

Markedsorienterte kontrakter for kjøp av kollektivtransporttjenester i Nordland

Utredning i forbindelse med innføring av nye kontrakter

Trine Hagen og Bård Norheim

Denne publikasjonen er vernet etter Åndsverklovens bestemmelser, og Transportøkonomisk institutt (TØI) har eksklusiv rett til å råde over artikkelen/ rapporten, både i dens helhet og i form av kortere eller lengre utdrag.

Den enkelte leser eller forsker kan bruke artikkelen/rapporten til eget bruk med følgende begrensninger:

Innholdet i artikkelen/rapporten kan leses og brukes som kildemateriale.

Sitater fra artikkelen/rapporten forutsetter at sitatet begrenses til det som er saklig nødvendig for å belyse eget utsagn, samtidig som sitatet må være så langt at det beholder sitt opprinnelige meningsinnhold i forhold til den sammenheng det er tatt ut av. Det bør vises varsomhet med å forkorte tabeller og lignende. Er man i tvil om sitatet er rettmessig, bør TØI kontaktes. Det skal klart fremgå hvor sitatet er hentet fra og at TØI har opphavsretten til artikkelen/rapporten. Både TØI og eventuelt øvrige rettighetshavere og bidragsyttere skal navngis.

Artikkelen/rapporten må ikke kopieres, gjengis, eller spres utenfor det private område, verken i trykket utgave eller elektronisk utgave. Artikkelen/rapporten kan ikke gjøres tilgjengelig på eller via Internett, verken ved å legge den ut på nettet, intranettet, eller ved å opprette linker til andre nettsteder enn TØIs nettsider. Dersom det er ønskelig med bruk som nevnt i dette avsnittet, må bruken avtales på forhånd med TØI. Utnyttelse av materialet i strid med Åndsverkloven kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

Transportbedriftenes Landsforening Nordland og Nordland fylkeskommune starter høsten 2001 forhandlinger om nye kontrakter for fylkeskommunalt kjøp av kollektivtransporttjenester.

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra TL Nordland og Nordland fylkeskommune, og skal være et redskap til bruk i prosessen mellom de to partene.

Rapporten føyer seg inn i rekken av arbeider rundt organisering og finansiering av norsk og internasjonal kollektivtransport, som Kollektivtransportgruppen ved Transportøkonomisk institutt har arbeidet målrettet med de seinere årene.

Prosjektleder hos TL Nordland har vært Arnfinn Øverås og Frode H Nilsen. Fylkeskommunens kontaktperson har vært Tone Øverli. Hos TØI har forsker Trine Hagen vært prosjektleder, forfattet det meste av rapporten og hatt ansvaret for koordinering av arbeidet. Forskningsleder Bård Norheim har i samarbeid med Hagen skrevet kapittel 2, 8 og 9. Forsker Edvin Frøysadal har bidratt til kapittel 2. Student Vidar Nergård har utarbeidet figurene i kapittel 2. Forskningsleder Erik Carlquist har hatt ansvaret for kvalitetssikringen av arbeidet. Avdelingssekretær Kari Tangen har stått for endelig tekstbehandling av dokumentet.

Forfatterne ønsker å takke alle som velvillig har stilt opp til intervju i dette prosjektet.

Oslo, oktober 2001

TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Knut Østmoe
instituttssjef

Ingunn Stangeby
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for oppdraget	1
1.2 Oppdrag	1
1.3 Framgangsmåte	1
1.3.1 Intervjuer	1
1.3.2 Dokumentanalyse	2
1.3.3 Casestudier	2
2 Sentrale trekk ved kollektivtransport med buss i Nordland	3
2.1 Innledning	3
2.1.1 Analysemetode	3
2.1.2 Datagrunnlag	3
2.2 Ruteområder	3
2.3 Utvikling 1995-2000	4
2.3.1 Fylket	4
2.3.2 Inntektssvikt på grunn av redusert pris per reise ?	4
2.3.3 Ruteområder/selskaper	6
2.4 Oppsummering	9
3 Mål for kollektivtransporten i Nordland	11
3.1.1 Samferdselsplan for Nordland	11
3.1.2 Aktuelt fylkestingssak og -vedtak	11
4 Aktørene i kollektivtransporten i Nordland	12
4.1 Nordland fylkeskommune	12
4.1.1 Erfaringer fra inneværende kontraktsperiode	12
4.1.2 Forventninger til ny tilskuddskontrakt	13
4.1.3 Samarbeid mellom partene	13
4.2 Transportbedriftenes Landsforening i Nordland	13
4.3 Selskapene som opererer i Nordland	13
4.3.1 Erfaringer fra inneværende kontraktsperiode	14
4.3.2 Forventninger til ny tilskuddskontrakt	14
4.3.3 Samarbeid mellom partene	14
5 Organisering og finansiering av kollektivtransport	16
5.1 Nye krav til kollektivtransporten	16
5.2 Prinsipper for organisering og finansiering av kollektivtrafikk	16
5.2.1 Balanse mellom ansvarsdeling og økonomisk risiko	16
5.2.2 Myndighetsinitiativ eller markedsinitiativ?	17
5.3 Oppsummering	18
6 Spesielle faktorer som vil påvirke kollektivtransporten i Nordland	19
6.1 Kollektivtransport på landsbygda	19
6.1.1 Andel skoleskyss	19
6.1.2 Bestillingstransport	19
6.1.3 Samordning av forskjellige gruppers kollektivtransportbehov	20
6.1.4 Overføringsverdi for Nordland	20
6.2 Kollektivtransport i byområder	20
6.3 Forslag til ny EU-forordning om kollektivtransport	21
6.3.1 Hva vil forordningen bety for Nordland?	23

7 Eksempler med overføringsverdi for Nordland	24
7.1 Sundsvall: Anbud og nettokontrakt.....	24
7.1.1 Relevans for Nordland	24
7.1.2 De forskjellige anbuds rundene – prosessen i Sundsvall.....	24
7.1.3 Dagens kontrakt mellom Sundsvalls kommun og Linjebuss.....	25
7.1.4 Øvrige krav i kontrakten	25
7.1.5 Bransjens synspunkter.....	25
7.1.6 Erfaringer og råd fra Sundsvall	25
7.2 Hordaland: Resultatavhengig tilskuddskontrakt	26
7.2.1 Tilskuddsandel	26
7.2.2 Type kontrakt	26
7.2.3 Fordeling av oppgaver og ansvar i kontrakten	27
7.2.4 Incentivsystem.....	27
7.2.5 Trengs det ytterligere incentiver?.....	28
7.2.6 Rapportering	28
7.2.7 Fylkeskommunens erfaringer	28
7.2.8 Operatørens erfaringer.....	29
7.2.9 Vurdering av erfaringer fra Hordaland – relevans for Nordland.....	29
7.3 Oslo: Resultatavhengig bonus.....	29
7.3.1 Resultatavhengige kriterier.....	30
7.3.2 Vurdering av kontrakten.....	31
7.4 Telemark: Effektiviseringsavtaler og mulig overgang til resultatavhengige tilskudd.....	31
7.4.1 Effektiviseringsavtaler.....	31
7.4.2 Praktisering av inntektskrav i effektiviseringsavtalen.....	32
7.4.3 Nye kontrakter i Telemark.....	32
7.5 Troms: Effektiviseringsavtale	32
7.5.1 Praktisering av inntektskrav i effektiviseringsavtalen.....	32
7.6 Vestfold: Anbud og bruttokontrakter med incitament.....	33
7.6.1 Type kontrakt	33
7.6.2 Incitamentene	33
7.6.3 Garantiorrdning	33
7.6.4 Kvalitetskrav	33
7.6.5 Ansvarsfordeling mellom myndighet og operatør i Vestfold.....	34
7.6.6 Erfaringer med bruttokontrakt og anbud Vestfold	34
7.7 Adelaide-modellen	34
8 Dagens kontrakt og målsettinger med ny avtale	36
8.1 Vurdering av transportavtalen.....	36
8.2 Transportavtalen 1998-2001	37
8.2.1 Kostnadsgrunnlaget – ALFA-modellen	37
8.2.2 Inntektskravene	39
8.2.3 Ansvarsdeling og økonomisk risiko.....	41
8.2.4 Kvalitetskrav	41
8.3 Målsettingen med en ny transportavtale.....	42
8.3.1 Krav til produksjonseffektivitet.....	42
8.3.2 Krav til markedseffektivitet.....	42
8.3.3 Krav til ansvarsdeling og økonomiske incitamentene	43
9 Framtidige tilskuddskontrakter i Nordland	44
9.1 Målsettinger for kollektivtransporten.....	44
9.1.1 Klarere målformuleringer	44
9.2 Valg av kontraktsform.....	45
9.2.1 Svakheter ved dagens ordning.....	45
9.2.2 Tillit mellom partene	45
9.3 Vår anbefaling: Utvikling av kvalitetskontrakter og resultatavhengige tilskudd.....	46
9.3.1 Resultatavhengige tilskudd.....	46
9.3.2 Kvalitetskontrakt	47

9.4 Valg av incitamenter til kontrakt	47
9.4.1 Ulike former for resultatavhengige tilskuddskontrakter	47
9.4.2 Resultatavhengige tilskuddskontrakter på landsbygda	48
9.5 Økt frihetsgrad og økt konkurranse	48
9.6 Trussel om anbud	49
9.7 Konkurransetsetting	49
9.7.1 Tilbudskonkurranse	49
9.7.2 Auksjoner	50
9.7.3 Anbudskonkurranse	50
9.8 Vurdering av markedspotensialet	50
9.8.1 Kreativitet	51
9.8.2 Er markedspotensialet godt nok utnyttet?	51
9.9 Oppsummering	51
9.9.1 Helhetlig vurdering	51
9.9.2 Markedspotensiale	52
10 Intervjuobjekter	53
Litteratur.....	54

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

I Nordland har fylkeskommunens kjøp av kollektivtransporttjenester vært regulert gjennom femårige transportavtaler mellom selskapene og fylkeskommunen. Inneværende avtaleperiode løper ut 15.4.2002. Partene starter forhandlinger om nye kontrakter høsten 2001. I forbindelse med disse forhandlingene har Transportbedriftenes Landsforening i Nordland og Nordland fylkeskommune bedt TØI om bistand i prosessen fram mot utvikling av nye tilskuddskontrakter.

I fylkestingets sak nr 25/01 trekker fylkestinget opp rammene for kollektivtransporten i neste kontraktsperiode. Fylkestinget ønsker at fireårige standard effektiviseringsavtaler skal benyttes for både båt- og bussrutene i fylket¹. "Reelle nettoavtaler" skal benyttes for å øke kollektivtrafikken og forbedre servicen til de reisende og for å utvikle kollektivtrafikkens inntekspotensiale. Vedtaket plasserer ansvaret for ruteplanlegging hos selskapene, og godkjenningsansvaret plasseres hos fylkeskommunen.

Et viktig punkt i vedtaket er at dersom det ikke lar seg gjøre å framforhandle "akseptable selskapsavtaler, kan enkeltruter eller bestemte områder av ruteproduksjonen sette ut på anbud". Fylkesrådet skal foreta vurdering og godkjenning av avtale og/eller bruk av anbud.

1.2 Oppdrag

Transportbedriftenes landsforening (TL) i Nordland og samferdselsavdelingen i Nordland fylkeskommune har på bakgrunn av fylkestingets sak 25/01 gått sammen om å engasjere Transportøkonomisk institutt til denne utredningen. Partene skal i løpet av høsten starte forhandlinger om nye tilskuddskontrakter i Nordland.

Målet med utredningen er å gi bistand til utvikling av nye og mer markedsorienterte tilskuddskontrakter i Nordland. Dette inkluderer to komponenter:

¹ TØI har i dette oppdraget kun sett på den kollektivtransport som utføres med buss i Nordland. Det er ikke gjort vurderinger i forhold til båttrafikken i fylket.

- Diskusjon av de ulike elementene som må inngå i en slik kontrakt. Her vil vi spesielt vurdere hvordan kontrakten kan regulere ansvars- og risikofordelingen mellom operatør og myndighet.
- Betraktninger omkring inntekspotensialet i fylket. En mer etterspørselsorientert kontrakt innebærer at det er nødvendig å kartlegge i hvilken grad det er mulig å øke etterspørselen etter kollektivtransport i fylket, og hvilke virkemidler partene har til å oppnå dette.

1.3 Framgangsmåte

1.3.1 Intervjuer

For å kunne utrede de to punktene beskrevet ovenfor, har det vært nødvendig å samle inn data. Datainnsamlingen er hovedsakelig gjort i Nordland, men vi har også gjort noen telefonintervjuer med sentrale folk i andre fylker. For å framheve sammenhengen mellom flere faktorer som påvirker kollektivtransportens organisering og finansiering, har det vært en viktig del av prosjektet å lage en beskrivelse av kollektivtransportens vilkår i fylket i dag. Vi har også ønsket å gi en beskrivelse av hvordan dagens kontrakter fungerer og hvilke trekk som er framtrædende ved kontrakten. Dette danner grunnlaget for hva man bør eller ikke bør videreføre av elementer fra kontrakten partene er inne i i dag.

Videre har vi lagt vekt på å finne fram til partenes ønsker i forhold til en ny kontrakt. I løpet av datainnsamlingen har vi blitt klar over at samarbeidsforholdene mellom fylkeskommunens samferdselsavdeling og selskapene i fylket er sentralt for prosessen fram mot en ny kontrakt.

Det er gjort intervju med sentrale aktører i fylket, både i fylkeskommunen og i selskapene. Liste over intervjuobjekter finnes bakerst i rapporten. Intervjuene er gjort både ved møter og over telefon.

Intervjuene har i gjennomsnitt hatt en varighet på 1½ time og har vært gjennomført med basis i en sjekkliste over sentrale temaer vi ønsket å komme gjennom. Intervjuene som ble gjennomført på stedet ble tatt opp på bånd for bruk av TØIs forskere i

prosjektet. Telefonintervju har ikke vært tatt opp på bånd.

1.3.2 Dokumentanalyse

Vi har gått gjennom dokumenter som allerede har foreligget i saken. Dette har vært:

- Avtaler mellom fylkeskommune og selskaper, kvalitetsavtale, transportavtale og inntektsavtale, ALFA-protokoll
- Tidligere dokumentasjon av organisering og kontraktsforhold i fylket (Elnan 1997, Advisor AS 2000)
- Rutebilstatistikken 1995-2000
- Referater fra forhandlingsmøter mellom partene (Nordland fylkeskommune og selskapene)
- Referater fra møter i fylkestinget der relevante saker er behandlet
- To vedtak vedrørende fylkes kollektivtransport gjort i fylkestinget (Saksnummer 14/00 og 25/01)

1.3.3 Casestudier

Vi har gått gjennom og oppdatert casestudier fra områder/byer vi mener har relevans for Nordland, der man har erfaringer med forskjellige typer kontrakter. Vi vurderer det som svært viktig å oppsummere erfaringer fra andre områder for å trekke lærdom av disse erfaringene. Eksemplene har mye å gi til partene i Nordland. Generelt er bruttokontrakter mest brukt i kollektivtransport i alle land bortsett fra Norge. Siden det i fylkestingets vedtak klart går fram at det er en nettomodell som vil brukes i fylket, har vi valgt eksempler fra områder der nettokontrakter er i bruk.

Områdene vi har valgt ut som mest interessante for Nordland, er:

- *Hordaland*: Resultatavhengige tilskudd og nettokontrakter. Både by- og landsbygdkjøring. Myndighetsoppgavene knyttet til fylkeskommunalt kjøp av kollektivtransporttjenester

ivaretas av fylkeskommunens samferdselsseksjon.

- *Sundsvall*: Anbud og nettokontrakter. Sundsvall er, så vidt vi kjenner til, ”den største byen i verden” som opererer sin kollektivtrafikk etter denne modellen. Myndighetsoppgavene knyttet til *länets* og kommunens kjøp av kollektivtransporttjenester ivaretas i prinsippet av selskapet Länstrafiken AB, men i praksis har kommunen stor innflytelse.
- *Oppland*: Både bruttoanbud og forhandlinger,. Myndighetsoppgavene knyttet til fylkeskommunalt kjøp av kollektivtransporttjenester ivaretas av fylkeskommunens samferdselsavdeling.
- *Vest-Agder*: Resultatavhengige tilskuddskontrakter, erfaringer med anbud, bruttokontrakter på landsbygda og interessante kollektiviltak i spredtbygde strøk. Myndighetsoppgavene knyttet til fylkeskommunalt kjøp av kollektivtransporttjenester ivaretas av foretaket Vest-Agder Kollektivtrafikk (VAK).
- *Telemark*: Er i ferd med å utvikle nye kontrakter for kollektivtransporten i fylket. Vurderer bruken av resultatavhengige tilskuddskontrakter i Grenlandsområdet. Liknende demografisk struktur som Nordland. Har til nå brukt ALFA-modell og transportavtale med inntektskrav slik som i Nordland, men har praktisert inntektskravene i transportavtalen annerledes.
- *Vestfold*: All kollektivtransport med buss i fylket anbudsutsatt. Bruttokontrakter. Vestfold Kollektivtrafikk AS (VKT) ivaretar myndighetsoppgavene for kjøp av kollektivtrafikk tjenester i fylket, og ivaretar ruteplanlegging, taksfastsettelse mm.
- *Adelaide*: Modell med resultatavhengige tilskudd. Modellen har mye til felles med nordiske resultatavhengige modeller. Videre har man i Adelaide kommet svært langt i utviklingen av sin modell, og Adelaide er således et godt eksempel.

2 Sentrale trekk ved kollektivtransport med buss i Nordland

2.1 Innledning

Analysen er avgrenset til tilskuddsberettiget transport med buss i rute. Analyseperioden er 1995-2000.

2.1.1 Analysemetode

Til støtte for våre vurderinger av utviklingen i rutebilsdriften etter 1995 har vi med utgangspunkt i nøkkeltall fra rutebilstatistikken beregnet en rekke ”indikatorer”:

- Vognkm pr innbygger
- Reiser pr innbygger
- Gjennomsnittlig reiselengde (km)
- Kostnader pr vognkm (inkl undertransportører)
- Vognkm (egne) pr sjåførtid
- Trafikkinntekter, persontrafikk pr vognkm
- Trafikkinntekter, godstrafikk (kombinerte vogner) pr vognkm
- Trafikkinntekter, totalt pr vognkm
- Pris pr reise (takstestimat)
- Tilskuddsandel (prosent)

Indikatorne er beregnet for hvert år, for hvert selskap og for alle selskapene samlet (fylket). Økonomi-indikatorne er også presentert i 2000-priser (i tillegg til i løpende priser). Samtlige indikatorer er dessuten indeksert med 1995 = 100 (økonomiindikatorne er da basert på 2000-priser).

Basert på de indekserte indikatorne er det laget grafer som illustrerer utviklingen for blant annet hvert av de fem største selskapene (SB, NB, LT, NT og TTS) samt for hele fylket.

2.1.2 Datagrunnlag

Nøkkeltall for trafikk, økonomi etc er hentet fra rutebilstatistikken. I tillegg er det i beregningene benyttet befolkningstall (ved utgangen av året) og gjennomsnittlige konsumprisindekser.

Spesielt om rutebilstatistikken

Erfaringsmessig er det mange feil i rutebilstatistikken. Det har vist seg å være tilfelle i Nordland også. Noen feil er så åpenbare at de er enkle å bli oppmerksom på, andre er betydelig vanskeligere å oppdage, for eksempel når tallene ikke avviker spesielt fra et sannsynlig nivå. Kryssjekking og kontroll av avvik i tidsserier har avdekket en rekke feil. Med god hjelp fra samferdselsavdelingen i fylkeskommunen og fra rutebilselskapene er disse rettet opp, og vi håper at de alvorligste manglene er luket ut for de utvalgte faktorene som vi har benyttet.

En spesiell kilde til feil i tilskuddstallene (tilskudd fra fylkeskommunen til selskapene) er det betydelige etterslepet (flere år) når det gjelder avtaleforhandlingene mellom fylkeskommunen og selskapene. Dette resulterer i at tilskuddene ikke er bestemt når rutebilstatistikken lages. Hvis de foreløpige tilskuddstallene som brukes i statistikken, ikke oppdateres når de endelige tallene foreligger, reduseres naturligvis statistikk kvaliteten.

Det er et tankekors at kvaliteten på rutebilstatistikken er så vidt lav. For vårt prosjektarbeid har dette konkret betydd at den helt nødvendige kvalitetskontrollen av statistikken har tatt mye av den tid som skulle ha vært benyttet til å analysere datamaterialet og den utvikling dette beskriver. Av denne grunn ble det heller ikke tid til å gjennomføre en planlagt kontrollrunde ved å la samferdselsavdelingen/(selskapene) se gjennom de reviderte tallene før vi brukte dem i analysen.

Situasjonen betyr for det første at vi kan anta at det fortsatt er en del feil i statistikken. Dette øker usikkerheten ved tolkning av den utvikling de beregnede indikatorne viser. For det andre er vi i detaljanalysene blitt oppmerksom på noen tilfeller av avvik som burde ha vært sjekket nærmere. Beskrivelsene av utviklingstrendene må ses i lys av dette.

2.2 Ruteområder

Busselskapene i Nordland har følgende ruteområder (består av én eller flere kommuner):

- Ofotens Bilruiter, Narvik (OB)
 - Ballangen
 - Evenes
 - Narvik
- Andøy Trafikkselskap, Andenes (AT)
 - Andøy
- Nordtrafikk, Sortland (NT)
 - Bø
 - Lødingen
 - Sortland
 - Tjeldsund
 - Øksnes
- Lofoten Trafikklag, Leknes (LT)
 - Flakstad
 - Hadsel
 - Moskenes
 - Vestvågøy
 - Vågan
- Stoklands Bilruiter, Hamarøy (STB)
 - Hamarøy
 - Tysfjord
- Saltens Bilruiter, Bodø (SB) Inkluderer AB
 - Beiarn
 - Bodø
 - Fauske
 - Saltdal
 - Skjerstad
 - Steigen
 - Sørfold
- Nordtrafikk Salten, Glomfjord (NTS)
 - Gildeskål
 - Meløy
- Nettbuss, Mosjøen/Mo i Rana (NB)
 - Grane
 - Hattfjelldal
 - Hemnes
 - Nesna
 - Rana
 - Vefsn
- Helgelandske, Sandnessjøen (HTS)
 - Alstadhaug
 - Dønna
 - Herøy
 - Leirfjord
 - Lurøy
 - Rødøy

- Torghatten Trafikkselskap, Brønnøysund (TTS)
 - Bindal
 - Brønnøy
 - Sømna
 - Vega
 - Vevelstad

I kommunene Røst, Træna og Værøy er det ikke bussruiter.

2.3 Utvikling 1995-2000

2.3.1 Fylket

Hovedtallene for hele fylket når det gjelder de variabler som inngår i analysen samt de indikatorer som er beregnet, er vist i tabell 2.1.

Samlet ruteproduksjon var i 2000 på samme nivå som i 1995 (ca 17,5 mill vognkm). Lavest produksjon i perioden var det i 1998 (ca 16,6 mill vognkm). Ruteproduksjonen regnet i vognkm pr innbygger varierte lite og lå i 2000 på nivå med 1995 (tabell 2.1 og figur 2.1).

Antall reiser har ligget rundt 8 mill pr år, med en topp på snaut 8,3 mill i 1997. Med relativt stabile innbyggertall gir dette små svingninger i antall reiser pr innbygger pr år (33-34). Transportarbeidet i perioden hadde en bunn i 1998 (ca 123 mill personkm). Etter 1998 har det steget svakt.

2.3.2 Inntektssvikt på grunn av redusert pris per reise ?

Trafikkinntektene av personreiser (utgjorde gjennom hele perioden vel 93 % av de samlede trafikkinntektene) var i 1995 vel 126 mill kroner (2000-priser). I 1998 var de falt til snaut 98 mill kroner. Etter det har de steget svakt til vel 99 mill kroner i 2000. Regnet pr vognkm (og i 2000-priser) var inntektene av persontrafikken i 2000 ca 80 % av inntektene i 1995 (tabell 2.1 og figur 2.2).

Tilsvarende utvikling har funnet sted for prisen (inntekten) pr reise (tabell 2.1 og figur 2.1).

Tabell 2.1: Hovedtall for analysevariable og beregnede indikatorer 1995-2000. Hele fylket

Alle selskaper (priser: Løpende)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Innbyggere i ruteområdet (fylket)	239 118	238 203	237 307	236 599	237 202	236 401
Vognkm egne vogner	16 151 517	16 062 406	16 209 759	16 022 762	16 450 650	16 087 362
Vognkm undertransp. løyvehaver	257 440	76 744	277 664	354 724	350 770	472 270
Vognkm undertransp. andre	1 109 277	911 943	723 365	239 338	599 481	880 641
Sum vognkilometer	17 518 234	17 051 093	17 210 788	17 098 910	17 400 901	17 440 273
Sjåførtimer	758 116	784 627	766 655	755 756	756 730	740 633
Antall reiser	8 084 533	8 057 183	8 262 987	7 910 876	7 878 065	7 892 292
Passasjerkilometer	131 644 829	127 495 835	128 359 441	122 971 556	123 912 621	125 432 050
Trafikkinntekter personreiser	112 790 671	95 860 472	98 835 931	92 703 235	96 104 342	99 488 213
Trafikkinntekter gods m m	7 836 583	6 813 894	7 128 149	6 925 095	7 041 683	6 993 330
Sum trafikkinntekter	120 627 254	102 674 366	105 964 080	99 628 330	103 146 025	106 481 543
Andre driftsinntekter	6 749 732	7 738 952	8 297 903	11 902 315	12 635 605	9 740 044
Sum driftsinntekter	127 376 986	110 413 318	114 261 983	111 530 645	115 781 630	116 221 587
Totale driftskostnader	256 467 585	259 853 493	258 324 796	265 913 187	287 364 458	303 630 928
Tilskudd / godtgjørelse	159 966 868	153 896 756	152 917 546	150 590 742	178 047 404	178 047 404
<i>Indikatorer:</i>						
Vognkm per innbygger	73,26	71,58	72,53	72,27	73,36	73,77
Reiser per innbygger	33,81	33,82	34,82	33,44	33,21	33,39
Gjennomsnittlig reiselengde	16,28	15,82	15,53	15,54	15,73	15,89
Vognkm (egne) per sjåførtime	21,30	20,47	21,14	21,20	21,74	21,72
Tilskuddsandel	62,4 %	59,2 %	59,2 %	56,6 %	62,0 %	58,6 %
KPI 2000=100	89,3	90,4	92,7	94,8	97,0	100,0
<i>Indeksregulerte indikatorer 2000-priser</i>						
Kostnader per vognkm (inkl. undertr.)	16,40	16,86	16,19	16,40	17,03	17,41
Trafikkinntekter (person) per vognkm	7,21	6,22	6,20	5,72	5,69	5,70
Trafikkinntekter (goods) per vognkm.	0,50	0,44	0,45	0,43	0,42	0,40
Trafikkinntekter (total) per vognkm.	7,71	6,66	6,64	6,14	6,11	6,11
Pris per reise (takstestimat)	15,63	13,16	12,90	12,36	12,58	12,61
<i>Indekserte indikatorer 2000 priser 1995=100</i>						
Vognkm per innbygger	100	97,7	99,0	98,6	100,1	100,7
Reiser per innbygger	100	100,0	103,0	98,9	98,2	98,7
Gjennomsnittlig reiselengde	100	97,2	95,4	95,5	96,6	97,6
Kostnader per vognkm (inkl. undertr.)	100	102,8	98,7	100,0	103,8	106,2
Vognkm (egne) per sjåførtime	100	96,1	99,2	99,5	102,0	102,0
Trafikkinntekter (person) per vognkm	100	86,2	85,9	83,3	79,0	79,1
Trafikkinntekter (goods) per vognkm.	100	88,2	89,2	87,7	83,3	80,0
Trafikkinntekter (total) per vognkm.	100	86,4	86,1	79,7	79,3	79,2
Pris per reise (takstestimat)	100	84,2	82,6	79,1	80,5	80,7
Tilskuddsandel	100	95,0	94,9	90,8	99,3	94,0

Det er verdt å merke seg at antallet kollektivreisende har holdt seg i denne perioden, mens pris per reise har gått ned.. Statistikken kan tyde på at inntektssvikten i selskapene skyldes lavere pris, og ikke færre passasjerer. Det er imidlertid stor usikkerhet om hvorvidt dette gir et riktig bilde av utviklingen. Takstene har ifølge Nordland fylkeskommune jevnt over fulgt konsumprisindeksen.

Nedgangen i pris per reise må derfor skyldes enten andre forhold, for eksempel rabattordninger eller økning i antall reiser der det ikke betales ordinær takst, eller rett og slett feil i tallmaterialet. Vi må derfor være varsomme med å trekke konklusjoner på grunnlag av den observerte prisutviklingen.

Bortsett fra en nedgang i 1997, har de totale driftskostnadene (regnet i 2000-priser) økt gjennom hele analyseperioden; fra ca 287 mill kroner i 1995 til ca 304 mill kroner i 2000. Dette har ført til at kostnadene pr vognkm i 2000 var ca 106 % av kostnadene i 1995 (tabell 2.1 og figur 2.2). Vi har ikke gått detaljert inn i selskapenes årsberetninger, men perioden har for rutebilnæringen generelt vært preget av økte kostnader, særlig på drivstoff og arbeidskraft. Dette er faktorer som langt på vei ligger utenfor kollektivtransport-selskapenes påvirkningsrom. Kostnadsøkningen i perioden behøver derfor ikke bety at selskapene har blitt mindre effektive.

Tilskuddsandelen har variert mellom snaut 57 % og vel 62 % i analyseperioden, med topp i 1995 (tabell 2.1 og figur 2.3). Tallene for 2000 er foreløpige.

Konklusjon (hovedtrend 1995-2000):

Både gjennomsnittlig ruteproduksjon i vognkm pr innbygger og antall busskm pr innbygger varierte lite i analyseperioden.

Regnet pr vognkm sank trafikkinntektene, mens kostnadene økte. Tilskuddsandelen varierte rundt 60 %, og var i år 2000 i underkant av nivået i 1995.

2.3.3 Ruteområder/selskaper

I det følgende beskrives kort utviklingen av en del nøkkelfaktorer for rutebildriften i de enkelte selskapenes ruteområder.

De fem største selskapene

Av praktiske hensyn har vi behandlet de fem største selskapene, målt etter trafikkinntekt, separat. De fem største er SB, NB, LT, NT og TTS.

Ruteproduksjon

Med unntak av NT lå ruteproduksjonen regnet i vognkm pr innbygger ved slutten av perioden på samme nivå eller litt over nivået ved begynnelsen (figur 2.4). For NT har ruteproduksjonen pr innbygger falt med 20 %.

Bussreiser

Antall reiser pr innbygger har utviklet seg noe forskjellig i de fem selskapene. Den mest markerte tendensen er den kraftige veksten i siste del av analyseperioden for NT, TTS og LT (figur 2.5). Ut fra det vi har forstått, har det ikke vært vesentlige ruteomdisponeringer mellom selskapene i perioden.

Trafikkinntekter

De totale trafikkinntektene (person + gods) pr vognkm har hatt en markert fallende tendens, med et par unntak helt på slutten av perioden (figur 2.6). Grovt sett lå nivået i 2000 på vel 80 % av nivået i 1995.

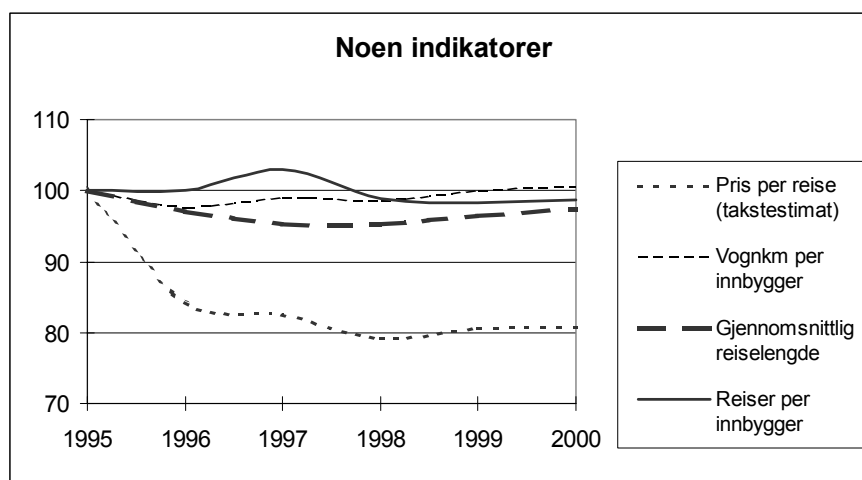
Inntekten pr passasjer (pris pr reise) viser også en fallende hovedtendens (figur 2.7). For NT er fallet spesielt sterkt fra 1995 til 1996. Merk imidlertid våre reservasjoner i forhold til grunnlagsdataene, beskrevet i avsnitt 2.3.2.

Kostnader

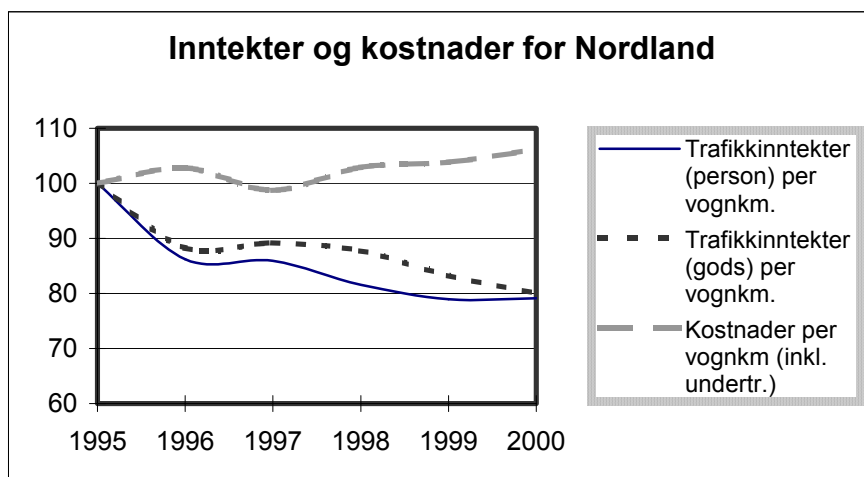
Hovedtendensen er fallende kostnader pr vognkm i begynnelsen av perioden og stigende i slutten (figur 2.8).

Tilskuddsandel

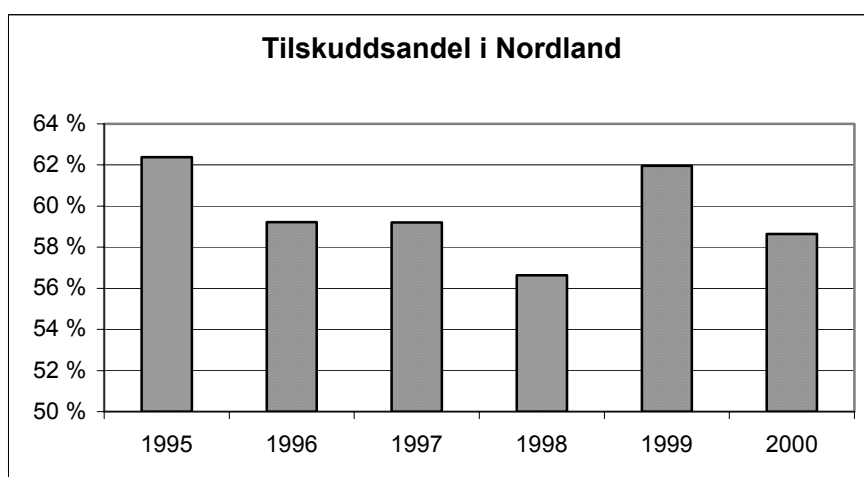
Ser vi bort fra NT, er hovedtendensen stabil eller svakt fallende tilskuddsandel (figur 2.9). Kurven for NT er i hovedsak stigende, med en markert topp i 1999.



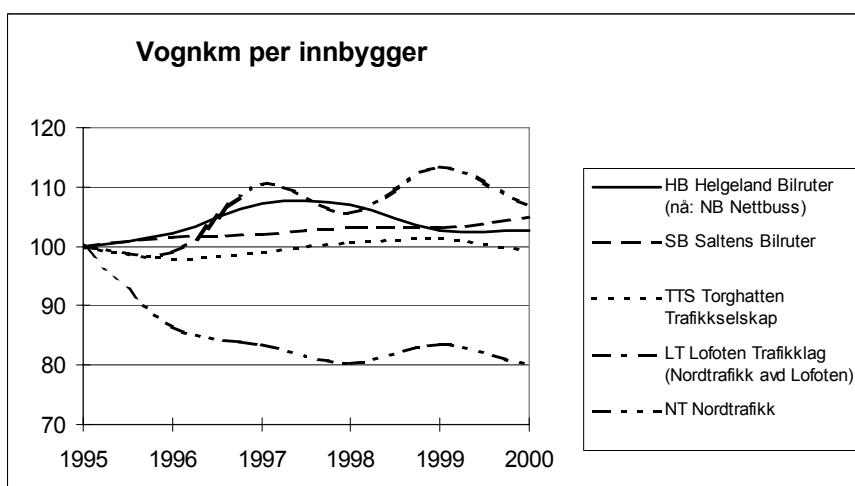
Figur 2.1: Reiseindikatorer



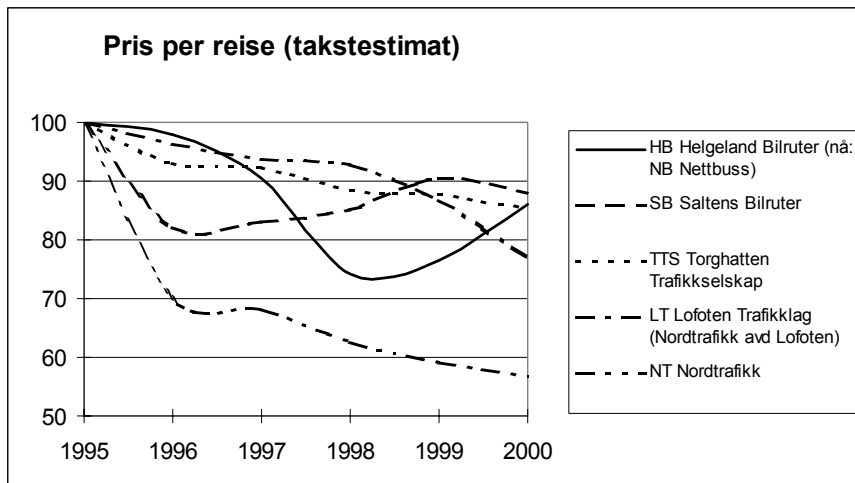
Figur 2.2: Kostnader og inntekter, 1995-2000



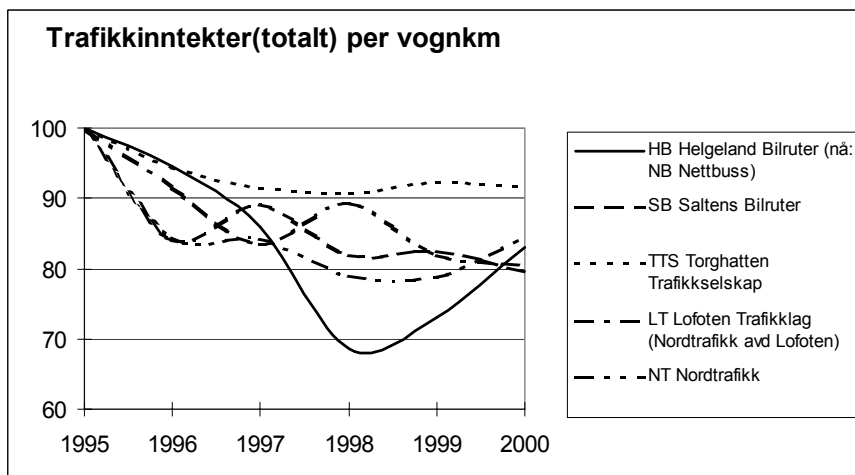
Figur 2.3: Tilskuddsandel i Nordland, alle selskaper, 1995-2000



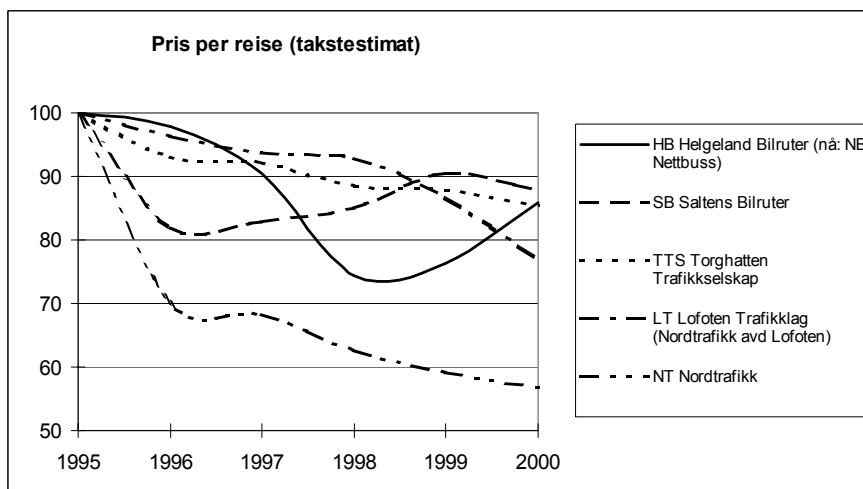
Figur 2.4: Vognkm per innbygger, de fem største selskapene i Nordland



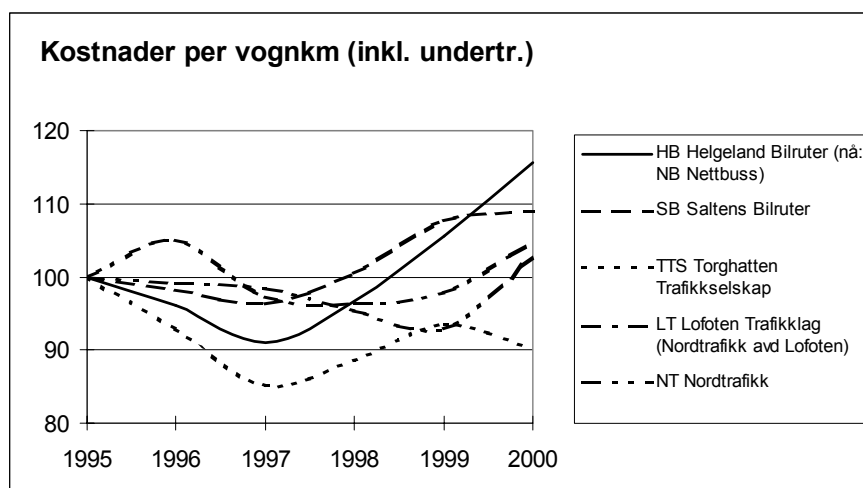
Figur 2.5: Reiser per innbygger. De fem største selskapenes områder, 1995-2000



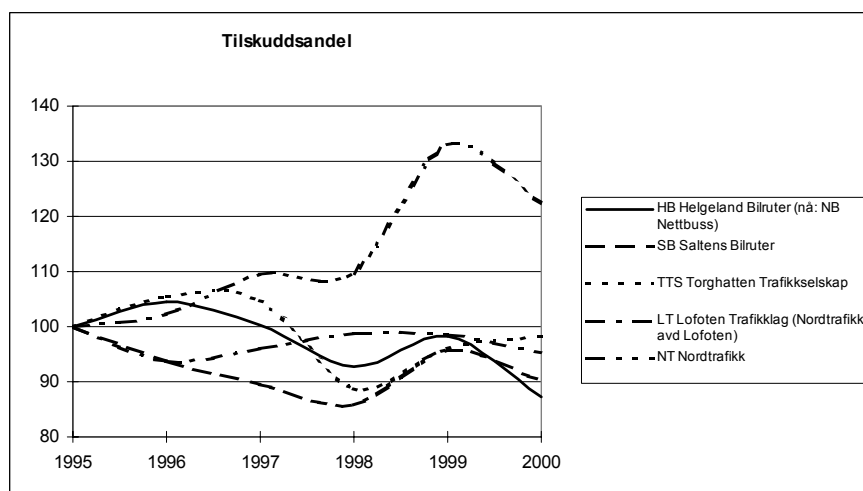
Figur 2.6: Trafikkinntekter per vognkilometer



Figur 2.7: Takstestimat, de fem største selskapene i Nordland, 1995-2000



Figur 2.8: Kostnader per vognkilometer, inkludert undertransportører. De fem største selskapene i fylket, 1995-2000



Figur 2.9: Tilskuddsandel. De fem største selskapene i Nordland, utvikling 1995-2000

2.4 Oppsummering

Vi skal peke på to faktorer i vår oppsummering av utviklingen på kollektivmarkedet i Nordland i perioden 1995-2000.

For det første har antall reiser per innbygger vært stabilt. I denne perioden har kollektivtransportens markedsandel i Norge generelt vært synkende (Carlquist og Fearnley 2001). I forhold til dette hadde det vært å forvente at kollektivtransporten i Nordland skulle vise en nedgang i antallet reisende. Det er derfor noe overraskende at kollektivtransporten i Nordland jevnt over har klart å opprettholde antall reiser i perioden.

For det andre viser tallene fra rutebilstatistikken at inntektene per reise har gått ned i perioden 1995-2000. Inntektssvikten kan enkelt sies å ha større

sammenheng med lavere pris enn svikt i markeds-potensialet. Samtidig sies takstene jevnt over å ha fulgt konsumprisindeksen. Det kan derfor tyde på at det er noe feilaktig i datamaterialet, slik at vi ikke kan trekke konklusjoner basert på dette.

Gitt at det likevel har vært en reduksjon i pris per reise, indikerer dette at selskapene til en viss grad har klart å bearbeide markedet, i den forstand at passasjertallet i det minste har blitt opprettholdt. Hvorvidt prisen har vært "riktig", og i hvor stor grad den reduserte prisen har bidratt til å opprettholde passasjertallene, kan vi vanskelig si noe om innenfor rammene av denne analysen.

Vi vil i kapittel 7 komme gjøre noen betraktninger omkring potensialet som kan eksistere i de ulike delmarkedene.

Vi vil også understreke behovet for større klarhet i det datamaterialet som benyttes som beslutningsunderlag. Dette vil gjelde både når kvantitative data fra rutebilstatistikken brukes som grunnlag for markedsanalyser, og særlig når slike data brukes i

kontraktssammenheng. I forbindelse med en ny kontrakt kan det ikke være usikkerhet om hvorvidt de rapporterte tallene er riktige eller ikke. Dette kommenterer vi nærmere i kapittel 9.

3 Mål for kollektivtransporten i Nordland

Overordnede målformuleringer for kollektivtransporten i Nordland finner vi først og fremst i *Samferdselsplan for Nordland*, som sist ble revidert i desember 1993, og i vedtakene som berører framtidig valg av kontraktsform mellom fylkeskommune og kollektivselskaper i fylket.

3.1.1 Samferdselsplan for Nordland

I *Samferdselsplan for Nordland* skisseres en målstruktur med hovedmål og delmål. Hovedmålene beskriver samferdselsutbyggingen i Nordland. Her tas det hensyn til forskjellige transportbehov, krav til effektiv ressursutnyttelse og hensyn til miljø og trafikksikkerhet. Effektivitet, miljøvennlighet og trafikksikkerhet er faktorer som vektlegges sterkt.

En strategi for å komme nærmere disse målene er en styrking av kollektivtrafikken i fylket. Kollektivtrafikken skal bidra til å redusere bruken av private transportmidler. Det sentrale virkemiddelet er økt markedsorientering av kollektivtrafikken og bedre fysisk tilrettelegging for kollektive transportmidler. Det påpekes at samarbeidet mellom aktørene på myndighetssiden må forbedres. Videre påpekes at kollektivtransporten skal bli mer effektiv og brukerorientert. Det skisseres tiltak for å komme nærmere dette målet:

- Bred satsing på informasjons- og markedsførings tiltak
- Koordinering av trafikken mellom ulike transportmidler

- Økt fylkeskommunalt ansvar for den regionale kollektivtrafikken
- Arbeid for et brukertilpasset lov- og regelverk

Videre er det i dokumentet skissert strategier for politisk og administrativ oppfølging av mål og delmål.

3.1.2 Aktuelt fylkestingssak og -vedtak

Fylkestingets sak 25/01 har sin bakgrunn i at kontraktene for kollektivtransport med buss i fylket skal reforhandles høsten 2001. Transportavtalene løper ut 15.04.02. Saken skisserer ingen konkrete mål for kollektivtransporten i Nordland i sitt vedtak, men gir visse føringer for kollektivtrafikken i fylket. I sakspapirene behandles så vidt målsettinger for innkjøpsform for kollektivtransport. Det skrives at "prissettingen på kjøp av kollektivtransporttjenester må være mest mulig "rett", uten at rutetilbudene forringes" (sitat, s. 2 i sakens utredning).

I dokumentet legges det stor vekt på effektivisering og innsparinger.

4 Aktørene i kollektivtransporten i Nordland

Vi har intervjuet representanter for de to partene i kollektivtransporten som utføres med buss i fylket, både fylkeskommunen og selskapene. Intervjuene har dreid seg rundt følgende hovedmomenter:

- Erfaringer fra inneværende kontraktsperiode, bl.a. knyttet til inntektskrav, utgiftsnivå og fordeling av ansvar og risiko
- Forventninger til hva en ny tilskuddskontrakt skal inneholde og hva den skal bidra med for kollektivtransporten generelt, fylkeskommune og operatører i fylket
- Samarbeid mellom partene i inneværende kontraktsforhold, og holdninger til de kommende kontraktsforhandlingene

4.1 Nordland fylkeskommune

Vi har gjort intervjuer og samlet inn dokumentasjon ved fylkeskommunens samferdselsavdeling. I tillegg til samferdselsjef Per Munkerud har vi intervjuet førstekonsulent Tone Øverli og seksjonsleder på økonomiseksjonen i samferdselsavdelingen, Bjørn Lekanger.

Fylkeskommunens samferdselsavdeling ivaretar selv oppgavene knyttet til kjøp av kollektivtransporttjenester. Samferdselsavdelingen ivaretar fylkeskommunens interesser i kontraktsforhandlingene med selskapene og har ansvaret for utforming av kontrakt. Videre har samferdselsavdelingen ansvar for saksbehandling og godkjenning av rutetilbudet og eventuelle justeringer i ruteproduksjon i fylket, samt for behandling av selskapenes søknader om støtte til markedsføringstiltak. Det er politisk nivå som har det endelige ansvaret i takstspørsmål. Samferdselsavdelingen driver også saksbehandling som forberedelser til politiske vedtak i fylkesråd og fylkesting.

Nordland fylkeskommune har innført et parlamentarisk prinsipp som politisk system. Dette gjør at færre saker enn tidligere behandles av fylkestinget, men at hovedtyngden av samferdselssaker behandles i fylkesrådet. Nordland har en egen fylkesråd for samferdselssaker.

4.1.1 Erfaringer fra inneværende kontraktsperiode

Fylkeskommunens representanter gir uttrykk for misnøye i forhold til hvordan kontrakten har fungert i inneværende periode. Særlig er det inntektssiden av kontrakten som har vært problematisk, i og med at få av selskapene har klart å oppfylle inntektskravene på noe tidspunkt i kontraktsperioden. For fylkeskommunen har dette vært negativt i og med at selskapene ved minst en anledning har fremmet krav om reforhandling av inntektsdelen av kontrakten. Behandling av krav om reforhandling har vært tids- og kostnadskrevende for fylkeskommunen. Videre er det negativt for fylkeskommunen som innkjøper av kollektivtransporttjenester at selskapene som skal levere tjenestene ikke tjener ”nok”. Ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering er både fylkeskommune, kollektivtrafikanter og selskapene tjent med at det er god økonomi i selskapene.

Kontrakten har blitt gjenstand for reforhandling ved ett tilfelle, med basis i selskapenes krav om at fylkeskommunen dekker utgifter til inngåtte pensjonsavtaler for selskapenes ansatte.

Bakgrunnen for kravet er som følger: Utgiftsnivået i avtalen mellom fylkeskommunen og selskapene har sin basis i ALFA-modellen. ALFA-modellen tar utgangspunkt i det gjennomsnittlige kostnadsnivået i rutebilselskapene i fem referansefylker. Selskapene i Nordland påpekte i sitt krav om reforhandling at selskapene i referansefylkene ikke hadde tilsvarende pensjonsavtaler for sine ansatte, og at selskapene i Nordland derfor hadde ekstra utgifter i forhold til referansefylkene. Dette kravet mente selskapene hadde hjemmel i lov. Fylkeskommunen ga selskapene medhold i kravet, og partene forhandlet fram et tillegg til inntektsavtalen der utgifter til pensjonsavtaler for selskapenes ansatte ble tatt med. Dette førte til noe økte rammer for selskapene.

Videre har det vært et betydelig etterslep i forhandlingene om årlige summer for fylkeskommunalt kjøp av tjenester fra selskapene. Da intervjuene med fylkeskommunens representanter ble gjort i august 2001, var forhandlingene om avtalen gjeldende for 1999 nesten ferdigforhandlet. Dette etterslepet har vært en belastning for alle parter i prosessen, ifølge fylkeskommunen.

Fylkeskommunen finner det beklagelig at selskapene ikke har oppfylt inntektskravene, men mener at ansvaret for dette i hovedsak ligger på selskapene selv. Konkret peker fylkeskommunen på at selskapene i fylket har tatt for få initiativ til markedsførings- og kundeinformasjonstiltak, til tross for at fylkeskommunen har informert selskapene om at de behandler alle søknader om støtte til denne typen tiltak positivt. I inneværende kontraktperiode har fylkeskommunen mottatt søknader om støtte, og samtlige søknader har fått positive svar og bevilgninger som følge av dette.

4.1.2 Forventninger til ny tilskuddskontrakt

Fylkeskommunens utgangspunkt er fylkestingets vedtak, som slår fast at kontraktene i neste fireårsperiode skal være nettokontrakter med en incentivstruktur knyttet til kontrakten. Fylkeskommunens administrasjon forutsetter at den nye tilskuddskontrakten som skal forhandles fram mellom partene med start i oktober 2001 vil innebære inntektskrav for selskapene. Videre forventer fylkeskommunen at praktiseringen av inntektskravene blir som før: Dersom inntektskravene ikke oppfylles, betyr dette reduserte inntekter for selskapene, og innebærer ingen automatisk rett til reforhandling av selskapenes inntekter.

Dersom det ikke lar seg gjøre å komme til en avtale mellom partene, vil fylkeskommunen legge ut deler av kollektivtransporten på anbud. Fylkeskommunen har gode erfaringer med anbud fra hurtigbåtrutene i fylket. Hurtigbåtrutene ble anbudsutsatt med store innsparinger for kommunens side. Det uttrykkes derfor tro på gevinster ved bruken av anbud, både når det gjelder kvalitet på tjenesten og pris. Samferdselsavdelingen er forberedt på å eventuelt legge ut deler av trafikken dersom partene ikke kommer til enighet, eller dersom avtalen man blir enige om blir vurdert som for dårlig til at den kan godtas av politisk nivå i fylket. Det er imidlertid uklart hvordan ruteproduksjonen skal forhandles.

4.1.3 Samarbeid mellom partene

Samferdselsavdelingen i fylkeskommunen gir uttrykk for frustrasjon over samarbeidet med selskapene.

For det første peker samferdselsavdelingen på at samarbeidet mellom partene bærer preg av konfliktorientering. Det er en grunnleggende uenighet mellom partene, som har sitt utgangspunkt i inntektskravene som er nedfelt i transportavtalen. Samferdselsavdelingen mener at tallene som brukes i avtalen er "reelle", og at dette er godt dokumentert.

For det andre gir Samferdselsavdelingen uttrykk for at selskapene i fylket til dels har vist liten vilje til å forsøke tiltak som kan stimulere markedet, samt liten vilje til å gjennomføre markedsundersøkelser. Det påpekes imidlertid at det er store individuelle forskjeller på de enkelte selskapene, og at det er noen selskaper som utmerker seg som mer aktive. Samferdselsavdelingen har signalisert til selskapene at søknader om økonomisk støtte til gjennomføring av markedstiltak vil få positiv behandling, og til nå er alle søknader om støtte innvilget. Samferdselsavdelingen setter spørsmålsteget ved hvorfor støtteordningen er benyttet i relativt liten grad.

Fylkeskommunen og selskapene har vært i forhandlinger nesten kontinuerlig. Forhandlingene har til dels vært konfliktfylte, og dette har vært en påkjenning på forholdet mellom partene.

4.2 Transportbedriftenes Landsforening i Nordland

De fleste rutebilselskapene som opererer i Nordland fylke er organisert gjennom Transportbedriftenes Landsforening (TL) sin lokalavdeling i Nordland. TL er tilsluttet Næringslivets Hovedorganisasjon. Nettbuss er ikke medlem av TL på nasjonalt nivå, men Nettbuss Helgeland har medlemsskap i TL Nordland. Selskapene står sammen under TLs paraply i forhandlingene med fylkeskommunen.

TL i Nordland har de siste årene hatt bemannet kontor. Fra oktober 2001 vil kontoret være ubemannet, da organisasjonssekretæren går over i en annen stilling. Organisasjonssekretæren ble ansatt med økonomisk støtte fra fylkeskommunen. Opprinnelig skulle organisasjonssekretæren ha et spesielt ansvar for markedsføringsstrategier i selskapenes regi, og for å stimulere til flere markedstiltak gjennomført av selskapene i fylket. Det ble i forbindelse med ansettelsen av organisasjonssekretæren i TL opprettet et markedsforum som en møteplass for de markedsansvarlige i selskapene. Dette forumet er ikke operativt i dag.

4.3 Selskapene som opererer i Nordland

Det er totalt ti busselskaper som opererer i Nordland. Disse er varierende i størrelse, og er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Vi har gjort intervjuer i fem av disse selskapene. Noen av intervjuene er foretatt over telefon, som det framgår av listen over intervjuobjekter.

4.3.1 Erfaringer fra inneværende kontraktsperiode

Ut fra intervjuene med ledere i fem av ti buss-selskaper kan vi si at det har vært en generell misnøye med kontraktene i inneværende periode. Misnøyen er hovedsakelig knyttet til tre forhold.

For det første mener selskapene at inntektsmålene som er fastsatt i transportavtalens vedlegg ("Avtalte inntekter 98-2001") er for høye. Dette kommer til uttrykk ved at ingen av selskapene har klart å oppfylle inntektskravene i løpet av avtaleperioden. Særlig gis det uttrykk for at inntektskravene knyttet til godstransport har vært for strenge. Dette har slått ulikt ut for de forskjellige selskapene. Inntektsmålet for de totale inntektene for ordinært gods og kombi-buss er nesten en dobling av inntektene i utgangspunktet (fra 7,7 mill kroner i 1998 til 13,7 mill i 2001).

Selskapene mener at det er urealistisk å forvente en så stor heving av inntekter på grunn av rammevilkårene kollektivtrafikken i Nordland fylke jobber innenfor. At ingen av selskapene har klart å oppfylle inntektskravene ser selskapene som et tegn i seg selv på at kravene har vært urealistiske.

Dermed blir inntektskravene, og fylkeskommunens praktisering av disse, vurdert som et sterkt negativt incitament for selskapene. Selskapene gir uttrykk for frustrasjon over disse forholdene i kontrakten.

For det andre er selskapene på linje med fylkeskommunens samferdselsavdeling i at det har vært tunge, lange prosesser og forhandlinger, som til dels har vært konfliktfylte.

Videre har kontraktene vært vanskelige å administrere. Selskapene har brukt mye tid på å skaffe og kvalitetssikre dokumentasjon fra referansefylkene. Det har også gått med mye tid til forhandlinger med fylkeskommunen.

Selskapene gir imidlertid også uttrykk for at de er relativt fornøyde med kostnadssiden av kontrakten. Alle vi har snakket med har i prinsippet vært relativt fornøyde med bruken av ALFA-modellen som redskap. Bruken av referansefylker framheves imidlertid som tilfeldig og lite gunnlig, og det hevdes fra selskapenes side at referansefylkene har vært lite passende for sammenlikning med Nordland.

Tallene som er lagt inn i alfamodellen framstilles også som nokså tilfeldige. For å illustrere den gjengse holdningen til tallene i alfamodellen, vil vi sitere en av dem vi har intervjuet i selskapene:

"Det er som å holde fingeren opp i lufta og tenke på et tall."

For det tredje påpeker selskapenes representanter at forutsigbarheten på inntektsnivået i avtaleperioden har vært for liten. Det vil være svingninger i inn-

tektsnivå som skyldes forhold utenfor selskapenes kontroll. Selskapene uttrykker at denne uvissheten knyttet til selskapenes økonomi har vært uheldig i forhold til mulighetene for planlegging.

4.3.2 Forventninger til ny tilskuddskontrakt

Vi har spurt representanter for selskapene hva de ønsker skal endres i den nye kontrakten i forhold til den partene er inne i nå. Uten unntak pekes det på inntektskravene i dagens kontrakt. Dette er utvilsomt det største problemområdet for selskapene i Nordland.

Selskapene mener at fylkeskommunen har praktisert inntektskravene på en rigid måte i avtaleperioden. Det har vært vanskelig å få gjennomslag for reforhandling av avtalen når inntektsnivået har vist seg å være lavere enn hva som var forutsatt. Mens fylkeskommunen plasserer det fulle ansvaret for lavere inntektsnivå enn forventet på selskapene alene, mener selskapene at det burde være i fylkeskommunens interesse å bedre selskapenes økonomi.

Den største forbedringen selskapene kan tenke seg i en ny kontrakt, er

- at inntektskravene er realistiske ut fra deres oppfatning, eller
- at praktiseringen av inntektskravene blir mindre rigid. Det skisseres et inntektsmål mer enn et inntektskrav.

Selskapene er motivert til å få til en avtale som kan tilfredsstillende begge parter. Det er lite interesse for anbud, med mindre avtalen som blir skissert er så dårlig for selskapene at anbud blir å foretrekke. En av våre informanter uttrykte dette slik:

"Avtalen vi har i dag er verre enn anbud."

Videre påpekes det at en ny avtale bør være enklere/mindre tidkrevende å administrere, og at det derfor vil være en fordel å ikke benytte seg av referansefylker.

Selskapene er imidlertid forberedt på at resultatet av forhandlingene kan bli anbudskonkurranse for deler av ruteproduksjonen i fylket. Dette betraktes av selskapene som en dårlig løsning.

4.3.3 Samarbeid mellom partene

De vi har intervjuet i selskapene gir til dels uttrykk for varierende grad av tillit til fylkeskommunens samferdselsavdeling. Dette dreier seg i hovedsak om i hvilken grad samferdselsavdelingen er interessert i å få en reell forhandling om nye tilskuddskontrakter. Et sitat fra intervju belyser dette:

”Fylkeskommunen er interessert i forhandlinger for at de skal resultere i brudd.”

Kontraktsforhandlingene har helt klart vært en belastning for selskapene, som det har for samferdselsavdelingen. Det variable klimaet mellom partene i forhandlingene har tæret på både mot og vilje hos selskapenes deltakere, og det uttrykkes mistillit i forhold til motparten i forhandlingene. Det er gitt mange eksempler på hva som legges i begrepet dårlig klima.

Vi ser ingen hensikt i gjengi eksempler på uheldige forhold som dårlig samarbeid, motvilje eller tvil-

somme strategier fra noen av partene her. Det er heller ikke interessant å fordele skylden for dårlig samarbeidsklima på partene. Vi vil imidlertid konstatere at det ligger store utfordringer i å få til en god dialog og å bygge opp tillit mellom partene. Fylkeskommunens samferdselsavdeling og selskapene har til dels felles mål for kollektivtransporten i fylket, og det er viktig å fokusere på disse i det videre samarbeidet.

5 Organisering og finansiering av kollektivtransport

5.1 Nye krav til kollektivtransporten

Siden midten av 1980-tallet har kollektivtransportens rammebetingelser endret seg både mye og raskt. Fra en situasjon med trygge konsesjoner og betydelige subsidier er kollektivselskapenes situasjon i dag preget av lavere tilskudd, det er mer konkurranse på markedet, og myndighetene stiller sterkere krav til selskapenes måloppnåelse. Samferdselsloven ble endret i 1991, slik at det ble åpnet for bruk av anbud for busstrafikken i Norge. Forskriften som regulerer dette trådte i kraft i april 1994. De lokale selskapenes tilpasning begynte allerede i 1991.

Anbud er i begrenset grad tatt i bruk lokalt i Norge. Foreløpig er det Vestfold, Oppland, Finnmark, Akershus og Vest-Agder som bruker anbuds konkurranse for fylkeskommunalt kjøp av kollektivtransport i noe omfang. Vestfold er den fylkeskommunen som har gått lengst og har satt ut all kollektivtransport i fylket på anbud i løpet av 2001. I perioden 1995 – 1999 ble de statlige rammetilskuddene til fylkeskommunene systematisk redusert med bakgrunn i forventet effektivisering som følge av anbud i rutebilnæringen. Dette skjedde uavhengig av om fylkene benyttet seg av anbud eller ikke.

Fokus har vært rettet mot å redusere driftskostnadene i selskapene slik at tilskuddene fra det offentlige kunne reduseres uten at tilbudet til trafikantene ble vesentlig forringet. En del fylkeskommuner har i noen grad tatt i bruk incitamentsordninger for å stimulere operatørene til økt grad av måloppnåelse.

I Norge har avtalene mellom fylkeskommunene og kollektivtransport selskapene i stor utstrekning vært basert på forhandlinger etterfulgt av nettoavtaler. I de fylkene der kollektivtransporten er satt ut på anbud, har man basert seg på bruttokontrakter og i varierende grad knyttet incitamentet til kontraktene.

5.2 Prinsipper for organisering og finansiering av kollektivtrafikk

5.2.1 Balanse mellom ansvarsdeling og økonomisk risiko

Kontrakter regulerer forholdet mellom myndighet og selskap. Det er to sentrale faktorer i forholdet mellom de to: Ansvar og risiko. Problemstillingene kan i korthet beskrives slik:

1. Hvem skal ha ansvaret for planlegging, informasjon og markedsføring, takstfastsetting, avgangstider og rutestruktur? Infrastruktur, som holdeplasser og bussterminaler? Med andre ord: hva er myndighetsoppgavene, og hva har selskapene ansvar for?
2. Hvem bærer risikoen for ulike sider ved kollektivtransporten? Risikoen kan deles opp i flere elementer: Inntektsrisiko, produksjonsrisiko, finansiell risiko, miljørisiko, planleggingsrisiko (ISOTOPE 1997).

Dersom en aktør i markedet bærer økonomisk risiko, er det av stor viktighet at aktøren også har makt som følger med det økonomiske ansvaret – for eksempel i ruteplanlegging, og for informasjon og markedsføring. Dersom aktøren skal bære den økonomiske risikoen, men ikke har råderett over virkemidler for å påvirke inntekter og kostnader, er det for dårlig konsistens i kontrakten.

Vi ønsker å presisere følgende punkt, uansett hvilken kontraktstype og organisering et fylke velger: *Det er viktig at det er sammenheng mellom hvordan risiko og ansvar fordeles mellom aktørene i kollektivtransporten. Dette er et spørsmål om balansen i kontrakten og er et helt sentralt punkt i de videre drøftingene.*

Et hovedskille går i denne sammenhengen mellom bruttokontrakter og nettokontrakter. Begge disse kontraktstypene kan ha en god indre balanse mellom ansvar og risiko, men det finnes også en rekke eksempler på betydelig ubalanse, ikke minst når en forsøker å endre kontraktsform. Dette vil vi

diskutere nærmere i de to siste kapitlene av rapporten.

5.2.2 Myndighetsinitiativ eller markedsinitiativ?

Et sentralt spørsmålet som derfor må stilles i dette prosjektet, er hvem som har ansvaret for planlegging og produktutvikling av rutetilbud, takster, vognpark m v. Dette er en av de sentrale skillelinjene i internasjonale analyser av kollektivtransporten i Europa, det vil si om det er myndighetene eller operatørene/markedet som har dette ansvaret (ISOTOPE 1997).

Ansvaret for organisering og initiering av kollektivtransporttilbudet kan være plassert i markedet eller hos myndighetene. Ulike prinsipper for markedsansvar er skissert i figur 6.1. I figuren angir vi også eksempler på byer som passer til beskrivelsen per 1997 da denne analysen ble foretatt. Med *markedsinitiativ* mener vi her enten at virksomheten er deregulert slik at det er fritt fram å starte ruter, eller at den er basert på et løyvesystem der en offentlig myndighet gir private eller offentlige selskaper autorisasjon (konsesjon) til å drive transporten på kommersielt grunnlag med inntektsansvar hos selskapet. Det siste er situasjonen i de fleste norske fylker, selv om det tildeles eksklusive rettigheter.

Med *myndighetsinitiativ* mener vi at det er myndighetene som har det formelle og overordnede ansvaret for å utforme rutetilbudet. Dette kan godt organiseres gjennom privat eierskap, enten som franchising (*British Rail*) eller sentral planlegging med anbud (Sverige, Danmark, London). På kontinentet er det imidlertid vanlig med offentlig eierskap som enten driver selv (Belgia, Frankrikes *Régies*) eller setter ut virksomheten på *management*-kontrakt, eventuelt etter anbud (Frankrikes *Délégation de service public*).

Hovedskillene er altså ikke om man har anbud eller ikke. Et visst innslag av anbud kan innføres i alle regimene i figur 5.1. I Oslo er det for eksempel gjennomført anbud på noen enkeltruter uten at dette har endret hovedstrukturen i organiseringen. En innføring av anbud *i full skala* vil derimot normalt flytte markedsinitiativet til myndighetene og innebære en større omorganisering av kollektivtransporten.

I forhold til en eventuell endret organisering av kollektivtransporten i norske fylker, er de mest aktuelle alternativene som skal diskuteres i dette prosjektet, anbud med brutto/nettokontrakter eller ”kvalitetskontrakter”/resultatavhengige tilskudd. Innenfor denne figuren er disse alternativene klassifisert som ”franchising-system” (nettoanbud) og ”sentral planlegging med anbud” (bruttoanbud), mens resultat-

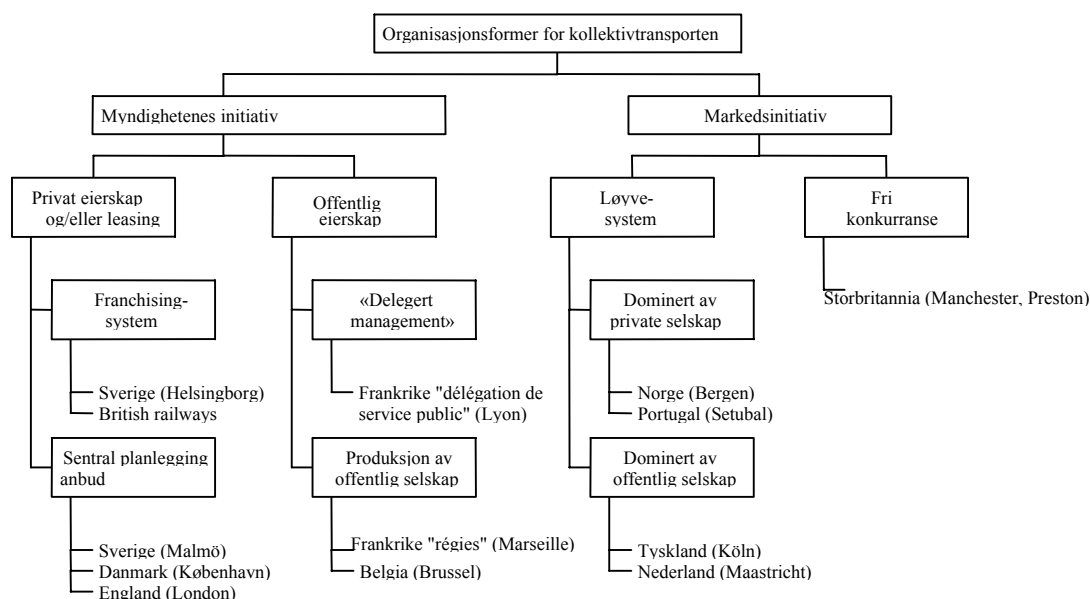
avhengige tilskudd kan gjennomføres innenfor dagens løyvesystem eller som franchising.

Videre er det nødvendig å skille mellom ulike beslutningsnivåer. *Strategiske* beslutninger når det gjelder *generelle mål* for utvikling av kollektivtilbudet, er av langsiktig karakter og er knyttet til den generelle transportpolitikken så vel som areal- og miljøpolitikk. *Taktiske* beslutninger har en kortere tidshorisont og må være konkrete med hensyn til å fastsette hvilke tjenestetilbud som kan bidra til å nå målene. På *operativt* nivå *produseres* selve tjenesten. Fordelingen av ansvar mellom aktørene for de ulike beslutningsnivåene i et slikt hierarki avhenger av hvilken modell som velges. Dette definerer relasjonene mellom aktørene og dermed innholdet i kontrakten. I tabell 5.1 har vi karakterisert fire slike sett av relasjoner fra europeiske land².

Kategoriseringen i tabell 5.1 gir karakteristikker som sjelden opptrer i rendyrket form. For kollektivtrafikken i mange norske fylker passer eksempel 1 best, hvor fylkeskommunen er transportmyndighet og bestemmer blant annet takster og tilskuddsramme, mens kollektivselskapene er operatører med egen løyve og nettoavtale med fylkeskommunen. I Akershus organiseres kollektivtransporten gjennom administrasjonsselskapet Stor-Oslo Lokaltrafikk AS (SL). Dette tilsvarer eksempel 2, hvor SL, på samme måte som i store deler av Sverige, også innehar løyvener. I dag vil Nordland fylke passe inn i eksempel 1: Ansvaret for taktisk nivå er delt mellom transportmyndighet (fylkeskommunen) og transportoperatør (selskapene som kjører i Nordland) som har forslagsrett.

Det betyr at et sentralt spørsmål for kollektivtransporten i Nordland, i likhet med resten av Europa, er hvem som skal ha ansvaret for planlegging og produktutvikling på det taktiske nivået og eventuelt hvordan dette kan deles mellom fylkeskommunen og kollektivselskapene.

² Vi presiserer at eksempel 3 i tabellen gjelder Danmark utenfor HUR-området (Hovedstadsområdet). HUR-området har en organisering som ligner mer på Sverige.



Figur 5.1: Skjematisk framstilling av ulike organisasjonsformer avhengig av rollefordeling i markedet. Kilde: ISOTOPE (Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe) 1997

Tabell 5.1: Eksempler på beslutningsmyndighet på strategisk, taktisk og operativt nivå. Kilde: ISOTOPE (Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe) 1997

Beslutningsnivå	Aktører involvert (eksempler)			
	Eksempel 1 (F)	Eksempel 2 (S)	Eksempel 3 (D)	Eksempel 4 (GB)
Strategisk	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Transportmyndighet </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Transportmyndighet (Administrasjons-selskap) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> (Forbund av lokale myndigheter) (Transportforbund) Transport-selskaper (underkontraktører) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Transport-selskaper </div>
Taktisk				
Operativt				

5.3 Oppsummering

Uansett hvilken kontrakt som velges til å regulere fylkeskommunalt kjøp av kollektivtransporttjenester i Nordland, er det viktig at det er balanse og sammenheng mellom hvordan risiko og ansvar fordeles mellom aktørene i kollektivtransporten. Alle erfaringer vi har peker i denne retningen.

I tillegg er det av stor viktighet at dette er klart for alle deltakere i prosessen og at det holdes fast i hele avtaleperioden. For Nordlands del betyr dette at det er viktig å legge ned mye arbeid i innledende runder av prosessen og definere disse punktene tydelig. Dette er et politisk og et administrativt ansvar. En forutsetning for dette arbeidet er at målstrukturen for kollektivtransporten i fylket er klar.

6 Spesielle faktorer som vil påvirke kollektivtransporten i Nordland

6.1 Kollektivtransport på landsbygda

I hovedsak kan vi si at det er fire problemstillinger som særpreger kollektivtransporten på landsbygda i Norge:

- Andelen skoleskyss av det totale kollektivtransporttilbudet
- Behovet for utradisjonelle løsninger for å oppnå markedstilpasning og lønnsomhet
- Samordning av forskjellige gruppers kollektivtransportbehov
- Korrespondanse og bindinger i rutetilbudet

6.1.1 Andel skoleskyss

Kollektivtransport på landsbygda er dominert av skoleskyss. I Nordland utgjør skoleskyssen en stor del av kollektivtrafikken. Skoleskyssen er lovpålagt. Alle skoleruter i Nordland er åpne for andre betalende passasjerer i tillegg til skoleelever. Produksjon knyttet til skoleskyss kan altså ikke fritt justeres, slik operatøren i større grad kan gjøre med annen produksjon som ikke er lovpålagt. Dette gjør at selv om operatøren kjører på nettokontrakt, kan ikke skolerutene endres for å gi bedre markedstilpasning.

I og med at skoleskyssen er en stor del av kollektivtrafikken i Nordland, mister en eventuell nettokontrakt for fylket noe av sin effekt. Friheten operatøren bør ha innenfor en nettokontrakt til å justere produksjonen, for på denne måten å tilpasse seg markedet, blir redusert.

6.1.2 Bestillingstransport

Det er gjennomført forsøk med bestillingstransport flere steder i landet (Frøysadal 1994). Hovedformålet med bestillingsruter er å gi et visst minste transporttilbud når trafikkgrunnlaget er for lite for faste ruter. Utgangspunktet kan være ønsket om å

- gi et kollektivtilbud der ordinære ruter mangler, eventuelt som spesialtilbud til bestemte grupper.

- erstatte særlig kostbar kollektivtransport i faste ruter med rimeligere ordning.
- gi et tillegg til eksisterende kollektivtilbud når dette er for dårlig.

Erfaringene med bestillingstransport er gode. Bestillingstransport bidrar til å opprettholde en minimumsstandard på kollektivtilbudet og gi et tilbud ved behov. Operatørene bruker bestillingstransport aktivt for å bedre eget driftsresultat, og bestillingstransporten har bidratt til en markedstilpasning av kollektivtransporten (for eksempel transporttilbud til funksjonshemmede). Bestillingstransporten har også bidratt til en kvalitativ forbedring av transporttilbudet (Frøysadal 1994).

6.1.2.1 Bygderuta Favoritten

Nye forsøk, som i Vest-Agder, viser at det er mulig å finne gode løsninger for kollektivtransporten på landsbygda, hvor det er få passasjerer og vanskelig å gjennomføre en effektiv ruteproduksjon.

Innenfor Samferdselsdepartementets Forsøksordning for utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport gjorde Vest-Agder fylkeskommune en større omlegging av kollektivtransporten på landsbygda. Skolerutene ble holdt utenom. Utgangspunktet for prosjektet var kjennetegnet ved kollektivtransporttilbudet på landsbygda som:

- Et omfattende tilbud av skoleruter
- Noen ekstraruter i tilknytning til skolerutene for å utnytte sjåførkapasiteten
- Et slags minste transporttilbud til kommune- og regionsentra, men ingen ruter på kveldstid og i helgene
- Høye tilskuddsbehov pr bussreise

Hovedmålet var å utvikle kollektivtilbudet mer i tråd med trafikantenes behov og med utgangspunkt i transport som et velferdstilbud. Tiltakene var spesielt rettet mot barn/ungdom (i forbindelse med fritidsaktiviteter) og hjemmeboende eldre.

Det ble lagt opp rutetilbud til sentrene i helgene, til noen togforbindelser samt i forbindelse med viktige lokale aktivitetstidspunkt. Ellers la en vekt på å utvikle formålsbestemte tilbud, skreddersydd til aktiviteter som halltrening, klubb og diskotek, pensjonistforening og åpne eldretilbud i kommunal regi. Alle de nye rutetilbudene var bestillingsruter. Det var definert en fast rutestrekning, og avvik fra denne kunne bestilles. Takstene var som for øvrige ruter i fylket, men med et tillegg for avvik fra ruta. For dør-til-dør-kjøring var det fast pris.

Transportørene ble valgt ut fra tilbud innhentet fra drosjeløyvehavere og innehaver av områdeløyve. Avtalene som ble inngått innebar en svært fleksibel og god bestillingsordning.

Erfaringene med forsøket var i hovedsak positive. Brukerne var gjennomgående fornøyd med de nye rutetilbudene. Målrettede tilbud ble mest brukt. Ungdom sto for 2/3 av reisene. Bygderuta Favoritten medvirket klart til økt mobilitet og økt mulighet for aktivitet. Tilbudene om ekstra henting/tilkjøring fra dør til dør ga velferdsvirkninger for de eldre. Omleggingen av ruter og betjeningsmåter førte til sterk økning i ruteproduksjon og antall passasjerer og betydelig reduksjon i bruttokostnader og tilskudd per passasjer.

Prosjektledelsen i Vest-Agder konkluderte blant annet med at tradisjonell kollektivtransport ofte er uegnet i distriktene, og at bestillingsruter er et godt alternativ. Formålsbestemte rutetilbud går best. Videre må rutetilbudet være endringsdyktig og etterspørselsstyrt, og bygge på markedskontakt. Anbud er lite egnet for rutene, da konkurransen er liten. Avtaler med inntektsincitament bør i prinsippet utvikles, og operatørene bør gis stor frihet i utviklingen av rutetilbudet (Frøysadal 2000).

6.1.3 Samordning av forskjellige gruppers kollektivtransportbehov

Sammenliknet med planlegging av kollektivtransport i byområder må planlegging av kollektivtilbudet i spredtbygde strøk i større grad ta hensyn til spesielle transportbehov. Samordning og fleksibilitet er derfor sentrale begrep.

For å oppnå et trafikkgrunnlag som kan gi rasjonell transportavvikling, er det i stor utstrekning behov for å samordne ulike transportoppgaver og -tjenester. Det er også viktig å forsøke å dimensjonere kollektivtilbudet etter etterspørselen. Det er gode erfaringer med anropsstyrte transportopplegg som er fleksible i tid og eventuelt også trasé, i motsetning til de tradisjonelle, faste rutetilbudene (Frøysadal 1991).

På landsbygda er det nødvendig å samordne forskjellige gruppers kollektivtransportbehov og ofte også se dette i sammenheng med transport av gods. En uhensiktsmessig organisasjonsmodell kan i verste fall gi et kollektivtransporttilbud som ikke blir optimalt for noen.

6.1.4 Overføringsverdi for Nordland

I Nordland, som i andre deler av landet, domineres kollektivtransporten på landsbygda av skolekjøring. Skolekjøring er lovpålagt, og det er derfor lite rom for endringer i denne produksjonen. Kollektivtransport i spredtbygde strøk er derfor i stor grad bundet, og det er ikke like "lett" å iverksette nye tilbud eller endringer i eksisterende tilbud. Det er derfor nødvendig å samordne de forskjellige gruppers transportbehov for å skape en best mulig utnyttning av produksjonen.

Kreativitet, som i Vest-Agders forsøk med bruk av små busser til Bygderuta Favoritten, har vist seg å være vellykket. I Nordland, som har mange av de samme problemstillingene for kollektivtransport på landsbygda som i Vest-Agders indre strøk, kan en liknende ordning vurderes.

Dette er samtidig et nytt kollektivtilbud for landsbygda som kan egne seg godt for en mer resultatavhengig kontraktsform hvor myndighetene ikke spesifiserer tilbudet, men i større grad måloppnåelsen innenfor kontrakten. Både fleksibilitet i design og god kunnskap om marked har vært sentrale suksesskriterier som det kan være mulig å bygge videre på ved en slik kontrakt.

6.2 Kollektivtransport i byområder

Basert på erfaringer fra andre fylker, er det sannsynlig at det for de større byene i fylket vil kunne finnes muligheter for økt kollektivtransportandel. Det har i både Bodø og Mo i Rana blitt satt i gang nye og endrede lokale busstilbud som har generert ny trafikk. Vi har innenfor rammene av dette prosjektet ikke hatt muligheten til å gå i dybden på problemstillinger knyttet til utvikling av kollektivtransporttilbudet i spesifikke byområder. Vi vil imidlertid kort peke på noen erfaringer som er gjort med tiltak for å øke etterspørselen i byområder (se bl.a. Kjørstad, Lodden, Fearnley og Norheim 2000):

- Økt frekvens er det enkelttiltak som brukerne settes størst pris på, men også forhold knyttet til trasé, reisetid og informasjon er viktige. Evalueringer av såkalte "tiltaks pakker" i Tønsberg og Hundvåg/Stavanger viser at økt avgangsfrekvens alene bidrar til å forklare

halvparten av økt bussbruk (se tabellen under). Forenklet rutestruktur, med stive rutetider og færrest mulig ”krumspring” i form av uregelmessige trasévarianter har også betydning.

- Analysene viser at potensialet for vekst er svært forskjellig i de ulike områdene, avhengig av hvilke trafikantgrupper en henvender seg til og hvordan tilbudet markedsføres. Skoleelever og yrkesaktive er langt mer positive til forbedringene enn andre, men de har i mindre grad økt sin bruk av buss fordi de i utgangspunktet reiser mye.
- Når det gjelder de kollektivtrafikantene som har redusert sin bruk av buss, er det flere forhold ved rutetilbudet som spiller inn, både avgangsfrekvens, rutetrasé, regularitet og reisetid er viktige faktorer. Samlet sett bidrar disse faktorene til å forklare nesten 80 % av den reduserte bruken av buss. Analysene viser også at det er lettere å ”miste” trafikanter enn å skaffe nye

Tabell 6.1: I hvilken grad bidrar de ulike endringene i rutetilbudet til å forklare økt eller redusert bruk av buss, prosent. Analyser av brukerundersøkelsene på Hundvåg og i Tønsberg. N=1233 (Kjørstad m fl 2000)

Endret standard:	Økt bruk av buss	Redusert bruk av buss
Avgangsfrekvens	54,9	37,2
Rutetrasé	7,3	18,6
Regularitet	3,4	12,2
Reisetid	2,1	10,2
Bytte	1,6	0,9
Informasjon	1,0	0,8
Gangtid til holdeplass	-0,9	-0,5
”Samspill”	6,5	0,0
Rest/utenforliggende faktorer	24,3	20,7
Sum	100,0	100,0

Slik dagens ordning fungerer, kan aktørene bli nokså ”låst” i forhold til å gjøre tilpasninger av den typen som er nevnt over. Dette kan skyldes både eksisterende kontraktsform der fylkeskommunen har et godkjenningsansvar som de bruker aktivt, det kan skyldes manglende markedskompetanse i selskapene, og det kan skyldes manglende vilje til å gjøre grep i markedet som nødvendigvis vil kunne oppfattes negativt av noen eksisterende kundegrupper eller ansatte. Vi vil derfor peke på nødvendigheten av å ha en kontraktsform som gjør det mulig å hente ut det potensial som måtte ligge i slike markeder. Dette kan gjøres blant annet ved at selskapene får relativt store frihetsgrader til å

omfordele eksisterende produksjon, og at de disincitamentene for å tilpasse tilbudet (frekvens, vogntype, trasé) slik at det blir mer markedseffektivt. Samtidig er det viktig at selskapene ikke ”straffes” for forhold som de ikke kan påvirke, for eksempel forbedrede parkeringsmuligheter i bykjernen. Dette kan påvirke antall reisende negativt, samtidig som det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde eller øke produksjonen. Det at det finnes et markedspotensial, betyr dermed ikke at slik kjøring ikke bør omfattes av det offentlige kjøpet. Det er viktig at incitamentsstrukturen i kontrakten tar høyde for slike forhold, og at det ytes et adekvat tilskudd til denne type produksjon.

6.3 Forslag til ny EU-forordning om kollektivtransport

EU-kommisjonen kom den 13. september 2000 med forslag til forordning³ for kollektivtransporten. Tittelen på forslaget til forordning er *Draft Regulation on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway*⁴. Forordningen vil gjelde for norsk kollektivtransport, i og med at Norge er medlem i EØS. Når forordningen eventuelt blir vedtatt, skal Norge, som EØS-medlemsstat, gjøre om forordningen til norsk lov. Fra forordningen blir vedtatt, via overgangsordninger, til den skal gjelde som del av norsk lov har Samferdselsdepartementet ovenfor oss anslått at det vil ta om lag 2-4 år. Det er videre anslått at forordningen vil bli vedtatt av medlemslandene i løpet av 2002. Det er imidlertid verdt å bemerke at behandling av forordningen har blitt utsatt flere ganger, på grunn av stor uenighet rundt den mellom medlemslandene. Til å begynne med var det meningen at forordningen skulle være endelig vedtatt i løpet av første halvår 2001. Det er derfor grunn til å ta den videre tidsplanen for saken med en klype salt. Samferdselsdepartementets anslag er at forordningen får betydning for Norge tidligst i 2005. Dette er imidlertid ikke sikkert.

³ En forordning er en del av EU-systemets lovverk, som i EU-systemet kalles EØF, eller rådsforordning. EU sitt lovverk består av rådsforordninger og rådsdirektiver (Kilde: Samferdselsdepartementet, Arnfinn Øen, Trafikkavdelingen).

⁴ Vår oversettelse av forordningens tittel: Forslag til forordning for medlemsstatenes håndtering av krav til kollektivtransport og tildeling av kollektivtransportkontrakter i passasjertransport på skinner, veg og innenlandske vannveger.

Utgangspunktet for forslaget til forordning er et ønske om økt konkurranse om ivaretagelsen av offentlig transport. I 11 av 15 EU-medlemsstater er det innført elementer av konkurranse i lovgivningen eller administrativ praksis knyttet til kollektivtransporten. I de fleste tilfeller handler det om ”kontrollert konkurranse” – basert på regelmessig forlengelse av eneretter og åpning for fri markedsadgang. Åpningen av markedet i enkelte europeiske land har etter Rådets mening gjort kollektivtrafikken mer kostnadseffektiv og attraktiv for publikum.

Forordningen skisserer klare regler for innføring av konkurranse innenfor tilskuddsbasert kollektivtransport. Forslaget skisserer også en forpliktelse for myndighetene til å sikre ”en tilstrekkelig trafikkbetjening”. Det er ikke sagt mer om hva dette betyr. Forordningen peker også på at det er nødvendig å bygge ut nasjonale og lokale integrerte nett med blant annet definert tilgjengelighet, ensartede takstsystemer, felles informasjonssystemer og liknende. Dette blir myndighetenes ansvar.

Prinsippene i reformen går ut på følgende:

- Å sikre større effektivitet og bedre kvalitet på tilskuddsbasert kollektivtransport
- Å sikre at operatører har reell tilgang til markedet gjennom rettfærdige, åpne og ikke-diskriminerende prosedyrer for tildeling av økonomisk kompensasjon og eneretter
- Å harmonisere sentrale sider ved de konkurransebaserte prosedyrene som er utviklet i de forskjellige medlemsstatene
- Å skape større klarhet omkring operatørenes og myndighetenes rettigheter og plikter i forhold til EU-reglene om statsstøtte og eneretter for tilskuddsbasert kollektivtransport

Landene kan selv finne ordninger som ivaretar disse prinsippene.

Forordningen bygger på prinsippene fra traktaten, der en viktig grunnregel er at markedene skal være åpne for alle. I praksis betyr dette at all tilskuddsbasert kollektivtransport skal konkurranseutsettes – det vil si legges ut på anbud eller utsettes for annen form for innkjøpskonkurranse (for eksempel auksjon, eller tilbudskonkurranse). Det er imidlertid konkurransen som er det viktige prinsippet.

I det første utkastet til rådsforordning var det skissert en lang rekke forslag til unntak fra forordningen, for eksempel at kontrakter som var under en viss økonomisk størrelse skulle være unntatt fra kravet om konkurranseutsetting. Det er også skissert at kontrakter for skinnegående transport kan unntas fra konkurransekravet. I månedene som har gått siden forslaget til forordning kom, har forordningen

i seg selv og unntaksforslagene blitt diskutert og bearbeidet kraftig i medlemslandene.

Den 6. juni 2001 kom det en statusrapport om forordningsforslaget fra EU-kommisjonens sekretariat, som kaster lys over saksgangen som har vært og hvor forslaget står i dag. Medlemslandene diskuterer fortsatt forslaget. Nedenfor har vi gitt en kort oppsummering av diskusjonen.

1. **Hva slags kollektivtransport skal reglene dekke?** Et mindretall av medlemslandene mener at kollektivtransport på skinner bør være fritatt. Videre mener to medlemsland at kollektivtransport i byer bør være unntatt fra konkurranse-reglene.
2. **Forhold mellom praktisering av den foreslåtte reguleringen og andre retningslinjer for offentlig innkjøp.** Det er uenighet om når de forskjellige reglene skal gjelde når reglene ikke har samme innhold.
3. **Kvalitet på kollektivtransport.** I forslaget til forordning gis myndighetene ansvaret for å gi et ”passende” (”adequate”) kollektivtransporttilbud. Videre skal myndighetene ifølge forordningen definere en standard for kollektivtilbudet, som skal brukes i anbudskonkurranser. Det er uenighet om hvorvidt dette punktet bør være obligatorisk for alle, eller om det skal formuleres unntak.
4. **Kontraktslengde.** Forordningen skisserer en maksimal kontraktslengde på fem år, med unntak for når operatør gjør investeringer i infrastruktur og/eller kjøretøy. Et flertall mener at fem år kan være for kort tid, og at kontraktslengden bør defineres bl a ut fra hvor mye operatøren investerer.
5. **Direkte tildeling av kollektivtransportkontrakter.** Forordningen skisserer at kontrakter for skinnegående transport kan tildeles direkte, uten konkurranse. Dette kan skje av hensyn til ivaretagelse av sikkerhet. Dersom det er knyttet andre kollektivtransporttjenester til den skinnegående transporten (som ikke er skinnegående), kan disse også tildeles uten konkurranse. Det skisseres også at kontrakter under en definert økonomisk størrelse kan tildeles direkte. Et flertall av medlemslandene er enige i at kontrakter for skinnegående trafikk kan tildeles direkte, fordi sikkerhetskrav er vanskelige å oppfylle for en anbyder som ikke allerede er inne i kontrakt. Det er imidlertid ikke full enighet om dette. Videre er det uenighet om hvor det økonomiske ”taket” skal ligge.
6. **Ivaretagelse av arbeidstakernes rettigheter i kollektivtransportsektoren.** Forordningen skisserer at en operatør som har vunnet kontrakten fra en annen operatør har en plikt til å overta overtal- lig personell fra den første operatøren. Personellet

har i følge forordningen rett til å ta med seg sine opparbeidede rettigheter til den nye arbeidsgiveren. Uenigheten på dette punktet dreier seg om i hvilken grad arbeidstakernes rettigheter kan hindre fri flyt av transport stå i et motsetningsforhold til operatørens behov for å gjøre forretninger på en (kostnads)effektiv måte. De fleste medlemslandene er imidlertid enige om at dette er et svært viktig punkt som vil kreve særskilt behandling i den endelige forordningen.

7. **Overgangsperioder.** Forordningen skisserer en treårig overgangsperiode fra dagens ordning. Alle er enige i at tre år er for kort tid, men det er uenighet om hvor lang tid som vil utgjøre en "passe" overgangsperiode.

For øvrig er det uenighet om en rekke mindre punkter. Disse punktene er:

- a. Når det skal være lov å bruke forenklet anbudsprosedyre
- b. Kriterier for tildeling av konsesjoner til operatører
- c. Regler for finansiell kompensasjon når operatører må innrette seg etter myndighetenes kvalitetskrav

6.3.1 Hva vil forordningen bety for Nordland?

Transportøkonomisk institutt mener at et krav om konkurranse ved tildeling av kontrakter for kollektivtransport utvilsomt vil komme. Dette mener vi med bakgrunn i diskusjonen som foregår i EU-medlemslandene, og ut fra vårt arbeid med kollektivtransportens rammevilkår i forskjellige EU-finansierte prosjekter. Bruk av konkurranse som prinsipp for å sikre lav pris og en viss kvalitet er tradisjonelt innenfor EU.

Dette betyr imidlertid ikke, slik vi ser det, at anbud er den eneste løsningen. Også andre former for konkurranse rundt tildeling av kontrakter for kollektivtransport vil sannsynligvis være mulig, som auksjoner eller tilbudskonkurranser. En tilbudskonkurranse går i korthet ut på at operatørene innbys til å levere inn sitt tilbud til kollektivtilbud i et definert område, med gitte rammer satt av myndighetene (rutestruktur, kontraktsform, fordeling av ansvar og risiko, økonomiske rammer for tilbudene). Det er opp til selskapene å definere hvilket kollektivtilbud de kan gi innenfor disse rammene. Denne formen for konkurranse stiller krav til kreativitet hos operatørene, men samtidig stilles det krav til myndighetenes kompetanse til å vurdere tilbudene.

Det har ved flere undersøkelser (Carlquist og Johansen 1999) vist seg at anbud ikke nødvendigvis gir innsparinger i myndighetenes utgifter til innkjøp av kollektivtransport, på lengre sikt. Erfaring viser at de første anbudsrundene generelt gir innsparinger, men at prisen på anbud etter hvert stiger igjen, eller at kvaliteten på tilbudet faller. Vi stiller oss derfor åpne for at også andre tilnærminger til konkurranse om markedet kan være fornuftige å prøve ut.

7 Eksempler med overføringsverdi for Nordland

7.1 Sundsvall: Anbud og nettokontrakt

Sundsvall kommune ligger i Västernorrlands län, midt i Sverige. Kommunen har tradisjonelt hatt mye industri i tilknytning til aluminiums- og tømmerdrift (blant annet produksjon av cellulose, papir, aluminium). De fleste av kommunens innbyggerne bor i byen Sundsvall (omtrent 93 000), og byen har et stort omland med svært spredt befolkning.

Siden første anbud i 1992/93 har Sundsvall hatt to anbudsrunder for kollektivtrafikken i kommunen. Det er Länstrafiken som har det formelle ansvaret for myndighetsoppgavene for kollektivtrafikken i hele länet. Länstrafiken, som ble opprettet i 1980/81, er et aksjeselskap eiet av läns huvudmannen og kommunene i länet. Alle svenske län organiserer ivaretagelsen av myndighetsoppgavene for kollektivtransporten på samme måte. Dette er lovpålagt.

7.1.1 Relevans for Nordland

Västernorrlands län og Nordland fylkeskommune har mye felles, og det er således relevant å trekke paralleller mellom de to områdene. Selve byen Sundsvall har en liten, tett bykjerne, der mesteparten av innbyggerne bor. Rundt byen er det et stort omland med svært spredt befolkning. Kollektivmarkedet i de to fylkene skiller seg noe fra hverandre i og med at det er flere aktører i Nordland enn i Västernorrland. Geografisk ligger Nordland litt lenger nord enn Västernorrland, men klimaet kan sies å være det samme. Demografi og geografi i de to områdene er derfor ganske likt.

Linjebuss, Länstrafiken og Sundsvalls kommun er enige om at det mest sentrale problemområdet er ansvarsdelingen mellom de tre aktørene.

7.1.2 De forskjellige anbuds rundene – prosessen i Sundsvall

I mars 2001 gjorde TØI intervjuer med sentrale aktører i prosessen i Sundsvall, i den hensikt å få vite mer om erfaringene med nettokontrakter, incitamenter og anbud. I de følgende avsnittene gir vi

kortfattet oppsummering av anbudsprosessene som er gjennomført i Sundsvall.

Det er gjort tre anbudsrunder i Sundsvall. Det er Länstrafiken som har hatt det formelle ansvaret for gjennomføringen av anbudene. Länstrafiken har samarbeidet tett med Sundsvalls kommun.

I utgangspunktet hadde et stort kommunalt selskap, Sundsvallstrafiken AB (STAB), kontraktene på all kollektivtrafikk med buss i Sundsvalls kommun. På politisk nivå i *länet*, og særlig i regionens sterke fagbevegelse, var det sterk motstand mot anbud. STAB fikk til slutt kontrakt på all kjøringen i *länet*, som resultat av en prosess som aktørene i prosessen omtaler som ”politisert” og ”uryddig”, og der det var inhabile deltakere i prosessen. Mellom 1993 og 1999 kjørte STAB trafikken i Sundsvall. STAB måtte nedbemanne og legge om sin drift på grunn av de nye, strenge økonomiske rammene.

Etterfølgende anbudsrunder har vært ryddigere.

I 1997 ble andre anbudsrunde forberedt. Det var fortsatt Länstrafiken som hadde ansvaret for myndighetsoppgavene i forbindelse med anbudet. Anbudspapirene som ble lagt ut ble omstridt. Selskapene mente at Länstrafiken la opp til altfor lite frihet for selskapene, og Linjebuss truet med søksmål på grunn av ”*överprövning*”. Länstrafiken ga opp anbudet. STAB fikk kjøre ett år ekstra på gammel kontrakt.

Länstrafiken la i 1999 ut et nytt anbud. Tre tilbud kom inn som i første runde, fra STAB, Linjebuss og Swebus. Linjebuss tilbud var det billigste – 700 000 billigere per år sett i forhold til tilbudet til nummer to, Swebus. Igjen var det kommunale selskapet dårligst. Swebus tilbud inneholdt ”bedre” forutsetninger for trafikken enn Linjebuss sitt tilbud:

- Nyere, mer miljøvennlige busser
- Hurtigere utskiftning av vognparken
- Tettere trafikk i spredtbygde deler av kommunen

Til tross for dette fikk Linjebuss tilslaget. Politikerne mente det var viktig å tildele kontrakten på et rent økonomisk grunnlag.

Proessen fram mot kontraktsinngåelse gikk bedre denne gangen. STAB ble avviklet, materiell ble

solgt og leid ut. Kommunen beholdt STABs bygninger og tomter. Linjebuss overtok noen av arbeidstakerne fra STAB. Linjebuss startet opp sin trafikk den 16.4.1999.

7.1.3 Dagens kontrakt mellom Sundsvalls kommun og Linjebuss

Det første året skulle Linjebuss kjøre etter ”gammel ordning”, det vil si etter samme mønster som STAB hadde kjørt de siste årene. Dette betydde at det ikke var mulig for busselskapet å endre verken takster, trasé eller frekvens. I 2000 skulle Linjebuss, ifølge kontrakten, planlegge all trafikk selv. Det har vært strid om hva dette betyr. Vi skal komme tilbake til dette punktet når spesielle problemområder beskrives.

Incitament

Kontrakten mellom Länstrafiken og Linjebuss er en nettokontrakt med incitament. Incitamentene er knyttet til følgende punkter:

- 4 % årlig økning i kollektivandelen.
- Resultat av kundetilfredshetsmåling må være minimum 7,5 av 10 oppnåelige poeng.

Kontrakten kan sies opp dersom måloppnåelsen er utilfredsstillende flere ganger på rad. I praksis er dette en forhandlingssituasjon:

Det første året av kontrakten ble ikke disse målene oppfylt. Både kommune, Länstrafiken og operatør er enige om at målet om 4 % årlig økning i kollektivandelen har vært for ambisiøst. Av denne grunn har det ikke blitt iverksatt noen tiltak mot Linjebuss.

Når det gjelder oppnåelse på kundetilfredshetsmålingene, var Linjebuss nesten ved målet etter det første året. Resultatene har vært over minimumsgrensen på alle punkter utenom ett (informasjon). Situasjonen ble løst ved diskusjoner omkring hva Linjebuss kan gjøre for å forbedre sine prestasjoner i forbindelse med informasjon.

Incitamentene fungerer således mer som en trussel om kontraktsoppsigelse.

7.1.4 Øvrige krav i kontrakten

For øvrig inneholder kontrakten detaljerte krav til økonomi, trafikks volum og servicekrav, frekvens, kundeinformasjon, miljø (mål, miljøprogram, revisjon), krav til kjøretøy (forskjellig for sentrums- og annen trafikk. Kravene er knyttet til følgende faktorer: Alder, renhold, utslipp, antall, utseende og innredning på bussene),

kvalitetsprogram hos operatøren, holdeplasser og krav til levering av gods.

Linjebuss er ikke udelt fornøyd med kontrakten. Vår informant framstiller kontrakten som relativt rigid med få muligheter for endringer i rutetider, trasé og frekvens. Linjebuss er misfornøyd med dette, og ønsker flere muligheter til endringer. Selskapets argument for dette er at man tross alt kjører på en nettokontrakt, og at friheten må stå i forhold til den økonomiske risiko selskapet tar.

7.1.5 Bransjens synspunkter

Våre konklusjoner er basert på intervjuer med Linjebuss. Linjebuss er det eneste selskapet som har kontrakter i Sundsvallsområdet i denne kontraktsperioden. Vår informant framhever tre hovedproblemer i kontraktsforholdene: For lite frihet for operatør i forhold til den økonomiske risikoen som selskapet tar, for høy detaljeringsgrad i kontrakten, samt mangelfull rolleavklaring mellom aktørene på myndighetssiden.

Linjebuss mener også at kommunen som samarbeidspartner og motpart har vært lite fleksibel samarbeidspartner i forhold til disse spørsmålene, mens Länstrafiken har vært noe bedre.

7.1.6 Erfaringer og råd fra Sundsvall

Myndighetene og operatøren i Sundsvall har på forespørsel fra TØI gitt noen generelle råd til gjennomføringen av prosesser lik deres egen.

Rådene er:

1. Bruk tid på å formulere målene for kollektivtrafikken lokalt før arbeidet med kontraktene settes i gang. Det er essensielt å vite hvor man skal før man er på veg dit.
2. Vær nøye med utarbeidelse av anbudsdokumenter og kontrakter. Bruk mye tid på denne delen av jobben. Dersom det er uklarheter eller ”smutthull” her, vil problemene bli store. Erfaringer fra Sundsvall viser betydningen av dette.
3. Det er essensielt å ha en *helt* klar struktur for fordeling av ansvar, myndighet og økonomisk risiko. Gi gode begrunnelser for valgene som tas.

Lag kontrakten for en lengre periode. 5 år er ikke for langt. Lengre periode kan være hensiktsmessig.

7.2 Hordaland: Resultat-avhengig tilskuddskontrakt

Vår kunnskap om Hordaland bygger i stor grad på informasjon hentet fra intervjuer gjort ved besøk i Hordaland i mars 2001, samt TØIs arbeid med utvikling av ny kontraktsform i fylket. Der dataene er hentet fra andre kilder er dette oppgitt.

Geografien i Hordaland skiller seg noe fra Nordland. Mens Hordaland har et sentralt byområde med tett befolkning (Bergen) og et stort omland der befolkningen er spredt på mange små tettsteder, har Nordland flere små og mellomstore byer langs kysten samt et stort spredtbygd innland. Vi mener det er relevant å sammenlikne de to fylkene, særlig på grunn av utkantdistriktene som begge fylker har.

I Hordaland er det tre store operatører:

- HSD Buss AS
- Bergen-Nordhordland Rutelag ASA (BNR)
- Gaia Trafikk AS

I tillegg til de tre store er det to små rutebilselskaper som kjører mindre enn 300 000 rutekilometer årlig. Disse driver hovedsakelig med skoleskyss. HSD og BNR har hoveddelen av sin virksomhet i distriktene, mens Gaia primært opererer i Bergen og Os kommuner. Videre har Gaia en ekspressbussrute som kjører mellom Bergen og Stavanger. Denne mottar ikke tilskudd.

Gaia Trafikk AS ble opprettet ved sammenslåingen av tidligere Pan Trafikk og Bergen Sporvei (kommunalt selskap).

I Hordaland er det i hovedsak områdeløyver som gjelder. Det eksisterer også noen ruteløyver, som små selskaper opererer på innenfor større selskapers områdeløyver.

7.2.1 Tilskuddsandel

Det mest spesielle med Hordalands kollektivtrafikk, og da mer spesifikt kollektivtrafikken i Bergensområdet, er tilskuddsandelen. Kollektivtrafikken i Bergensområdet får svært lave tilskudd, og i 1997 fikk Bergen Sporvei som det første bybusselskap i landet ikke tilskudd til ordinær rutedrift. Tilskuddene har imidlertid steget noe siden 1997, slik at andelen nå er på ca 8 % (Carlquist og Fearnley 2001).

Tidlig på nittitallet var tilskuddene til kollektivtrafikken i Bergen på høyde med tilskuddene i andre store byområder i Norge. Fylkeskommunen mente det var mulig å frigjøre store rasjonaliseringsgevinster innenfor kollektivtrafikken. Fra 1992 kuttet

fylkeskommunen tilskuddene kraftig, og fra 1995 fikk denne prosessen en ytterligere begrunnelse gjennom kuttene i de statlige rammetilskuddene. Selv om dette hadde negative effekter på takster og rutetilbud, var det store rasjonaliseringsmuligheter i selskapene. Omfattende effektiviseringsprogrammer og fusjon mellom Bergen Sporvei og Pan Trafikk bidro til at kostnadene per vognkilometer i 1999 var 15% lavere (i reelle priser) enn i 1987.

Det er imidlertid konsensus om at det etter hvert var vanskelig å få til ytterligere effektivisering uten at dette skulle gå utover takster og rutetilbud i vesentlig grad. Fylkeskommunens målsetting er nå å øke tilskuddene, for på denne måten å øke kollektivtransportens andel av persontransportarbeidet i fylket (Hordaland fylkeskommune 1999).

Tabell 7.1: Tilskuddsandel i sju norske byer i 1986 og 1999⁵. Driftstilskudd i prosent av driftskostnader

By	1986	1999 ekskl. dieselkomp.	1999 inkl. dieselkomp.
Oslo	48,6	32,6	34,1
Drammen	27,9	12,0	19,0
Kristiansand	19,9	30,6	37,3
Stavanger	21,4	25,6	31,5
Bergen	27,2	8,9	16,1
Trondheim	53,2	4,5	12,4
Tromsø	25,4	18,8	26,7
Alle	45,3	25,9	29,4

For 1999 er det beregnet to ulike indikatorer. Den første gjelder tilskudd (ekskl. avgiftskompensasjon) som andel av driftskostnader (ekskl. diesellavgift). Den andre gjelder tilskudd (inkl. avgiftskompensasjon) som andel av driftskostnader (inkl. diesellavgift).

7.2.2 Type kontrakt

I Hordaland fylke benyttes resultatavhengige tilskuddskontrakter. Nivået på tilskuddene til kollektivtransporten avhenger av selskapenes måloppnåelse.

Fram til 1999 hadde fylkeskommunen effektiviseringsavtaler med operatørene. Målsettingen var å redusere kostnadene til kollektivtransporten i fylket og å få operatørene til å rasjonalisere i egen bedrift.

Da avtaleperioden gikk mot slutten vurderte fylkeskommunen i første rekke mulighetene for innføring av anbud og opprettelse av administrasjons-selskap. Dette ble utredet av samferdselsseksjonen i fylket, og deler av fylkestinget var positive. Selskapene og fagforeningene var sterkt imot innføring av anbud. Når beslutning skulle tas i fylkestinget hadde stemningen snudd, og det ble et knapt flertall for innføring av kvalitetskontrakter.

⁵ Tall for Kristiansand gjelder 1997.

Fra 1.1.2000 har det vært såkalte ”kvalitetsavtaler” mellom fylkeskommunen og operatørene i Hordaland (Hordaland fylkeskommune 1999). Avtalen bygger på utredninger gjort av Transportøkonomisk institutt (Carlquist m fl 1999).

Kontrakten regulerer fordeling av rettigheter og plikter mellom selskaper og fylkeskommunen når det gjelder kjøp og salg av rutetjenester. Dette omfatter:

- Tilskudd til drift
- Kvalitet på rutetilbudet
- Utvikling av rutetilbudet i fylket

Innledningsvis i avtalen vies det stor plass til målsettingene for kollektivtransporten i fylket. Først og fremst vises det til fylkeskommunale mål hentet fra retningsgivende dokumenter⁶:

Siktemålet med disse planene er at kollektivtrafikken skal medverka til eit betre miljø med utvikling av et differensiert kollektivtilbud med høgare rutefrekvens i Bergen sitt sentrale by- og nærrområde. Det er vidare eit mål å gje eit best mogleg rutetilbud i distrikta.

Videre oppgis det tre egne mål for å innføre kvalitetsavtaler i fylket:

- Å oppnå en samfunnsøkonomisk mest mulig effektiv utnytting av tilskuddene til kollektivtransporten
- Å medvirke til høyere kvalitet på kollektivtilbudet
- Å medvirke til bedre tilpassing av ruteproduksjonen i forhold til markedet

I kontrakten legges det opp til at operatørene skal få mer frihet:

Avtalen legg opp til at (operatørene) skal få større fridom til å fastsetja takstar og ruteproduksjon.

I samtaler med fylkeskommunen har det kommet fram at dette har vært et av hovedpoengene for fylkeskommunen med å innføre kvalitetsavtaler. Avtalen har etter vårt syn en klar fordeling av rettigheter og plikter mellom partene.

7.2.3 Fordeling av oppgaver og ansvar i kontrakten

Fylkeskommunen har ansvaret for følgende:

⁶ Fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet og Strategi og handlingsplan for kollektivtrafikken i Bergensområdet.

- Fylkeskommunen skal overvåke takstutviklingen i Hordaland og sammenlikne med andre fylker⁷.
- Fylkeskommunen skal godkjenne søknader om endringer i rabattordningene som operatørene har rett til å foreslå. Fylket kan også pålegge operatørene nye rabattordninger. Dette har fylket gjort to ganger, ved innføringen av et ungdomskort og studentrabatt.

Operatørene har ansvaret for følgende:

- Operatøren har inntekts- og kostnadsansvar.
- Operatørene har i fellesskap ansvar for å organisere seg slik at de kan ta et felles ansvar for takst- og rabattspørsmål i fylket. Den årlige takstveksten skal fastsettes av BNR, Gaia og HSD i fellesskap.
- Operatørene har frihet til å endre trasé, rutenett, frekvens og transportorganisering. Den lovpålagte skoleskyssen må oppfylles uavhengig av dette. Operatørene kan imidlertid ikke redusere tallet på trasékilometer (produksjon) uten godkjenning fra fylkeskommunen.
- Operatørene kan søke om å få endre gjeldende rabattordninger eller å innføre nye rabattordninger. Operatørene kan også søke om å få godkjent visse takstavvik som kan gjelde deler av dagen eller uka. Operatørene er gitt denne friheten for å kunne ta markedshensyn.
- Det skal være likt takstregulativ og like rabattordninger i fylket. Operatørene skal samarbeide for å få dette til.
- Operatørene skal rapportere inn nøkkeltall som fylkeskommunen definerer til bestemte tider og i det omfang som oppdragsgiver krever. Disse tallene brukes blant annet til å beregne det resultatavhengige tilskuddet.

7.2.4 Incentivsystem

Det resultatavhengige tilskuddet regnes ut i forhold til følgende tall:

- Rutekm
- Vogntime i basistilbudet
- Vogntime for ekstrainsats i rushtiden
- Fast fradrag/fast tillegg (en fast sum)

Selve tilskuddet fastsettes i ettårige tilleggskontrakter mellom fylkeskommunen og hver enkelt opera-

⁷ Oslo, Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms, Vest-Agder.

tør. Disse tilleggskontraktene regulerer dermed følgende forhold:

- Indeksregulering av tilskuddssatsene, basert på endring i tilskuddsramme og takstvekst.
- Tilskuddet for det enkelte år, det vil si grunnbeløpet som det resultatavhengige tilskuddet regnes ut fra. Dette er i prinsippet basert på tilskuddet slik det var fordelt mellom selskapene før kvalitetsavtalen ble inngått. På denne måten unngikk man at det ved avtalens begynnelse ble store omkalfatringar mellom selskapene.
- Rammene for det årlige resultatavhengige tilskuddet.

Undertransportører i skoleskyssammenheng blir godtgjort særskilt.

Fylkeskommunen gjennomfører halvårlige kundetilfredshetsmålinger. Dersom resultatene fra disse målingene (gjennomsnitt for ett år) faller under 90 % av inngangsnivået, kan avtalen sies opp. Dette er et svært viktig punkt, fordi det gir fylkeskommunen et ”ris bak speilet” i den forstand at de kan true med anbud dersom operatørene ikke oppfyller avtalen.

7.2.5 Trengs det ytterligere incentiver?

Det framgår av kontrakten at fylkeskommunen og operatørene i fellesskap skal få i stand en bonus-/malus-ordning i tillegg til det resultatavhengige tilskuddet. Ordningen er ikke igangsatt

Begrunnelsen er at man ønsker å knytte det totale tilskuddet opp til parametre som opplevd reisekvalitet, pålitelighet, regularitet og passasjerutvikling. I avtalepremissene, slik de ble skissert av TØI, skulle det resultatavhengige tilskuddet også knyttes opp til passasjerutviklingen. Kvalitetshensyn (inkludert pålitelighet og regularitet) skal i prinsippet kunne ivaretas gjennom de incentivene som ligger i inntektsansvaret (nettoavtalen) og det passasjeravhengige tilskuddet. TØI vurderer det derfor slik at de komponentene som nå foreslås i et bonus-system kunne vært enklere ivaretatt gjennom det resultatavhengige tilskuddet.

7.2.6 Rapportering

Operatørene skal hvert halvår rapportere inn nøkkeltall for kvaliteten og omfanget på rute-tilbudet. Fylkeskommunen har definert følgende nøkkeltall:

- Trasékilometer
- Rutekm
- Vogntimer

- Antall holdeplasser
- Regularitet
- Pålitelighet
- Passasjerutvikling
- Trafikkinntekter

7.2.7 Fylkeskommunens erfaringer

Fylkeskommunen opplevde overgangen fra effektiviseringsavtaler til resultatavhengige tilskuddskontrakter (”kvalitetsavtaler”) som positiv. Operatørene oppfattes som motivert og positive til å få samarbeidet rundt kvalitetsavtalene til å fungere. Fylkeskommunen gir uttrykk for stor tillit til operatørene og har hele tiden hatt tro på at operatørene ville greie oppgavene. Det er et godt forhold mellom fylkeskommunen og operatørene, som er tuftet på gjensidig tillit og en del felles oppfatninger om betydningen av økte tilskudd og økt framkommelighet i Bergen.

Selskapene har i fellesskap et ansvar for takst- og rabattsystemer i fylket. Fylkeskommunen gir uttrykk for at selskapene takler dette ansvaret bra, og at selskapene med noen unntak samarbeider bra på dette området.

Den største overgangen fra effektiviseringsavtale til kvalitetsavtale er ifølge fylkeskommunen den endrede rollefordelingen og det endrede innkjøpssystemet for kollektivtrafikken. Operatørene får mer ansvar enn tidligere. Det framheves også sterkt at det er behov for større tilskudd i Bergensområdet, og at kollektivtrafikken ville blitt styrket ved økte tilskudd. Det uttrykkes tro på at markedsandeler i Bergensområdet lett kan vinnes til kollektivtrafikken ved hjelp av økte tilskudd. Framkommelighet, billetteringssystemer, samordning av transport- og arealpolitikken og begrensning i takstveksten framheves som særskilte områder der det er behov for økt satsing i Bergensområdet.

Fylkeskommunen mener at den resultatavhengige delen av tilskuddet er for liten. Videre mener fylkeskommunen at operatørene ikke til fulle har benyttet seg av den økte friheten som de nye kontraktene gir til å ta markedshensyn: Selskapene har i kontrakten frihet til å endre det meste foruten skoleskyss, som er lovpålagt. Fylket finner det bemerkelsesverdig at selskapene ikke har benyttet denne anledningen ennå til å øke sine inntekter. Fylkeskommunen mener at selskapene ikke er tilstrekkelig markedsorientert, selv om innføring av kvalitetsavtalen har bidratt til økt markedsorientering.

7.2.8 Operatørens erfaringer

Vi har gjort intervjuer i selskapet Gaia Trafikk AS. Selskapet har vært gjennom en lang prosess med reduksjon i tilskuddet og påfølgende rasjonalisering og effektivisering av egen drift. Dette har hatt negative effekter for arbeidstakernes arbeidsmiljø. Tilskuddene har sunket dramatisk, og operatøren gir uttrykk for at rasjonalisering var påkrevet og er tilfreds med at selskapet har klart omstillingen til lavere tilskudd. Det er imidlertid en holdning blant både ledere og ansatte at denne prosessen med tilskuddskutt har gått for langt. Det er altså enighet mellom operatør og myndighet om at tilskuddene i Bergensområdet bør økes.

Operatøren er fornøyd med at anbud ikke er innført i området ennå, og føler at kvalitetsavtalene fungerer tilfredsstillende. Fra operatørens side uttrykkes det imidlertid en viss frykt for at anbud kan bli innført på sikt. Operatøren opplever at kontraktene som brukes i dag har passe lengde.

Selv om operatøren er fornøyd med den nye avtalen, påpeker de at det resultatavhengige tilskuddet i enkelte sammenhenger ikke fungerer etter intensjonen.

På spørsmål om hva som oppleves som den største endringen fra effektiviseringsavtale til kvalitetsavtale, svarer også operatørens representanter at det er det økte kravet til markedsorientering som er den største endringen. Operatøren har ifølge kvalitetsavtalen betydelig frihet til å gjøre endringer i produksjonen. Operatøren uttrykker ønske om å benytte seg av denne friheten, men har funnet det vanskelig på grunn av holdninger blant publikum og i media. Operatøren mener derfor at friheten selskapet i realiteten har, ikke er så stor som fylkeskommunen mener.

Operatørselskapet har satset på opplæringstiltak for sine ansatte som følge av de nye kontraktene. Både fagforeninger og ledelse har kommet med innspill under utviklingen av opplegget. Alle ansatte deltar på to dagers kurs om markedsorientering og kundebehandling. Hensikten med opplæringen er blant annet å sette den enkelte ansattes betydning for selskapet i fokus. Både tillitsvalgte og ledelse av bedriften er tilfreds med opplæringen, og mener at markedsorienteringen i selskapet har økt.

7.2.9 Vurdering av erfaringer fra Hordaland – relevans for Nordland

TØIs vurdering av erfaringene fra Hordaland er at resultatbaserte tilskudd kan være et aktuelt alternativ for de områdene og rutene der det er rom for etterspørselsøkning og/eller produktutvikling. Bergensområdet er spesielt fordi begge distriktsoperatørene har en god del trafikk som har høy etterspørsels-

elastisitet⁸, særlig på de tunge rutene til og fra Bergen. I Nordland er det i hovedsak rutene i de litt større byene (Bodø, Narvik og muligens Mo i Rana) og strekningene mellom de større byene og tettstedene som har denne egenskapen.

I Hordaland brukes prinsippet om resultatavhengige tilskudd også for en del distriktskjøring som muligens ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom, selv etter at incitamentene er hentet ut. Siden selskapene bestemmer ruteproduksjonen, kan man risikere at slike ruter eller avganger blir nedlagt. Tradisjon, selskapenes følelse av forpliktelse, motstand blant befolkningen, og oppslag i media kan være årsaker til at slik kjøring likevel blir opprettholdt. Man kan imidlertid stille spørsmål ved hvorvidt slik produksjon egner seg til resultatavhengige tilskudd, særlig hvis den er en del av en ”rutepakke” der annen kjøring oppfattes som mer lønnsom. Samtidig er det opp til selskapet å tilpasse tilbudet gjennom god produktutvikling, for eksempel med bruk av mindre vognenheter. Derfor er det viktig å se kritisk på hvilke deler av distrikstilbudet som faktisk har et potensiale i form av et bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel.

7.3 Oslo: Resultatavhengig bonus

Nordland og Oslo-området har få likhetstrekk på de fleste punkter av betydning for denne rapporten. Vi har likevel valgt å ta med en beskrivelse av kontraktsformer fra Oslo i dette dokumentet som et *eksempel* på resultatavhengig bonus.

TØI har utredet konsekvensene av å innføre kvalitetskontrakter i Oslo, hvor hovedproblemstillingen har vært om det er mulig å utvikle en alternativ tilskuddsmodell som kan gi incitament til å utvikle mer markedseffektive og kostnadseffektive transportløsninger (Norheim og Johansen 1998). På grunnlag av disse analysene ble det foreslått at en utvikling av kvalitetskontrakter i Oslo bør bygge på følgende hovedelementer:

1. Rammeverk med minimumskrav til kvaliteten tilbudet
2. Resultatavhengige tilskudd
3. Myndighetenes ansvar
4. Overgangsordninger

Styret i Oslo Sporveier vedtok å støtte hovedprinsippene i forslaget om kvalitetskontrakter, og

⁸ Dette betyr at en økning i tilbudet fører til en relativt stor økning etterspørselen.

prinsippene fikk også støtte på politisk hold. Bystyret har i forbindelse med 1999-budsjettet vedtatt at en viss andel av driftstilskuddet til AS Oslo Sporveier skal være resultatavhengig. I tillegg til et fast tilskuddsbeløp på ca 472 mill kroner vil det bli satt av en resultatavhengig bonus på 37,3 mill kroner etter spesifiserte kriterier (tabell 7.2). Den resultatavhengige delen tilsvarer ca 7 % av den maksimale tilskuddsramme eller ca 8 % av det faste beløpet. Sporveien og Oslo kommune er enige om at dette er en forsiktig oppstart og at modellen bør videreutvikles med mål om å omfatte en større del av tilskuddet.

Tabell 7.2: Tilskudd til AS Oslo Sporveier fordelt på faste og resultatavhengige overføringer

Kjøp av tjenester	Mill kroner	Andel prosent
Fast beløp	472,4	93
Maksimalt resultatavhengig beløp	37,3	7
Maksimalt tilskuddsbeløp	509,7	100

7.3.1 Resultatavhengige kriterier

Byrådet legger vekt på at det særlig legges vekt på tiltak i trafikkfaste perioder/rushtid ut fra følgende kriterier:

- Økt frekvens
- Økte plasskilometer
- Oppstartkostnader
- Økt antall passasjerer

Incitamentsnivåene og maksimalt utbetalt beløp i 1999 er presentert i tabell 7.3. Det er lagt opp til en utbetaling på 1000 kroner pr avgang i rushtiden, 50 øre pr ekstra plasskm og 4 kroner pr ekstra passasjer. I tillegg er det satt av 1,5 mill kroner til ekstra markedsførings-/oppstartskostnader. I tabell 7.4 har vi satt opp maksimalt utbetalt beløp og basisnivået for de ulike målekriteriene. Dette kan gi et bilde av hvor mye tilbudet må endres for eventuelt å utløse maksimal bonus og hvor stor vekt som er lagt på de ulike resultatmålene. Som vi ser, er den klart største delen av bonusen lagt på antall reiser, med 56 %, mens økt frekvens og økt sitteplasskapasitet har 20 % av bonusene hver (tabell 7.3).

Hvis vi ser på maksimal bonus i forhold til dagens nivå, kan det se ut til at en økning i plasskilometer og antall avganger er enklest å nå, med henholdsvis 0,5 % og 0,4 % økning i forhold til dagens nivå (tabell 7.4). For å kunne utløse maksimal bonus for antall reiser, må Sporveien ha en passasjervekst på ca 3 %. Vi har ikke vurdert rimeligheten av de ulike incitamentene når det gjelder kostnadsnivå og balansen mellom produksjonsavhengige og resultatavhengige bonusordninger. For å danne oss et bilde av muligheten for å kunne utløse den passasjeravhengige bonusen, har vi sett på utviklingen siden 1992, hvor Sporveien generelt sett har vært inne i en god periode. I denne perioden økte passasjertallene med i gjennomsnitt 3,4 mill passasjerer. Med en bonus på 4 kroner pr passasjer gir dette ca 13,6 mill kroner i bonus, det vil si ca to tredjedeler av maksimalt bonusbeløp.

Tabell 7.3: Resultatmål og maksimal grense for utbetalinger i 1999

Resultatmål	Incitament	Max grense mill kroner	Andel prosent	Max endring
Avganger	1000 kr/avgang	7,5	20	7 500
Mill plasskm	0,5 kr/plasskm	7,5	20	15 000 000
Mill passasjerer	4 kr/passasjer	20,8	56	5 200 000
Oppstartskostnader		1,5	4	
Sum		37,3	100	

Tabell 7.4: Krav til endret tilbud for å utløse bonusen

Resultatmål	Basisnivå	Maksimal endring	Maksimal endring Prosent
Avganger totalt	1 503 000	7 500	0,5
Plasskm (mill)	3 474	15 mill	0,4
Antall reiser (mill)	156,5	5,2 mill	3,3

7.3.2 Vurdering av kontrakten

Det er grunn til å understreke at dette er en overgangsordning hvor både Sporveien og Oslo kommune har intensjoner om å utvide avtalen⁹.

Avtalen har vart i kort tid, slik at det ikke er mulig å vurdere konsekvensene av avtalen. Det er likevel viktig å peke på noen viktige elementer som etter vår vurdering gjør at dagens avtale skiller seg fra forslaget om kvalitetskontrakter:

1. Det er ikke etablert noen nedre kvalitetskrav som et sikkerhetsnett og konkurransepress hvis kvaliteten ikke opprettholdes. Dette betyr at ”trusselen om anbud” ikke eksplisitt er bakt inn i kontrakten, slik det for eksempel har vært i de effektiviseringsavtalene som er etablert i ulike deler av landet. Dette er etter vår vurdering et viktig element for å unngå at kontrakten blir en sovepute.
2. Det er foreløpig en ren ”bonusavtale” uten muligheter for ”malus” hvis tilbudet eller etterspørselen reduseres. Det er etter vår vurdering viktig at de resultatavhengige tilskuddene kan gå i begge retninger for at det økonomiske ansvaret skal bli reellt.
3. Det er foreløpig ikke en kontrakt mellom Oslo kommune og Oslo Sporveier som er juridisk bindende. Selv om både intensjonene og forslaget om videreføring er klar, bør den på sikt etableres som en juridisk bindende kontrakt, fordi dette gir mer forutsigbare rammebetingelser og større muligheter for Sporveien til å foreta langsiktige strategiske disposisjoner.

Det er grunn til å tro at alle disse forholdene etter hvert vil bli ivarettatt ved en eventuell videreutvikling av kontrakten. Det er imidlertid viktig å ha disse forholdene i bakhodet når en omtaler kvalitetskontraktene i Oslo, enten forslaget i full skala eller overgangsordningene som ble etablert i 1999.

7.4 Telemark: Effektiviseringsavtaler og mulig overgang til resultatavhengige tilskudd

Telemark har mye til felles med Nordland: Små og mellomstore byer langs kysten og et stort, spredtbyggd innland. Nordland har imidlertid flere små

byer enn Telemark kan sies å ha. Fylkene har begge relativt få innbyggere. Telemark har en tilsvarende selskapsstruktur som Nordland, med samme antall selskaper (10 selskaper opererer på kollektivtransportmarkedet for buss i begge fylker) av litt varierende størrelse. I begge fylkene er skolekjøring en stor del av den totale kollektivtransporten med buss. I deler av begge fylkene er skolekjøring i praksis den eneste formen for kollektivtransport med buss som finnes. Dette har betydning for valg av kontraktsform. Telemark har et relativt stort innslag av regionale ekspressruter som binder fylket sammen. Ekspressrutene i Telemark har hatt stor suksess, og alle kjøres uten tilskudd til tross for at enkelte er tilskuddsberettigede. I Nordland er det også en god del ekspressruter som kjøres uten tilskudd. Omfanget av ekspressrutene er større i Telemark enn i Nordland.

7.4.1 Effektiviseringsavtaler

Vi skal kortfattet gå gjennom organiseringen av kollektivtrafikken i Telemark i de senere år.

Det er i dag Regionaletaten i Telemark fylkeskommune som ivaretar myndighetsoppgavene knyttet til kollektivtransport, så som kjøp av kollektivtransporttjenester fra selskapene i fylket.

Telemark fylkeskommune hadde i perioden 1997-2000 en effektiviseringsavtale med selskapene i fylket som er organisert gjennom TL Telemark. Man har også i Telemark benyttet seg av ALFA-modellen for å beregne kostnadsnivå for kollektivtransporten i fylket.

Fylkestinget i Telemark åpnet i 1995 for bruk av anbud innen kollektivtrafikken i fylket. Imidlertid ville avtaleformer som særlig fokuserte på samordning og effektivitet bli foretrukket framfor anbud. Det ble inngått effektiviseringsavtaler som er bygget opp av en rammeavtale som er lik for alle selskapene og var gyldig for hele avtaleperioden. Rammeavtalen trakk opp retningslinjer for hvordan kostnader, inntekter og produksjon skulle beregnes i en årlig avtale. Den årlige avtalen var individuell for hvert enkelt selskap. Avtalen fastsatte den produksjon som selskapene skulle kjøre hvert år og det tilskudd og andre godtgjørelser selskapet skulle ha fra fylkeskommunen for denne produksjonen.

Operatørene kunne komme med forslag til endringer i traseer og til endringer i frekvens. Fylkeskommunen har det endelige godkjenningsansvaret for det totale tilbudet. Takstnivået var og er fortsatt politisk fastsatt.

Hovedintensjonen ved valg av effektiviseringsavtaler var å sikre og videreutvikle kollektiv-

⁹ Prinsippet om resultatavhengige tilskudd ble forlatt i 2001, i det bonusen utelukkende ble knyttet til kundetilfredshet. Det er imidlertid byrådet og Sporveiens intensjon å opprettholde resultatavhengige tilskudd som prinsipp.

transporten i Telemark. Det ble dokumentert at utgiftene til kollektivtransport i Telemark var høyere enn landsgjennomsnittet. En viktig intensjon ved effektiviseringsavtalen var at innsparinger som følge av avtalens kulle brukes til utvidelse av eksisterende ruteproduksjon eller utvikling av nye transporttilbud. Det er dokumentert (Hjellnes COWI AS 2000) at effektiviseringsavtalene delvis har vært kostnadseffektiverende, og at fylkets ressursbruk er redusert. Videre har kostnads- og inntektsstrukturen for kollektivtransporten i Telemark endret seg i perioden.

7.4.2 Praktisering av inntektskrav i effektiviseringsavtalen

I effektiviseringsavtalene har det vært stilt krav til selskapenes inntektsøkning. Disse har vært i størrelsesorden 0,25% per år. I tillegg blir det justert for årlige takstendringer (Telemark fylkeskommune 1996). Inntektskravene har vært selskapenes risiko i denne avtalen. Det har imidlertid blitt praktisert slik at selskapene har hatt mulighet for reforhandling dersom de tidlig i perioden har forstått at det ikke vil være mulig for det enkelte selskap å innfri inntektskravene. Selskapene har hatt rett til å rapportere dette til regionaletaten i fylkeskommunen på det tidspunkt de har forstått at inntektskravet for inneværende år er for strengt i forhold til reelle billettinntekter. Deretter har det blitt gjennomført reforhandlinger om inntektsdelen av kontrakten mellom myndighet og selskap. I praksis har dette gitt en 50/50-delning av de manglende inntektene mellom selskap og myndighet, dvs at selskapene har fått et forhøyet tilskudd som tilsvarer halvparten av inntektstapet i forhold til inntektskravet.

I avtalen har selskapene i Telemark også hatt mulighet til reforhandling av inntektsdelen av avtalen som følge av ekstraordinære og uforutsette ekstraavgifter. Dette har i foregående periode gjeldt erstatning for utgifter til autodieselsavgiften.

7.4.3 Nye kontrakter i Telemark

Høsten 2000, når effektiviseringsavtalene var på hell, ble det vedtatt at det skulle inngås 1-årige forlengelser av avtalene, og at man i 2001 skulle jobbe fram mot en ny avtale. I løpet av våren 2001 vurderte fylkestingets utvalg for regionale tjenester mulige nye kontraktsformer og alternative måter for organisering av fylkeskommunens kjøp av kollektivtransporttjenester. Transportøkonomisk institutt har vært en av flere bidragsytere i dette arbeidet (Hagen og Norheim 2001, Hjellnes COWI AS 2000). Regionaletaten fikk i oppgave å utrede alternative kontraktsformer og organisering for

fylkeskommunens kjøp av kollektivtransporttjenester før politisk behandling.

Saken har vært til behandling i fylkets utvalg for regionale tjenester i juni 2001, og utvalget har diskutert bruken av resultatavhengige tilskudd i noen av sine tettbygde strøk (Grenland, Kragerø-området og Notodden-området). Saken skal behandles i fylkestinget i Telemark i oktober. I løpet av høsten vil fylkestinget gjøre endelig vedtak om hvordan det fylkeskommunale kjøpet av kollektivtransporttjenester skal organiseres i framtiden.

7.5 Troms: Effektiviseringsavtale

I Troms reguleres forholdet mellom fylkeskommunen og selskapene blant annet ved bruk av effektiviseringsavtaler. Vi har ikke gått gjennom disse avtalene, men gjennom intervjuer i Nordland og Troms har vi fått informasjon om at avtalene i de to fylkene har mye til felles. Praktiseringen av inntektskravene i avtalene er imidlertid ikke lik. I og med at inntektskravene er et så viktig stridspunkt mellom partene i Nordland, mener vi det er viktig å gå gjennom hvordan disse praktiseres i Troms også.

7.5.1 Praktisering av inntektskrav i effektiviseringsavtalen

Kravet til økte billettinntekter i avtalen for inneværende perioden har vært 1 %, gjeldende for hele fylket. Kravet formuleres også i kroner, og det framgår av avtalen at dette skal indeksreguleres. Selskapene i fylket har hatt en viss mulighet for reforhandling av avtalen ved inntektssvikt, i forbindelse med ekstraordinære kostnadsendringer. I perioden har denne klausulen i kontrakten blitt benyttet i forbindelse med innføringen av autodieselavgift.

Inneværende avtaleperiode går fra 1998-2001. Det er ferdigforhandlet en ny avtale etter modell av den de har hatt tidligere. I denne kontrakten settes kravene til økninger i billettinntekter til 2 % økning for selskapene som opererer i Tromsø, og 1 % økning for selskapene som opererer i Harstad. For selskaper som opererer på landsbygda er det ingen krav om økte inntekter. Det uttrykkes et generelt krav om at det totale inntektsnivået for kollektivtransport med buss i fylket skal heves. Vi konstaterer at inntektskravene som har vært brukt i Troms er relativt lave, sammenliknet med inntektskravene i Nordland.

TØI har ikke hatt tilgang til den nye avtalen, men har fått den referert fra saksbehandler i Troms fylkeskommune.

7.6 Vestfold: Anbud og brutto-kontrakter med incitament

Vestfold og Nordland fylker har det til felles at de langs kysten har små og mellomstore byer, mens det i innlandet er mer skrint befolket. Det bør imidlertid langt flere mennesker på et mye mindre areal i Vestfold enn i Nordland. Rana kommune er på størrelse med Vestfold fylke. Til tross for disse ulikhetene finner vi det interessant å vise til erfaringer og praksis i Vestfold, fordi Vestfold er det fylket i landet som i størst grad bruker anbud for kollektivtransport med buss.

I Vestfold brukes bruttokontrakter med incitament.

I forbindelse med innføring av anbud opprettet Vestfold fylkeskommune et eget, heleid aksjeselskap, Vestfold Kollektivtrafikk AS (VKT). Dette selskapet har det løpende ansvaret for kollektivtrafikken i fylket, herunder kontraktsforhandlinger og kontraktsinnngåelser. Ruteproduksjonen i selskapet er blitt satt ut på anbud over en femårsperiode med i snitt 20 % av produksjonen i hver runde. Linjebuss, som er en del av det franskeide Connex-konsernet, vant det første anbudet. Norgesbuss og NSB Biltrafikk delte det neste. I første omgang ble busstrafikken i nordre del av fylket anbudsutsatt (Carlquist 1999). I løpet av 2001 ble siste rest av kollektivtrafikken med buss i Vestfold fylke anbudsutsatt, slik at det i skrivende stund ikke finnes resttransport som ikke er anbudsutsatt i fylket.

7.6.1 Type kontrakt

Bruttokontrakter med varierende grad av incitamenter er tatt i bruk i Vestfold. Første anbuds-pakke inkluderte et lite incitament (selskapet beholder 2 % av billettinntektene), mens andre anbudspakke omfattet et større incitament (blant annet 10 % av billettinntektene). Anbudskontraktene har en varighet på 5 år, og det er ikke knyttet noen form for opsjon på forlengelse til kontraktene.

Fra 1.1.1999 ble den resterende produksjonen i fylket reforhandlet, med det resultat at man gikk over fra nettokontrakter til bruttokontrakter.

7.6.2 Incitamenter

I anbudspapirene slås det fast at 10 % av inntektene fra operatørens eget billettsalg beholdes¹⁰. I påfølgende år av avtalen beholder operatøren i tillegg til de første 10 % ytterligere 50 % av den andelen av trafikkinntektene som overstiger inntektene fra året før, korrigert for takstendringer. Begge parter kan kreve reforhandling av kontrakten dersom ”forhold av ekstraordinær karakter” kan ha påvirket billettinntektene med mer enn 10 % på årsbasis.

7.6.3 Garantiordning

Ved forsinkelser og innstillinger av ruter belastes operatøren med en bot, etter følgende system:

Ved forsinkelser over 10 minutter på stamlinjene, påløper en bot på kr 1000,-. På de øvrige rutene er boten på kr 500,-. Ved innstilling av avganger på stamlinjene, påløper en bot på kr 4000,-. På de øvrige rutene er boten på kr 2000,-.

7.6.4 Kvalitetskrav

Overordnet mål for kvalitet er formulert slik: ”Utøver skal i samarbeid med oppdragsgiver sørge for at kvaliteten er slik at den tilfredsstiller de reisendes behov for en sikker og behagelig reiseopplevelse”.

Kvalitetshåndbok for kollektivtrafikken i Vestfold, utarbeidet av samferdselsseksjonen i Vestfold fylkeskommune, brukes som referansedokument. Det stilles visse konkrete krav til operatøren, i tillegg til de overordnede:

- Operatøren skal ha et internkontroll- og kvalitetssikringssystem som ivaretar kvalitet og sikkerhet det stilles krav til om i anbudsinnbydelsen.
- Operatøren skal ha en egen person som er oppnevnt til kvalitetsansvarlig for leveransen.
- Operatøren skal foreta regelmessig rapportering av egen kvalitet og egne avvik etter et mønster som er nærmere avtalt med oppdragsgiveren.
- Operatøren har ansvaret for kundeforhold og skal rapportere slike hendelser. Det kommer ikke fram i anbudsinnbydelsen om dette gjelder klager eller bare generelt alle typer hendelser fra kunder.

I tillegg til disse kvalitetskravene stilles miljøkrav:

¹⁰ I første anbudsrunde beholdt operatør 2 % av inntektene fra billettsalget.

- Krav til kjøretøy som skal brukes. Disse kravene omfatter utslipp, kontroll av utslipp og servicerutiner for årlig kontroll av støy.
- Krav ved nyanskaffelse av kjøretøy. Kravene omfatter også her utslipp og støy.
- Ingen unødig tomgangskjøring tillates.
- Krav om rengjøringsmidler. Godkjente midler skal brukes, og de skal ikke være forurensende eller helseskadelige.
- Krav til bruk av miljøvennlig drivstoff.
- Krav til materiell. Alle busser skal oppfylle minstekravene i alle offentlige bestemmelser som har gyldighet for busser. Dette er jo et relativt generelt krav. I tillegg kommer spesifiserte krav som omhandler inn- og utstigningsforhold, antall sitteplasser, dørenes dimensjoner og antall, plass til barnevogner, høyttaleranlegg, friskluftanlegg, setenes utforming og setetrekk. Videre skal gjennomsnittsalderen for busser ikke overstige 4-6 år, og maksimalalder ikke over 8-12 år. Her er det forskjellige krav til forskjellige ruter. På de minst trafikkerte rutene stilles det færrest krav til materiellet. Her kan sogar bussene ha en gjennomsnittsalder på 12 år og en maksimalalder på 18 år.
- Krav til teknisk stand og vedlikehold. Vegtrafikklovens bestemmelser legges til grunn for kravene. I tillegg stilles krav om regelmessig vedlikehold. Oppdragsgiver har innsynsrett for å kontrollere. Konkrete krav som stilles til bussene er at de skal være rene og hele og at skader omgående repareres.
- Krav til rengjøring, klima/temperatur og belysning i bussen og plassering av bagasje.
- Krav om kommunikasjonsutstyr i bussen for kontakt med trafikkleidelse, informasjonssjuskontor og terminal.
- Krav til lakkering, merking og reklame. Her er det forskjellige krav for de forskjellige linjene. Destinasjonsskilt skal angi rutenummer og destinasjon.

Det stilles også krav til reisen:

- Trygg og behagelig kjørestil
- Punktlighet
- Utrop av holdeplasser
- Informasjon ved forsinkelser
- Maksimal ventetid ved korrespondanse: 5 minutter

Videre stilles følgende krav til sjåføren:

- *Kvalifikasjon og opplæring:* Høy kompetanse, serviceinnstilling og god opplæring. Operatør har ansvaret for opplæringsplan for sine sjåførere, som en del av kvalitetssikringssystemet. Det stilles også krav om at i løpet av 2003 skal 40 % av sjåførstaben ha offentlig fagbrev for tunge kjøretøy, men det er ingen sanksjoner dersom målet ikke nås.
- *Kundeservice.* Serviceinnstilling, imøtekommenhet, hjelpsomhet er viktige krav – særlig i forhold til reisende med barnevogner og ved på- og avstigning.

7.6.5 Ansvarsfordeling mellom myndighet og operatør i Vestfold

Operatøren sørger selv for kontroll og daglig rapportering av avvik fra kontrakten til myndighetene. Innen den 10. i hver måned skal avvik som gir grunnlag for garantiutbetalinger summeres og oversendes oppdragsgiver. Ileggelse av bøter foretas av myndighetene på bakgrunn av denne rapporteringen.

7.6.6 Erfaringer med bruttokontrakt og anbud Vestfold

Vestfold fylkeskommune og VKT har, så vidt vi har fått brakt på det rene, gode erfaringer med både bruttokontrakt og anbud i fylket. Det er imidlertid gjort noen erfaringer med anbudsprosessen i fylket. Dette dreier seg i hovedsak om at det er viktig å ha et relativt kort tidsrom mellom kontraktsinngåelse og igangsetting av trafikk med operatøren som har vunnet anbudet.

Videre påpeker fylkeskommunen at det har vært problemer knyttet til overgangen fra en operatør til en annen som følge av at Linjebuss vant første anbudsrunde. Fylkeskommunen mener at årsakene til problemene ligger i kulturforskjeller mellom selskapene.

7.7 Adelaide-modellen

I Australia er rene resultatavhengige tilskuddskontrakter innført i Adelaide, Melbourne og Perth. Som eksempel på en slik kontrakt i Adelaide er inntektene for operatøren gitt ved:

$$\text{Inntekter} = \text{fast beløp} + 50 \text{ cent/passasjer} + 10 \text{ cent/passasjerkm}$$

For disse byene er rutetilbudet satt ut på anbud, hvor operatør med laveste faste beløp blir valgt innenfor definerte minimumskrav til tilbudet. De

variable tilskuddene utgjør fra 30 til 60 % av det totale tilskuddsbeløpet.

Fram til i dag har de resultatavhengige tilskuddskontraktene hatt en viss suksess når det gjelder produktutvikling og passasjerøkning. Men erfaringene viser at en eventuell suksess med en slik tilskuddskontrakt avhenger av om (Wallis 1999):

- Myndighetene har klare og målbare målsettinger for kollektivtransporten.
- Operatøren er gitt en stor grad av ansvar når det gjelder utforming av takster og rutetilbud, mens myndighetenes ansvar begrenses til å definere minimumstilbud (frekvens, driftstid med mer). En slik tilskuddskontrakt fungerer best når det er en operatør som har ansvar for et helt ruteområde.

- Etterspørselen etter kollektivtransport er relativt avhengig av tilbudet, det vil si at tilbudselasticiteten er høy. Hvis operatørene i liten grad kan påvirke etterspørselen, vil en slik tilskuddsmodell har liten effekt.
- De resultatavhengige inntektene for operatørene (inklusive eventuelle billettinntekter) må være minst like høye som de marginale kostnadene ved å frakte flere passasjerer.
- Operatøren må ha ansvaret for produktutvikling over lengre tid.

Ifølge Wallis (1999) har det vært stor forskjell på hvor innovative de enkelte operatørene har vært innenfor disse kontraktene.

8 Dagens kontrakt og målsettinger med ny avtale

Nordland fylkeskommune og kollektivselskapene i fylket har en løpende transportavtale for perioden 1998-2001. Avtalen omfatter all tilskuddsberettiget produksjon med rutebuss i Nordland, og gjelder for totalt 10 selskaper. I tillegg til transportavtalen er det også utarbeidet en kvalitetshåndbok og en "ALFA"-protokoll som inngår i avtalen. Disse tilleggene beskriver i mer detalj hvilke krav som skal stilles til kvaliteten på tilbudet og hvilke elementer som skal inngå i kostnadsberegningene for ruteproduksjonen i de enkelte selskapene når ALFA-modellen benyttes.

I fylkestingets sak 25/01 er det lagt opp rammebetingelser for utvikling av en *ny* avtale mellom selskapene og fylkeskommunen:

- Som en strategi for innkjøp av kollektivtransport i Nordland, ønsker fylkestinget at fireårige standard effektiviseringsavtaler skal framforhandles for både bil- og båtruter.
- Det forutsettes reelle nettoavtaler, der partene er enige om at motivasjonen til å øke kollektivtrafikken og forbedre servicen til de reisende ligger i avtalen, likeså at selskapene har en plikt til å øke sitt inntekstpotensiale ytterligere.
- Dersom inntektsintensjonen ikke følges opp eller det er vanskelig å fremforhandle akseptable avtaler, vil fylkeskommunen forbeholde seg retten til å sette ut deler av ruteproduksjonen på anbud.
- Fylkeskommunen skal fortsatt, og i henhold til regelverket, samarbeide med selskapene om all ruteplanlegging, og ha godkjenningsansvar for produksjonen.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på dette vedtaket i forhold til de eksisterende avtalene og mulighetene til å følge opp intensjonene i vedtaket. Dette gjelder både effektiviseringsavtalen, incitamentene for produktutvikling og inntektskravene innenfor avtalen.

8.1 Vurdering av transportavtalen

Vi har foretatt en vurdering av avtalen i forhold til det nye politiske vedtaket om intensjonene ved en ny avtale. Hovedproblemstillinger i dette kapitlet er i hvilken grad den eksisterende avtalen kan bidra til å oppfylle de nye politiske målsettingene, ikke minst mulighetene til å gi et best mulig tilbud for de tilskuddene som gis til selskapene. Vi vil tolke dette som en målsetting om et samfunnsøkonomisk best mulig tilbud innenfor de gitte rammer som fylkeskommunen rår over. Dette vil både avhenge av kollektivtrafikantenes nytte (verdsetting) av et bedre rutetilbud, miljø- og energigevinster av et mer effektivt rutetilbud og miljøgevinster ved redusert biltrafikk, målt opp mot kostnadene ved et slikt rutetilbud i ulike deler av fylket.

En evaluering av alle disse punktene vil kreve en langt mer dyptgående analyse av en samfunnsøkonomisk optimalisering av rutetilbudet enn det er rom for innenfor dette prosjektet. TØI har tidligere foretatt slike analyser, blant annet i Hordaland, som viste at konklusjonene var høyst forskjellige avhengig av om det var bytrafikk eller distrikttrafikk vi så på (Carlquist m fl 1999). For distriktrutene i Hordaland, som i større grad er sammenliknbare med Nordland, var det i første rekke en effektivisering av rutetilbudet som ga den største samfunnsøkonomiske gevinsten, dvs en mer fleksibel busspark tilpasset trafikkgrunnlaget. Potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster var i stor grad avhengig av hvilke frihetsgrader som ble lagt på takstfastsettelse, rutetilbud og valg av vognpark.

Vi vil derfor, så langt det er mulig, drøfte hvilke frihetsgrader og incitamentene som ligger i transportavtalen i Nordland når det gjelder mulighetene til å få til en mer effektiv ressursbruk. Dette vil avhenge av hvordan avtalen regulerer:

1. **Ansvarsdeling;** dvs hvem som har ansvaret for de ulike delene av produktutviklingen
2. **Incitamentene;** i hvilken grad incitamentene i avtalen stimulerer til ønsker produktutvikling eller mer effektiv drift

3. **Økonomisk risiko**; i hvilken grad avtalen inneholder mange usikre økonomiske elementer og om det er en balanse mellom ansvar og økonomisk risiko
4. **Markedspotensiale**; i hvilken grad målsettingene som legges inn i avtalen samsvarer med markedspotensialet for de enkelte ruteselskapene
5. **Kvalitetskrav**; dvs hvordan avtalen definerer kvalitetskrav på de tjenestene som leveres

8.2 Transportavtalen 1998-2001

Målsettingen med transportavtalen har vært å regulere ansvarsdeling og kjøp av transporttjenester slik at innbyggerne i fylket får et best mulig tilbud innenfor de tilgjengelige økonomiske rammene. Rammene for denne avtalen er nøye definert ved konkrete kostnads- og inntektsmål (tabell 8.1), hvor det benyttes:

1. ”**Benchmarking**” av de variable driftskostnadene som for hvert enkelt år skal ligge på gjennomsnittet av 5 sammenliknbare fylker (Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Telemark, Buskerud og Vestfold).
2. **ALFA-modellen** legges til grunn for kostnadsberegningen samt fordeling/oppfølging både totalt for bussdriften og det enkelte selskap. De budsjettkostnader som ikke normeres gjennom ALFA-modellen fastsettes særskilt mellom fylkeskommunen og det enkelte selskap.
3. **Konkrete inntektsmål** for hvert enkelt selskap i perioden, både når det gjelder inntekter fra persontrafikk og gods/kombiruter

Tabell 8.1: Økonomiske rammer for tilskuddsmodellen

Element	Beregningsgrunnlag
Variable kostnader	Følge gjennomsnittet av 5 fylker Etterskuddsreguleres
Faste kostnader	ALFA-modellen, Gir fordelingen mellom selskapene Indeksreguleres
- Inntektskrav (Persontrafikk)	Passasjer Takstnivå
- Inntektskrav (gods)	Markedsanalyse?
= Tilskuddsbehov	

Dette gir de økonomiske rammer for tilskuddsmodellen som et resultat av beregningsgrunnlaget for kostnader og inntektskrav (tabell 8.1). Slik avtalen er utformet vil et økt inntektskrav eller redusert kostnadsnivå gi det samme utslag på

tilskuddsnivået, og de kan ikke behandles separat. Vi vil først se nærmere på hvert enkelt av disse kravene, for så å foreta en helhetsvurdering til slutt.

8.2.1 Kostnadsgrunnlaget – ALFA-modellen

Kostnadsberegningene er basert på normerte kostnader ut fra ALFA-modellen. Dette er en modell som har vært benyttet en del år i tilskuddsforhandlingene i Norge og hvor type ruteproduksjon, vognpark med mer inngår som elementer i kostnadsberegningene. Innenfor transportavtalen er det laget en protokoll som beskriver hvilke elementer som skal inngå i avtalen. Dette er en svært detaljert modell hvor en rekke elementer inngår i kostnadsgrunnlaget og hvor de normerte kostnadene for hvert enkelt element påvirker rammene for avtalen. Tabell 8.2 gir en oversikt over hvilke elementer som inngår i kostnads- og inntektsberegningene.

Tabell 8.2: Oversikt over de ulike delene av ALFA-modellen

ALFA-modellen Kostnadselementer	
A.	A1. Produksjon/distanse
PRODUKSJON	A2. Produksjon/timer
	A3. Registrerte reiser (total ant. i året)
	A4. Undertransportører
	A5. Mannskapsutnyttelse
	A6. Hastighet
	A7. Vognbehov
B.	B1. Pris- og Kostnadsreguleringer
KOSTNADER	B2. Drivstoff og smøremidler
	B3. Bilgummi
	B4. Deler
	B5. Service / Vedlikehold
	B6. Vaskekostnader
	B7. Vognkostnader
	B8. Sjøfærkostnader
	B9. Administrasjon- og Felleskostnader
	B10. Totalkost. eks. budsjetterte kostnader
	B11. Budsjetterte kostnader
	B12. Kostnader i bussdriften
C.	C1. Budsj. inntekter i tilsk. ber. bussdrift
BUDSJET-	C2. Undertransportør kostnader
TERING	C3. Avregning,
	C4. Godtgjørelse i bussdriften

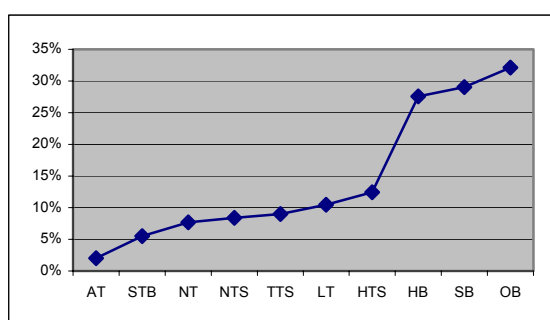
ALFA-modellen er benyttet i relativt mange år og den gir en god beskrivelse av *gjennomsnittlige* kostnader for rutebiltrafikken i Norge. Samtidig er det reist en del spørsmål om det bare er noen få faktorer som i realiteten dominerer kostnadsbildet i modellen. Dette gjelder særlig hvilken ”ruteklasse”

som vognproduksjonen defineres innenfor, hvor kjørehastighet bestemmer klasseinndelingen (tabell 8.3). Denne tabellen understreker et viktig poeng, nemlig at hastigheten er en viktig kostnadsfaktor for kollektivtransporten og en opp- eller nedgradering av større deler av ruteproduksjonen vil kunne få betydelige konsekvenser for kostnadsberegningene. Dette betyr at modellen trolig er lite hensiktsmessig ”på marginalen”, dvs for ruter som ligger rundt grenseverdiene for disse ruteklassene.

Tabell 8.3: Oversikt over ruteklasser, hastighet og gjennomsnittspriser for selskapene i Nordland ALFA-modellen

Rute-klasse	Rutehastighet km/t	Gjennomsnittshastighet km/t	Gjennomsnittskostnad 1999 (kr/km)
1	<=20	17,5	22,3
2	<=30	25	19,5
3	30,1-40	35	16,4
4	>40	42,5	14,6

Det er relativt store forskjeller mellom selskapene i Nordland når det gjelder fordelingen av ruteproduksjonen mellom de ulike ruteklassene. Hovedtyngden er for alle selskapene innenfor ruteklasse 3 og 4, dvs med gjennomsnittshastighet over 30 km/t. De fleste selskapene har mellom 5 og 10 % av ruteproduksjonen i ruteklasse 1 eller 2, dvs under 30 km/t, mens tre av selskapene har rundt 30 % av produksjonen i disse klassene. Dette viser at det er store forskjeller mellom selskapene og at det er nødvendig med en normering av kostnadene avhengig av hvilken type produksjon det er snakk om.



Figur 8.1: Andel av ruteproduksjonen innenfor ruteklasse 1 og 2 for de ulike selskapene Kilde: ALFA-statistikken

ALFA-modellen har også lagt inn stipulerte priser for ulike vognklasser (tabell 8.4). Disse prisene gir etter vår vurdering et rimelig fornuftig bilde av gjennomsnittspriser for disse busstypene. Men også her er det variasjoner innenfor hver av gruppene, både avhengig av type buss og hvilket ”ekstrautstyr” som er i de enkelte bussene.

Tabell 8.4: Oversikt over vogngrupper, og prisforutsetninger pr okt 1998 i ALFA-modellen

Totalvekt	Antall sitteplasser	Pris Mill kr 1998 (ruteklasse 1*)
<= 6 tonn	Ant<16	0,4
6,1-10 tonn	Ant 17-30	1,04
10,1-14 tonn	Ant<31-43	,01,5
>14 tonn	Ant>43	1,9

* Det er marginale økninger for de andre ruteklassene

Vår hovedvurdering er at ALFA-modellen er en rimelig bra budsjetteringsmodell for å få et bilde av hvordan kostnadsnivået ”bør” være, gitt et bestemt gjennomsnittlig rutetilbud. Men det mangler en kritisk vurdering av hvordan dette kostnadsbildet påvirkes ”på marginalen”, dvs hvor godt egnet den er for mindre endringer i rutetilbudet og følsomhetsberegninger for de forutsetninger som ligger inne i modellen. Etter det vi kjenner til er det ikke foretatt noen slik vurdering av denne modellen til tross for at den brukes relativt mye i tilskuddsforhandlingene i ulike fylker.

For å illustrere betydningen av en slik følsomhetsanalyse har vi sett på et eksempel med 2 % ”feilmargin” i ALFA-modellen (tabell 8.5), for eksempel ved at ALFA-modellen gir 2 % for lavt kostnadsanslag. Dette kan for eksempel skyldes at 1-2 % av rutetilbudet blir ”feilklassifisert”. I dette eksempelet vil en inntektskompensasjon for å oppveie denne feilmarginen i gjennomsnitt kreve ca 5 % i økte inntekter. Dette ville komme i tillegg til det eksisterende inntektskravet. Tilsvarende vil et for høyt inntektsanslag være tilsvarende gunstig for de enkelte selskapene. Dette eksempelet viser at hele tilskuddsmodellen i stor grad er avhengig av ALFA-modellens egnethet for å beregne disse kostnadene og ikke minst endringer i kostnader ved marginale endringer.

Tabell 8.5: Behov for inntektskompensasjon for de senkede selskapene hvis ALFA-modellen har en feilmargin på 2 % ”for lavt” kostnadsanslag

Ruteselskap	Inntektskompensasjon (prosent økning)
SB	3,5
HB	4,1
LT	4,4
HTS	4,5
NTS	4,6
OB	4,7
AT	4,8
TTS	5,5
NT	5,5
STB	7,3

Snitt	4,9
-------	-----

Den siste utgaven av ALFA-modellen har til en viss grad tatt hensyn til disse problemene ved at det er mindre sprang mellom de enkelte ruteklasser og vogngrupper. Det er uansett et behov for en mer systematisk evaluering av de ulike egenskapene ved ALFA-modellen så lenge denne modellen benyttes i utstrakt grad ved tilskuddskontraktene i en rekke fylker.

8.2.2 Inntektskravene

De økonomiske rammer for avtalen reguleres slik at tilskuddsbehovet beregnes ut fra kostnadsnivå og inntektskrav og hvor fylkeskommunen og selskapene deler inntektene ut over inntektskravet. De økonomiske kravene i foregående avtale er satt slik at inntektene fra persontrafikken skal øke med 8,7 % og gods/kombiruter med ca 78 % (tabell 8.6). Det var store forskjeller mellom de enkelte selskapene når det gjaldt inntektskravene til gods/kombibusser mens kravet for persontransporten lå flatt på 8,7 % i denne fireårsperioden. Totalt ga dette et økt inntektskrav for de selskapene som omfattes av avtalen på mellom 7 % og 36 %, med nesten 16 % i snitt.

Tabell 8.6: Inntektskravene i avtalen Mill 1997-kr Samlet for alle selskaper

Inntektskrav	1998	2001	Prosent endring
Person	68,6	74,6	8,7
Gods og kombibuss	7,7	13,7	77,9
Finans/andre inntekter	0,4	0,4	0,0
Sum	76,7	88,7	15,6

8.2.2.1 Inntektskravet for gods/kombinertruter

Det økte inntektskravet for gods/kombiruter er identisk med inntektskravet for persontrafikken når vi ser alle selskapene samlet, dvs tilsvarende 8,7 % økning i antall passasjerer (tabell 8.7). For tre av selskapene er inntektskravet langt over inntektskravet for persontrafikken. I praksis betyr dette at hvis de ikke klarer å øke godsinntektene så vil de måtte øke passasjertallene tilsvarende mer.

Det er uklart for oss hvilke markedsanalyser som har ligget til grunn for de store inntektskravene på godssiden. Det er ikke noe klart mønster som tilsier at det er de selskapene med lavest inntektsandel på gods som har fått de høyeste kravene (tabell 8.7). Det er derfor grunn til å tro at Nordland fylkeskommune har foretatt markedsanalyser som har ligget til grunn for dette kravet.

Etter det vi har fått opplyst fra Nordland fylkeskommune er det forventet befolkningsvekst og befolkningsgrunnlaget i de ulike regionene som ligger til

grunn, dvs de selskapene som opererer i vekstområder vil få relativt sett høyere krav.

Tabell 8.7: Sammenheng mellom inntektskrav og inntektsandel på gods/kombiruter innenfor avtalen, og relativ økning i inntektskravet for godstrafikken sammenliknet med inntektene fra persontrafikken. Prosent 11

Selskap	Andel gods [€]	Økning gods 98-2001	Økning gods i forhold til persontrafikk
HTS	3,9	193,4	7,8
STB	4,1	21,1	0,9
SB	4,6	0,0	0,0
OB	7,3	58,1	4,6
NT	12,9	185,8	27,5
NTS	17,4	0,0	0,0
HB	18,9	13,2	3,1
AT	20,3	154,2	39,3
LT	22,0	10,3	2,9
TTS	26,9	117,5	43,2
sum	10,1	77,9	8,7

8.2.2.2 Inntektskravene for persontrafikk (passasjervekst)

Innenfor avtalen var det satt et inntektskrav fra persontrafikken som tilsvarer 8,7 % økning i perioden 1998-2001. Det tilsvarer en årlig økning på 2,8 %. Dette er en økning i faste kroner, dvs krav til årlig passasjervekst.

Dette er et svært ambisiøst krav, og det er en langt høyere vekstrate enn det som er vanlig for kollektivtransporten i Norge. Ser vi på passasjerutviklingen for ruteselskapene i Nordland for deler av denne perioden er det bare 2 selskaper som har en passasjerutvikling på høyde med dette kravet og i snitt har passasjerutviklingen vært en halv prosent årlig nedgang (tabell 8.4). Denne tabellene belyser også de store variasjonene i fylket når det gjelder passasjerutvikling, fra en kraftig nedgang for Ofoten Bilruter til en svært positiv

¹¹ Det er ikke helt samsvar med de tallene som fremgår av transportavtalen og det som oppgis i rutebilstatistikken. Transportavtalen angir riktignok måltall men det første året med disse inntektsmålene bør det ikke være dramatiske avvik. I våre sammenlikninger ligger inntektstallene for gods/kombiruter fra rutebilstatistikken fra -68% til +35% i forhold til de oppgitte inntektskravene i avtalen. Dette betyr at våre vurderinger av inntektskravene kan være feil. Vi har ikke mulighet til å sjekke hva som er årsaken til denne forskjellen, men det er grunn til å tro at rutebilstatistikken inneholder noen feilkilder på dette området.

passasjerutvikling i Stoklands Bilruiter, Torghatten Trafikkselskap og Nordtrafikk. De to siste selskapene har omtrent 20 % av ruteproduksjonen (vkm) i fylket.

Noe av disse forskjellene skyldes ulikt markeds-
potensiale og vekstgrunnlag i fylket, og noe skyldes
forskjeller i markedskunnskap i selskapene. I snitt
ligger passasjerutviklingen i Nordland omtrent på
gjennomsnittet for landet som helhet (Johansen
1999). Det er uansett viktig å understreke at vekst-
potensialet mellom selskapene vil være forskjellig
og en ”flat sats” for alle kan slå veldig uheldig ut i
de ulike tilskuddskontraktene.

Tabell 8.8: Endring i antall passasjerer for perioden 1995-
2000, fordelt på de ulike selskapene. Prosent.
Kilde: Rutebilstatistikken

	Totalt	Årlig
OB	-39,8	-9,7
AT	-3,8	-0,8
SB	-3,6	-0,7
HB	-2,5	-0,5
NTS	1,4	0,3
AB	3,3	0,7
LT	7,1	1,4
HTS	7,7	1,5
STB	10,5	2,0
TTS	14,8	2,8
NT	15,5	2,9
Alle	-2,4	-0,5

8.2.2.3 Evaluering av inntektskravet

Vi har foretatt en evaluering av inntektskravet for
persontrafikken hvor årlig vekst i passasjertallet er
fastsatt til 2,8 %. Dette er en vekstrate som gjelder for
alle selskaper samtidig som fylkeskommunen har
ansvaret for takster og rutetilbud. Vi har foretatt en
enkel analyse av dataene for rutebilstatistikken i
Nordland for å undersøke hvilke faktorer som har
bidratt til å forklare passasjerutvikling og forskjeller i
bruk av kollektivtransport mellom de ulike områdene.
Dette kan både bidra til å drøfte om det er selskaper
som har relativt sett lavere eller høyere markedsandel
enn markedspotensialet skulle tilsi, i hvor stor grad
takster og rutetilbudet påvirker passasjertallene, og
om det er noen underliggende trend som påvirker kol-
lektivtransporten i positiv eller negativ retning.

Denne analysen viser at både endringer i vognkm
og takster kan påvirke etterspørselen i relativt stor
grad. 10 % økning i ruteproduksjonen vil i
gjennomsnitt gi 8,7 % økning i etterspørselen og 10
% reduksjon i takstene vil gi ca 4,6 % flere reisende
(tabell 8.9). Dette gir en relativt god indikasjon på
hvor stort inntektspotensialet er for disse

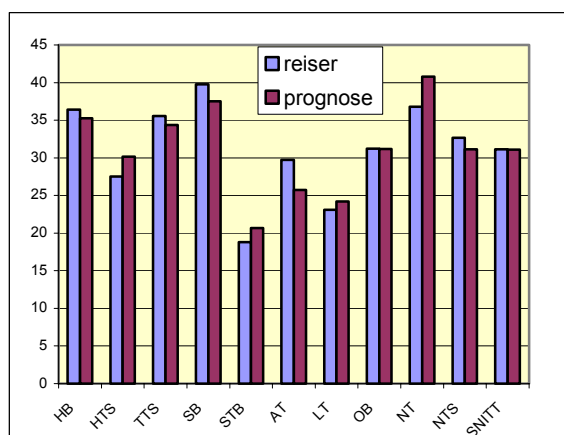
selskapene. På den ene siden er dette relativt høye
etterspørselseffekter.

Tabell 8.9: Etterspørselsmodell for ruteselskapene i
Nordland. Analyser av faktorer som påvirker antall reiser
pr innbygger i de ulike ruteområdene. $N=60$ Adj $R^2=0,80$

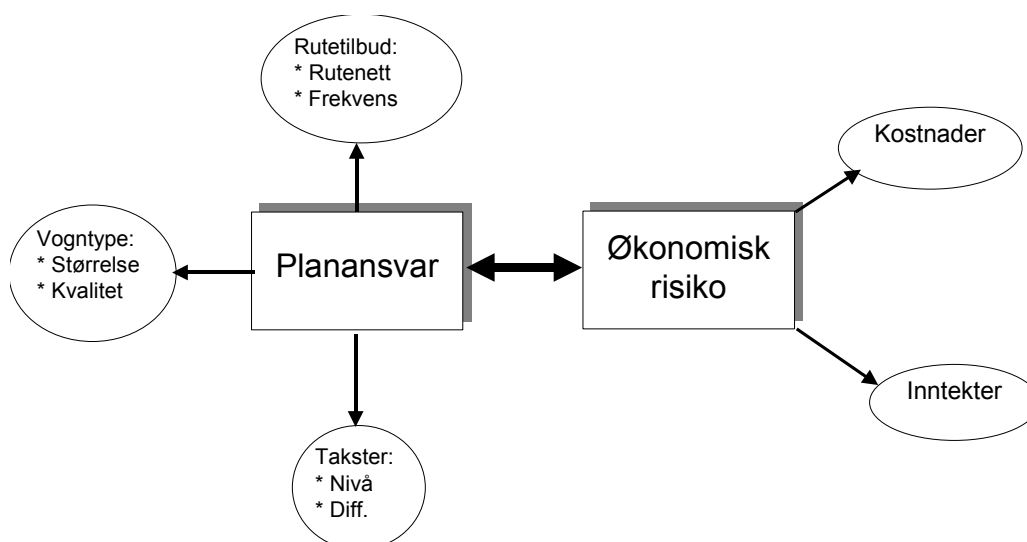
Forklaringsfaktor	Estimat	T-verdi
Konstant	19,939	1,206
Ln(vkm/innbygger)	0,873	11,776
Ln(realpris/reise)	-0,455	-4,861
Ln(innbyggere)	0,222	8,851
Ln(tilskudd)	-0,294	-2,203
Trend	-0,01	-1,225

Samtidig er dette virkemidler som selskapene ikke
selv rår over med dagens kontrakt. I den grad takst-
nivået reduseres, slik det har blitt i inneværende
periode, eller ruteproduksjonen økes, vil det være
lettere for selskapene å oppnå inntektskravet. Og
motsatt, vil økte takster eller redusert ruteproduk-
sjon svekke potensialet. Etter vår vurdering er det
uklart hvordan inntektskravet håndteres ved endret
ruteproduksjon. Det viser også at det må relativt
kraftige virkemidler til hvis disse faktorene holdes
fast, og mulighetene til å nå inntektskravet er i stor
grad avhengig av hvordan rutetilbud og takster
fastsettes.

Vi har i denne analysen også korrigert for innbyg-
gertall og tilskuddsnivå, for å ta hensyn til at det er
vanskeligere å få passasjerer i mer grisgrendte strøk.
Dette er i stor grad en ”nivåkorrigering” og ingen
dypere analyse av markedspotensialet i de ulike
ruteområdene i Nordland. Men det kan gi en indika-
sjon på hvilke selskaper som ligger over eller under
”gjennomsnittet” for Nordland, gitt takster, rute-
tilbud, innbyggertall og tilskuddsnivå (figur 8.2.).
Denne figuren viser at det er relativt små avvik for
de fleste selskapene.



Figur 8.2: Prognoser og faktisk antall reiser pr innbygger
pr år for de ulike selskapene i Nordland



Figur 8.3: Illustrasjon av balansen mellom planansvar og økonomisk risiko

8.2.3 Ansvarsdeling og økonomisk risiko

Transportavtalen angir en relativt klar ansvarsdeling hvor Nordland fylkeskommune har ansvaret for å fastsette produksjonsomfang og ruteplaner, mens selskapene skal forestå ruteplanarbeidet og saksbehandling, jamfør eksisterende praksis. Denne praksisen innebærer at selskapene kan komme med forslag om ruteomlegginger med mer, men disse må godkjennes av fylkeskommunen.

Samtidig har det totale omfanget av ruteproduksjonen ligget fast i hele perioden, men Nordland fylkeskommune har mulighet til å øke produksjonen hvis de finner det hensiktsmessig. Endringer eller utvidelser av rutetilbudet vil bli kompensert i henhold til normtallsberegningene i ALFA-modellen. Ved ruteomlegginger i inneværende periode har selskapenes inntekter til en viss grad blitt regulert ved at fylkeskommunen har senket inntektskravet når ruter med lavt passasjergrunnlag har blitt lagt om.

Denne ansvarsdelingen innebærer at myndighetene har det formelle markedsansvaret (i form av produksjonstilpasning) mens ruteselskapene tar inntektsrisikoen. I prinsippet burde det være en bedre balanse mellom planansvar og økonomisk risiko (figur 8.3). Både endringer i rutetilbudet og vognstype vil påvirke både kostnader og inntekter for selskapene, mens takstene i første rekke påvirker inntektene. Hvis det er stor ubalanse mellom ansvar og risiko, det vil si at det er mange "utenforstående" faktorer som påvirker selskapenes økonomiske risiko, må dette reguleres gjennom transportavtalen (kontrakten) mellom fylkeskommunen og selskapene. Dagens transportavtale, med svært detaljerte kostnadsberegninger og inntektskrav tyder på at det er en stor ubalanse i denne avtalen.

8.2.4 Kvalitetskrav

Innenfor transportavtalen er det utarbeidet en kvalitets håndbok, jamfør transportavtalens pkt 4.1. Dette er i praksis en kravspesifikasjon med definerte kvalitets- og aktivitetsmål for ruteproduksjonen. Avtalen gir en detaljert oversikt over en rekke standardkrav når det gjelder sikkerhet, miljø, vognstandard, informasjon og service. Disse samsvarer i stor grad med standard kvalitetskrav for resten av bussnæringen og sikrer at kundene har et rimelig godt rutetilbud. Det er også et effektivt virkemiddel for å få både selskapene og myndighetene til å fokusere mer på kvalitet og kundeorientering.

I forhold til markeds- og produktutvikling er det særlig viktig å legge vekt på de elementene som berører markedssiden, både når det gjelder samarbeid, markeds kunnskap og markedsutvikling:

Samarbeid

- Selskapene v/TL Nordland pålegges å organisere et prosjekt for å frembringe et felles rutehefte for Nordland/områder av Nordland.
- Selskapene skal søke å fastsette felles ruteterminer med virkning fra 1. januar 1999
- Selskapene skal i avtaleperioden arbeide for å innføre gjennomgående billettering i fylket, samt for fylkesoverskridende ruter.

Markedskunnskap

- Selskapene skal ha rutiner for kartlegging av marked og brukerholdninger.
- Selskapene skal ha rutiner for håndtering av prosesser vedrørende ruteendringer, samt rutiner for evaluering av nye og endrede tilbud.

Markedsutvikling

- Fylkeskommunen kan årlig iverksette en markeds-/trafikkundersøkelse med den hensikt å vurdere selskapenes markedsutvikling.
- Fylkeskommunen kan, for egnede enkeltruter, pålegge selskapene en brukergaranti i henhold til avtalt kvalitetsnivå.

Disse elementene er særlig viktige i forhold til å vurdere markedspotensialet og utvikling framover. Selv om flere av elementene kunne være mer forpliktende er det en utvikling i riktig retning. Etter det vi har fått opplyst er disse punktene dessverre ikke fulgt opp i praksis. Det kan være flere grunner til dette, men den viktigste er trolig at avtalen mangler incitament for økt fokus på markedet og kundene.

8.3 Målsettingen med en ny transportavtale

Målsettingen med en ny transportavtale må være å regulere ansvarsdeling og kjøp av transporttjenester slik at innbyggerne i fylket får et best mulig tilbud innenfor de tilgjengelige økonomiske rammer. Dette innebærer at ruteproduksjonen skal foregå mest mulig kostnadseffektivt og at inntekspotensialet utnyttes best mulig. Det vil bety at avtalen bør stimulere til mest mulig *produksjonseffektive* løsninger og *markedseffektive* løsninger:

- *Produksjonseffektive* løsninger innebærer at en gitt ruteproduksjon utføres til lavest mulig kostnader. Dette er både et spørsmål om kostnadene ved de ulike innsatsfaktorene som er nødvendige for et gitt tilbud og om disse innsatsfaktorene utnyttes effektivt. Som eksempel er det både et spørsmål om prisen på bussene, drifts- og vedlikeholdskostnader og hvor stor del av tiden bussene blir utnyttet effektivt i ruteproduksjon.
- *Markedseffektive* løsninger innebærer at en får et best mulig kollektivtilbud innenfor en gitt tilskuddsramme. Dette er både et spørsmål om avveiningen mellom takstnivå/differensiering og rutetilbud, valg av vognpark og utvikling av rutenettet. Som eksempel er det både et spørsmål om å finne den mest hensiktsmessige busstypen for ulike markedssegmenter og en tilskuddsmodell som gir incitament for å utvikle dette tilbudet.

Andre analyser har vist at det største potensialet når det gjelder mer kostnadseffektive transportløsninger

ligger i å forbedre markedseffektiviteten (Norheim m fl 1998, Carlquist m fl 1999). Vi har både vurdert transportavtalen i forhold til kravet om produksjonseffektive (beregninger av kostnadsgrunnlaget i avtalen) og markedseffektive (inntektskravet og ansvarsdeling) transportløsninger.

8.3.1 Krav til produksjonseffektivitet

Ut fra vår vurdering er kravet til produksjonseffektivitet godt ivaretatt innenfor dagens transportavtale. Både en aktiv bruk av ALFA-modellen og bruk av fem fylker som en referanseramme for de variable kostnadene sikrer en høy kostnadseffektivitet på driftssiden. Vi vil likevel peke på behovet for en "kvalitetssikring"/evaluering av denne modellen, både når det gjelder følsomhetsbetraktninger og i forhold til marginale endringer i rutetilbudet.

Et hovedproblem med bruk av denne modellen er likevel at den er svært teknisk orientert og med et detaljningsnivå som gjør at det er lett å miste oversikten over hovedmålet; *hvordan gi et best mulig tilbud til kundene*. Det finnes mange bedriftsøkonomisk lønnsomme "hjørneløsninger" innenfor ALFA-modellen som på ingen måte behøver å være lønnsomme for kundene. Det kan for eksempel være lønnsomt å senke farten på en rute for å komme innenfor en lavere ruteklasse eller velge en bussinnredning/-størrelse som gir en økt vognstørrelse.

8.3.2 Krav til markedseffektivitet

Innenfor transportavtalen er kvalitetshåndboken ment å være en kompensasjon for svakheten ved en teknisk produksjonsmodell. Kvalitetshåndboken gir mange og gode kvalitetskrav som både selskaper og myndigheter skal overholde. De normale kravene til vognstandard er i stor grad overholdt og har gitt et godt rammeverk og sikkerhetsnett for avtalen. Kravene til markeds- og produktutvikling har derimot i mindre grad blitt fulgt opp. Dette gjelder både kravene til samarbeid, markedskunnskap og markedsutvikling. Det kan være flere grunner til dette, men den viktigste er trolig at avtalen mangler incitament for økt fokus på markedet og kundene.

De eneste incitamentene til økt markedseffektivitet som ligger i avtalen er inntektskravene, både for persontrafikk og gods/kombiruter. Ut fra vår vurdering ligger begge disse inntektskravene urealistisk høyt, med en gjennomsnittlig inntektsøkning på nesten 16 %. På passasjersiden innebærer dette kravet en årlig passasjerøkning på 2,8 %, noe som bare to selskaper har klart å oppfylle i perioden 1995-2000. Samtidig vil selskaper som klarer en høyere inntektsøkning bare beholde halvparten av inntektene. Dette betyr i

praksis at det er et avtakende incitament for de mest vellykkede selskapene.

8.3.3 Krav til ansvarsdeling og økonomiske incitamenter

Dagens transportavtale gir en relativt klar ansvarsdeling mellom selskapene og fylkeskommunen både når det gjelder planlegging, produktutvikling og økonomisk risiko. Hovedproblemet er at det er en ubalanse mellom ansvar og økonomisk risiko. Selskapene har i liten grad ansvar for de faktorene som kan påvirke deres økonomiske resultater eller gi et mer markedseffektivt tilbud. Dermed mangler de både "makt og myndighet" til å gjennomføre tiltak som er nødvendige for å få til en mer effektiv ressursbruk eller flere passasjerer.

Samtidig mangler avtalen tilstrekkelige incitamenter til at selskapene kan overta dette ansvaret. Det har sammenheng med at billettinntektene *alene* ikke er tilstrekkelig til å stimulere selskapene til å utvikle et bedre tilbud. Dette har både sammenheng med et lite trafikkgrunnlag i distriktene, behovet for også å prioritere dagens trafikanter ved utvikling av nye tilbud og behovet for å holde sosialt akseptable takster for et selskap som har enerett på driften innenfor et område. Derfor vil et bedriftsøkonomisk lønnsomt tilbud ikke være sammenfallende med et samfunnsøkonomisk lønnsomt tilbud, og selskapene kan ikke få full frihet til å fastsette rutetilbud, vognpark og takster.

Dette er bare mulig hvis en i tillegg til billettinntektene legger inn et resultatavhengig incitament som ivaretar de overordnede samfunnmessige målene som myndighetene har med kollektivtransporten i fylket. I Norge er det foreløpig bare kollektivselskapene i Hordaland som har fått en slik frihet, noe som har sammenheng med en grundig analyse av riktig incitamentsnivå for de ulike selskapene. Samtidig er det viktig at myndighetene setter rammer for denne friheten og får en løpende oppdatering av hvordan tilbudet utvikler seg. Hovedpoenget er at incitamentene i seg selv må gi tilstrekkelig incitament for at selskapene skal fokusere på kundene og produktutvikling.

Det er nødvendig med en klarere ansvarsdeling og definering av frihetsgrader i avtalen hvis selskapene skal få økte frihetsgrader til planlegging og produktutvikling av tilbudet. Uten å gå i detalj på hvordan avtalen bør utformes vil vi peke på noen sentrale retningslinjer som bør være oppfylt i en ny avtale

hvis målsettingen om flere reisende og økt service til kundene skal bli ivarettatt:

- Myndighetene bør i avtalen kreve at det innføres en reisegaranti til de reisende som sikrer at sentrale kvalitetskrav ivaretas og med en reell kompensasjon til kundene hvis tilbudet svikter.
- Myndighetene bør i tillegg innføre en kundetilfredshetsmåling blant kundene på kollektivtransporten som måler utviklingen over tid og som sikrer at kvaliteten opprettholdes eller helst bedres. Her må det settes realistiske måltall som må være oppfylt for at kontrakten ikke skal bli opphevet, dvs det må benyttes en reell trussel om anbud.
- Myndighetene bør definere enkle men konkrete resultatmål for utviklingen av tilbudet som legges inn i kontrakten, f.eks ekstra tilskudd pr ny passasjer eller bonusordninger knyttet opp til kvaliteten på tilbudet. I tillegg bør det i kontrakten defineres noen få men sentrale nøkkeltall for utviklingen av kvaliteten på tilbudet som selskapene må rapportere til fylkeskommunen med jevne mellomrom.
- Ruteselskapene bør få økte frihetsgrader til å fastsette rutetilbud, velge vognpark og takster for å nå disse målene, men innenfor klart definerte rammer.

Dette betyr i korte trekk at ruteselskapene bør få økt ansvar for planlegging og produktutvikling i en ny kontrakt men at dette ansvaret må balanseres med økte kvalitetskrav fra myndighetenes side. Svakheten med dagens avtale er at det stilles for få og svake kvalitetskrav i avtalen og de kravene som stilles kan virke mot sin hensikt.

Som eksempel stiller dagens transportavtale strenge inntektskrav, men som i realiteten bare er et spørsmål om økonomisk risiko. Hvis de ikke klarer inntektskravet, noe som trolig gjelder de fleste, må alternativet være å spare på kostnadene. Dette betyr at jo strengere inntektskravet i kontrakten er jo færre vil nå målet og flere vil ha behov for å kutte i kvaliteten på tilbudet. Dette er stikk i strid med intensjonene i avtalen. Det er derfor viktig at en ny transportavtale i større grad fokuserer direkte på intensjonene med avtalen, og hvilke incitamenter som best kan sørge for økt kundeorientering og gi flere passasjerer.

9 Framtidige tilskuddskontrakter i Nordland

Denne utredningen skal gi bistand til utvikling av nye og mer markedsorienterte tilskuddskontrakter i Nordland. Dette inkluderer to komponenter

1. Diskusjon av de ulike elementene som må inngå i en slik kontrakt. Her vil vi spesielt vurdere hvordan kontrakten kan regulere ansvars- og risikofordelingen mellom operatør og myndighet.
2. Betrachninger omkring inntekspotensialet i fylket. En mer etterspørselsorientert kontrakt innebærer at det er nødvendig å kartlegge i hvilken grad det er mulig å øke etterspørselen etter kollektivtransport i fylket, og hvilke virkemidler partene har til å oppnå dette.

Dette dokumentet skal være et praktisk redskap for partene i denne saken. Vi har også lagt vekt på at det er både Nordland fylkeskommune og medlemmene i Transportbedriftenes Landsforening Nordland som er oppdragsgivere. Vi har forsøkt å gi en bred tilnærming til temaene som favner begge oppdragsgivernes ståsted i diskusjonen rundt temaene.

I dette kapitlet vil vi trekke tråder fra kapitlene foran, og deretter gi våre vurderinger på de to delproblemstillingene. Til sist vil vi gi vår anbefaling i forhold til hvordan Nordland fylke videre bør utvikle sine tilskuddskontrakter.

9.1 Målsettinger for kollektivtransporten

En hovedproblemstilling ved utvikling av tilskuddskontrakter i Norge generelt, er et manglende fokus på sammenhengen mellom målformuleringer for kollektivtransporten og valg av kontraktsform. Det er essensielt at målsettingene for kollektivtransporten er klare når kontraktsform skal velges. Etter vår mening kan målsettingene som fylkeskommunen skisserer for kollektivtransporten i fylket med hell bli mer konkrete. Målsettingene må ikke nødvendigvis tallfestes, men formuleringene bør være mer i tråd med hva man faktisk vil med kollektivtransporten i fylket. Vi har tatt oss friheten til å formulere målsettinger i forhold til hva vi har sett at fylkeskommunen vektlegger i sitt arbeid med

kollektivtransporten i dokumenter vi har diskutert tidligere i denne rapporten:

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

Som et fjerde mål hadde det vært mulig å sette opp ”økte rammer for samferdselsformål”. I vedtaket som angir rammene for det videre arbeidet med tilskuddskontrakter i Nordland beklager fylkestinget at rammene til samferdselsformål gjennom mange år er blitt redusert. Fylkeskommunen bør derfor jobbe målrettet for å øke rammene, internt i fylket og ved å jobbe målrettet mot fylkets stortingsrepresentanter for å påvirke Statens rammer til samferdselsformål.

De generelle målene vil definere rammene for hva vi mener er mest effektivt for kollektivtrafikken i Nordland.

En mer markedseffektiv kollektivtransport innebærer at myndighetene konkretiserer målene med kollektivtransporten i fylket. Dette kan være en målsetting om et samfunnsøkonomisk best mulig tilbud, gitt kostnader og trafikkgrunnlag. Det vil sannsynligvis også være mer spesifikke mål om rutetilbud og passasjergrunnlag for bestemte grupper.

Samtidig må operatørene oppmuntres til økt kundeorientering, enten ved hjelp av incitamenter eller økt inntektsansvar. Her er fylkeskommunen allerede i gang med målrettede tiltak, i og med at det er innført en praksis med økonomisk støtte til selskapenes gjennomføring av markedstiltak. Ordningen bør fortsette, og kan utvides til også å gjelde andre typer tiltak som styrker kundeorienteringen i selskapene.

Det siste formulerte målet er at selskapene må ta økt markedsansvar. Dersom dette skal gjennomføres må selskapene også ta en økt økonomisk risiko. Myndighetene må også la selskapene få økt frihet til å operere i markedet.

9.1.1 Klarere målformuleringer

Arbeidet med målformuleringene for kollektivtransporten blir i praksis en ”kamp” om det taktiske

nivået. Det strategiske nivået beherskes i alle tilfeller, bortsett fra i et helt deregulert marked (England) av myndighetene. Det operative nivået er i de fleste tilfeller behersket av selskapene som opererer i markedet. Det som gjenstår, er derfor hvilke aktører som skal stå for ansvaret på taktisk nivå.

I praksis innebærer dette at Nordland fylkeskommune, som forvalter av myndighetsoppgavene knyttet til innkjøp av kollektivtransporttjenester må avklare følgende målformuleringer:

1. **Politikernes strategiske mål** med kollektivtransporten, og en konkretisering av målbare og realistiske mål for kollektivtransporten i fylket (f.eks. markedsandel, tilgjengelighet innenfor et avgrenset tidsrom). Det er hensiktsmessig at de strategiske målene skiller mellom byområder og landsbygd.
2. **Myndighetenes taktiske mål** i forhold til kontraktsutforming og resultatstyring. Dette vil være en videreutvikling av de strategiske målene som politikerne formulerer for kollektivtransporten og de økonomiske rammene som stilles til rådighet. Myndighetene må, innenfor disse rammene, definere rammebetingelser og etterprøvbare resultatkrav som kan legges inn i kontrakten. Herunder kommer en eventuell incitamentsstruktur, og, dersom Nordland fylkeskommune velger å fastholde det, visse inntektskrav til selskapene. Det er vår klare oppfatning at kravene bør være enkle, målbare og praktisk håndterbare. I og med at det skal inngås en nettokontrakt mellom partene i Nordland, bør detaljeringsgraden av disse målene være lavere enn dersom man hadde valgt en bruttomodell.
3. **Kollektivselskapenes operative mål** bør innenfor en kontakt defineres ut fra hvilke rammer og frihetsgrader en ønsker å ha i kontrakten. I og med at operatøren i følge fylkestingets vedtak skal pålegges et inntektsansvar må friheten til å manøvrere selskapet i markedet stå i forhold til ansvaret som pålegges. Med operative mål menes driftsmessige forhold, noe som omfatter pålitelighet, regularitet, forsinkelser, servicegrad, informasjon osv. Dette kan måles med ulike former for kundetilfredshetsmålinger, kundegarantier eller driftsregistreringer. Også her må det stilles store krav til målbarhet og etterprøvbarehet.

9.2 Valg av kontraktsform

Det er gitt gjennom fylkestingets vedtak at kontraktsformen for kollektivtransporten i Nordland i kommende periode blir nettokontrakter. ”Reelle

nettokontrakter”, som brukes i vedtaket er imidlertid et udefinert begrep. Vi er usikre på hvilken betydning beslutningstakerne legger i begrepet ”reell” i denne sammenhengen. Vi tolker begrepet ”reelle nettokontrakter” som at det skal være en klar rolledeling mellom myndigheter og operatør i kommende kontraktsperiode, der selskapene har et klart markedsansvar og et klart handlingsrom i forhold til markedsansvaret.

9.2.1 Svakheter ved dagens ordning

Vi har i kapittel 3 påpekt en rekke forhold ved dagens kontrakt som vi mener er problematiske. Disse erfaringene har betydning for hva vi vil anbefale Nordland i forhold til utvikling av nye tilskuddskontrakter. Det er fire forhold ved dagens kontrakter vi ønsker å lede oppmerksomheten hen på, før vi gir vår anbefaling:

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

9.2.1.1 Oppsummering

Dagens transportavtale har svært detaljerte kostnadsberegninger og inntektskrav som legges på selskapene. Samtidig legges det formelle markedsansvaret til fylkeskommunen. Dette betyr at avtalen bærer i seg en stor ubalanse.

9.2.2 Tillit mellom partene

Dette stiller store krav til samarbeidet mellom fylkeskommune og selskaper. Vi har tidligere i rapporten påpekt at tilliten mellom partene i kollektivtransporten i Nordland kunne vært bedre. Dette blir et sentralt og svært utfordrende punkt for både sel-

skaper og fylkeskommunal myndighet i kommende kontraktperiode.

Et sentralt spørsmål blir også hvor langt partene er villige til å strekke seg for å få til en avtale som fylkesrådet vil finne ”akseptabel” som alternativ til bruk av anbud.

9.3 Vår anbefaling: Utvikling av kvalitetskontrakter og resultatavhengige tilskudd

For å gi en anbefaling for utvikling av tilskuddskontrakter i Nordland har vi tatt utgangspunkt i:

1. erfaringene fra andre case beskrevet i denne rapporten.
2. hva vi tolker at er fylkeskommunens mål for kollektivtransporten.
3. samt svakheter ved modellen som er i bruk.

Vår generelle konklusjonen er at Nordland fylkeskommune i samarbeid med selskapene i fylket bør utvikle en kvalitetskontrakt og anvende resultatavhengige tilskudd for kollektivtransporten i Nordland.

9.3.1 Resultatavhengige tilskudd

Vi anbefaler resultatavhengige tilskudd ut fra følgende karakteristika ved denne typen tilskuddsberegning:

1. Operatørene har inntektsansvaret mot de kundene de skal betjene.
2. Operatørene får økt planansvar for det taktiske nivået når det gjelder rutetilbud, takster og vognpark.
3. Fylkeskommunen stiller strengere krav til rammebetingelser og konkurransepress i avtalen.
4. Myndighetene definerer de økonomiske incitamentene i avtalen og økonomiske rammer.

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

Resultatavhengige tilskudd er en tilskuddsform som i større grad desentraliserer markedsansvaret ut fra den forutsetning at selskapene også har best kunnskap om markedet. Vi har imidlertid ingen garanti for at dagens operatører er best egnet til å kjøre på slike kontrakter. Rene nettokontrakter uten incitament vil ikke være tilstrekkelig til å videreutvikle tilbudet i den retning fylkeskommunen ønsker.

Selskapene i Nordland har også gitt uttrykk for at de støtter fylkeskommunens synspunkter på dette området. Fylkeskommunen gir ovenfor oss uttrykk for at selskapene bør ta mer ansvar i forhold til markedet. Med resultatavhengige tilskudd kan fylkeskommunen fortsatt beholde ansvaret for godkjenning av enkelte sider ved produksjonen, slik fylkestingets vedtak forutsetter. Frihetsgraden for selskapene må imidlertid bli større enn den er med dagens kontrakter.

Myndighetenes ansvar for rammer og utvikling av incitament vil være en sentral forutsetning for å kunne desentralisere mer av planansvaret. Utviklingen av incentivstruktur er et stort arbeid. Vi foreslår at Nordland bør gå gjennom de kvalitetskontrakter som foreligger, først og fremst i Norge men også internasjonalt, for på bakgrunn av disse å danne seg et bilde av hva som fungerer i Nordland.

Hva viser erfaringene fra andre caser?

Vi vil peke på noen prinsipielle faktorer som er viktige ved utviklingen av denne typen tilskudd.

Det vil være nødvendig å skille mellom kollektivtransport i spredtbygde strøk og byområder når incitament og rammebetingelser skal defineres.

Erfaringer fra casene vi har gjennomgått viser at det er viktig at:

- Kontrakten viser en klar arbeidsdeling mellom myndighet (i dette tilfellet fylkeskommunen) og selskapene. Ansvarsdelingen må være utvetydig mellom partene.
- Kontrakten må ikke være for detaljert når det gjelder kvalitet og incitament. Det er viktig at den beskriver konkret hvilke krav som stilles til operatøren, og at disse kravene lar seg måle. Dersom kvalitetskravene blir for detaljerte virker dette imidlertid mot sin hensikt. Dette handler igjen om selskapenes mulighet til selv å kunne vurdere hvordan de skal oppfylle myndighetenes *overordnede krav*.
- Det må være en klar sammenheng mellom fordeling av *ansvar og risiko*. Dette betyr at selskapene blir tillagt tilstrekkelig frihet til å oppfylle markedsansvaret, dersom de får markedsansvar.
- Dersom man velger en nettomodell, er det vesentlig at man gjør det *fullt ut*. Dette vil si myndighetene, det vil si fylkeskommunen, må ta sjansen på å gi selskapene større frihet. Tilsvarende betyr det at selskapene må være rede for å ta det økte økonomiske ansvaret som følger med.

- Det er fornuftig å inkludere selskapene i utarbeidelsen av kontraktene, og la selskapene bidra i utviklingen av incitamentsstrukturen.

Til sist er det fornuftig at myndighetene, det vil si Nordland fylkeskommune, stiller strenge krav til selskapene, som det er mulig for å oppfylle innenfor rammene som gis.

9.3.2 Kvalitetskontrakt

I Nordland har det i inneværende periode blitt utarbeidet en kvalitetshåndbok. Som vi har påpekt tidligere har ikke denne blitt fulgt opp etter intensjonene. Intensjonene i kvalitetshåndboken er imidlertid gode.

Vi anbefaler en kvalitetskontrakt som er tuftet på punkter vi blant annet finner i den eksisterende kvalitetshåndboken. I kvalitetshåndboken er formuleringene at tiltak ”bør i verksettes”. Vi mener fylkeskommune og selskaper bør inngå en langt mer forpliktende kvalitetskontrakt, der det stilles konkrete krav om hvilke tiltak selskapene bør gjennomføre på kvalitets siden. Dersom disse ikke gjennomføres i den grad eller avtalt kvalitetsnivå ikke oppnås slik partene har definert, må kontrakten tillate at avtalen mellom fylkeskommune og det aktuelle selskapet sies opp og konkurransen utsettes. Dette gir en reell og vedvarende trussel om konkurranseutsetting *underveis* i avtaleperioden, ikke bare i forhandlingssituasjonen før kontrakten inngås slik forholdene er i fylket i dag.

Elementer i en kvalitetskontrakt

I dette avsnittet skal vi gå gjennom hvilke elementer vi mener det er hensiktsmessig å legge inn i en kvalitetskontrakt.

1. Reisegaranti. I Oslo er det iverksatt en reisegaranti der AS Oslo Sporveier må betale trafikantens drosjeregning dersom trafikken ikke er i rute, under visse enkle forutsetninger. Fordelen med reisegaranti i kvalitetskontrakter er at den gir en slags direkte kontrakt mellom trafikanten og selskapet. Dersom kvaliteten på reisen ikke er som den skal (i Oslo: Dersom reisen blir unødig forsinket), skal selskapet betale trafikanten for ulempen denne er påført.
2. Kundetilfredshetsmålinger. Disse kan gjøres på mange måter. Det er viktig å etablere systemer som måler det man virkelig ønsker å måle. Erfaringer fra Oslo og Hordaland vil være sentrale her.
3. Halvårlig innrapportering av et begrenset sett med nøkkeltall for kvalitet fra selskapene til fyl-

keskommunen. Det er en fordel om disse nøkkeltallene kan defineres i et samarbeid mellom fylkeskommunen og selskapene. Det er svært viktig at disse nøkkeltallene holder høy kvalitet. Dette betyr konkret at de definisjonene som brukes, må være konsistente over tid. Det er også avgjørende at definisjonene, og antall nøkkeltall, er enkle og håndterbare både for selskapene og fylkeskommunen. Dagens bruk av rutebilstatistikken er et eksempel på hvordan dette *ikke* bør gjøres.

Dersom selskapene ikke oppnår avtalte mål på kundetilfredshetsmålingene eller på nøkkeltall for kvalitet, skal det iverksettes tiltak som er nedfelt i kvalitetskontrakten (jfr kontrakten i Sundsvall). Dersom avtalt mål ikke oppnås, kan fylkeskommunen i ytterste konsekvens konkurransen utsette kontrakten underveis i avtaleperioden. Trusselen om konkurranseutsetting må være reell.

I noen tilfeller er det knyttet bonusordninger til kvalitetskontraktene. Dersom selskapene oppnår høye skårer på f.eks kundetilfredshetsmålinger eller innrapporterte nøkkeltall, kan fylkeskommunen utdele en økonomisk bonus. Bonusordningen bør fungere etter prinsippet jo høyere skåre jo høyere bonus (i motsetning til inntektsavtalen Nordland har i dag, der økonomisk belønning blir relativt sett dårligst for de potensielt beste selskapene).

Et godt og relevant eksempel på en avtale som dette finner vi i Hordaland.

9.4 Valg av incitamenter til kontrakt

9.4.1 Ulike former for resultatavhengige tilskuddskontrakter

Det stilles ofte spørsmålsteget ved om resultatavhengige tilskuddskontrakter fungerer best for kollektivtransport i tettbygde strøk, og hvorvidt denne typen kontrakter er hensiktsmessige for kollektivtransport på landsbygda. Slik vi ser det er det ingen prinsipielle hindringer for å ta i bruk denne kontraktstypen for kollektivtransport på landsbygda, men kontraktstypen har hittil i hovedsak vært brukt i byområder. Nordland har imidlertid flere byområder, og det er i byområdene i fylket det er mest bedriftsøkonomisk interessant for selskapene å kjøre på nettokontrakter.

Som vi har påpekt i kapittel 2 i rapporten er det stor forskjell på byområdene og mer spredtbygde deler av fylket, selv om by og land går mer i ett i Nordland

enn i andre fylker. Byområdene skiller seg fra landsbygda på følgende punkter:

- Skoleskyssen er ikke like dominerende som på landsbygda.
- Det er flere reisende med kollektivtransport, utenom skolebarn.
- Det er generelt mer reising, og derfor også et potensiale for kollektivtransporten til å kapre markedsandeler.

Dette betyr at utformingen av resultatavhengige tilskuddskontrakter vil avhenge av om de skal gjelde for kollektivtransport i byområder eller på landsbygda. Når vi snakker om byområder mener vi som tidligere nevnt i hovedsak områdene rundt Bodø, Narvik og Mo i Rana, selv om det også finnes andre byer i fylket, av noe mindre størrelse.

9.4.2 Resultatavhengige tilskuddskontrakter på landsbygda

Effekten og potensialet av resultatavhengige tilskudd vil være annerledes på landsbygda enn i byområdene. I Nordland er skoleskyssen i deler av fylket en helt dominerende del av den totale kollektivtransporten, og skoleskyssen er lovpålagt. Andelen skoleskyss begrenser derfor frihetsgradene til selskapene når det gjelder rutetilbudet.

Det kan være konfliktfylt mellom det som vurderes å være samfunnsøkonomisk lønnsomt etter målsettingene for kollektivtransporten i Nordland, og det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt for kollektivselskapene. Det blir målkonflikter, i forhold til f eks med hensyn til:

- *Flatedekning* og et akseptabelt kollektivtilbud også i spredtbygde strøk. Det er enklere å få til bedriftsøkonomisk lønnsom kollektivtransport i byområdene, der det er større potensiale for kollektivtransporten. Det er imidlertid et viktig samfunnsøkonomisk mål at alle deler av befolkningen har et transporttilbud. I enkelte områder har man valgt å takle denne problemstillingen ved å åpne for bruk av forskjellige vogn typer, og å samordne kollektivtransport.
- *Prisnivå* og hensynet til at ”alle” skal ha råd til å reise kollektivt. Selskapene vil i de fleste tilfeller ønske å kunne regulere/fastsette takstene selv. Sett fra myndighetenes synspunkt kan dette være uheldig.
- *Miljø*, både når det gjelder valg av busstype og konkurranse mot bilen.
- *Samordningsgevinster* og hensynet til dagens trafikanter.

Dette betyr at nettokontrakter for kollektivselskapene i fylket må kombineres med incitamenter som i størst mulig grad fremmer de strategiske målene fylkeskommunen har med kollektivtransporten i fylket. Dette er komplekst, og det krever – igjen – at fylkeskommunen har formulert og er seg bevisst noen helt klare, strategiske mål for kollektivtransporten i fylket.

Utviklingen av ”optimale” incitamenter er den mest kompliserte delen av arbeidet med resultatavhengige tilskudd. (Det er også mulig å utvikle enklere former for resultatavhengige tilskudd, der operatørene får mindre frihetsgrader.) I dette dokumentet er det derfor vanskelig for oss å gå inn på hvilke konkrete incitamenter Nordland fylkeskommune bør legge inn, dersom partene velger å gå inn for resultatavhengig tilskudd.

9.5 Økt frihetsgrad og økt konkurranse

Uansett hva som velges er sammenhengen mellom *økt frihetsgrad* på den ene siden og *økt konkurranse* på den andre siden, av største betydning.

Det er sentralt å gi selskapene utfordringer i forhold til kundefokus og inntektsansvar. Elementer av dette ser vi i kvalitetsavtalen som allerede finnes mellom Nordland fylkeskommune og selskapene i fylket. En utvikling av kollektivtilbudet som innebærer økte frihetsgrader for kollektivselskapene i fylket må kombineres med økt konkurranse. Det er viktig å sikre at man har både de selskapene som er best egnet til å kjøre på en bestemt kontrakt, og at fylkeskommunen får økt makt til styrke resultatkrav eller rammebetingelser for avtalen.

Det er vår klare oppfatning at en økt desentralisering av planlegging og ansvarsdeling må kombineres med en økt fokus også på konkurransen om disse tjenestene.

Vi ønsker å skille mellom ulike former for konkurranse:

- Konkurranse i markedet (deregulering. (eksempel: England)
- Konkurranse om markedet (eksempel: Vestfold, Sundsvall)
- Trussel om konkurranse (Hordaland, Telemark)

Valg av type konkurranse vil avhenge av kontraktsform, om det er brutto- eller nettokontrakt, hvilke økonomiske incitamenter som ligger inne i kontrakten, samt hvor stort ansvar selskapene har for det taktiske nivået.

Med en resultatavhengig tilskuddskontrakt vil det ligge en betydelig grad av konkurranse, dersom vi forutsetter at selskapene har et stort planleggingsansvar og således kan forventes å ta den økonomiske risikoen. Logikken er enkel: Hvis selskapene taper markedsandeler taper de også penger. *Dette betyr at en resultatavhengig tilskuddskontrakt vil gjøre selskapene mer konkurranseutsatt. Det betyr også at resultatavhengige tilskudd er en svært krevende kontraktsform for selskapene.*

Vi har ingen garanti for at selskapene i Nordland klarer denne utfordringen. Det er derfor nødvendig å gi strenge rammer for kvaliteten på tilbudet som må være oppfylt. Disse rammene må være mer forpliktende enn dagens kvalitetsavtale har vært i Nordland. Dersom kvaliteten på tilbudet ikke oppfylles av selskapene, bør kontrakten kunne oppheves og markedet åpnes for konkurranse.

9.6 Trussel om anbud

Trussel om anbud er allerede brukt i kontraktene mellom fylkeskommunen og selskapene i Nordland. Det er vår mening at denne trusselen har vært brukt for å innføre avtaler som ikke har fungert optimalt for verken fylkeskommunal myndighet, selskaper eller kollektivtrafikanter i fylket. Selskapene på sin side har akseptert kontrakter de ikke har forstått rekkevidden av, særlig når det gjaldt kravene til inntektsøkning. Selskapene har vurdert en dårlig tilskuddskontrakt som et bedre alternativ enn anbud. Enkelte av selskapene i Nordland har endret mening i forhold til dette, og mener at kontraktene i dag er så lite hensiktsmessige for dem at et anbud er å foretrekke.

I våre eksempler har vi vist at trusselen om anbudsutsetting underveis i kontraktsperioden kan være et effektivt virkemiddel. Dette forutsetter imidlertid at

- operatørene har langsiktige kontrakter, slik at de kan foreta omdisponeringer i tilbudet og høste gevinsten av satsingen.
- rammebetingelsene i kontrakten og kravene er realistiske og konkrete. Det er vår mening at kravene i kontrakten i Nordland til nå ikke har vært realistisk.
- trusselen om anbud er reell, slik at den ikke er gjenstand for forhandlinger eller tolkninger hvis grenseverdiene overskrides og det er kontraktsfestet at myndighetene (fylkeskommunen) har rett til å anbudsutsette ved et gitt nivå.
- trusselen om anbud må ikke bare gjelde fram til avtale mellom partene er inngått, *men gjennom hele avtaleperioden.*

- Dette betyr i sin tur at *politisk* nivå i fylkeskommunen må gjøre *administrativt* nivå i fylkeskommunen i stand til å iverksette anbudskonkurranse. På denne måten kan trusselen om anbud realiseres når riktig kvalitetsnivå ikke oppnås.

Dette innebærer at myndighetene må ha full frihet til å anbudsutsette kollektivtransporten dersom operatørene ikke oppfyller definerte krav til virksomheten. Dette er viktig for at den resultatavhengige tilskuddskontrakten skal fungere som en indirekte konkurranse, og ikke som en ”anbudsfredning”.

9.7 Konkurransetsetting

De norske fylkeskommunene har stilt flere spørsmålstegn ved hvorvidt forslaget til ny EU-forordning om offentlig innkjøp av kollektivtransporttjenester vil ”gjelde for dem”, og i hvilken grad unntaksbestemmelsene vil kunne gjelde det enkelte fylkes kollektivtransport. Per i dag ser det ut til at kravet om konkurranse ved offentlig innkjøp av kollektivtransporttjenester vil komme, og bli gjeldende for alle landets fylker i større eller mindre grad. Unntaksbestemmelsene vil gjøre seg gjeldende, som navnet sier, unntaksvis. Vi mener altså at Nordland fylkeskommune og selskapene i Nordland bør forberede seg på kravet om konkurranse. Det er imidlertid mange former for konkurransetsetting. Hovedsaken er uansett at det legges opp til en konkurransetsetting som harmonerer med forordningsforslaget.

Dersom Nordland fylkeskommune og selskapene i Nordland kommer til enighet om en resultatavhengig tilskuddskontrakt, bør fylkeskommunen i alle fall forberede seg på å ta i bruk en eller annen form for konkurranse ved tildeling av kollektivtransportkontrakter. Det bør legges opp en strategi for hvordan dette kan iverksettes, slik at prosessen kan gå raskt dersom det er nødvendig. Vi vil foreslå at dette gjennomføres som en tilbudskonkurranse eller auksjon. Et siste alternativ vil være en standard anbudskonkurranse. Det er ikke nødvendig å ha samme form for konkurranse eller kontrakter i hele fylket.

9.7.1 Tilbudskonkurranse

Bruk av tilbudskonkurranse som konkurranseform ved skifte av operatør vil passe for Nordland. Årsaken til dette er at tilbudskonkurranse er best egnet som konkurranseform i mindre eller oversiktlige rutenett. I dag er fylket delt opp med områdekonsesjoner.

En tilbudskonkurranse kan gjennomføres som følger:

Myndighetene skisserer

- En tydelig målstruktur for kollektivtransporten i fylket, gjerne målbar. Det må være klart hvordan målene er oppnåelige for deltakerne i konkurransen.
- Enkelte minimumskriterier (f eks til ruteproduksjon, passasjerutvikling, enkle kvalitetskrav) som skal oppfylles innenfor rammene av tilbudet.
- En økonomisk ramme for tilbudet.

Tilbydere

- Inviteres til å skissere tilbud, ut fra rammene myndighetene har skissert.
- Har full frihet til å komme med kreative forslag innenfor rammene.

På bakgrunn av dette velger myndighetene den tilbyder som passer best, ved en objektiv vurderingsprosess. Det er imidlertid krevende å foreta en slik objektiv vurdering. Myndighetene må derfor legge vesentlig arbeid i å skissere målstrukturen og minimumskriteriene.

9.7.2 Auksjoner

I byområder, med et større og mer integrert rutenett kan det være vanskeligere å evaluere de ulike tilbudene etter en tilbudskonkurranse. Selv om en bruker tilbudskonkurranse i grisevendte strøk av fylket, kan det brukes andre kontrakts- og/eller konkurranseformer i byområdene. Vi tenker da spesielt på områdene rundt Bodø, Narvik og Mo i Rana. Alternativet kan være å gjennomføre en auksjon hvor potensielle operatører byr på rettighetene til å kjøre på en resultatkontrakt for byområdet/byområdene. I Hordaland betaler alle operatørene en "fastpris" for de eksisterende kontraktene, som trekkes fra det resultatavhengige tilskuddsbeløpet. Operatørene som har størst forventning om å få utviklet tilbudet og få flere passasjerer vil kunne gi det høyeste budet.

Hvis Nordland fylkeskommune innfører resultatkontrakter med trussel om konkurranse, vil en auksjonering av rettighetene til å kjøre på denne kontrakten være den enkleste konkurranseutsettingen for fylkeskommunen. Det vil imidlertid kreve relativt mye markedskunnskap fra selskapene for å kunne gi et bud. Mulighetene for en auksjonering av disse kontraktene bør derfor utredes nærmere dersom denne løsningen blir aktualisert.

9.7.3 Anbudskonkurranse

Standard anbudskonkurranse er en velprøvd metode, men er etter vår mening mindre effektiv enn andre metoder i forhold til målene som er drøftet ovenfor. En anbudskonkurranse vil kreve at myndighetene definerer tilbudet. Operatørene byr på laveste pris, eventuelt korrigert for spesifisert kvalitetskriterier. På denne måten får man valgt den operatøren som er mest kostnadseffektiv – men det er ikke gitt at denne operatøren også er den mest markedseffektive.

Den operatøren som ser det største markedspotensialet (for passasjervekst eller produktutvikling) innenfor kontrakten vil gi den laveste prisen. Dette betyr at en anbudskonkurranse, så lenge det gjelder en resultatkontrakt med klart definert markedsansvar til kollektivselskapet, vil kunne fungere som en måte å effektivisere trusselen om konkurranse.

Her vil det være viktig å lære av erfaringene fra Sundsvall, og i noen grad fra Oppland, der man har forsøkt anbud med nettokontrakter.

9.8 Vurdering av markedspotensialet

Vi har ikke satt oss fore å gi en vurdering av hvordan kollektivtransportmarkedet er utnyttet til nå i Nordland, med økonomiske måleparametre. En slik gjennomgang ville kreve mer enn prosjektets rammer tillater. Vi ønsker imidlertid å komme med noen overordnede kommentarer i forhold til det vi har sett i Nordland.

Kort fortalt er vårt inntrykk at fylkeskommunen er svært kritisk til selskapenes

- a. ivaretagelse og håndtering av markedet.
- b. vilje og evner til å utnytte markedspotensialet.

Fylkeskommunen påpeker at de har lagt forholdene til rette for selskapene ved å gi økonomisk støtte til gjennomføring av markedstiltak (f eks markedsundersøkelser).

Selskapene mener at

- a. det er til dels lite å hente i markedet, i og med at skoleskyssen er dominerende.
- b. fylkeskommunen viser liten vilje i forhold til selskapene.

Som vi har påpekt tidligere er det en fundamental manglende tillit mellom partene. Denne tillitsmangelen kommer særlig til overflaten når forhold

ved markedet for kollektivtransport i fylket diskuteres.

9.8.1 Kreativitet

Kollektivtransportmarkedet i Nordland har felles trekk med andre norske fylker der skoleskyssen er et dominerende innslag, og der det øvrige kollektivtilbudet kan være marginalt. Det er riktig som selskapene sier, at skoleskyssens andel av kollektivtransporten gir begrensninger. Selv om dette er riktig, er det mulig å endre kollektivtilbudet innenfor disse rammene. At skoleskyssen er en dominerende del av den samlede kollektivtransporten gjør ikke at det er umulig å gjøre endringer i kjøringen for å utnytte markedspotensialet bedre. Vi mener at det er viktig at selskap og fylkeskommune tenker kreativt med hensyn på dette spørsmålet. Det er blant annet relevant å se på hva andre fylker har fått til på landsbygda.

Vi mener at en vilje til kreativitet i forhold til å finne nye løsninger innenfor de eksisterende rammene kan bidra til en videre utnyttning av markedspotensialet.

9.8.2 Er markedspotensialet godt nok utnyttet?

En sentral del av diskusjonen rundt den eksisterende transportavtalen er spørsmålet om markedspotensialet for de enkelte selskapene er godt nok utnyttet. Med *markedspotensialet* vil vi her drøfte om mulighetene til å utvikle et mest mulig markedseffektivt tilbud er utnyttet fullt ut. Er det utviklet et samfunnsøkonomisk best mulig tilbud for de ressursene som overføres til kollektivselskapene? Dette er innenfor avtalen konkretisert ved en fastlegging av inntektskrav for hhv person og godstransporten, jf kapittel 8. Andre elementer ved markedspotensialet, som en bedre utnyttelse og tilpassing av vognparken og rutetilbudet i de ulike områdene er ikke behandlet innenfor avtalen. Dette er elementer som krever en mer inngående analyse enn det vi har mulighet til å gå inn på her, men vi vil likevel peke på noen konklusjoner fra en analyse i Hordaland, som kan ha overføringsverdi til Nordland. Dette gjelder resultatene fra distriktsselskapene BNR, HSD og Vest-Trafikk, selv om alle disse selskapene også har noe bytrafikk.

9.8.2.1 Hordalandsstudien

Hovedkonklusjonene fra disse analysene var at det største markedsmessige potensialet for selskapene i distriktene lå i form av et mer markeditilpasset rutetilbud, både i form av vognpark og frekvens. I klar-

tekst betyr dette en større bruk av mindre busser, bestillingstransport og taxi, og en omdisponering av ressursene mot de strekningene hvor trafikkgrunnlaget var størst. Dette er en annen retning enn for bytrafikken og et tilbud som ikke automatisk krever økte tilskudd. For to av selskapene ville et slikt rutetilbud kreve omtrent samme eller litt lavere tilskuddsnivå enn i dag. *Hovedpoenget* er at et spørsmål om markedspotensialet for kollektivtransporten i Nordland både må være en diskusjon av rutetilbud, vognpark og inntektspotensialet. Mindre busser vil i denne sammenheng kunne gi grunnlag for økt frekvens og dermed flere passasjerer.

9.9 Oppsummering

Vi bygger vår anbefaling på følgende elementer:

- En vurdering av dagens kontrakt i Nordland
- En vurdering av kollektivtransportmarkedet i fylket
- Oppsummering av erfaringer med forskjellige kontraktstyper i andre case
- Rammene for arbeidet med ny tilskuddskontrakt i Nordland

Ut fra en total vurdering anbefaler vi at Nordland fylkeskommune og selskapene i Nordland samarbeider om å utarbeide kvalitetskontrakter og resultatavhengige tilskudd for kollektivtransporten i fylket.

9.9.1 Helhetlig vurdering

Kvalitetskontrakter og resultatavhengige tilskudd vil styrke fylkeskommunens målsettinger med kollektivtransporten i Nordland.

Som resultat av at selskapene tar den økonomiske risikoen, bør de få overta hele planansvaret og utvidede rettigheter i forbindelse med takstfastsettelse for kollektivtransporten i de aktuelle områdene. På denne måten gis selskapene mulighet til å utvikle sitt tilbud i forhold til markedet. Fylkeskommunen bør i sin tur stille strengere krav til kvaliteten på tilbudet som gis. Dette må gjøres ved hjelp av klare, enkle og kvantitativt etterprøvbare mål. Dersom selskapene ikke oppnår en tilfredsstillende kvalitet på tilbudet, bør selskapene miste sin kontrakt. I disse tilfellene bør fylkeskommunen konkurranseutsette kollektivtransporten i det aktuelle området, enten ved tilbudskonkurranse, auksjon eller standard anbud. Fylkeskommunens valg av tilbyder bør skje ved vurdering av selskapenes kompetanse.

Kjøringen vil da kunne overtas av en tilbyder som er mer egnet, og som klarer å utvikle tilbudet i ønsket retning.

9.9.2 Markedspotensiale

Markedspotensialet i fylket vil etter vår mening kunne utnyttes bedre ved å lete etter kreative løsninger for kollektivtransport. I flere norske fylker har man gode erfaringer med forskjellige løsninger for kollektivtransport med for eksempel andre kjøretøytyper, mindre vogner, eller andre rutestrukturer. Vi kjenner også til forsøk med aktivitetsrettede busstilbud i grisgrendte strøk i Vest-Agder, som vi anbefaler fylkeskommunen å studere.

En fellesnevner for disse tiltakene er at selskapene, gjennom økte frihetsgrader i kontrakt for kollektivtransporten, har hatt mulighetene til å forsøke nye ordninger.

Derfor er utvikling og ivaretagelse av markedet og utnyttelse av potensialet som ligger i dette, en oppgave for både selskap og fylkeskommune.

Selskapene må være villige og i stand til å ta en viss risiko for å utvide sitt virkefelt og sine inntekter.

Fylkeskommunen må være villig til å delegere oppgaver og ansvar til selskapene. Dersom fylkeskommunen samtidig opprettholder sin støtte til gjennomføring av tiltak rettet mot markedet, er dette svært bra.

10 Intervjuobjekter

Personlige intervjuer er foretatt med:

- Samferdselssjef Per Munkerud, Nordland fylkeskommune
- Spesialkonsulent Tone Øverli, Nordland fylkeskommune
- Seksjonsleder økonomi Bjørn Lekanger, Nordland fylkeskommune
- Administrerende direktør Wilhelm Hunstad, Saltens Bilruter
- Markeds- og driftsjef Morten Møkleby, Saltens Bilruter
- Økonomisjef Jacob Normann, Saltens Bilruter
- Administrerende direktør Arve Lein, Nettbuss Helgeland

- Markedssjef Ann-Karin Ødegård, Nettbuss Helgeland

Telefonintervjuer er foretatt med:

- Økonomisjef Tobias Langseth, Helgelandske AS.
- Administrerende direktør Roar Stenklov, Nordtrafikk AS
- Viseadministrerende direktør Steinar Stephansen, Nordtrafikk AS
- Organisasjonssekretær Arnfinn Øverås, Transportbedriftenes Landsforening Nordland
- Jonny Berg, Troms fylkeskommune
- Sylvi Berg Holene, Telemark fylkeskommune

Litteratur

- Advisor Bedriftsrådgivere. 2000
Prosjekt: Evaluering av innkjøpsavtaler. Anbefaling av nye typer innkjøpsavtaler. Organisering av innkjøpsvirksomheten. På oppdrag fra Samferdelsavdelingen, Nordland fylkeskommune. Advisor AS, Bergen
- Carlquist E. 1998
Rutebilnæringen i Norge. Utvikling i selskapsstruktur, posisjonering og eierkonstellasjoner. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 1112/1998
- Carlquist E, Hagen T, Hoelsæter A, Larsen, O I og Norheim B. 1999
Kvalitetskontrakter i Hordaland. Drøfting av alternative kontraktsformer. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 452/1999
- Carlquist, E og Fearnley, N. 2001
Samfunnseffektiv kollektivtransport? Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 508/2001
- Elnan, H. 1996
Utredning av kollektivtransportens organisering og finansiering i Nordland
- EU-kommisjonen. 2000
Forslag til Europaparlamentets og Rådets forordning om medlemsstaternes håndtering af krav vedrørende offentlig trafikkbetjening og indgåelse af kontrakter om offentlig trafikkbetjening inden for personbefordring med jernbane og ad vej og indre vandveje. Kommissionen for de europæiske fællesskaber, Brüssel
- EU-kommisjonen. 2001
Draft Regulation on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway – summary of discussions January – June 2001. Statusrapport fra kommisjonens sekretariat, datert 12. juni 2001
- Frøysadal E. 1991
Kollektivtransport ved lav etterspørsel i spredtbygde strøk. Rapport om kunnskapsstatus. Nasjonalt FoU-program for kollektivtransport. Norges råd for anvendt samfunnsforskning. Rapport nr 3 1991
- Frøysadal E. 1994
Bestillingstransport. Erfaringer fra Norge og andre land. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 282/1994
- Frøysadal E. og Norheim B. 2000
Ny kollektivtransport på landsbygda. Erfaringer fra et forsøksprosjekt i Vest-Agder sammenholdt med erfaringer fra liknende forsøk andre steder. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 478/2000
- Gaasland, I. 1998
Effektiviseringsvirkninger av anbudskonkurranse i den norske rutebilssektoren. Norges Handelshøyskole. SNF-rapport 1/98
- Hagen T, Johansen K W, Norheim B og Jansson K. 2000
Nye tilskudsformer i lokal kollektivtransport. Oppsummering av erfaringer fra Norge og utlandet. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1156/2000
- Hagen, T og Norheim B. 2001
Framtidig organisering og kontraktsformer for kjøp av kollektivtransporttjenester i Telemark. Utredning av beslutningsgrunnlag for Regional-etaten, Telemark fylkeskommune. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 514/2001
- Hedmark Trafikk FKF. 2001
Årsrapport 2000
- Hjellnes COWI AS. 2000
Avtaleformer innen kollektivtrafikken i Telemark. Endelig rapport. Telemark fylkeskommune, Regionaletaten
- Hordaland fylkeskommune. 1999
Kvalitetsavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Rutelaget AS. Samferdselsseksjonen, Hordaland fylkeskommune, Bergen

- ISOTOPE. 1997
ISOTOPE City Report. Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe. Office for official publications of the European Communities, Luxembourg
- Jane's. 2000-2001
Urban Transport Systems
- Johansen K W og Norheim, B. 1998
Kvalitetskontrakter – alternativer til anbud for kollektivtrafikken i Oslo. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 385/1998
- Johansen K W og Norheim, B. 1999
Kvalitetskontrakter for kollektivtransporten i Kristiansand? Konsekvenser av resultatavhengige tilskuddsmodeller. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 455/1999
- Knowles, R D. 1999
Integrated transport, re-regulation and bus quality partnerships. Paper presentert på RGS-IBG Annual Conference, University of Leicester, januar 1999
- Kunnskapsforlaget. 1986
Fremmedordbok. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag,
- Nordland fylkeskommune. 1993
Samferdselsplan for Nordland
- Nordland fylkeskommune. 1997
Dokumenter knyttet til transportavtale for perioden 1998-2001 med selskapene i fylket
- Nordland fylkeskommune. 2000
Vedtak 14/00 i Nordland fylkekesting
- Nordland fylkeskommune. 2001
Vedtak 25/01 i Nordland fylkekesting
- Osland, O. 1998
Kollektivtransportens forvaltningsorgan. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Rutebok for Norge nr 2-2001*. Gyldig fra 26. mars – 16. juni 2001
- Stor-Oslo Lokaltrafikk AS. 1999
Årsrapport 1998
- Telemark fylkeskommune. 1996
Effektiviseringsavtale. Rammeavtale A. Avtale mellom selskapene i Telemark og Telemark fylkeskommune for perioden 1997-2000. Sentraladministrasjonen, Regionaletaten, Telemark fylkeskommune
- Vestfold Kollektivtrafikk AS. 2000
Årsrapport 2000. Erik H Gundersen, Vestfold Kollektivtrafikk
- Wallis, I. 1999
Public Transport Developments in Australasia. Paper fra 6th International Conference on Land Passenger Transport, Cape Town, Sør-Afrika, september 1999