåndtering blant de ansatte. I anbudspapirene kreves det at operatøren dokumenterer skriftlig i sitt anbud hvordan disse problemstillingene skal håndteres i kontraktperioden.

En vesentlig forskjell på anbud og overtakelse av ruteproduksjon i Norge og Danmark er at overtakelse av ruteproduksjonen juridisk sett anses som virksomhetsoverdragelse i Danmark. Dette har betydning for bl.a. arbeidstakernes rettigheter og bruken av forrige utøvers materiell.

6.1.1 Anbud med forhandlinger

I de siste tre anbuds rundene har det vært anbud etter forhandling. Tilbyderen har da bedret sitt tilbud etter innspill fra HUR. Dette har vært en stor suksess, og det er ikke i konflikt med konkurranselovgivning.

Konkurransene er åpne til å begynne med. En gruppe operatører velges ut gjennom prekvalifisering, og disse mottar anbudspapirene og legger inn sine anbud. Deretter velger HUR ut noen som de forhandler med, ut fra godt offentliggjorte evalueringskriterier. Prekvalifisering fungerer som en ekstra kvalitets-sikring.

6.1.2 Evalueringskriterier

En annen stor forskjell på HURs håndtering av anbud og de øvrige anbudsprosessene som nevnes i dette dokumentet, er at HUR er svært åpen og nøye i beskrivelsen av hvordan anbudet vil bli vurdert i forhold til andre innkomne anbud. Det gjøres nøye rede for en mengde evalueringskriterier, prioriteringsrekkefølge og vekt. Dette gjøres for at anbudet skal være så rettferdig som mulig, og at hver

tilbyder skal kunne vite hvilket utslag de ulike elementene i anbudet hans vil ha i konkurransen – operatørene skal vite hva de byr på.

Når en vinner av anbudskonkurransen skal kåres, er det i prinsippet den anbyder med den laveste pris som vinner. I praksis er det svært viktig hvilken kvalitet som tilbys også. Et finurlig system for utregning av betydning av underkriterier gjør at en lav pris kan bli slått av en anbyder med høyere pris men samtidig høyere kvalitet. Det er et komplisert system med vektning for å regne ut dette riktig. Pris, kvalitet og drift sees alltid i sammenheng i HURs anbud.

Vekter og elementer står i anbudspapirene – ingen ting av dette holdes skjult for deltakerne i konkurransen. Systemet er komplisert, men alle kan gå inn og regne selv med vektene.

HUR er nå i gang med å lage anbudsmateriell for neste anbudsrunde. Tilbyder må fortelle nøyaktig hvor høyt nivå på kvalitet han vil legge. Er det høyere enn minimum, vil man ha fordel framfor de som ikke har mer enn minimum.

Dersom man har 3 % høyere pris enn sine konkurrenter er det fortsatt mulig å vinne konkurransen, dersom man har en høyere kvalitet enn konkurrentene.

København er unike på denne anbudsmåten. Her er det beskrevet:

www.hur.dk/trafik/publikationer

At anbudspapirene er omstendelige og detaljerte har både fordeler og ulemper. At kravene som stilles er nøye beskrevet gjør at det blir lettere å oppfylle myndighetenes krav. Mengden av slike detaljerte krav kan imidlertid være en hemsko for særlig små selskaper som ønsker å delta i konkurransen.

6.2 Bruttokontrakter med incitament

Busstjenester kjøpes inn ved hjelp av anbud med forhandlinger, og det inngås bruttokontrakter med incitament med operatørene. Bruttokontrakten er for tiden under revisjon. Incitamentene i kontrakten er avhengig av kundens opplevelse av kvalitet, målt blant 25.000 reisende hvert år. Operatørene kan selv gå inn i HURs database for kundetilfredshetsmålinger og lese av sine egne resultater. Her kan også operatørene se endring i egne resultater på sikt, og de kan sammenlikne sine egne resultater med andre operatørers resultater.

Kontraktene som inngås er i all hovedsak på 6 år, med mulighet for 2 års forlengelse.

Det mest framtrædende ved HURs kontrakter for bussdrift i København er, i likhet med anbudspapirene, omfanget og detaljeringsgraden. Kontraktene er svært omfattende, og regulerer svært mye av driften hos operatøren. Det stilles strenge krav på områder som ikke nevnes i noen av de norske kontraktene vi vurderer i denne sammenhengen, som innholdet i reklamen i bussene og arbeidstakernes vilkår.

Handlingsrommet for operatørene begrenses derfor kraftig i forhold til kontrakter som tillater mer variasjon i operatørens drift.

6.3 Erfaringer med endringer i kontrakten

HURs ledelse påpeker i intervju, med ettertrykk, at i en kontraktperiode vil man naturligvis ha behov for å endre den avtalte produksjonen flere ganger. Det er naturlig, og henger sammen med at samfunnet ikke er statisk. I HURs område skjer slike endringer ofte.

I følge kontrakten har HUR mulighet for å redusere 7 ½ % pr. kalenderår (målt i antall vogntimer. 1 vogntime: En vogn, en fører, en time). HUR har ikke mulighet til å forandre produksjonen mer enn +/- 20 % i hele kontraktperioden.

HUR kan i følge kontrakten redusere antallet busser med 1 buss for hver påbegynte 20 busser pr. driftsår (buss pr. 1-20 busser, 2 busser pr. 21-40 busser osv.).

6.3.1 Godtgjørelse ved endringer

I prinsippet kan ikke HUR endre mer enn det som er nedfelt i kontrakten, men i praksis gjøres det likevel. Da forhandler HUR med operatøren. HURs ledelse har ikke opplevd store problemer i forbindelse med slike forhandlinger. Det er også relativt sjelden at slike forhandlinger finner sted; så sjelden at det ikke er mulig å gi noe generelt svar på hva som blir resultatet av slike forhandlinger. Kontrakten slår fast at ekstra kjøring reguleres etter satsene for ordinær kjøring i produksjonsavtalen. Kontrakten sier også at det kan avtales kompensasjon for økt tomkjøring i forhold til utgangspunktet.

I kontrakten slås det fast at dersom HUR krever produksjonen endret med mer enn 20 % i hele perioden eller 7 ½ % i et kalenderår, kan operatøren få tildelt "kom-penserende kørsel, om fornødent ved reduksjon i andne kørselsaftaler".

Operatøren har mulighet til å komme med forslag til endringer i produksjonen. Dersom dette fører til økte billettinntekter, deles inntektene likt mellom HUR og operatøren. Økning i produksjonen som følge av forslag fra operatør betales med en pris som er lik marginalomkostningene.

7 Vestfold

7.1 Vestfold Kollektivtransport AS

Vestfold Kollektivtransport AS (VKT) er et aksjeselskap, heleid av Vestfold fylkeskommune. Selskapet ivaretar myndighetsoppgavene ved kjøp av kollektivtransport i Vestfold, og har også påtatt seg oppgaver for andre fylkeskommuner.

Selskapet ble opprettet i 1997, og i varetar følgende oppgaver:

- Kjøp av transporttjenester på kommersielt grunnlag
- Skoleskyss og TT-transport
- Drift av rutebilterminalene i Vestfold
- Knutepunktsutvikling
- Ruteopplysningstjeneste for Vestfold.

7.2 Rene bruttokontrakter

VKT benytter seg av rene bruttokontrakter, uten noe form for incitament. Dette betyr at det er VKT som tar seg av arbeidet mot markedet; markedsføring, ruteopplysning og informasjon. VKT har også ansvaret for ruteplanleggingen. Operatørene som VKT kjøper fra har utelukkende ansvar for produksjon av rutekilometer.

Kontraktenes varighet er på 6 år, med mulighet for 3 års forlengelse.

Vi har ikke hatt muligheten til å studere kontraktene. Informasjonen nedenfor er derfor innhentet utelukkende gjennom intervjuer med ansatte ved VKT.

7.2.1 Godtgjøring

Gjennom anbudet fastsettes en godtgjørelse pr. år. Denne prisen deles på antallet rutekilometer i avtalt produksjon. I tillegg avtales en pris for ekstra produksjon (pr rutekm). Prisen for ekstra produserte rutekilometer er som regel høyere enn prisen for faste produserte rutekilometer. Årsaken til dette er i følge VKT at ekstra produksjon ofte medfører mer tomkjøring.

Endringer i produksjonen som ikke er større eller mindre enn 1 % gjøres uten at godtgjørelsen til operatøren endres.

Produksjonsomfanget kan i følge kontrakten endres i avtaleperioden. Likevel garanterer VKT at produksjonen i det første avtaleåret er minst 85 % av avtalt produksjon. I andre avtaleår garanteres 75 % av avtalt volum, og i tredje avtaleår garanteres 65 % av opprinnelig avtalt produksjon. I etterfølgende år garanteres operatøren 50% av opprinnelig avtalt produksjon.

Godtgjøringen justeres årlig for konsumprisindeks, samt delvis for endringer i lønns- og drivstoffutgifter etter VKTs mal.

Godtgjøringen betales månedlig, 1/12 av avtalt årlig beløp.

7.2.2 Lite incitament

Operatøren beholder 10% av inntektene fra billettsalg, eksklusiv merverdiavgift. Dette incitamentet vil under visse omstendigheter økes gradvis, etter en relativt komplisert utregningsnøkkel. Økningen i incitamentets størrelse er avhengig av en økning i billettinntektene, justert for prisøkning.

7.2.3 Malus

VKT krever gebyr dersom operatør ikke tilfredsstiller visse krav i avtalen partene i mellom.

Tabell 7.1: Eksempel på bruk av malus i Vestfold

Kvalitetsavvik	Malusbeløp
Ikke kjørt avgang, pr. tilfelle	5000,-
Manglende eller feil rute- og destinasjonsangivelse	500,-
Manglende oppsetting av holdeplasstabell	500,-
Forsinkelse over 10 minutter i forhold til ruteplan	500,-
Manglende rutetabeller i buss	500,-
Bruk av feil busstype, pr. avgang	500,-
Manglende informasjon om ikke kjørte avganger, forsinkelser og uhell/ulykker, pr. tilfelle	500,-

TØI-rapport 741/2004

7.3 Gjennomføring av anbudskonkurranser

VKT fikk oppgaven med å ivareta Vestfold fylkeskommunes innkjøp da fylkeskommunen gikk inn for å gjøre innkjøpene gjennom anbudskonkurranser i 1997. All kollektivtransport med buss i Vestfold kjøpes i dag inn ved hjelp av anbudskonkurranser.

7.3.1 Evalueringskriterier

Det er den anbyder som har den laveste prisen på sitt anbud som vinner konkurransen. Med pris mener VKT:

- Pris på den definerte anbudspakken
- Kompensasjon for produksjonsendringer
- Priskonsekvenser av eventuelle forbehold og endringsforslag.

Andre evalueringskriterier som anbyderne kan vurderes på er (i prioritert rekkefølge):

- Vognstandard
- Alternative rutetilbud

- Erfaring og profesjonalitet samt system for kvalitetsoppfølging.

I anbudspapirene oppgis disse kriteriene i prioritert rekkefølge. Det er imidlertid ikke oppgitt hvilken vekt de underordnede evalueringskriteriene gis ved vurdering av innkomne anbud. I intervju oppgir representanter for VKT at de underordnede evalueringskriteriene bare unntaksvis har betydning for avgjørelsen av anbudet.

7.4 Erfaringer med endringer

I følge VKT gjøres det endringer i avtalt kjøring hele tiden. Det fleste forhold rundt endringer i avtalt kjøring er regulert i kontraktene, og det er i følge VKT sjelden strid mellom VKT og operatørene om kompensasjon når avtalt kjøring endres. I noen tilfeller endres produksjonen på en måte som medfører urimelige utgifter for operatøren. VKT er da villig til å diskutere løsninger (ekstra kompensasjon som ekstra kjøring eller ekstra betaling). I et tilfelle ble det avtalt å kompensere delvis for tomkjøring. I følge kontrakten kompenseres ikke tomkjøring i utgangspunktet.

VKT fremhever at dersom kontrakten skal fungere må de daglige trafikavviklingsmessige forholda være samkjørt med selskapene. Når VKT vil gjøre endringer sjekker ledelsen som regel ut hvorvidt endringene passer for selskapene. VKT legger vekt på å ha en løpende dialog med operatørens stedlige trafikkledelse, og på smidighet i samarbeid med operatørene.

8 Akershus

Akershus er landets mest befolkningsrike fylke etter Oslo. Akershus fylkeskommune har satt ut myndighetsoppgavene når det gjelder kollektivtrafikken til Stor-Oslo Lokaltrafikk AS (SL). Gjennomgangen nedenfor baserer seg i hovedsak på anbudsinnbydelsen og kontraktsvilkårene for Follo-området våren 2004, som skal gjelde for 7 år med muligheter for inntil 3 års forlengelse (10 år til sammen).

8.1 Type kontrakt og evalueringskriterier

Den aktuelle kontrakten er en bruttokontrakt, med muligheter for at det innføres incitamenter i løpet av kontraktperioden. Anbudsutlysningen omfatter en på forhånd definert ruteplan, uten muligheter til forslag utover dette. Kontrakten utdeles til den operatøren som har det økonomisk sett mest fordelaktige tilbudet samlet sett, ut fra følgende kriterier i prioritert rekkefølge:

1. Pris: Angitt pris pr. rutekilometer/rutetimer
 - a. Herunder oppgitt pris ved endringer i produksjon
 - b. Anbyders krav til endret godtgjørelse kan bli vektlagt ved valg av operatør
2. Erfaring og profesjonalitet, samt system for kvalitetsoppfølging
3. Busstandard med hensyn til støy, utslipp og andre miljøkrav
4. Forbehold tatt av anbyder

Disse kriteriene er som sagt satt opp i prioritert rekkefølge, men anbudsutlysningen sier ikke noe om hvordan de blir vektlagt utover dette. De sier heller ikke noe om hvor mye operatørens krav til endret godtgjørelse ved produksjonsendringer blir vektlagt i forhold til prisen totalt sett. Det sistnevnte punktet innebærer imidlertid at SL på forhånd har definert godtgjørelsen ved eventuelle produksjonsendringer i kontraktperioden, samtidig som denne ekstra godtgjørelsen også har vært gjenstand for priskonkurranse.

8.1.1 Godtgjørelse til operatøren

Fylkeskommunen betaler operatøren pr. rutekilometer i henhold til priser angitt i tilbudet. Godtgjørelsen utbetales for faktisk utkjørte og godkjente rutekilometer, som kontrolleres og utbetales en gang i måneden. I tillegg får operatøren et årlig tilskudd for hver nye passasjer sammenlignet med året før. Dette incitamentet er nærmere beskrevet nedenfor.

8.1.2 Bud på forhåndsdefinerte ruter

Ruteplanen som tilbudet skal gjelde er i detalj beskrevet i utlysningsteksten. Det er således ingen åpninger for at operatøren skal komme med egne forslag utover dette i tilbudet.

8.1.3 Underkriterienes betydning

I motsetning til Oppland fylkeskommune har ikke SL på forhånd definert en nedre grense for når de andre kriteriene skal begynne å telle med i anbudet. Kriteriene beskrives riktignok i prioritert rekkefølge, men tilbyderne har ikke informasjon om når de andre kriteriene kommer med i betraktningen eller hvor sterkt de skal prioriteres. SL har likevel opplevd at underkriteriene har hatt betydning.

8.2 Endringer i kontraktperioden

Produksjonsvolumet kan endres i avtaleperioden. SL kan gi operatøren pålegg om å endre produksjonen og alle utvidelser eller innskrenkninger kan kun skje etter direktiv fra, eventuelt etter godkjenning av SL. Kontrakten fastholder riktignok at endringer i rutetilbudet skal utformes i nært samarbeid med operatøren, men den gir ingen nærmere angivelse av hva dette innebærer eller hvor hyppig eventuelle samtaler skal forekomme. Operatøren er likevel forpliktet til å følge utviklingen i reisebehov og trafikkmønster, samt å foreslå endringer i rutemønsteret deretter.

8.2.1 Godtgjørelse ved produksjonsendringer

Det kan kreves endringer i godtgjørelse når produksjonen øker eller reduseres med mer enn 3 prosent. Økning i produksjonsvolumet skal godtgjøres med den kostnad pr. rutekilometer som ble angitt i det opprinnelige anbudet (se evalueringskriterium 1a). Denne godtgjørelsen skal gjelde uforandret ut det året den er avtalt for, men kan hvert år fremover bli justert i henhold til utviklingen av en egen prisindeks. Spørsmålet om tomkjøring og vognbehov vedrører ikke graden av godtgjørelse i henhold til kontrakten, men regnes som ivaretatt i operatørens egne beregninger av ekstra godtgjørelse i det opprinnelige tilbudet.

Nye priser er avtalt i anbudskontrakten for henholdsvis økning og reduksjon av volumet innenfor følgende sprang:

- 3 til 5%
- 5 til 10%
- 10 til 15%
- 15 til 20%
- 20 til 30%
- 30 til 40%
- 40 til 50%

Dette gir operatørene en viss sikker minsteinntekt ved reduksjoner av produksjonen, samtidig som det sikrer SL forutsigbarhet på kostnadssiden ved foreslåtte ruteendringer.

Ved øvrige endringer som SL påbyr, som for eksempel endret vognstørrelse og/eller andre spesifikasjoner på bussene (samt tilleggstenester) som har konsekvenser for godtgjørelsen, skal operatør oppgi endringskonsekvenser samtidig som de har rett til forhandlinger dersom disse beregningene ikke umiddelbart godtas av SL.

8.2.2 Inntekts- og kvalitetsincitament underveis

I henhold til anbudsutlysningen må operatørene si seg villig til å delta i forhandlinger om innføringen av incitamentsavtaler i kontraktperioden. I utlysningsteksten nevnes det en rekke ulike incentivformer som vil kunne bli vurdert. Hovedalternativene er: incitamentskontrakt basert på kvalitetsmålinger, incitamentskontrakt basert på endring i antall reisende og incitamentskontrakt basert på kontantsalg i bussene. Utlysningsteksten fremhever også at SL ser det som viktig også førerne kan motiveres gjennom en slik incitaments- og bonusordning, slik at SL vil be tilbyderne skissere hvordan de vil legge opp en ordning der deler av en eventuell bonus skal tilfalle det operative personalet.

Det er nylig inngått en variant av en slik incitamentavtale i Romerike. Operatøren får her beholde en viss prosent av ekstraintektene som følger av en økning i antall passasjerer pr. rutekilometer sammenlignet med fjoråret. Det spesielle med avtalen er imidlertid at operatøren forplikter seg til å overlate 10 prosent av ekstraintektene til sjåførene. På den måten ønsker SL å spore direkte til økt innsats hos sjåførene som tross alt er SLs ansikt utad i regionen.

Operatørene er ikke innvilget økte frihetsgrader som følge av innføringen av inntektsincitament på denne måten. Mulighetene til økt inntekt skal i så måte spore til ekstra innsats innenfor dagens kontraktsrammer, det vil si operatørenes kontraktsfestede forpliktelser om å foreslå endringer i rutemønsteret ut fra observerbar utvikling i reisebehov og trafikkmønster. Incitamentet blir dermed å betrakte som en ytterlige understreking av dette momentet i kontrakten.

Kontraktene inneholder videre en malusordning knyttet til kvaliteten på de leverte tjenestene i løpet av driftsperioden. Denne ordningen omhandler alt fra manglende kjørt avgang til ulike mangler eller feil ved bussmateriell og/eller holdeplass. Ut fra kvalitetsbruddets art varierer bøtene operatøren blir bedt om å betale fra til 200 til 10 000 kroner pr. gang. De fleste bøtene varierer imidlertid mellom 500 og 1000 kroner. Mislighold av deler av kontrakten kan i tillegg straffes med dagbøter på en bestemt promille av den årlige brutto kontraktssum.

8.3 Erfaringer og praksis ved produksjonsendringer

Både utlysningstekst og kontraktsformular gir inntrykk av å være litt mer spesifisert på prosessen underveis og gjensidigheten i samarbeidet enn hva tilfellet er med de andre norske kontraktene vi har gjennomgått. Formularet er mer omfattende og peker også i noe større grad på operatørenes rettigheter til å kreve forhandlinger og innkalle til møte. Et eksempel på det sistnevnte er at begge parter gis rett til å kreve forhandlinger i kontraktperioden om samarbeidsavtaler innenfor området informasjon, markedsføring og annen markedsbearbeidelse. Samtidig pålegger kontrakten SL å utforme rutetilbudet i nært samarbeid med operatøren.

På tross av dette har myndighetene heller ikke i SLs tilfelle noen nærmere spesifisert plikt til å gjennomføre drøftinger i forkant av ruteendringene de velger å foreta. Slike drøftinger praktiseres likevel som en del av samarbeidet mellom partene. Ved behov for kraftige rutekutt vil partene eksempelvis løse dette i fellesskap ved hjelp av en pågående dialog om emnet. Slike møter oppstår imidlertid mer ut fra behov enn gjennom formalisert praksis.

Sammenlignet med de nordiske eksemplene i dette notatet gir heller ikke SLs kontrakt særlig mange spesifikasjoner på hvordan informasjonsflyten, den gjensidige dialogen og samarbeidet skal praktiseres. Slike forhold håndteres i hovedsak utenfor kontrakt og baserer seg mer på uformell praksis enn formaliserte rettigheter og plikter. Partene i Akershus har imidlertid maktet å håndtere slike forhold på en smidig og konfliktløs måte så langt i følge SL selv. Behovet for ekstra godtgjørelse og eventuelle drøftinger om dette oppstår dessuten sjelden ettersom de fleste endringer er innenfor treprosentsgrensen og de tilfellene utover dette i hovedsak er avtalt og kostnadsberegnet allerede ved kontraktsinngåelse (se terskelgodtgjørelsen gjengitt ovenfor). Unntakene går på unormalt store produksjonsendringer, som nedleggelse av hele linjer, som vil kunne ha store økonomiske konsekvenser for operatøren.

Avslutningsvis kan det være verdt å nevne at de nyeste kontraktene til SL inneholder flere innovative elementer, spesielt med hensyn til sjåførenes ansettelses- og arbeidsvilkår. I anbudssituasjonen kommer dette til uttrykk ved en anmerkning om at operativt personale over 55 år skal prioriteres ved nyansettelser av personalet fra tidligere operatør. I kontraktperioden kommer det til uttrykk ved at 10 prosent av operatørens inntektsbonus er forbeholdt å gå direkte til sjåførene. Etter vårt kjennskap er begge deler originalt og nyvinnende i norsk sammenheng. Det er imidlertid for tidlig å si noe om erfaringene med denne praksisen så langt.

9 Halland

Hallandtrafiken er organisert som et selvstendig selskap og har myndighetsoppgavene når det gjelder kollektivtrafikken i Hallands län i Sverige. Hallandtrafiken inngikk i 2001 en incitamentsavtale med operatøren Swebus som gjelder all trafikk i hele länet. Swebus vant oppdraget etter anbud. Kontrakten gjelder for juni 2002 til juni 2010, altså 8 år. Den foreliggende gjennomgangen baserer seg på denne kontrakten, intervjuer med representanter for Hallandtrafiken, samt en tidligere gjennomgang av samme kontrakt av Nilson mfl. (2003).

9.1 Type kontrakt og evalueringskriterier

Den aktuelle kontrakten er en bruttokontrakt med passasjerincitament. Anbudsutlysningen omfatter en på forhånd definert ruteplan, som representerer en minstandard for tilbudene. Kontrakten utdeles til den operatøren som har det økonomisk og kvalitativt sett mest fordelaktige tilbudet samlet sett, ut fra følgende vektlegging:

1. Samlet pris på det forhåndsdefinerte minimumstilbudet
 - a. Vektlagt 80 prosent
2. Kvalitet på tilbudet
 - a. Vektlagt 20 prosent

Kvalitetskravene er nærmere gjengitt i utlysningsteksten, sammen med offentliggjøring av alle vektorer. I henhold til kontrakten skal operatøren selv stå for det lokale markeds- og informasjonsarbeidet.

Operatøren står fritt til å komme med tilbud om ekstraruter utover den beskrevne minstandard, men dette blir ikke vektlagt i anbudsutlysningen. Operatøren forplikter seg til minst å opprettholde den avtalte ruteplanen og den avtalte kvaliteten i løpet av kontraktperioden.

9.1.1 Godtgjørelse til operatøren

Hallandtrafiken betaler operatøren et fast årlig grunnbeløp, pluss et tilskudd pr. påstigende passasjer. Det faste grunnbeløpet utgjør 75-80 prosent av det totale tilskuddet, mens det passasjeravhengige tilskuddet utgjør resten. Tilskuddet pr. passasjer øker i størrelse med hvor stor passasjerøkning operatøren klarer å oppnå i løpet av året. Dette avregnes og utbetales hver måned. Operatøren får i tillegg nytte godt av eventuelle inntekter fra reklame, gods og andre biinntekter.

9.1.2 Bud på forhåndsdefinerte ruter

Ruteplanen som tilbudet skal gjelde er i detalj beskrevet i utlysningsteksten. Denne ruteplanen er imidlertid å forstå som en minimumstandard som operatøren forplikter seg til å kjøre under hele kontraksperioden. Operatøren er fri til selv å utvikle og drive en mer omfangsrik ruteplan utover dette, men har ingen rett til økning av det faste grunnbeløpet fra Hallandstrafiken som følge av slik ekstra kjøring. Operatøren beholder alle passasjerinntektene fra slik ny kjøring. Anbudsutlysningen beskriver også detalj det laveste kvalitetsnivået som skal gjelde.

Både ruteplanen og kvalitetsnivået er å betrakte som minstestandarden som operatøren minst forplikter seg til å følge gjennom hele kontraksperioden. I de mer tynt befolkede delene av länet innebærer dette at minstestandarden er definert med minimumsintervall, minimum åpningstid og minimumsavstand til holdeplass. Den detaljerte ruteplanleggingen utover dette overlates til operatøren. I byen Halmstad tar utlysningsteksten derimot utgangspunkt i det rutetilbudet som har vært før, der operatørens muligheter til justeringer begrenses til å gjelde i kontraksperioden.

9.1.3 Underkriterienes betydning

Hallandstrafiken har på forhånd både definert og offentliggjort alle kriterier og den interne vektleggingen av dem. Det har imidlertid bare vært dette ene anbudet i länet med denne utformingen, noe som medfører at Hallandstrafiken ikke har noen ytterligere erfaringer med små marginer og tvister rundt anbudspraksisen.

9.2 Endringer i kontraksperioden

I kontrakten mellom Hallandtrafiken og Swebus forplikter Swebus seg til å aktivt arbeide for at antall passasjerer øker med minst 2-3 prosent pr. trafikkår. Unntaket i så måte er området Halmstad hvor den årlige økningen skal være på minst 5-7 prosent. Dersom antallet reisende skulle vise seg å synke fra et år til et annet, så er begge partene forpliktet til å utarbeide en felles handlingsplan for hvordan utviklingen kan snus. Operatøren står også fritt til å utvide ruteplan og frekvens utover minstestandarden, men får da ingen godtgjørelse fra Hallandstrafiken for denne ekstratrafikken. I slike situasjoner får imidlertid operatøren beholde alle billettinntektene selv.

Produksjonsvolumet i minimumsstandarden kan endres av Hallandstrafiken i avtaleperioden. Hallandstrafiken kan da gi operatøren pålegg om å endre produksjonen, men kun etter strengt forhåndsdefinerte frister og perioder. Hallandstrafiken har kun rett til å øke eller redusere minstestandarden med maksimalt 10 prosent mellom to etterfølgende trafikkår, målt i antall tidstabellkilometer. Under hele kontraksperioden sett under ett er endringsretten begrenset til maksimalt 25 prosent den ene eller andre vegen. Endringsretten er i tillegg begrenset til kun å gjelde i perioden mellom to trafikkår og ved at Hallandstrafiken må informere operatøren senest 31. mars respektive år, slik at operatørens planlegging av tidstabellen ikke vanskeliggjøres.

Som tidligere nevnt står operatøren fritt til å utvide minstetilbudet når som helst i kontraksperioden. De må riktignok informere Hallandstrafiken om slike end-

ringer, men myndighetene legger seg ikke opp i denne delen av trafikken. Hallandstrafiken gir da heller ingen egen godtgjørelse for denne ekstratrafikken, men operatøren får beholde alle passasjerinntektene selv.

9.2.1 Godtgjørelse ved produksjonsendringer

Hallandstrafiken betaler egen godtgjørelse til operatøren for eventuelle endringer i minstestandarden. Disse godtgjørelsene berører kun omfanget på volumsendringene, delt inn i terskler, og omfatter kun størrelsen på fastbeløpet og ikke størrelsen på tilskuddet pr. passasjer. Kontrakten spesifiserer således ingenting spesielt om økt vognbehov eller tomkjøring, men dette er regnet for å være inkludert i beregningene av de ulike terskelverdiene. Dersom antall passasjerer viser seg å øke såpass at det blir behov for flere vogner er dette ene og alene overlatt til operatøren uten videre godtgjørelse fra Hallandstrafiken. Det ligger imidlertid en naturlig økning i tilskuddet pr. passasjer ved en slik passasjerøkning uansett, noe som gjør at operatøren vil kunne få rundt halvparten av alle passasjerinntektene. Behovet for innsats av nye vogner er da definert av den avtalte kvalitetsstandard som setter strenge begrensninger på antall ståplasser i bussene (så å si alle skal være garantert sitteplass).

9.2.2 Inntekts- og kvalitetsincitament underveis

Kontrakten legger opp til at 20-25 prosent av tilskuddet skal avhenge av passasjerinntektene, og operatøren har som tidligere nevnt forpliktet seg til å øke passasjergrunnlaget i løpet av avtaleperioden. Tilskuddet pr. passasjer øker i størrelse ut fra hvor kraftig årlig passasjerøkning det er snakk om: 0-2 prosent, 2-4 prosent og over 4 prosents økning. 75-80 prosent av tilskuddene fra Hallandstrafiken er med andre ord fast. Kontraktene har ingen andre incitamenter utover de passasjer-avhengige.

Kontraktene inneholder imidlertid en malusordning knyttet til kvaliteten på de leverte tjenestene i løpet av driftsperioden. Denne ordningen omhandler alt fra manglende kjørt avgang til ulike mangler eller feil ved bussmateriell og/eller miljøkrav. Ut fra kvalitetsbruddets art varierer bøtene operatøren blir bedt om å betale fra til 250 til 20 000 kroner pr. gang.

Tabell 9.1: Bruk av kvalitetsbøter i Halland

Kvalitetsbrudd	Botens størrelse
Innstilt avgang eller forsinket med mer enn 20 minutter	1000,- pr. tilfelle pluss trekk i tilskuddet for avgangens omkostninger
Feil kjøretøy, feil drivstoff	250,- pr. avgang
Feil drivstoff i tankene ved garasjeanlegg (der bussene tankes)	20 000,- pr. tilfelle
Brudd på reisegarantien, forårsaket av operatøren	100 % av Hallandstrafikens reisegaranti

TØI-rapport 741/2004

Hallandstrafiken måler dessuten kundetilfredsheten gjennom telefonintervju som en del av den landsdekkende *Kollektivtrafikbarometern*. Dersom operatøren ikke oppfyller kravene med å gjennomføre kvalitetsgjennomgangen og dokumentasjon

har Hallandstrafiken rett til å holde tilbake 10 prosent av den årlige godtgjørelsen inntil kravene er oppfylt.

9.3 Erfaringer og praksis ved produksjonsendringer

Operatørene har fått betydelige økte frihetsgrader som følge av innføringen av inntektsincitamentet, og har det hele og fulle ansvaret for detaljplanleggingen av ruteplanen. De står i tillegg fritt til å utvikle rutene videre, mot at de får beholde alle passasjerinntektene på disse ekstrarutene. Økningen av operatørens handlingsrom på denne måten krever et utstrakt bruk av samarbeid mellom partene dersom myndighetene skal ivareta en form for medvirkning. Det er således ikke overraskende at avtalen mellom partene i sterke ordelag fremhever betydningen av samarbeid og gjensidigheten i arbeidet med å videreutvikle kollektivtrafikken i länet. Kontraktbeskrivelsene av hvordan informasjonsflytens skal finnes sted, møtenes hyppighet og felles ansvar for strategiutviklingen står i slående kontrast til de fleste norske eksemplene.

Selve hovedideen som gjennomsyrrer avtaleteksten i Halland er at partene gjennom samhandling og samarbeid skal vinne markedsandeler og derigjennom bidra til å oppfylle länets mål for den totale samfunnsnytt. Arbeidsorganiseringen i samarbeidet består av forhåndsdefinerte arbeidsgrupper innom følgende områder: Marked, økonomi og statistikk, kvalitet, løpende drift, trafikkplanering og miljø og materiell. Disse gruppene har løpende møter og er forpliktet til å rapportere løpende resultat av gjennomførte aktiviteter, planlagte aktiviteter, samt styrings- og nøkkeltall til ledningsgruppen. Disse gruppene skal møtes minst to ganger i kvartalet, og alle gruppene er sammensatt av deltakere fra Hallandstrafiken og Swebus. Begge parter har dessuten rett til å kalle inn til ekstramøter etter behov.

For å kunne samarbeide best mulig har partene lagt vekt på å jobbe fram en avtale som har definerte strategier, mål og målbare parametre. Dette innebærer en formalisering av de mer prosessrelaterte forhold en kontraktrelasjon består av. Til gjengjeld har altså operatørene i dette tilfellet fått betydelig økt handlingsfrihet på det tekniske detaljplanet. Dette har også medført nye samarbeidsformer innenfor rammene av det kontrakten, som at operatør og Hallandstrafiken nå også aktivt samarbeider om virksomhetsstyring og personalpolitikken. Begge partene oppgir i intervjuundersøkelse at de er veldig fornøyd med samarbeidet og har så langt ikke opplevd konflikter rundt ruteendringer eller annet overhodet. Dette er forhold som løses på en av de mange samarbeidsarenaene lenge før det utarter seg til konflikt.

10 Oppsummering og konklusjon

Bruk av anbud i transport kan i utgangspunktet gi muligheter for tilbudsending og dynamikk i to atskilte faser: i konkurransefasen og i driftsfasen. Mens vilkårene for å delta i konkurranse og anbudets evalueringskriterier regulerer mulighetene i første fase, vil utformingen av kontraktene regulere mulighetene i den andre.

10.4 Anbudsfasen

Tabell 10.1 nedenfor oppsummerer forskjeller og likheter i hvordan konkurransevilkårene var utformet i anbudsdokumentene i casene vi har gått gjennom.

Tabell 10.1: *Bruk av vilkår og evalueringskriterier i anbudsfasen*

	Oppland	Akershus	Rogaland	Vestfold	Oslo	København	Väster-norrland	Halland
Kontraktslengde	5+2	7+3	5+3	6+3	6,5+1	6+2	5	8
Hoved-kriterium for valg av tilbyder	Total pris	Total pris	Total pris	Total pris	Total pris	Pris og kvalitet vektet sammen	Utelukkende total pris	Pris og kvalitet vektet sammen
Hvor lik må anbudene være før underkrit. blir gjeldende	10%	Ingen grense	>5%	>5%	Ingen	Ingen grense	Ingen grense	Ingen grense
Antall underkrit.	3	4	5	3	7	2	Ingen	Ingen
Offentliggjøring av vekter?	Nei	Nei	Nei	Nei, ikke reelt	Nei	Ja	Nei	Ja
Egne forslag mulig?	Ja	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
Kompensasjon	Månedlig fast beløp	Månedlig beløp pr. utkjørte rute-kilometer + lite incitament	Månedlig fast beløp. Lite incitament	Månedlig fast beløp	Månedlig. Lite incitament.	Fast årlig beløp	Billettinntekter + fast årlig beløp	Årlig fast beløp + tilskudd pr. passasjer

TØI-rapport 741/2004

Det er bare i København og Halland at vi ser en reell vurdering av pris og kvalitet sammen. Det er også kun i disse to tilfellene at evalueringskriteriene er offentliggjort på en slik måte at det er mulig for operatørene å tilrettelegge sitt anbud etter både hoved- og underkriteriene.

Dette er et bilde på hvorvidt ivaretageren av myndighetsoppgavene er seg bevisst hva han er ute etter å kjøpe – hva slags tjeneste er det myndighetene ønsker?

10.5 Driftsfasen

Tabell 10.2 gir en tilsvarende oppsummering av hvilke økonomiske incentiver og endringsmuligheter som er utformet i kontraktene.

Tabell 10.2: Økonomiske incentiver og endringsmuligheter i driftsfasen

	Oppland	Rogaland	Akershus	Vestfold	Oslo	København	Västernorrland	Halland
Inntektsincentiver?	Ja, små	Ja, små. Passasjer-avhengig.	Ja, men små	Ja, svært små	Ja, men små	Nei	Ja – nettokontrakt!	Ja, 20-25 prosent er passasjer-avhengig
Bonus	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei
Malus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
Volumendring u/komp.?	2%	Nei	3%	1 %	1 %	Nei	Nei	Nei
Endringsrett	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen	SL	VKT	AS Oslo Sporveier	HUR	Både Länstrafiken og operatør	Både Halland-trafiken og operatør
Godtgjørelse over grensen for volumendring	90% av kostn./km (gjennomsnitt)	-	Forhåndsdefinert i henhold til terskler i kontrakt	-	-	-	-	Forhåndsdefinerte terskler + del av passasjerinntekter
Rett til forhandlinger?	Ja, ved kraftig prisendring på innsatsfaktorer, men etter praksis ellers	Ikke formelt (har ikke undersøkt praksis i dette case)	Ikke formelt, men i praksis ved store endringer	Ikke formelt, men i praksis.	Ikke formelt, men i praksis ved store endringer	-	Ja	Ja

TØI-rapport 741/2004

10.6 Norge: Praksis viktigere enn kontrakt

Den empiriske gjennomgangen av kontrakter og praksis i de norske fylkene kan tyde på at hvordan kontraktene og forholdet mellom operatører og myndigheter håndteres er viktigere enn hvordan de konkret formuleres. Mens myndighetene i enkelte områder nærmest oppfatter det som en selvfølge å ha løpende drøftinger omkring ruteutvikling og kompensasjon med operatørene, har andre en mer formalistisk praktisering av regelverket. Hovedregelen i våre norske case er at dialog og praksis har større betydning enn regelverket. En viktig årsak til at det er slik, ligger nok i at de norske kontraktene er relativt lite innholdsrike i forhold til sitt danske og sine svenske motstykker.

I tabellen nedenfor oppsummerer vi hva kontraktene sier om endringer i produksjonsvolum, hva kontraktene sier om kompensasjon ved endringer i produksjonsvolum og hva slags kompensasjon som i praksis gis ved endringer.

Tabell 10.3: Kontraktsfestet innhold og praktisk tilnærming

	Oppland	Rogaland	Akershus	Vestfold	Oslo	København	Västernorrland	Halland
Sier kontrakt at det kan bli endringer i perioden?	Ja	Ja	Ja	Ikke sett kontrakt	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontraktsfestet kompensasjon ved endring i produksjon?	Ja	Ja	Ja	Ikke sett kontrakt	Ja	Ja	Ja	Ja
Tillatt prod- endring uten kompensasjon	2 %	Nei	3 %	1 %	1 %	Nei	Nei	Nei
Hva slags kompensasjon for prod.endring skisseres i kontrakt?	90 % av gjennomsn. kostnad pr. rutekm.	Pr. rutekm, tids- differensiert	Pr rutekm, i 7 trinn	Ikke sett kontrakt	Ingen klausul i kontraktene om hvordan endringer kompenseres.	Ny/annen kjøring, pr. rutekm, pr. kjøretøy	Pr rutekm . NB: Nettokontrakt!	Endr i fastbeløp, terskler. Beholder inntekter ved endr som operatør initierer.
Hva slags kompensasjon for prod.endring gis i praksis	Som ovenfor	-	Som ovenfor. I tillegg fleksible løsninger gjennom forhandling	Variierende. Ingen fast regel. Komp for økt tom- kjøring, km, ev. ny kjøring	Varierer, skjønnsmessig vurdering, pr. rutekm+kjøretøy, ev. ny kjøring	Ny/annen kjøring, pr. rutekm, pr. kjøretøy	Variierende; ofte politiske føringer i enkeltsaker	Som ovenfor
Har operatør formelt rett til forhandlinger ved endring i prod.volum?	Ikke formelt, men i praksis	Ikke formelt	Ja, både formelt og i praksis	Ikke formelt, men i praksis	Ikke formelt, men i praksis	Ja	-	Ja

TØI-rapport 741/2004

10.7 Få alvorlige konflikter

I dette arbeidet har vi samlet data (ved intervju og dokumentstudier) utelukkende hos myndighetene eller den instans som ivaretar myndighetsoppgavene knyttet til innkjøpet av kollektivtransporttjenestene. Vi har derfor ikke operatørenes syn på hvordan kontraktene fungerer i praksis. Dette er en begrensning ved vårt materiale.

Når det er sagt har vi registrert få og små konflikter knyttet til endringer i avtalt produksjonsmengde i løpet av kontraksperioden. Operatører og myndigheter har i de aller fleste tilfeller en løpende dialog om produksjonen, og endringer i avtalt produksjon kommer sjelden som en total overraskelse for noen av partene. Behovet for endringer i produksjonen ser ut til å være tilnærmet dagligdags i de case vi har undersøkt, og dermed noe man har mye erfaring i å takle.

Forhandlingene og drøftingen underveis baserer seg ofte på en intuitiv forståelse av hva som oppfattes som rimelig partene i mellom og har i de tilfellene vi har gjennomgått ikke medført konflikter av betydning til nå. Likevel er det slående hvor lite spesifikke de norske kontraktsformuleringene er på innholdet og gjensi-

digheten i forhold som berører informasjonsflyt, samarbeid og strategiutvikling. Dette er de mer prosessrelaterte forholdene i driftskontraktene, som i norske kontrakter i stor grad overlates til en lite formalisert praksis. En slik praksis baserer seg imidlertid på relativt tette og nære relasjoner mellom partene i utgangspunktet, noe som kan være vanskelig å opprettholde når nye og store internasjonale aktører kommer inn i bildet. De norske kontraktene definerer i så måte få arenaer og møteplasser hvor slike forhold kan skapes over tid.

10.8 Lite spesifikke kontrakter

Når vi sammenlikner de norske kontraktene med de danske og svenske, er det slående hvor lite som er spesifisert om myndighetenes forpliktelser i avtaleperioden. Samtidig er temaer som gjensidig informasjonsflyt og strategiutvikling nærmest fraværende i de norske kontraktene, i motsetning til de svenske og danske. De norske kontraktene er i stor grad ensidige avtaler som bestiller produksjon av operatøren, der de svenske og det danske eksemplet i større grad gjenspeiler de gjensidige forpliktelsene og partssamarbeidet den totale utviklingen av kollektivtilbudet må være tuftet på.

Praksis rundt innkjøp av kollektivtransport i Norge er, sammenliknet med Danmark og Sverige, lite formalisert. I de svenske eksemplene så vel som i København er praksis og de mer prosessrelaterte forholdene i langt større grad formalisert og lagt inn i kontraktformularet, og dermed også mindre avhengige av uformelle relasjoner og endringer i disse.

På grunn av sin uformelle basis, blir samarbeidet mellom operatørene og myndighetene i Norge veldig avhengig av og sårbar for personlige relasjoner, tillit og uformelle nettverk. Dette fører i sin tur til at det potensielt blir stor forskjell på myndighetsutøvelsen i innkjøpet og forvaltningen av kollektivtrafikken fylkene i mellom.

Forskjellen mellom de norske, svenske og danske kontraktene når det gjelder formaliserte samarbeidsrelasjoner må imidlertid også sees i lys av hvilke kontrakter de ulike områdene baserer seg på. Alle eksemplene vi har tatt for oss utenfor Norge baserer seg på kontrakter med utstrakt bruk av incitament, mens incitamentene utgjør en svært liten andel av operatørenes inntekter i et flertall av de norske tilfellene. Utstrakt bruk av incitament følges som regel av større handlingsrom for operatørene, noe som gjør myndighetene mer avhengig av gode relasjoner og samarbeidsarenaer dersom de vil opprettholde en viss form for medvirkning enn hva tilfellet er med rene bruttoavtaler. Disse incitamentkontraktene bærer da også i større grad preg av å kontraktfeste et partnerskap enn en ensidig relasjon mellom bestiller og utøver.

10.9 Svar på problemstillingene

Innledningsvis skisserte vi en hovedproblemstilling:

Hvordan håndteres behovet for justeringer av kontraktens innhold under forskjellige kontrakter inngått som resultat av anbudskonkurranser i kollektivtransport?

Vi skisserte også tre delproblemstillinger:

- Hva er de mest vanlige *retningslinjene* for endringer i ruteproduksjon ved kjøp av kollektivtransport?
- Hva er vanlig *praksis* ved behov for endringer i avtalt ruteproduksjon?
- Hva er de mest vanlige *resultatene* etter forhandlinger om endringer i avtalt ruteproduksjon?

Vi har sett at retningslinjene for endringer i avtalt produksjon er relativt like, og at de i alle case delvis reguleres av kontrakten. I de norske kontraktene ser vi at retningslinjene er svakere formulert, og er mindre omfattende, enn i svenske og et dansk case. Det gjelder i særlig grad hvordan partene skal gå frem i slike tilfeller, hvordan dialogen skal praktiseres og informasjonen formidles. Evalueringskriterier og anbudsdokumenter er også mindre omfattende og mindre detaljerte enn i nabolandene, noe som også gjelder offentliggjøring av vekter. Dette gir rom for uformaliserte løsninger, og det gjør samhandlingen mellom operatør og myndighet personavhengig og kan være preget av tilfeldigheter mer enn formelle strukturer og overordnede strategier for kollektivtransporten i fylket. Manglende offentliggjøring av vekter kan også medføre uklarheter omkring hva operatøren egentlig har bydd og vunnet fram på, og med det også uklare forventninger om fremtidig produksjon.

Praksis ved behov for endringer i avtalt ruteproduksjon preges først og fremst av at myndighetene som regel går til forhandlinger når endringene er større enn det som reguleres av kontrakten. Representantene for myndighetene som vi har snakket med uttrykker forståelse for operatørens utgiftsfokus i disse tilfellene, og utviser vilje til delvis kompensasjon for eksempelvis ekstra tomkjøring. En svakhet på dette punktet er at de norske kontraktene sier så vidt lite om samarbeid, felles ansvar, dialog og myndighetenes forpliktelser. Det praktiseres kun, og da ofte innenfor en intuitiv forståelse av rimelighet. Ved mer eksterne og fjerne relasjoner er sannsynligheten større for at slike intuitive forståelser viser seg å ikke være gjensidig.

Referanser

- Bekken, J-T. 2004. ”Anbud fremdeles et unntak fra regelen” i *Samferdsel 2/2004*, s.18-22. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Danielsen, A. 2004. ”Anbud – over og ut?” i *Transportforum 8-2004*, s.6-8. Oslo: Transportbedriftenes Landsforening.
- Hagen, T., K.W. Johansen, B. Norheim og K. Jansson 2000. *Nye tilskuddsformer i lokal kollektivtransport. Oppsummering av erfaringer fra Norge og utlandet*. TØI-notat 1156/2000. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Nilsson, M., A-L. Elmquist, O. Jonsson og B. Östlund 2003. *Utvecklingen av incitamentsavtal i svensk kollektivtrafikk*. TFK-rapport 2003:12. Borlänge: TFK-Institutet för transportforskning.

**Sist utgitte TØI publikasjoner under program:
Kollektivtransportens organisering og finansiering**

The Social Optimum Public TRANsport Model (SOPTRAM)	708/2004
Markedsorientert statistikk for lokal kollektivtransport. Forslag til statistikk for rutegående kollektivtransport med buss, båt, sporvogn, T-bane og jernbane	696/2003
Et tidsskifte for AS Oslo sporveier? Evaluering av forsøk med ny skiftordning for førere i sporvogns- og banedivisjonen	695/2003
Markedsstrategi for offensiv satsing på trikk og T-bane i Oslo? Erfaringer fra sammenliknbare byer i Europa - Vedleggsrapport	685A/2003
Markedsstrategi for offensiv satsing på trikk og T-bane i Oslo? Erfaringer fra sammenliknbare byer i Europa	685/2003
Nye avtaleformer for kjøp av kollektivtransport i Telemark	676/2003
Effekter av drosjeregulering - internasjonale erfaringer	658/2003
Kreativ prising av kollektivtransport i by	655/2003
Kollektivtransporten i Oslo/Akershus i 1995 sammenlignet med 42 utenlandske byer. Beskrivelse av nøkkeldata for driftsarter og samlet kollektivtransport	647/2003
Regulering av drosjenæringen. En litteraturstudie for norske forhold	646/2003
De gamle er eldst! Evaluering av seniorordningen i AS Oslo Sporveier	627/2003
Utvikling av kvalitetskontrakter for NSB AS' intercity-marked - Dokumentasjonsrapport	608a/2002
Utvikling av kvalitetskontrakter for NSB AS' intercity-marked - Sammendragsrapport	608/2002
Utvikling av kvalitetskontrakter for NSB AS Fase 1: Internasjonale erfaringer og drøfting av måltall	599/2002
Organisering og finansiering av kollektivtransport i 11 europeiske land.	590/2002