

Nye avtaleformer for kjøp av kollektivtransport i Telemark

Jon-Terje Bekken, Frode Longva, 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 nettstedene 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

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag av Telemark fylkeskommune utredet konsekvensene av å innføre kvalitetskontrakter for kollektivtransporten i Telemark. Slike kontrakter innebærer at fylkeskommunen overlater mer ansvar for planlegging og produktutvikling til operatørene, samtidig som det stilles strengere krav til rammebetingelser og resultatoppnåelse fra myndighetene. Prosjektet skulle komme med innspill både til utformingen av tilbudskonkurranse i Grenland og til utformingen av resultatavhengige tilskuddskontrakter i resten av fylket.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Karl Gran ved Samferdselsetaten i Telemark fylkeskommune, hvor også Per Norberg og Hege Andersen har vært behjelpelig med informasjon og kommentarer. Transportøkonomisk institutt vil også takke deltakerne ved de ulike møtene i Regionalutvalget som har bidratt med nyttige kommentarer til tidligere versjoner av rapporten underveis.

Bård Norheim har hatt hovedansvaret for kapittel 1 og 2, Frode Longva for kapittel 3 og Jon-Terje Bekken for kapittel 4, 5 og 6. Sammendraget og kapittel 7 er skrevet av forfatterne i fellesskap. Bård Norheim har vært prosjektleder. Kvalitetssikringen har blitt ivaretatt av avdelingsleder Ingunn Stangeby og professor Odd I. Larsen. Avdelingssekretær Kari Tangen har tatt seg av den endelige tekstbehandlingen og layout.

Oslo, august 2003
Transportøkonomisk institutt

Sønneve Ølnes
konst. instituttsjef

Ingunn Stangeby
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Bakgrunn og problemstillinger for prosjektet	1
1.1 Rammebetingelser/avgrensning av prosjektoppgaven	2
2 utfordringer for nye kvalitetskontrakter i Telemark.....	4
2.1 Økte billettinntekter gir ikke tilstrekkelig incitament	4
2.2 Alternative kvalitetskontrakter	6
2.3 Kvalitetskontrakter på taktisk og operasjonelt nivå	8
3 Erfaringer med tilbudskonkurranse.....	13
3.1 Hva er tilbudskonkurranse?	13
3.2 Nederlandske erfaringer med tilbudskonkurranse.....	14
3.3 Oppsummering – lærdom for Telemark	20
4 Resultatavhengige tilskuddskontrakter	21
4.1 Hovedprinsipper for resultatavhengige kontrakter	21
4.2 To typer resultatavhengige tilskudd.....	22
4.3 Erfaringer med resultatavhengige kontrakter i Norge	23
5 Samfunnsøkonomisk effektivitet	25
5.1 Grunnlaget for beregningene	25
5.2 Bedriftsøkonomiske tilpasninger gir dårlig samfunnsøkonomi	25
5.3 Samfunnsøkonomisk optimalt tilbud.....	26
5.4 Konklusjoner samfunnsøkonomisk optimalisering	29
6 Resultatavhengige tilskuddskontrakter for Telemark	30
6.1 Kombinasjon av ulike resultatavhengige tilskudd.....	30
6.2 Optimale resultatavhengige tilskudd i Telemark	31
6.3 Felles incentivstruktur for hele Telemark - en praktisk tillempling.....	35
6.4 Passasjertilskuddet kan gis som et påslag på passasjerinntektene	36
6.5 Rammebetingelser for kontrakten	36
7 utfordringer og valgmuligheter i Telemark.....	38
7.1 Valg av tilbudskonkurranse i Grenland.....	38
7.2 Avgrensning av tilbudskonkurransen i Grenland.....	39
7.3 Utviklingen av kriterier for tilbudskonkurransen i Grenland.....	41
7.4 Rammebetingelser for resultatkontraktene	41
7.5 Beregninger av de resultatavhengige tilskuddene	42
Vedlegg 1: Hovedstrukturen i simuleringsmodellen	47
Vedlegg 2: Grunnlag for beregningene	49
Vedlegg 3: Regneeksempel for et utgangspunkt for en tilbudskonkurranse med resultatavhengige tilskudd for Grenland	53

1 Bakgrunn og problemstillinger for prosjektet

I perioden 1996 – 2000 var en såkalt ”effektiviseringsavtale” rammeverket rundt Telemark fylkeskommunes kjøp av kollektivtransporttjenester. Denne avtalen hadde hovedfokus på å redusere ruteselskapenes kostnader. Avtalens intensjon var at effektiviseringsgevinsten skulle gå til å videreutvikle rutetilbudet. Evaluering av avtalen viste at målsetting om reduksjon av kostnader i hovedsak var innfridd, mens intensjonen om at innsparingen skulle benyttes til å utvikle nye rutetilbud bare i liten grad var oppnådd. En viktig årsak til dette var at avtaleperioden falt sammen med at fylkeskommunen hadde store underskudd som alle sektorer måtte være med på å dekke. Det førte til store reduksjoner av rutetilbudet over hele fylket. I fylkestinget desember -99 ble rådmannen bedt om å legge fram en sak om framtidig innretning for fylkeskommunens kjøp av kollektivtransporttjenester. Fylkestinget ba spesielt om at videreføring av gjeldende ”effektiviseringsavtale” og bruk av anbud ble vurdert.

Etter en forstudie ble det i november 2000 lagt fram en sak for regionalutvalget. Utvalget ba om en videre utredning av anbud og kvalitetskontrakter, for å få tilstrekkelig grunnlag for å velge framtidige kontraktsformer. Utvalget ba samtidig om en vurdering av konsekvensene ved at fylkeskommunens kjøp av kollektivtransporttjenester ble utført av en ekstern organisasjon. Transportøkonomisk institutt ble engasjert til å foreta utredningen. Sak om fylkeskommunens satsing på kollektivtransport, basert på denne utredningen ble sluttbehandlet av Fylkestinget (sak 0048/01) i oktober 2001. Fylkestinget gjorde følgende vedtak:

1. Mål

- *I Telemark skal delen kollektivreisende aukast gjennom målbevisst satsing på tiltak som fremmer effektiv drift og ressursutnyttning, og sikrer publikumsvenlege, kollektive transportløsningar i eit langsiktig, bærekraftig perspektiv.*
 - *Fylkestinget vil følge opp ”Nasjonalt utfordringsdokument for kollektivtrafikk” mot å få eit trendbrot for kollektivtrafikken, slik at persontransport blir overført frå privatbil til kollektivtrafikk.*
 - *Regionalutvalet må utvikle mål for kollektivtransporttilbodet i ulike delar av fylket etter følgjande inndeling: 1) Grenland, 2) Andre byar (Notodden, Rjukan, Kragerø), 3) Resten av Telemark.*
- *Med utgangspunkt i overordna planer skal Regionalutvalet syte for at det blir utvikla ein plan for kollektivtransport i Telemark.*

2. Ansvarsdeling

Som grunnlag for ansvarsdeling må regionalutvalet definere og fordele mål, roller og ansvar mellom fylkeskommune og ruteselskap på det strategiske, taktiske og operative nivået.

- *På strategisk nivå skal fylkeskommunen ha ansvaret. På taktisk nivå skal ruteselskapa ha hovudansvaret for produktutvikling og planlegging av rutetilbodet etter overordna føringar frå fylkeskommunen. På operativt nivå skal ruteselskapa ha heile ansvaret.*
- *På dette grunnlaget skal Regionalutvalet konkretisere ansvarsdelinga mellom fylkeskommunen og ruteselskapa.*

3. Marknadstilgang

- *I Grenlandsområdet skal selskapa i hovudsak konkurrere om tilgjenge til marknaden ved tilbodskonkurranse.*

4. Kontraktform

- *Ulikt potensial for auke i talet på kollektivreisande i ulike delar av fylket gjer at fylkeskommunen må vurdere kva for kontraktform som er best egna dei ulike stadene.*
- *Resultatavhengige tilskottskontraktar med ulike incitamentsordningar er mest teneleg for store delar av fylket.*
- *Det må utviklast ein resultatavhengig avtalemodell for byområder.*
- *Der potensialet for utvikling av marknaden er rekna som minimal, kan det nyttast andre, meir egna kontraktformer.*

5. Framdrift

- *Fylkeskommunen skal inngå resultatavhengige tilskottskontraktar (kvalitetskontraktar) for ulike delar av fylket så snart det nødvendige grunnlagsmaterialet ligg føre.*
- *Før tilskottskontraktane blir operative, skal fylkeskommunen gjere individuelle avtaler med ruteselskapa om kjøp av kollektivtransport-*

tenester etter same mønster som for 2001, med basis i Alfa-modellen.

6. Organisering av innkjøpsfunksjonen
Fylkeskommunen held fram med noverande organisering for kjøp av kollektivtransporttenester.

1.1 Rammebetingelser/avgrensning av prosjektoppgaven

De politiske vedtakene i sak 0048/01 lister opp mange ulike oppgaver. Det er diskutert om det er naturlig å kjøre oppgavene som selvstendige prosjekter eller som delprosjekter i ett større prosjekt. På grunn av stramme tidsrammer og krav til sammenheng og samordning av de ulike oppgavene, ble de ulike oppgavene organisert som ett prosjekt.

Prosjektet vil være avsluttet når resultatkontrakter og tilbudskonkurransen er klar til å bli tatt i bruk. Gjennomføring av tilbudskonkurranse og inngåelse av avtaler med kollektivselskap inngår ikke i dette prosjektet. Prosjektet tar ikke hensyn til diskusjon om eventuell sammenslåing av fylkeskommuner eller samferdselsadministrasjoner.

I vedtaket i sak 0048/01, pkt. 1 (se forrige avsnitt), framgår det hvilke prinsipper som legges til grunn for fylkeskommunens satsing på kollektivtransporten. Alt som skal leveres i dette prosjektet må ha disse premisene som grunnlag. Spesielt de to første kulepunktene under punkt 1 viser den langsiktige strategien for utvikling av kollektivtransporten. For å nå målsettingen om å øke andelen kollektivreisende, er det en lang rekke tiltak som må iverksettes, og det er flere aktører enn fylkeskommunen som må gjennomføre eller bidra til gjennomføring av tiltak. Utvikling av et bedre kollektivtilbud er selvfølgelig et viktig område å sette inn ressurser på, og informasjon/markedsføring av tilbudet likedan. Men restriksjoner for bilbruk og parkering, arealutnyttelse langs kollektivtraséene, kollektivfelt på veg, andre infrastrukturtiltak som f.eks. gode knutepunkter, holdeplasser, lyskryssprioritering osv. er alle tiltak som er viktige for å nå denne målsettingen. For offentlige prosjekter er medvirkning, samordning, integrasjon og kontinuitet særlig betydningsfulle prinsipper.

Målsettingen i pkt 1 i vedtaket vil derfor være riktig å forstå som målsetting for et prosjektprogram, der dette prosjektet, "Nye avtaleformer for kjøp av kollektivtransporttjenester", er ett av prosjektene i programområdet.

1.1.1 Prosjekt mål

Målet med dette prosjektet kan formuleres slik:
"Prosjektet skal utarbeide tilbudsdokumenter for konkurranse om markedsadgang i Grenland og utvikle resultatavhengige tilskuddskontrakter (kvalitetskontrakter), inkl. bonus-/malussystem for hele Telemark. Som nødvendig grunnlag for dette skal det defineres strategiske målsettinger for kollektivtransporten, roller og ansvar mellom fylkeskommune og ruteselskap skal defineres og det skal utarbeides en kollektivplan og en kvalitetshåndbok."

1. Utarbeide strategiske målsettinger for geografiske avgrensede områder

Infrastrukturplan for Grenland, strategisk kollektivplan for Østlandssamarbeidet og rullering av fylkesplan er viktig forutsetninger. Dette danner bakgrunn for utarbeidelse av strategiske målsettinger for kollektivtransporten i 1) Grenland 2) Andre byer 3) Resten av Telemark. Konkrete mål for andelen kollektivreisende skal presiseres.

2. Definere rolle- og ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og ruteselskapene på strategisk, taktisk og operativt nivå

Dette er et område som det bør brukes god tid på å definere. Det skal legges til grunn at fylkeskommunen har ansvar på strategisk nivå og ruteselskapene på operativt nivå. På taktisk nivå har tradisjonelt fylkeskommune og ruteselskap delt ansvaret, noe som ofte fører til frustrasjon, misforståelser og noen ganger til konflikter. Det er viktig at det blir balanse mellom hvordan risiko og ansvar fordeles. En svært viktig avklaring er hvem (myndighet eller operatør) som har ansvaret for planlegging og produktutvikling av rutetilbud, takster, vognpark osv. og hvem som har ansvaret for inntektene/etterspørselen.

3. Utarbeide kollektivplan for Telemark

Som grunnlag for videre satsing og utvikling av kollektivtilbudet skal det utarbeides en kollektivplan for Telemark. Planen skal ha en del som omhandler målsettinger og strategier og en handlingsdel. Den skal omhandle alle transportmidlene, men ha hovedvekt på utvikling av busstilbudet. Stikkord vil bl.a. være rutestruktur, minimumstilbud, samordning, holdeplasser, knutepunkt/terminaler, tilgjengelighet, øvrig infrastruktur, billettering, informasjon, markedsføring, ansvar, organisering.

4. Utarbeide kvalitetshåndbok

Som styringsverktøy for tilbudskonkurranse og

resultatavhengige kontrakter må det utvikles en kvalitetshåndbok. Her skal tekniske krav til transportmateriell, krav til informasjon, punktlighet, service osv. defineres.

5. Utarbeide tilbudsdokumenter og kriterier for valg av tilbyder

Med bakgrunn i overordnede planer, kollektivplan for Telemark, kvalitetshåndbok, trafikkstatistikk osv. må det utarbeides tilbudsdokumenter for utlysning i henhold til EU-regler. Erfaringer fra byer av tilsvarende størrelse i Nederland kan bli nyttige i denne oppgaven. Det må også fastsettes kriterier for valg av tilbyder.

6. Utarbeide resultatavhengige kontraktsformularer for Grenland/andre byområder og distrikts-Telemark, inkl. bonus-/malusordning

Det skal utarbeides resultatavhengige kontraktsformularer (kvalitetskontrakter) for inngåelse av 4-årige avtaler med ruteselskapene. Som navnet sier, vil avtalen ha klare forventninger om resultater. Kravene må tilpasses hvilke områder selskapene trafikkerer, og hvilket trafikkpotensial det er der. For å få mest mulig effekt av kvalitetskravene, skal det utvikles en norm for bonus-/malus basert på kvalitetsmålinger. Det skal også være en trussel om å legge et område ut på anbud dersom resultatene blir for svake i forhold til definerte nivå.

Denne rapporten beskriver punkt 5 og 6 av disse deloppgavene.

2 utfordringer for nye kvalitetskontrakter i Telemark

Det finnes en rekke ulike "kvalitetskontrakter" for lokal kollektivtransport, som ofte kan være svært forskjellige av karakter. Det kan derfor være nødvendig med en viss opprydding og klargjøring av hvilke typer kvalitetskontrakter som finnes og hvilke som kan være aktuelle for Telemark.

Utviklingen av kvalitetskontrakter innenfor kollektivtransporten har i første rekke sammenheng med den *målkonflikten* det er mellom myndighetenes og operatørens målsettinger. Dette er en målkonflikt som ikke skyldes manglende kunnskap eller ulike definisjoner av det overordnede målet med kollektivtransporten, men de økonomiske rammer og forutsetninger som aktørene jobber innenfor. Dette er ikke primært spørsmål om budsjettammer, men i første rekke de økonomiske incitamenter og frihetsgrader som aktørene rår over og som styrer planlegging og produktutvikling. Denne målkonflikten blir tydeligere når det er stramme økonomiske rammer for tilskuddene til kollektivtransporten.

2.1 Økte billettinntekter gir ikke tilstrekkelig incitament

Et hovedproblem med dagens organisering og finansiering av kollektivtransporten er at det som er "god økonomi" for samfunnet ofte kan være "dårlig økonomi" for kollektivselskapet. Samtidig stilles mange kollektivselskaper overfor stadig strengere bedriftsøkonomiske krav som på både kort og lang sikt kan gi samfunnsøkonomisk uheldige tilpasninger. Dette skyldes i første rekke at en bedriftsøkonomisk tilpasning ikke tar tilstrekkelig hensyn til:

- Gevinsten for eksisterende trafikanter av forbedret kollektivtilbud
- Gevinster ved redusert biltrafikk

Dette betyr konkret at de økonomiske gevinstene for selskapet av for eksempel økt frekvens bare vil være økte billettinntekter fra de nye passasjerene, mens de samfunnsøkonomiske gevinstene også vil inkludere gevinster ved et bedre tilbud for alle som benytter tilbudet, samt bedre trafikk- og miljøforhold ved

redusert biltrafikk. På samme måte som investeringer i vegsektoren begrunnes ut fra bedre framkommelighet for bilistene, bør økt satsing på buss ta hensyn til de gevinstene det gir i form av bedre framkommelighet for både kollektivtrafikanter og bilister.

2.1.1 Behov for offentlige tilskudd

Hovedgrunnen til å gi offentlige tilskudd til kollektivtransporten er å kjøpe tjenester som markedet ikke er villig til å betale for. Et kollektivsystem uten tilskudd kan derfor medføre en samfunnsøkonomisk ineffektiv bruk av kapasiteten i systemet. Tilskudd er likevel ingen garanti for effektiv bruk av offentlige midler. Det er flere forhold som lett gir et misforhold mellom effektivitet og finansiering av kollektivtrafikktenester:

1. **Kollektivtransport som "kollektivt gode":** Forbedret tilbud gir nytte til alle passasjerer, mens økte trafikkinntekter kommer bare fra nye passasjerer. Nyten fra dem som likevel ville ha reist kan ikke kreves inn og inngår derfor ikke i selskapets økonomiske vurderinger av et forbedrings tiltak.
2. **Prising etter marginalkostnadsprinsippet**, det vil si at hver passasjer betaler den ekstrakostnaden han påfører selskapet, vil gi betydelige bedriftsmessige underskudd. Årsaken til dette er at strukturen i et veldefinert rutetilbud medfører stordriftsfordeler i både produksjon og konsum. Høye faste kostnader ved å holde systemet åpent og lave enhetskostnader er den "klassiske" begrunnelsen for offentlige reguleringer og tilskudd.
3. **Kollektivtransporttiltak som alternativ til privatbilen** har positive eksterne effekter hvis tiltaket påvirker valg av transportmiddel. "Nytte" av redusert biltrafikk kan ikke ivaretas direkte i de økonomiske prioriteringene til et kollektivselskap.
4. Tilsvarende har kollektivtransport **negative eksterne effekter på miljø**, bruk av vegkapasitet, ulykker m.v. som ikke ivaretas fullt ut av et kollektivselskap.
5. Myndighetenes mål om **tilgjengelighet for alle grupper av befolkningen** trekker i retning av

lavere takster og større dekningsgrad enn det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

2.1.2 Lite markedstilpasset takstsystem

Et lite markedstilpasset takstsystem kompliserer situasjonen ytterligere ved at det ikke tar hensyn til variasjoner i:

- kollektivselskapenes kostnader ved ulike tilbud
- trafikantenes betalingsvillighet for et bedre tilbud

Konkret betyr dette at kostnadene ved å sette inn ekstra avganger i rushtida, når det ikke er ledig kapasitet, er langt høyere enn billettinntektene fra de nye passasjerene. Ut fra en bedriftsøkonomisk vurdering gir dette den paradoksale situasjonen at en sterk passasjervekst i rushperioden vil gi større underskudd for selskapet hvis det ikke følges opp med økte tilskudd.

Samtidig er takstnivået av betydning som en finansieringskilde for det tilbudet som utvikles. En rekke analyser viser at trafikantene er villige til å betale en høyere pris for et bedre tilbud, det vil si at en takstfinansiert tilbudsforbedring vil kunne gi både et bedre tilbud og flere passasjerer innenfor dagens tilskuddsrammer (Stangeby og Norheim 1993, Larsen 1993, Renolen og Kjørstad 1996). Selv om det kan være andre grunner til å holde et lavt takstnivå, er det viktig å understreke at dette samtidig legger klare føringer på det tilbudet som utvikles.

I analysene av optimale samfunnsøkonomiske incentiver for de ulike deler av kollektivtransporten i Telemark, vil ulike grader av takstfrihet spille en avgjørende rolle. Dette betyr at en sterkt politisk styring av takstnivå og differensiering vil innebære en sterkere grad av passasjeravhengige tilskudd, mens en stor grad av takstfrihet innebærer at disse incitamentene gis gjennom billettinntektene.

2.1.3 Krav til markedseffektive løsninger

En diskusjon omkring reguleringsregime og kontraktsforhold for kollektivtransporten må bygge på de markeds- og produksjonsforhold som kjennetegner denne tjenesten. Verdien av tjenesten oppstår idet brukeren utfører en betydelig egeninnsats i tillegg til å betale for selve transporten. En stor del av kollektivreisen består av reisen til/fra stasjonen, å vente på stasjonen eller å tilpasse reisetidspunktet til gitte avgangstider. Verdien av tjenesten er for brukeren avhengig av når og hvor den produseres, ikke bare av hvilken komfort, hastighet og pris tjenesten har.

Dette betyr at en diskusjon om kostnadseffektivitet ikke må reduseres til enkle volum-mål av typen kostnader pr. rutekm e.l. Slike mål kan gi en interessant indikasjon på utviklingstrekk, men kan samtidig tilsløre sentrale kvaliteter ved kollektivtilbudet. Et mest mulig markedseffektivt tilbud er *ikke* nødvendigvis det billigste tilbudet, men det tilbudet som gir "mest mulig valuta for pengene", det vil si en veid sum av de ulike egenskapene ved kollektivtilbudet. Vi kan si det slik at den mest markedseffektive løsningen er den som innebærer det beste tilbudet innenfor en gitt tilskuddsramme.

2.1.4 Incentiver gjennom inntektsansvaret

Et særtrekk ved kollektivtransporten i Norge sammenliknet med resten av Europa er at kollektivselskapene har inntektsansvaret (nettokontrakter).¹ Et selskap som ikke har inntektsansvar (bruttokontrakter) har i utgangspunktet lite incitament til å ta hensyn til kundenes ønsker og behov. Mange av de "kvalitetskontraktene" som er etablert innenfor lokal kollektivtransport i Europa de siste årene kan ses som en kompensasjon for dette manglende inntektsansvaret. De målkonfliktene som er nevnt over mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk effektivitet vil være langt større i et bruttokontraktregime, enn i et system hvor selskapene har inntektsansvaret.

Dette betyr at det kan være begrenset overføringsverdi fra en del av "kvalitetskontraktene" i utlandet til situasjonen i Telemark. Mange av de kvalitetskontraktene som har dukket opp i Europa de siste årene har vært en nødvendig konsekvens av at ruteproduksjonen er satt ut på anbud, og at myndighetene har behov for en viss kontroll med utviklingen av kvaliteten på tilbudet. I en nettokontrakt gir imidlertid inntektene et incitament i seg selv. Behovet for andre kvalitetsincitament vil derfor være mindre i en nettokontrakt enn i en bruttokontrakt.

Det er derfor viktig at vi skiller mellom kvalitetskontrakter i bruttoregimer der markedsansvaret og inntektsrisikoen er sentralisert til myndighetsnivået, og kvalitetskontrakter i nettoregimer der det vanligvis ligger et større markedsansvar hos operatørselskapet.

2.1.5 Internalisere samfunnsøkonomiske kostnader

Kombinasjonen av et sterkere press på kostnadseffektiverende tiltak og kollektivtransportens behov for kontinuerlig produktutvikling for ikke å miste passa-

¹ Se for eksempel Hagen m.fl. (2000).

sjerer, gjør at det er stadig viktigere å få utviklet systemer som stimulerer til mer kostnadseffektiv drift. Det må imidlertid tas hensyn til de eksterne og interne ringvirkningene av kollektivtilbudet. Dette betyr at det må utvikles en "skyggepris" på de faktorene som ikke er internalisert i tradisjonelle tilskuddskontrakter:

- *Interne gevinster*, dvs. eksisterende trafikanters nytte av et forbedret kollektivtilbud, men som ikke gir utslag i økte trafikkinntekter.
- *Eksterne gevinster*, dvs. gevinstene av overført trafikk fra bil til kollektivtrafikk gjennom reduserte køkostnader og miljøkostnader fra biltrafikken.
- *Eksterne kostnader*, dvs. eksterne køkostnader og miljøkostnader fra kollektivtransporten som kan variere ved ulike kontrakter med ulike transportmidler og egenskaper.

Innføring av kvalitetskontrakter dreier seg i hovedsak om hvem som skal betale for god eller dårlig kvalitet: kollektivtrafikantene, myndighetene eller andre trafikanter/aktører. Om det ikke innføres kvalitetskontrakter med en "skyggepris" på disse faktorene, vil de ikke bli tatt tilstrekkelig hensyn til i de økonomiske avveiningene og satsing på å forbedre tilbudet. Dermed vil svikt i kvaliteten på tilbudet før eller senere dukke opp som kostnader, enten:

- for kollektivtrafikantenes reisestandard gjennom dårligere regularitet, lavere frekvens osv.
- gjennom offentlige budsjetter gjennom økt biltrafikk og press på vegbudsjettene
- for bymiljøet gjennom økte miljøproblemer og arealbehov fra biltrafikken

2.1.6 Ansvarsdeling og rammebetingelser

Kollektivtransporten står i dag overfor en rekke utfordringer som stiller nye krav til ansvarsdeling og rammebetingelser, ikke minst i et mer konkurranseutsatt marked. Dette er utfordringer som har stått sentralt ved utformingen av kvalitetskontrakter, men det er også problemstillinger som har dannet grunnlag for kritiske merknader til dem. Hovedmålsettingen er å utvikle en kontrakt som stimulerer til en kontinuerlig og målrettet produktutvikling, men hvor det kan være mange "rammebetingelser" som gjør en slik produktutvikling vanskelig. Vi vil her kort nevne noen av de viktigste:

- *Dimensjonering av vognparken*
De kortsiktige og langsiktige effektene av slike kontrakter vil være avhengig av vognparkens

sammensetning, både når det gjelder alder og størrelse. Dagens vognpark og mulig utskiftningstakt vil påvirke hvor raskt det er mulig å nå en mer optimal dimensjonering av vognkapasiteten. Det har ingen betydning for utforming av kontraktene, men mer for forventet "omstillingstakt".

- *Framkommelighet og transportbehov*
Både framkommelighet på vegene og arealplanlegging kan påvirke markedspotensialet for kollektivselskapene. Dette er grunnen til at de innenfor Hordaland-kontrakten har nedsatt et kollektivtransportutvalg for å se på slike rammebetingelser.
- *Selskaper konkurrerer i samme marked*
En mer etterspørselsavhengig kontrakt hvor flere selskaper konkurrerer i samme marked kan skape uheldige skjevheter i planlegging og utvikling av ruteopplegget. I Hordaland er det en viss overlapp i ruteopplegget rundt Bergen, men i hovedsak dekker de separate markeder.
- *Variierende kunde grunnlag*
Både trafikkgrunnlag og kostnadsstruktur innebærer at det må være ulike incitamenter som må legges til grunn for de ulike delmarkeder. Dette er et spørsmål om økt frihet til å definere ruteopplegg innenfor definerte incitamenter kan føre til en uønsket nedbygging av rutetilbudet i trafikksvake områder. Det er derfor viktig å diskutere rammene for en slik kontrakt når det gjelder minimumskrav på tilbudet m.m..
- *Avtakende markedspotensial*
Det er flere analyser som viser at kollektivtransporten har et avtakende markedspotensial hvis de ikke forbedrer tilbudet, dvs. gjør noe med takstene eller rutetilbudet. Dette er noe av bakgrunnen for å utvikle slike resultatavhengige tilskuddskontrakter, men det er også et "problem" fordi færre passasjerer gir mindre inntekter for kollektivselskapene.

2.2 Alternative kvalitetskontrakter

Det er mulig å korrigere for målkonflikten mellom myndighetene og operatørene gjennom ulike former for økonomiske incentiver eller kvalitetsmålinger som styrer utviklingen av kollektivtilbudet i "ønsket" retning. I diskusjonen om ulike kvalitetskontrakter vil vi skille mellom tre ulike beslutningsnivåer: strategisk, taktisk og operasjonelt nivå:

- *Strategisk nivå* gjelder de overordnede mål med kollektivtransporten når det gjelder kollektivtrans-

portens markedsandel, transport- og miljøforhold m.v.

- *Taktisk nivå* gjelder konkret utforming av rute-tilbud og takster i forhold til spesifiserte mål på kollektivtilbudet. For kollektivselskapene vil dette gjelde antall avganger, holdeplasser, vognpark, takstnivå og utforming av rabattordninger.
- *Operasjonelt nivå* gjelder den daglige driften og faktisk levert kvalitet på tilbudet. Dette vil primært gjelde regularitet og punktlighet, men også informasjon og servicenivå til kundene.

Beslutningsansvaret på det strategiske nivået ligger vanligvis hos myndighetene. Beslutningene på det taktiske nivå skal reflektere de strategiske målene og ligger dels hos myndigheter, dels hos operatører – avhengig av hvilken organisasjonsmodell som er valgt. Beslutninger på det operasjonelle nivået ligger primært hos operatørselskapene, men styres av beslutninger på det taktiske nivået.

Det kan i denne sammenheng også være hensiktsmessig å nyansere *effektivitetsbegrepet*. Man skiller mellom samfunnseffektivitet, markeds-effektivitet og produksjonseffektivitet og knytter dette opp til de tre beslutningsnivåene:

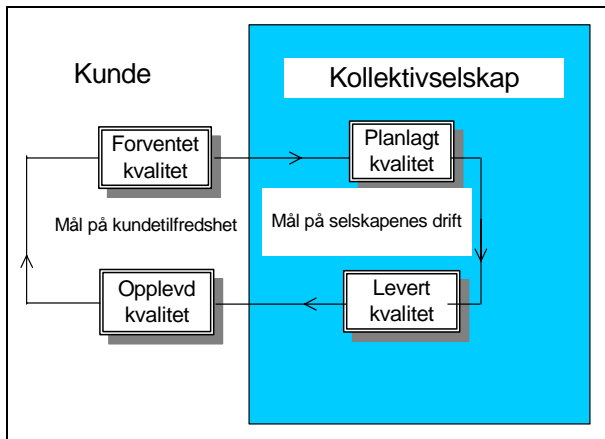
- Et *samfunnseffektivt* kollektivtransporttilbud er det tilbudet som best bidrar til overordnede (strategiske) politiske mål. Ansvar for å utforme et samfunnseffektivt tilbud ligger først og fremst på myndighetsplanet og er knyttet til politisk definerede mål samt overordnede virkemidler som tilskuddsnivå (omfang av offentlig kjøp) og organisasjonsmodeller.
- Et *markedseffektivt* tilbud er det best mulige tilbudet innenfor gitt tilskuddsramme. Virkemidler for å oppnå markedseffektivitet er knyttet til utforming av rutenett, frekvens, takstnivå m.m. og gjelder derved først og fremst det taktiske nivået. Beslutninger på det operasjonelle nivået vil imidlertid også ha konsekvenser for levert kvalitet og dermed hvor markedseffektivt tilbudet blir. Ansvar for å utvikle et markedseffektivt tilbud ligger både på myndighetsplan og på operatørplan. I hvilken grad en oppnår et markedseffektivt tilbud, avhenger derfor av hvordan forholdet mellom disse er regulert.
- Et *produksjonseffektivt* (kostnadseffektivt) tilbud innebærer at en gitt ruteproduksjon utføres til lavest mulig kostnad og er knyttet til beslutninger på det operasjonelle nivået. Slike beslutninger tas på operatørplanet.

Målet med en kvalitetskontrakt er først og fremst å gjøre tilbudet mer markedseffektivt. De fleste kvalitetskontraktene i Europa er likevel på operasjonelt nivå (QUATTRO 1998). Dette har sammenheng med ansvarsdelingen innenfor lokal kollektivtransport i europeiske land, hvor myndighetene har ansvaret for det strategiske og taktiske nivået. Utvikling av kvalitetskontrakter må derfor ses i nær sammenheng med ansvarsdelingen for de ulike nivåene. Det er mulig å utvikle kontraktsformer som inneholder en kombinasjon av flere typer kvalitetskontrakter og som retter seg mot ulike nivåer.

Den mest omfattende oversikten over kvalitetskontrakter i Europa finnes i EU-prosjektet QUATTRO (1998) (*Quality approach in tendering and contracting urban public transport operations*). Hovedproblemstillingen i dette EU-prosjektet var hvordan kvalitets-elementer best kunne innarbeides i tilskuddskontrakter. Det ble her lagt vekt på å skille mellom ulike sider ved kvaliteten på tilbudet sett fra kundenes/myndighetenes synsvinkel og fra operatørens synsvinkel (figur 2.1).

I denne sammenheng skiller en mellom fire ulike former for kvalitet:

- *Forventet* kvalitet, dvs. de ønsker og behov som trafikantene måtte ha til kollektivsystemet gitt deres preferanser og avveininger mellom pris og nivå på tilbudet. Innenfor et gitt prisnivå og tilskuddsrammer vil dermed trafikantene ha bestemte forventninger til hva som oppleves som det "best mulige tilbudet" når det gjelder frekvens, vognstandard mv.
- *Planlagt* kvalitet, dvs. hva kollektivselskapet eller myndighetene bestemmer seg for å tilby av kollektivtjenester, kan være forskjellig fra trafikantenes forventninger. Dette avhenger bl.a. av hvor gode markedsundersøkelser som er foretatt i forkant når det gjelder både transportbehov og preferanser.
- *Levert* kvalitet, dvs. om avgangene faktisk går, om de er i rute, og om service og informasjon holder planlagt standard. Dette kan avvike sterkt fra planlagt tilbud.
- *Opplevd* kvalitet, dvs. hvordan trafikantene opplever det faktiske tilbudet når det gjelder både kundetilfredshet og opplevelse av driftsproblemer.



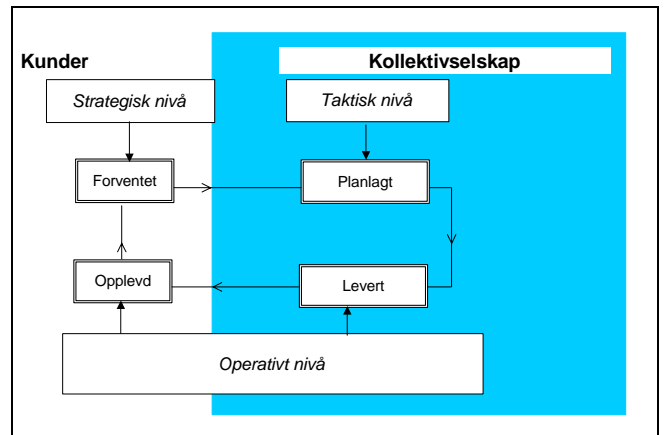
TØI rapport 599/2002

Figur 2.1: Kollektivtransportens kvalitetssirkel, utviklet fra ISO9004.2 normen. Kilde: EU-prosjektet QUATTRO 1998

Denne kvalitetssirkelen illustrerer hvordan en kan se på kollektivtransporten fra to vinkler, enten fra kunden eller fra operatøren. Mange av de kvalitetskontraktene og målesystemene som er utviklet de senere årene har som mål å bygge bro mellom kundenes ønsker og behov og operatørens faktiske tilbud. Grovt sett kan en si at alle som direkte eller indirekte blir berørt av de planene som legges av kollektivselskapet kan oppfattes som en kunde i denne sammenheng. Dette betyr at kundenes oppfatninger og forventninger i denne sammenheng også inkluderer de eksterne effektene av et endret rutetilbud eller andre tiltak som gjennomføres.

2.3 Kvalitetskontrakter på taktisk og operasjonelt nivå

Vi kan se på denne kvalitetssirkelen i lys av de tre beslutningsnivåene. Kundenes/myndighetenes forventninger kan plasseres på det strategiske nivå, mens planlagt kvalitet er på det taktiske nivået og levert og opplevd kvalitet på det operasjonelle nivået (figur 2.2). En slik inndeling gjør det lettere å skille mellom de ulike formene for kvalitetskontrakter som har dukket opp de siste årene. Alle disse kontraktene har, direkte eller indirekte, hatt som mål å overføre kundenes forventninger til økonomiske incentiver for operatørene. Dette betyr at fylkeskommunens ansvar for å kjøpe tjenester på vegne av kundene innebærer at de må overføre de generelle strategiske målene med transportpolitikken til taktiske og operasjonelle mål i kontraktene.



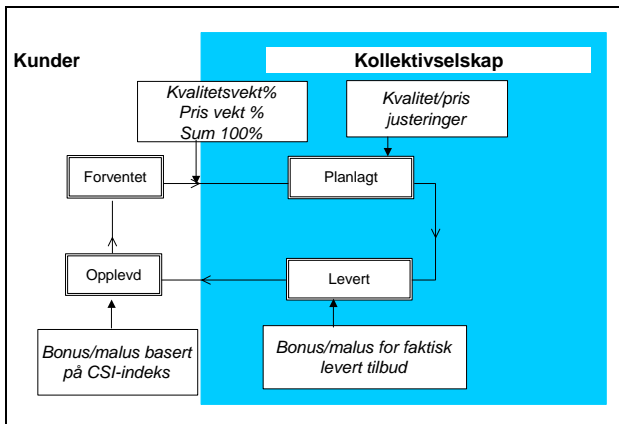
TØI rapport 599/2002

Figur 2.2: Kvalitetssirkelen koplet opp mot strategisk, taktisk og operasjonelt nivå

Det vil aldri være fullt samsvar mellom de ulike nivåene som denne kvalitetssirkelen beskriver. Det vil være "gap" mellom forventet, planlagt, levert og opplevd kvalitet. De ulike kvalitetskontraktene som er utviklet de siste årene har hatt som mål å bidra til å redusere disse "gapene". Vi kan se på de viktigste formene for kvalitetskontrakter og evalueringsmetoder i forhold til "gapene" i denne kvalitetssirkelen:

- **Forventet kvalitet:** Dette kan oppfattes som myndighetenes "optimale" krav til kollektivsystemet, gitt kostnader og trafikkgrunnlag. I de kvalitetskontraktene som TØI har utviklet var et "samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud" (dvs. forventet kvalitet) utgangspunktet for å beregne optimale incitamentet for operatørens planlegging av rutetilbud og takster.
- **Planlagt kvalitet:** For å redusere gapet mellom forventet og planlagt kvalitet er det utviklet forskjellige former for kvalitetsmålinger når det gjelder rutetilbud og takster, enten i form av minimumsstandard eller *benchmarking* av nivået over tid eller sammenliknet med andre kollektivselskaper. Dette kan f.eks. gjelde flatedekning, frekvens, takster eller reisetider m.m.. Minimumsstandarder og krav om *benchmarking* kan fastsettes i kontraktene.
- **Levert kvalitet:** Den vanligste formen for kvalitetskontrakter er den som gjelder avvik mellom planlagt og levert kvalitet på tilbudet, f.eks. i form av måling av forsinkelser eller at det innenfor kontrakten er definert en nedre grense for akseptabelt nivå på det leverte tilbudet.
- **Opplevd kvalitet:** Når det gjelder opplevd kvalitet, er det i første rekke kundetilfredshetsmålinger som

benyttes hvor ulike former for spørreundersøkelser benyttes for å måle trafikantenes tilfredshet med tilbudet. Konkrete krav til disse målingene kan spesifiseres i kontrakten.



TØI rapport 599/2002

Figur 2.3: Ulike former for kvalitetskontrakter for kollektivtransporten

2.3.1 Kvalitetskontrakter på taktisk nivå

Kvalitetskontrakter på taktisk nivå innebærer at operatørene får en relativt stor grad av frihet til å tilpasse rutetilbud og takster. Slike kontrakter kan konkurranseutsettes i form av en tilbudskonkurranse, eller det eksisterende avtaleverket kan endres i retning av en kvalitetskontrakt på taktisk nivå. Dette må ikke forveksles med en tilskuddskontrakt hvor operatøren har mulighet til å foreslå endringer som blir gjenstand for forhandlinger om økonomisk kompensasjon. En kvalitetskontrakt på taktisk nivå må ha klart definerte incitament og ansvarsdeling for planlegging og produktutvikling innarbeidet i klausulene.

Det finnes foreløpig få kvalitetskontrakter på taktisk nivå, primært fordi det er komplisert å beregne incitament og økonomisk kompensasjon innenfor et komplisert rutenett. Det er derimot en del kontrakter som åpner for en "priskorreksjon" avhengig av alder på vognparken mv.

Kvalitetskontrakter på taktisk nivå omfatter i første rekke resultatavhengige tilskuddskontrakter som er knyttet opp mot de strategiske målene myndighetene har med kollektivtransporten. De resultatavhengige tilskuddskontraktene som TØI har utviklet i Norge er et eksempel på dette. Her har de samfunnsøkonomiske målene med kollektivtransporten stått sentralt ved utformingen av incitamentene. Men det kan også være andre og enklere taktiske kvalitetskontrakter knyttet opp til ett eller flere konkrete mål for transportpolitikken, som f.eks. totalt antall passasjerer, passasjer-

utvikling for bestemte grupper, miljømål, tilgjengelighet, samordning osv.

Det sentrale ved disse taktiske kvalitetskontraktene er at de fokuserer på resultatene som oppnås i forhold til strategiske mål. Operatørene får ansvar for det taktiske nivået, dvs. å velge løsninger som gjør at disse resultatene kan nås. Hvis f.eks. et strategisk mål er å redusere utslipp og energiforbruk fra kollektivtransporten, kan dette løses ved å benytte mer miljøvennlige transportmidler, effektivisere rutedriften eller benytte mindre vogner. Tilsvarende vil f.eks. økt tilgjengelighet for bevegelseshemmede kunne løses ved å benytte lavgulvvogner, heiser eller opphøyde holdeplasser. Utfordringen vil her være å finne gode målemetoder for å måle en slik funksjonell kvalitet. I en del sammenhenger vil en derfor velge å fokusere på teknisk og operativ kvalitet som er avledet fra de strategiske målene.

En utvikling av kvalitetskontrakter for Telemark vil ut fra problemstillingene i dette prosjektet konsentrere seg særlig om kvalitetskontrakter på taktisk nivå, dvs. kontrakter hvor operatørene har et betydelig ansvar for det taktiske nivået og hvor myndighetene definerer incitamentene knyttet til måloppnåelsen. Vi vil komme nærmere inn på flere av disse kontraktene senere i denne rapporten. I denne sammenheng kan vi kort nevne de viktigste formene:

Ved anbudskontrakter for buss er det i noen sammenhenger gitt rom for at tilbudene kan inneholde alternative design på rutetilbud og vognpark, eller varierende alderssammensetning eller kvalitet på vognparken. I den sammenheng er det nødvendig å ha en klar spesifisering av hvordan tilbudet priskorrigeres. De enkleste formene korrigerer pristilbudet med en viss prosent pr. år gjennomsnittsalderen på bussene øker, mens den mest omfattende formen er en multi-kriterie-analyse av alle elementer som inngår i kvaliteten på tilbudet (gangtid, frekvens, reisetid osv).

En mellomting er å vekte pris og kvalitet ved tilbudet etter en skala, f.eks. 20 prosent på kvalitet og 80 prosent på pris og hvor tilbudene gis poeng ut fra tilbudt kvalitet. For alle alternativene er det relativt kompliserte prosedyrer som må gjennomføres, og det er få eksempler på slike tilbudskonkurranser ut over det som går på alder på vognparken.

En enklere form for tilbudskonkurranse er gjennomført i Limburg i Nederland hvor tilskudd pr. passasjer og takster var gitt og hvor det ble konkurrert om størst mulig ruteproduksjon innenfor disse rammene. Potensialet for ruteproduksjonen var avhengig av trafikkgrunnet og operatørens markedskunnskap.

De resultatavhengige tilskuddskontraktene som er utviklet for lokal kollektivtransport i Norge er en variant av disse kontraktene, men her har operatørene hatt anledning til å endre ruteproduksjonen underveis ut fra det de finner bedriftsøkonomisk lønnsomt, gitt billettinntekter, incitament for ruteproduksjonen og kostnadsnivå.

2.3.2 Kvalitetskontrakter på operasjonelt nivå

Når myndighetene har ansvaret for det taktiske nivået og/eller operatørene ikke har inntektsansvaret, vil det være behov for å utvikle kvalitetskontrakter på operasjonelt nivå. Dette er kontrakter som i første rekke skal sikre at myndighetene får det de betaler for, dvs. kontrakter som fokuserer på avvik mellom planlagt og levert kvalitet. Dette er kontrakter som er langt enklere enn kvalitetskontrakter på taktisk nivå, og de er i første rekke utviklet i tilknytning til anbudskontrakter der myndighetene har inntektsansvaret (bruttokontrakter).

De fleste kvalitetskontraktene gjelder det operative nivået i forhold til regularitet, pålitelighet og kundetilfredshet, med utgangspunkt i nivåer avtalt i kontrakten. De økonomiske incitamentene kan være på ulike nivåer. I forhold til:

- *Punktlighet* vil det ofte være i form av bonus-/malus-ordninger avhengig av om nivået kommer over eller under en grenseverdi.
- *Regularitet* vil det ofte være i form av ”bøter” pr. innstilte avgang.
- *Kundetilfredshet* vil det ofte være i form av bonuspott som deles blant de operatørene som når over et på forhånd definert nivå eller de som har høyest ”score”.

2.3.3 Reisegarantier med forpliktelser til kundene

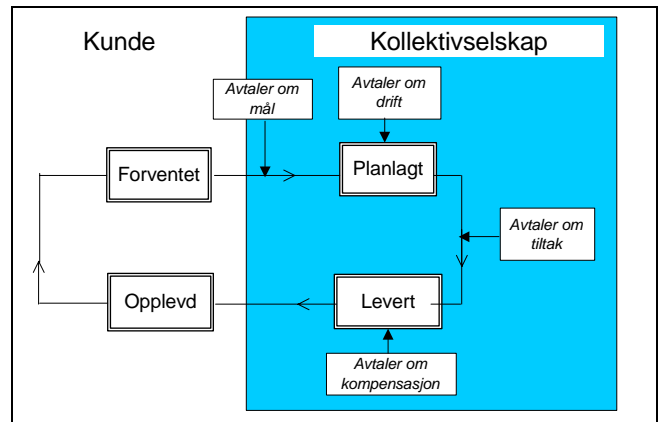
I tillegg til disse kvalitetskontraktene er det de siste årene utviklet en del reisegarantiordninger som kan oppfattes som en alternativ kvalitetskontrakt, men da mellom operatør og passasjer. Det er flere former for reisegarantier eller lignende avtaler som kan bidra til et bedre tilbud. Hovedpoenget med disse reisegarantiene er todelt:

1. For det første gir det en viktig tilbakemelding fra kundene om noe som er feil og som bør rettes opp.
2. I tillegg gir det et signal til kundene om hva slags standard de bør forvente seg fra kollektivselskapet og i en del tilfeller gis det kompensasjon hvis de ikke leverer denne standarden.

En reisegaranti er en måte å definere forpliktelsene i forhold til kundene når det gjelder servicenivå og hvilken kompensasjon kundene skal få hvis tilbudet svikter. Så lenge det alltid vil være noe som svikter må denne garantien i første rekke ses på som en kontinuerlig forbedringsprosess hvor garantien fungerer som en termometer på om noe er galt. Reisegarantiene eller avtalene med kundene kan deles inn i fire ulike grupper:

1. Avtaler om *generelle mål* med kollektivtransporten
2. Avtaler om *hva slags tilbud* kundene kan forvente
3. Avtaler om *tiltak* som skal settes i verk hvis tilbudet svikter
4. Avtaler om *kompensasjon* til kundene hvis tilbudet svikter

I forhold til mulighetene for å utvikle et tilbud som er enklere for trafikantene er det særlig de to siste typene som er av interesse, dvs. tiltak og kompensasjon hvis tilbudet svikter. Her er Oslo Sporveiers reisegaranti en av de første som slo fast at trafikantene har bestemte rettigheter når det gjelder den tjenesten som Sporveien tilbyr og hvor det gis en kompensasjon hvis tjenesten ikke oppfyller målene (figur 2.5).



TØI rapport 599/2002

Figur 2.4: Ulike typer reisegarantier, ut fra hvilke deler av kvalitets sirkelen de retter seg mot

Sporveiens reisegaranti

1. At vi kjører når vi har sagt vi skal kjøre
2. At vi ikke kjører for tidlig
3. At du alltid skal få vite hvilken holdeplass som er den neste
4. At du får vite hvor vi kjører
5. At du får informasjon før du går om bord
6. At du skal få informasjon om bord
7. At du skal få svar når du spør
8. At du skal få beskjed når ikke alt er som det skal
9. At det skal være rent og trivelig på reisen
10. At du skal få svar når du skriver til oss
11. At vi skal høre på hva du sier
12. At vi betaler hvis du kommer for sent

Figur 2.5: Sporveiens reisegaranti består av 12 punkter

Det er etter hvert dukket opp en rekke reisegarantier som har fulgt Sporveiens eksempel, både i Norge og utlandet. I noen tilfeller gir de kompensasjon tilbake til alle sesongkortbrukerne hvis antall forsinkelser eller innstilte avganger overstiger et bestemt nivå. I andre tilfeller forplikter selskapene seg til å iverksette tiltak hvis tilbudet svikter. Vi vil her bare kort nevne noen eksempler på reisegarantier som berører elementer ulike elementer ved det å gjøre tilbudet enklere for kundene:

- I West Midland (UK) har de satt maksimal gangavstand i og utenfor rushet til hhv. 400 og 700 meter.
- London Docklands Light Rail har satt konkrete mål for hvor ofte de skal rengjøre stasjonsområdene og vognene og all grafitti skal fjernes umiddelbart.
- I Nord-Irland har de satt krav til at alle skal få sitteplass utenfor rushtid, og maksimal tid med ståplass i rushet skal være 15 minutter.
- I Nord-Irland har de også satt maksimal ventetid ved innringing til ruteopplysningen til 30 sekunder og ventetid ved kjøp av billetter skal maksimalt være 5 minutter.
- London Docklands Light Rail har satt krav om at skjermer med automatiske ruteopplysning skal fungere i minst 97 prosent av tiden og billettmaskinene skal fungere i minst 98 prosent av tiden.
- For undergrunnen i London har de satt konkrete minimumskrav til hvor stor del av tiden heisene og rulletrappene skal fungere.

En del av disse måltallene kan virke veldig ambisiøse sett med norske øyne, mens andre måltall i høyeste grad må ses som et minimumskrav og ikke et mål på et akseptabelt tilbud. I denne sammenheng er det viktigste poenget å sette mål som er realistiske i forhold til det aktuelle tilbudet i dag og som gir kompensasjon i forhold til de ulempene trafikantene påføres. Målsettingen må være å sette større fokus på de forbedringene som må gjennomføres for å gjøre kollektivtilbudet enklere for trafikantene og få tilbakemelding når målsettingene ikke nås.

2.3.4 Kundetilfredshetsmålinger som en del av tilskuddskontrakten

I en del sammenhenger benyttes kundetilfredshetsmålinger som et sentralt grunnlag innenfor kvalitetskontrakter på operasjonelt nivå, og de er ved siden av målinger av regularitet trolig de mest vanlige elementene i en kvalitetskontrakt. Hovedstadsområdet Trafikkselskap (HT) i København var de første som innførte en bonus-ordning knyttet til opplevd reisekvalitet blant de kontraktskjørende busselskapene i regionen. Fra 1996 ble det innført bonus knyttet til passasjerenes opplevelse av kvalitet. Kvartalsvise målinger brukes til rangering av selskapene og som grunnlag for utbetaling av bonus.

En prosent av kontraktsummen ved hver anbudsrunde ble satt av til bonus til de selskapene som vurderes som best av brukerne. Av 16 kriterier som er grunnlag for rangeringen, er 11 knyttet til passasjerenes subjektive opplevelse av kvalitet. Kriteriene vektlegges ut fra et på forhånd definert sett av vektorer som ivaretar passasjerenes antatte vektlegging av de ulike kriteriene. Disse målingene bestemmer 80 prosent av slutt-score. Fem objektive mål som HTs personale måler direkte, bestemmer de resterende 20 prosent.

I tabell 2.1 har vi gjengitt kriteriene, minimumsmål, oppnådd mål for uke 35-47 i 1996, kontraktmål og relativ vektlegging av de ulike kriteriene fra femte anbudsrunde. Vektene summerer seg til 1000. Score 100 prosent på alle kriteriene gir 1000 poeng (som score * vekt/100). Kontraktmålet er på 841 poeng.

Et minimumsnivå for score må oppnås i henhold til kontrakten. Et nivå på 2 poeng over minimumsnivå må nås før bonus kan utbetales. Selskaper som ikke når minimumsnivået, må betale inntil 1 prosent av kontraktsummen og må lage en plan for forbedringer. Selskaper mellom minimumsnivå og kontraktmålet må lage en plan for forbedringer. Blant de selskapene som

oppnår kontraktmålet på alle kriterier fordeles bonuspotten etter følgende nøkkel:

Beste 1/3 får 4/9 av bonuspotten
Neste 1/3 får 3/9 og
Dårligste 1/3 får 2/9

En gjennomgang av HT av score fra 4. til 5. anbuds-
runde når incentivordningen ble innført peker i retning
av forbedring på de kriteriene som er bestemt av
passasjerenes vurderinger (alle 11). For de objektive
målene HT fastsetter var det forverring bare på ett
punkt.

Kundetilfredshetsmålinger er også benyttet som et
grunnlag for "trussel om konkurranse", dvs. hvis
nivået faller under et visst nivå oppheves kontrakten.
Dette er benyttet i flere forskjellige kvalitetskontrakter
både på taktisk og operasjonelt nivå, f.eks. i de resul-
tatkontraktene som er utviklet i Norge. Kundetilfreds-
hetsmålinger kan også benyttes som en form for
benchmarking mellom selskaper ("Yardstick
competition"), f.eks. ved jernbanen i Japan hvor
resultatet av kontrakten avgjorde hvilke frihetsgrader
selskapene fikk på takstfastsettelsen.

Utvikling av kundetilfredshetsmålinger *til dette
formål* stiller store krav til opplegg og målemetoder,
både for å unngå tilfeldige svingninger i målekriteriene
og for å fokusere på de mest sentrale kriteriene. Når
en skal legge kundetilfredshetsmålinger til grunn for
økonomiske utbetalinger eller ev. opphevelse av kon-
trakten, må det være helt uakseptabelt at tilfeldige
svingninger i undersøkelsene danner grunnlag for disse
reaksjonene. Det må derfor stilles større krav til slike
målinger innenfor en kontrakt enn for målinger som
skal gi indikasjoner på den generelle utvikling i kunde-
tilfredshet.

Det er opplagt forskjell på hvordan trafikantene
vektlegger ulike kvalitetskriterier. Et riktig mål må
derfor ta utgangspunkt i en vektet sum av de ulike
indeksene og et utvalg som er tilstrekkelig stort til å
fange opp tilfeldige utvalgsskjøvheter. Som eksempel
er det kundetilfredshetsmålet som kan føre til
kansellering av resultatkontrakten i Hordaland 90
prosent av startverdien²², ikke fordi 91 prosent er et
akseptabelt nivå, men for å ta høyde for tilfeldige
svingninger i målemetodene.

²² I praksis er dette ofte det nivå som kundetilfredsheten ligger på ved
kontraktinngåelse.

Tabell 2.1: Eksempel på kvalitetskrav knyttet til brukernes opplevelser av tilbudet

	Min mål %	Oppnådd %	Kontraktmål %	Vekt (=1000)
Subjektive kriterier				
Utvendig renhold og vedlikehold	81,3	82,0	83,3	19
Innvendig renhold	81,3	83,2	83,3	89
Innvendig vedlikehold	81,3	84,1	83,3	59
Temperatur (sommer)				98
Temperatur (resten av året)	77,0	79,1	79,0	98
Ventilasjon (sommer)				68
Ventilasjon (resten av året)	74,0	75,0	76,0	68
Støy og vibrasjoner	69,0	71,2	71,0	59
Punktlighet	78,0	80,5	80,0	137
Kjørestil	81,3	83,7	83,3	107
Sjåførens kjennskap til ruter/soner	81,3	79,3	83,3	44
Service	81,3	82,6	83,3	82
Inntrykk	81,3	83,2	83,3	39
Objektive kriterier				
Skilting		98,0	97,5	40
Stemplingsautomat		98,4	97,5	40
Informasjonsmateriale		98,0	97,5	40
Belysning		100,0	97,5	40
Riktig klokke		96,6	97,5	40

TØI rapport 599/2002

3 Erfaringer med tilbudskonkurranse

Det foreligger erfaringer fra en rekke land hvor en har forsøkt å gå nye veier i arbeidet med å regulere kollektivtrafikken på en mest mulig brukerrettet og produksjonseffektiv måte. TØI har tidligere oppsummert ulike reguleringsformer for kollektivtransporten i Europa, Australia og New Zealand (se Hagen mfl. 2000). TØI har da også i en tidligere publikasjon fra prosjektet diskutert de ulike kontraktsformene i Telemarks tilfelle – og gitt sine anbefalinger i så henseende (Hagen og Norheim 2001). I dette kapitlet ønsker vi derfor å konsentrere gjennomgangen omkring det som er mest aktuelt i Telemarks tilfelle, nemlig erfaringer med bruk av tilbudskonkurranse.

3.1 Hva er tilbudskonkurranse?

Tilbudskonkurranse innebærer at den endelige kontraktvinneren – i dette tilfellet det valgte busselskapet – gis store muligheter til å utvikle innholdet i kollektivtilbudet innenfor et gitt geografisk område. Myndighetene begrenser seg til å definere rammevilkårene for konkurransen og målene de ønsker å oppnå med den. De konkrete virkemidlene overlates i størst mulig grad til den aktuelle operatør. Den foreslåtte kvaliteten på tilbudet er dermed helt eller delvis avgjørende for valg av operatør. Tilbudskonkurranse skiller seg i så måte klart fra rene anbudskonkurranser hvor myndighetene både definerer strategiske mål og virkemidler, og operatørene er begrenset til kun å konkurrere om pris.

Tilbudskonkurransen kan gjennomføres i mer eller mindre rendyrket form, avhengig av hvor stor del av tilbudet og kvalitetskravene som er innbakt i vilkårene for konkurransen. Disse kan innebære alt fra detaljerte lister med kvalitetsvekter til enklere og mer praktisk håndterbare modeller. Tabell 3.1 viser de ulike hovedformene for tilbudskonkurranse. Inndelingen tar utgangspunkt i om konkurransen omhandler et fastlagt linjenett eller ikke – og om antallet evalueringskriterier er mange eller få.

Tilbudskonkurransen har sin frieste form når operatøren både gis mulighet til å utforme linjenettet og samtidig har få kvalitetskriterier å forholde seg til (vises i rute 4 som ”åpen tilbudskonkurranse” i tabellen).

Det motsatte ytterpunktet oppstår når linjenettet er fastlagt på forhånd og operatørene blir bedt om å til-

fredsstille en rekke detaljerte kvalitetskriterier. Dette ligger i praksis nært opp til mer tradisjonelle former for anbuds- og priskonkurranse (derav navnet ”tilnærmet anbudskonkurranse” i rute 1 i tabellen).

Tabell 3.1: Ulike former for tilbudskonkurranse

Kriterieomfang	Konkurranseomfang	
	Fast linjenett	Åpent linjenett
Mange	1. Tilnærmet anbudskonkurranse	2. Begrenset tilbudskonkurranse
Få	3. Enkel tilbudskonkurranse	4. Åpen tilbudskonkurranse

TØI rapport 676/2003

Den kanskje enkleste formen for tilbudskonkurranse, rent administrativt, defineres i rute tre i tabellen (”enkel tilbudskonkurranse”). Her kan myndighetene sammenligne tilbud på et fastlagt og felles linjenett, samtidig som de har få kvalitetskriterier å evaluere.

Konkurranseformen i rute to (”begrenset tilbudskonkurranse”) begrenser på sin side operatørens frihet gjennom bruk av mange kvalitetskriterier konkurransevilkårene, samtidig som det åpnes for at operatørene selv kan utvikle linjenettet.

Ingen av disse modellutfordringene gjenfinnes i sin mest rendyrkede form. Både kriterievalg og graden av konkurranseutsettingen kan kombineres på en rekke måter som går ut over det som dekkes i modellen. Samtidig varierer det mye hvordan kriteriene måles og defineres. Felles for samtlige former for tilbudskonkurranse er likevel at de fokuserer på myndighetenes strategiske målsettinger, mens ansvaret for å velge løsninger som gjør at målene kan nås helt eller delvis blir overlatt til operatørene. Hvis myndighetene for eksempel har et strategisk mål om å redusere utslipp og energiforbruk fra kollektivtransporten, kan dette løses både ved å benytte mer miljøvennlige transportmidler, effektivisere rutedriften eller benytte mindre vogner. Ved en tilbudskonkurranse vil myndighetene overlate dette konkrete valget til operatørene.

Ved den endelige utformingen av tilbudskonkurranse gjelder det fra myndighetenes side å finne balansegangen mellom behovet for økt konkurranse og markedsbaserte løsninger på den ene siden – og behovet for styring og kontroll på den andre. Jo flere

kvalitetskriterier myndighetene baker inn i konkurransevilkårene, jo høyere kostnader vil være forbundet med kontrollen i etterhånd. Og jo mer stringente kvalitetskrav som spesifiseres på forhånd, jo mindre rom får operatørene selv til å utforme designet på tilbudet. Tilbudskonkurransen blir i så fall mindre reell og bærer mer preg av ren konkurranse på pris. En optimal utforming av tilbudskonkurransen må derfor balansere myndighetenes behov for styring og kontroll med operatørens behov for handlefrihet og kreativitet.

3.2 Nederlandske erfaringer med tilbudskonkurranse

Det er en utbredt oppfatning i Europa at det er økt behov for kvalitetskontrakter på ulike nivåer.³ Likevel er det få land som kan vise til konkrete erfaringer med slike kontrakts- og konkurranseformer. Der Storbritannia har satsset på ensidig deregulering, har Sverige og Danmark i all hovedsak benyttet seg av ulike former for anbud på pris. Nederland og Frankrike er således de eneste landene i Europa som kan sies å ha utviklet konkurranseformer som likner det vi her har kalt tilbudskonkurranse. I og med at den franske organiseringen av kollektivtransporten er såpass særegen at erfaringene herfra vanskelig lar seg gjøre å sammenligne med norske forhold, velger vi å konsentrere gjennomgangen rundt de nederlandske erfaringene.

Formålet med gjennomgangen er å peke på faktorer som kan sies å være relevante i arbeidet med å utvikle tilbudskonkurransen i Telemark. Gjennomgangen vil i hvert enkelt tilfelle gjøres kortest mulig, og vi vil kun konsentrere oss om hovedpunktene vi oppfatter som relevante for resten av rapporten.

3.2.1 Kort om rammevilkårene i Nederland

Nederland har de siste årene beveget seg bort fra en sentralt regulert og offentlig eiet kollektivtrafikk, til gradvis mer desentralisering og økt introduksjon av konkurranse og nye styringsformer. I 1998 ble det strategiske ansvaret for lokal og regional kollektivtransport overført fra sentrale myndigheter til egne lokale og regionale transportmyndigheter, og i 2000 åpnet den nye passasjertransportloven for at de enkelte operatørene kan ha større ansvar for beslutninger på det taktiske og operasjonelle nivået. Målsettingen i loven var at 35 prosent av kollektivtransporten skulle konkurranseutsettes innen 1. januar 2003 (målt i om-

³ EU-kommisjonen utarbeidet eksempelvis en større utredning av mulighetene for dette på slutten av 1990-tallet ("QUATTRO"), hvor TØI bidro fra norsk side.

setning). En påfølgende evaluering skal avgjøre hvorvidt ordningen blir obligatorisk fra og med 2006/2007.

Som forberedelser til økt konkurranse har områder utviklet mer detaljerte kontrakter mellom myndigheter og operatør, som regel i form av nettokontrakter basert på en fast definert tilskuddsramme – eventuelt supplert med ulike former for resultatavhengige komponenter. I dag finnes det flere eksempler på konkurranse- og kontraktformer i Nederland som tilsvarer de som skal utarbeides i Telemark fylkeskommune.

I motsetning til i Norge er imidlertid prisen på bruken av kollektivtransport i Nederland fortsatt et nasjonalt anliggende. Selv om den nye passasjertransportloven i prinsippet gir større takstfrihet til det regionale nivået i Nederland, begrenses dette naturlig av takstene på de nasjonale billettene. I praksis innebærer derfor den økte regionale og lokale takstfriheten i Nederland kun en frihet til å sette takstene *lavere* enn nivået på den nasjonale taksten. I og med at det ikke finnes et slikt nasjonalt takstsystem i Norge, har Telemark fylkeskommune større frihetsrom til å la takstene fastsettes ut fra lokale markedsforhold enn sine nederlandske kolleger. Hvorvidt dette er politisk ønskelig, er selvfølgelig en annen sak.

Vi har valgt ut fire områder i Nederland som har prøvd ut ulike former for tilbudskonkurranse: Limburg, Amersfoort, Gelderland og Utrecht. Tabell 3.2 viser hvordan disse plasserer seg i forhold til de rendyrkede formene for tilbudskonkurranse nevnt ovenfor.

Tabell 3.3: Områdenes plassering i tilbudsoversikten

Kriterieomfang	Konkurranseomfang	
	Fast linjenett	Åpent linjenett
Mange	Utrecht = Tilnærmet anbud	Amersfoort = begrenset tilbud
Få	Gelderland = enkelt tilbud	Limburg = åpent tilbud

TØI rapport 676/2003

I gjennomgangen nedenfor har vi i tillegg inkludert regionen Sør-Holland, som på mange måter må sies å representere en mellomløsning i tabellen. Vi begynner imidlertid med den åpne formen for tilbudskonkurranse, nemlig eksempelet Limburg.

3.2.2 Den åpne tilbudskonkurransen – eksemplet Limburg

I 1994 var Limburg det første området i Nederland som konkurranseutsatte kollektivtransporten. Området representerer et lite regionalt transportsystem i neder-

landsk målestokk (165 kvadratkilometer), og ble valgt ut som prøvestein under arbeidet med den nye persontransportloven. Siktemålet var å opparbeide seg erfaringer med konkurranseformer som prioriterte kvalitetsutvikling i vel så stor grad som pris. Dette skyldtes økende bekymringer for at det eksisterende systemet, hvor myndighetene selv utviklet innholdet i tilbudet, i liten grad motiverte til økende kunde- og kvalitetsorientering hos operatørene (Van de Velde 1995). Limburg utformet derfor en svært åpen form for tilbudskonkurranse, hvor operatørene skulle utforme best mulig tilbud innenfor en gitt og fast sum av subsidier.

I konkurransevilkårene ble det lagt vekt på at operatørene selv skulle komme med forslag om ruteopplegg. Det innebærer at budene kunne variere både med hensyn til frekvens, hastighet og rutenett. Minstandarden var satt av nivået på det eksisterende rutetilbudet. Kontrakten var utformet som en tilnærmet nettokontrakt og skulle gå over fire år. De økonomiske rammene for tilbudskonkurransen ble basert på det nivået det faste tilskuddet lå på fra før.

Tildelingskriteriene var tredelte:

1. En kvantitativ del, målt i antall vognkilometer
2. En kvalitativ del, målt ved antall og kvaliteten på overgangene til annen offentlig transport
3. En tilleggsdel om oppnåelse av ekstra vognkilometer ved tilbud av etterspørselsstyrt offentlig transport utover rutetabellen.

Samtlige tildelingskriteriene var altså tilbudsrelaterte snarere enn etterspørselsrelaterte, ut fra en vurdering av at operatørenes egne anslag om etterspørselsvekst var for usikre til å bruke som grunnlag for tildeling. Det ble også vektlagt at nykommeren skulle velges framfor den eksisterende operatøren dersom budene ellers sto likt.

Limburg fikk inn bud fra fem operatører, hvorpå en ny operatør vant konkurransen. Forsøket viste at det var mulig å produsere flere vognkilometer for samme tilskuddsnivå som tidligere. Den seirende operatøren tilbød 30 prosent flere vognkilometer enn hva tilfellet var tidligere – og 15 prosent mer enn operatøren som ble rangert som nummer to. Konkurransen avslørte således store muligheter for mer effektiv drift og organisering på operatørnivå.

Det åpenbarte seg imidlertid også en del problemer i gjennomføringen av konkurransen (Van de Velde 1995):

- **Det rettslige grunnlaget** for tilbudskonkurransen var ikke tilstrekkelig avklart, noe som resulterte i rettsaker etterpå.
- **Antall vognkilometer viste seg å være et for enkelt kriterium.** Flere operatører inkluderte derfor posisjonskjøring i antall kilometer og/eller bestillingstransport uavhengig av faktisk bruk.
- Resulterte i **lite innovasjon og faktisk forandring i linjenettet** operatørene utviklet. Dette kan forklares ved at operatøren har hele inntektsrisikoen ved bruk av nettokontrakter. Risikoen operatøren utsetter seg for dersom det nye rutenettet ikke blir en suksess (ved sviktende passasjerinntekter) blir dermed stor, og kan kun reduseres ved å legge tilbudet så nærme det eksisterende rutenettet som mulig.
- Antall vognkilometer **økte på tidspunkter og i områder der etterspørselen var minst** (det vil si utenom rushtid og i distriktene). Resultatet ble dermed økt antall vognkilometer *uten* tilsvarende økning i antall passasjerer.

Det sistnevnte skyldes bruken av enkle kriterier som antall vognkilometer uten nærmere spesifisering om hvor og når man ønsker at disse skal finne sted. Operatørene kan dermed øke antall vognkilometer ved å bruke tilgjengelig vognpark som ellers ville stått ubrukt. På den måten kan operatørene øke tilbudet uten samtidig å øke sitt eget kostnadsnivå ved å handle inn nytt materiell. Dette er produksjonsmessig effektivt for operatøren, men innebærer nødvendigvis ikke en kvalitetsheving for passasjerene. Resultatet blir snarere et økt tilbud av tomme busser. Slike tilbudsrelaterte kriterier bør derfor ikke benyttes uten videre spesifisering av formålet og/eller bruk av effektive incentiver for økt og målrettet passasjervekst.

3.2.3 Den begrensede tilbudskonkurransen – eksempelet Amersfoort

Amersfoort er en by på rundt 125 000 innbyggere og 64 kvadratkilometer. I januar 2002 startet byen en tilbudskonkurranse for hele byens kollektivtransport. Det ble bestemt at det ordinære kollektivtransport-systemet (stamlinjene) og bestillingstransporten skulle bli slått sammen i en konkurranse. Kontraktene skulle løpe fra 2003 til 2006, basert på en fastlagt sum av subsidier.

Amersfoort er sammen med Limburg det området som har gitt størst frihet til operatøren i Nederland. Som i Limburg ble hele planleggingen av rutetilbudet overlatt til operatørene. Amersfoort innførte imidlertid

en del flere grenseverdier for å rettlede utviklingen av de nye rutetilbudene. Disse omhandlet:

- Minimumsfrekvens (hvert kvarter)
- Maksimal gangavstand til holdeplassene (400 meter)
- Maksimal gangavstand til offentlige bygninger og knutepunkt (200 meter)
- Antall direkteforbindelser til togavganger
- Maksimal alder på bussene
- Alle bussene skulle starte fra Sentralbanestasjonen

Samtlige kriterier og vekter lå innbakt i de offentlige tilbudsdokumentene. For å kunne sammenligne de ulike tilbudene valgte myndigheten i Amersfoort å engasjere et frittstående konsultentselskap. Disse vektet de ulike linjenettene opp mot hverandre ved hjelp av en egen transportmodell. De endte da opp med følgende tre utvelgelseskriterier hvor alt ble summert opp med like stor vekt:

1. Muligheten til transport (avstand til bussholdeplasser)
2. Reisetid til Sentralbanestasjonen
3. Effektivitet, målt i vognkilometer og antall passasjerer

Fire operatører meldte seg på konkurransen i tillegg til den eksisterende. Resultatet ble at den eksisterende operatøren vant konkurransen, men med 60 prosent høyere antall vognkilometer enn tidligere – til samme pris. Konkurransen sporet også til innovasjon både i ruteplan og bruk av busstyper. Dels endte Amersfoort opp med en helt ny ruteplan og dels ble det introdusert små 8-mannsbusser på visse strekninger. Økningen i totalt antall vognkilometer var i stor grad basert på denne introduksjonen.

Konkurransvilkårene viste seg imidlertid å inneholde enkelte svakheter knyttet til introduksjonen av det nye rutetilbudet:

- Det oppsto **mye klager fra passasjerene** i ettertid av konkurransen. Dette gjaldt først og fremst der de nye 8-mannsbussene ble introdusert, noe som delvis skyldtes at operatøren hadde feilberegnet etterspørselen og sin egen kapasitet. Uklarheter i kontrakten medførte imidlertid at operatøren krevde mer penger for å introdusere flere store busser.
- Den manglende kapasiteten understreker hvor **vanskelig det er å beregne markedet** – også for operatørene.

- De små bussene var **ikke tilpasset sosiale krav** med hensyn til framkommelighet for barnevogner, rullestoler og lignende. Dette var heller ikke spesifisert i tilbudsvilkårene.
- Myndighetene angret generelt på **mangelen av kvalitative kriterier** framfor kvantitative og tekniske.
- **6 måneder** mellom kontraktsunderskrift og oppstart var for lite.
- **Ingen reell bonus og malus-ordning:** Myndighetene hadde dermed ingen muligheter til å legge press på operatørene da tilbudet ikke ble som forventet.
- **Kontraktene definerte ingen nedre krav** som kunne fungere som sikkerhetsnett og konkurransepress dersom tilbudet ikke ble opprettholdt.

Det er vanskelig å si hvor grunnleggende problemene i Amersfoort er. På den ene siden understreker problemene behovet for å være klar og konkret i tilbudsvilkårene. På den andre siden er nok også endel problemer av overfladisk og forbigående art, mye knyttet til passasjerenes umiddelbare reaksjoner på et endret vanemønster. Likevel er det grunn til å konkludere med at en slik åpen form for tilbudskonkurranse krever utvikling av svært komplekse og kostbare målemetoder. Samtidig krever utviklingen av kriteriene og målemetodene grundig kjennskap til det lokale transportmarkedet. Erfaringene både i Amersfoort og Limburg tilsier at myndighetene ikke alltid makter å ta hensyn til alle markedsforhold operatørene kan tenkes å utnytte – og må stole på operatørens egne beregninger og kalkulasjoner i forkant av konkurransen. På den annen side ser vi igjen at en tilbudskonkurranse som baserer seg på et åpent linjenett også innebærer et stort potensial for gevinst i form av økt vognkilometer.

3.2.4 Tilnærmet anbudskonkurranse – eksemplet i Utrecht

Regionen Utrecht består i alt av 750 000 innbyggere, med Utrecht by som det naturlige sentrum. I 2002 ble kollektivtransporten i den nordvestlige regionen konkurranseutsatt som første område i Utrecht. Kontrakten omhandler 13 busslinjer alt i alt, de aller fleste i mer spredtbygde strøk av Utrecht regionen. Kontrakten skulle løpe fra desember 2002, fem måneder etter den endelige utvelgelsen av operatør fant sted. Kontrakten gjaldt for fire år.

Formålet med tilbudskonkurransen i Utrecht var firefoldt: (i) Myndighetene ønsket å få en gradvis tilpasning til den nye persontransportloven. (ii) de ville

øke presset på eksisterende busselskaper – også de som foreløpig ikke ble rammet av tilbudskonkurransen; (iii) det var ønskelig å øke antall rutekilometer til samme kostnad som tidligere; (iv) myndighetene ønsket å rette søkelyset mot kvaliteten på tilbudet snarere enn kvantiteten. Regionen hadde ingen pre-kære økonomiske behov for å kutte kostnader gjennom konkurranseutsettingen, og var slikt sett i en god posisjon for å prioritere kvalitetshevingen framfor andre innsparende tiltak.

Det eksisterende linjenettet skulle ligge som basis for samtlige bud. Utover dette kunne operatørene komme med forslag om ekstralinjer. Slik sett framstår Utrecht med en langt mer begrenset form for tilbudskonkurranse enn tilfellet var med Limburg, hvor operatørene ble bedt om å utvikle linjenettet fra bunnen av. Myndighetene i Utrecht hadde dessuten spesifisert både hvor og når de ønsket at det eksisterende linjenettet skulle utvides, for om mulig å unngå de mer eller mindre perverterte kapasitetsøkningene som oppsto i Limburg. Operatørene skulle videre få en fast sum av subsidier uavhengig av passasjervekst, mot det tidligere systemet som baserte seg på en passasjeravhengig subsidieordning. Til gjengjeld skulle operatørene nå beholde samtlige passasjerinntekter. Kontraktene inneholdt ingen videre incentiver eller muligheter for bonus for ytterligere utvikling av tilbudet.

Operatørene fikk kjennskap til hovedkriteriene og deres vekt forut for konkurransen. Vektleggingen og prioriteringene blant de mange underkriteriene ble imidlertid ikke offentliggjort. Tildelingskriteriene var ferdelte:

1. En kvantitativ del som ble vektet til 40 prosent:
 - Frekvens, antall busser, nivå på kvelds- og søndagstrafikken, hvor raskt tilbudet om ekstra linjenett kunne opprettes osv.
2. En kvalitativ del som ble vektet til 30 prosent:
 - Alder på buss, busstype, informasjonssystem, sosiale tiltak, kompensasjon overfor fører osv.
3. En økonomisk del som ble vektet til 15 prosent:
 - Gjaldt først og fremst kilometerkostnadene knyttet til ekstra linjenett ut over det eksisterende.
4. En del om ulike kontraktskrav som ble vektet til 10 prosent:
 - En rekke foreskrifter som skulle følges, krav til kompetanse hos førerne, samarbeid om markedsføring osv
5. En del om tidligere referanser vektet til 5 prosent

Tre operatører leverte inn tilbud i konkurransen, som endte med ny operatør i regionen. Resultatet var 8-10 prosent mer busstimer enn tidligere. Utrecht hadde altså mindre effekt av konkurransen når det gjaldt ruteproduksjon enn hva tilfellet var i Limburg og Amersfoort. Dette kan trolig forklares med at Utrecht i utgangspunktet arrangerte en mer begrenset form for tilbudskonkurranse – og dermed også fikk begrenset gevinst. På den annen side ble de samlede subsidiene i Utrecht kuttet med 25 prosent i forhold til året før, slik at den samlede effektiviseringsgevinsten ble stor. Resultatet med hensyn til kvaliteten på tilbudet, som i følge myndighetene var hovedårsaken til den valgte konkurranseformen, er det imidlertid for tidlig å si noe om utover at 40 nye busser ble satt inn i ruteproduksjonen.

Det høye antallet kriterier gjorde bedømmelsen svært komplisert og vanskelig. I og med at vektingen av de mange underkriteriene ikke var offentliggjort underveis, valgte Utrecht å opprette en bedømmelseskomité som besto av to personer fra myndighetene og tre eksterne konsulenter for å unngå kritikk om subjektiv tilbudsvurdering. Likevel dukket flere svakheter opp underveis, både ved utformingen av tilbudskonkurranse og ved måten selve bedømmelsen ble gjennomført på:

- **Manglende offentliggjøring av vektene** til de ulike underkriteriene førte til sterk kritikk og retts sak i etterhånd av kontraktstildelingen. Klagen førte riktignok ikke fram i rettsapparatet, men krevde både tid og ressurser fra myndighetenes side.
- Det store antallet spesifiserte kriterier gjorde det svært **vanskelig å skille de ulike operatørene fra hverandre** til slutt. Kun 3 poeng av 100 mulige skilte nummer en og nummer to i konkurransen. Typisk nok var det kraftigst skillelinjer for kriteriet knyttet til utviklingen av ekstra linjenett utover det eksisterende, altså de mest åpne delene av konkurransen.
- **For kort periode mellom konkurranseslutt og oppstart av den nye kontrakten.** Fem måneder fra konkurransen ble avgjort til den nye kontrakten begynte å løpe viste seg å være alt for lite da en ny operatør vant konkurransen. Dette skyldes i stor grad at de eksisterende operatørene nektet å samarbeide om overtakelsen, spesielt med hensyn til overgangen av sjåfører og bruk av eksisterende lagerbygninger.
- **Manglende bruk av bonus/malus i kontrakten** reduserte myndighetenes pressmidler dersom

tilbudet ikke ble fulgt opp. Dette øker sannsynligheten for at kontrakten kan utvikle seg til en sovepute.

- **Lite innovasjon i rutetilbudet.** De mange konkrete og spesifiserte kriteriene ga operatørene lite reelt rom til å utforme et eget tilbud.

Sammenlignet med de åpnere formene for tilbudskonkurranse som ble benyttet i Limburg og Amersfoort, oppnådde altså Utrecht bedre styring over hvor og når kapasitetsveksten fant sted. Utrechts behov for styring og kontroll medførte imidlertid at tilbudene ikke skilte seg nevneverdig fra hverandre til slutt. Ethvert selskap kunne score høyt på noe, og dermed kompenserte for lavere score på andre kriterier. Limburgs, og til dels også Amersfoorts, problemer var på sin side det motsatte: å måle og sammenligne tilbud som i sin natur var vidt forskjellige. Alle områdene opplevde da også rettssaker i etterkant av fordelingen.

Det er grunn til å nevne at konkurranseformen i Utrecht ikke ga like store produksjonsgevinster som tilfellet var i Limburg og Amersfoort. Det skyldes trolig at Utrecht med sitt faste linjenett og høye antall kriterier havnet på en tilbudsform som i praksis ligger nært opp til de mer tradisjonelle formene for anbuds konkurranser. Dette er konkurranseformer som både prinsipielt og i praksis motiverer til kostnadskutt hos operatørene, mens de åpnere formene for tilbudskonkurranse i større grad skal spore til innovasjon og tilbudsutvikling. Konkurransen i Utrecht resulterte typisk nok i kraftige kostnadskutt for myndighetene, samtidig som de klaget over for lite innovasjon og kreativitet i operatørenes ulike tilbud.

3.2.5 Den enkle tilbudskonkurranse – erfaringene fra Gelderland

Provinsen Gelderland konkurranseutsatte bussene i en av sine regioner for aller første gang i 2001. På basis av disse erfaringene valgte de så i 2002 å konkurranseutsette nok en region, men nå med buss- og tognettet i samme konkurranse. Utgangspunktet for konkurransen var det eksisterende linjenettet både for buss og tog, men man åpnet i tillegg for at operatørene kunne komme med forslag utover dette. Slik sett kvalifiserer provinsen til en enklere form for tilbudskonkurranse enn hva tilfellet var i Limburg, samtidig som den er noe åpnere i formen enn hva tilfellet var i Utrecht. Kontrakten skulle gå over 10 år, og var utformet som nettokontrakter med en fast sum av subsidier. Kontraktslengden ble satt såpass lang fordi tognettet var inkludert i konkurransen.

Tildelingskriteriene var i utgangspunktet femdelte:

1. En kvantitativ del, vektlagt 49 prosent:
 - Frekvens, driftsperiode, driftssikkerhet, plassering etter tid og sted
2. En kundeorientert del, vektlagt 20 prosent:
 - Markedsføring, informasjon, forslag til takst, kompetanse hos ansatte
3. En kvalitativ del på tog, vektlagt 18 prosent:
 - Sosiale- og helsemessige tiltak, kvalitet på annet materiell
4. En kvalitativ del på buss, vektlagt 8 prosent:
 - Sosiale- og helsemessige tiltak, lave busser, kvalitet på annet materiell
5. En del relatert til implementeringsplanen, vektlagt 5 prosent

Deler av de kvantitative og kundeorienterte delene var formulert som minstekrav som alle tilbudene måtte oppfylle. Dette var basert på erfaringene fra forrige konkurranse runde hvor myndighetene opplevde at produksjonsøkningen i stor grad kom på tider og i områder hvor etterspørselen var relativt liten. Den samme erfaringen myndighetene for øvrig gjorde seg i den åpne konkurransen i Limburg. Ut over disse minstekravene ble de resterende kvantitative kriteriene, samt de kvalitative delene i punkt tre til fem, formulert som en ønskeliste fra myndighetenes side. De som oppfylte flest av ønskemålene fikk maksimal poengsum, med en glidende skala etter det. De som oppfylte flest ønsker vant kontrakten.

De offentlige tilbuds dokumentene oppga både mål, samtlige kriterier og samtlige vekter (på hoved- og underkriteriene), og i alt fire operatører leverte inn tilbud. Myndighetene etablerte så et team på 5 personer som vurderte subjektivt alle kvalitetskriteriene. For å opprettholde et mest mulig objektivt syn var 3 av rådgivere fra eksterne selskaper.

Resultatet ble introduksjonen av en ny operatør og rundt 50 prosent økning i antallet busstimer. Alle rutene er faste (ingen bestillingsruter), men 75 prosent av bussene er nå av det små slaget. Kapasitetsøkningen ble til en stor grad muliggjort gjennom bytte av busstyper på enkelte strekninger.

Enkelte svakheter åpenbarte seg også her:

- Det store antallet ønsker/kriterier medførte **liten forskjell** mellom tre av fire operatører. Kun to poeng (av 100 mulige) skilte nummer en og nummer to.

- Operatørene mottok ingen informasjon om vurdering av andre enn seg selv. Den lille forskjellen mellom tilbudene, kombinert med manglende offentliggjøring, gjorde at konkurransen muligens **etterfølges av en rettssak**.
- **11 måneder til implementering var for kort for tog** – men mer enn nok på bussområdet. Av erfaring anbefaler myndighetene nå rundt 9 måneder.

Ut over dette var myndighetene gjennomgående fornøyd med sin konkurranseutforming og resultatet av den. Som det eneste området hadde de også et bonus/-malus-system av en viss størrelse innbakt i kontraktene. Grensene var satt til maksimalt 5 prosent av totale subsidier i bonus – og 5 prosent i malus. Utbetalingene var koplet til operatørens egne tilbud om kjørelengde, frekvens og pålitelighet – og leveringskrav av sentral informasjon. Dette ble sjekket hver fjerde måned fra myndighetenes side. Samtidig oppnådde området en kombinasjon av stor gevinst i ruteproduksjon og kontroll over hvor og når dette skjedde.

3.2.6 Et grensetilfelle – provinsen Sør-Holland

Provinsen Sør-Holland består i utgangspunktet av 3,5 millioner mennesker. Kollektivtransporten som provinsmyndighetene har ansvaret for dekker bare 1 mill. av disse. Det resterende dekkes av lokale myndigheter i hver enkelt by. Områdene som dekkes av provinsmyndighetene er av det mer spredt befolkede slaget. Sør-Holland besluttet å konkurranseutsette halvparten av sine fire regioner på begynnelsen av 2000-tallet, den første i 2001 og den andre i 2002. Begge kontraktene skulle gjelde i fire år.

Provinsen Sør-Holland har en av de laveste subsidiæringskostnadene i Nederland. Likevel dekkes nærmere 57 prosent av operatørens kostnader av subsidier, langt mer enn i Norge. Sør-Holland valgte to ulike finansieringsmodeller i de to områdene som ble konkurranseutsatt. I det første området ble subsidiéringens mengde bestemt av billettinntektene. På grunn av det nasjonale billettsystemet er imidlertid dette en svært komplisert og til dels usikker finansieringsmetode i Nederland. Det ble derfor bestemt å subsidiere i form av en fastlagt engangssum i området som ble konkurranseutsatt sist. Dette er samme finansieringsmodell som ble valgt både i Limburg og Utrecht. Utover forskjellene i subsidiéringens måte ble konkurransene utformet identisk i de to sør-hollandske regionene.

Det eksisterende rutenettet ble brukt som basis i begge regionene. Dette ble gjort for å oppnå mest mulig

lik informasjon hos konkurransedeltakerne, samtidig som dette gjorde det enklere å sette de enkelte tilbudene opp mot hverandre. Konkurransereformen som ble valgt i Sør-Holland er på den måten lik den de endte opp med i Utrecht. Et færre antall absolutte kriteriekrav og et noe åpnere linjenett gjør likevel tilbudskonkurransen i Sør-Holland noe åpnere i formen enn hva tilfellet var i Utrecht – om enn langt mer avgrenset enn konkurransen i Limburg. Konkurransereformen i Sør-Holland kan i så måte betraktes som et grensetilfelle mellom tilnærmet anbud og en enklere form for tilbud.

Tildelingskriteriene var i utgangspunktet tredelt:

1. En kvantitativ del om forbedret mobilitetsfunksjon:
 - 13 underkriterier totalt, vektlagt til 3 poeng hver
2. En kvalitativ del om image og materiell:
 - 6 underkriterier totalt, vektlagt til 2 poeng hver
3. En sosial del om spesiell tilrettelegging:
 - 4 underkriterier totalt, vektlagt til 1 poeng hver

Operatørene kunne komme med forslag om ekstralinjer utover fastnettet. Disse ble vurdert ut fra to ekstra kriterier: (i) lavest marginalpris (som var vektlagt til 5 poeng) og (ii) best visjon om mobilitets- og kvalitetsutvikling (som var vektlagt til 10 poeng). Operatørene kunne altså maksimalt oppnå 70 poeng alt i alt.

Det første området som ble utlyst ble vunnet av den eksisterende operatøren, mens en nykommer vant konkurransen i det andre. Begge regionene oppnådde betydelig gevinst i ruteproduksjonen. Mens det første oppnådde 13,8 prosent mer busstimer etter konkurransen, oppnådde det andre en økning i antall busstimer på 10 prosent. I motsetning til hva vi så i Utrecht og Limburg var det også innbakt en bonus for videre vekst utover dette i kontraktene i Sør-Holland. Vekstmålet var billettinntektene i det første tilfellet og passasjertallet på en viss prioritert strekning i det andre. Denne bonusen utgjorde imidlertid ikke mer enn 1-2 prosent av den totale subsidiéringen.

Enkelte svakheter åpenbarte seg også her:

- **For kort implementeringsperiode.** Fem måneder fra konkurranse til oppstart av ny kontrakt viste seg å være for kort i tilfellet hvor nykommeren vant kontrakten. Operatøren maktet ikke å skaffe nye og gode nok busser til oppstart.
- **Dårlig samarbeid mellom gammel og ny kontraktshaver** gjorde overgangsfasen vanskeligere enn nødvendig. Det eksisterende selskapet ville

blant annet ikke låne ut sine busser i en overgangsperiode.

- **For liten bonus** til å virke reelt motiverende. Mer et signal om ønsker enn reelt incentiv for handling.
- **Bonus uten malus** medførte at myndighetene manglet reelle pressmidler dersom kontrakten ikke ble overholdt. Kun dramatiske brudd ga direkte konsekvenser for operatørene.
- **Ingen definerte minstekrav i kontrakten** gjorde det også vanskelig å definere hva som var klart brudd.
- **Trussel om rettssak.** Taperen i den andre regionen klagde på vurderingen av deres ekstratilbud, altså den mest åpne delen av konkurransen. Klagen ble imidlertid trukket tilbake.

Sammenlignet med flere av de andre eksemplene virker det som om Sør-Holland hadde mindre problemer med å måle de ulike tilbudene opp mot hverandre. Karakteristisk nok var problemene størst i forhold til det åpne ekstratilbudene utover fastlinjenettet. Igjen ser vi imidlertid at økningen i ruteproduksjonen er mindre i Sør-Hollands konkurranse

med fast linjenett enn hva vi så i tilfellene med åpne linjenett.

3.3 Oppsummering – lærdom for Telemark

Oppsummeringen fra de nederlandske erfaringene med tilbudskonkurranser i kollektivsektoren viser at de fleste kvalitetskriteriene er knyttet til kvantitative mål som regularitet, pålitelighet og frekvens. Utover dette bekrefter gjennomgangen at det er store variasjoner i hvordan slike konkurranser utformes.

Enkelte lærdommer er det likevel mulig å trekke, og ut fra oppsummeringen i Tabell 3.5 kan følgende tommelfingerregler legges til grunn i Telemarks tilfelle: (i) Jo åpnere rutenett, desto større potensial for gevinst – men også større kostnader forbundet med både evalueringen av de ulike tilbudene og kontrollen i etterkant av kontraktsfordelingen. Og (ii), jo flere evalueringskriterier, desto bedre styring, kontroll og forutsigbarhet – men også mindre potensial for gevinst i ruteproduksjon og innovasjon i vogntyper.

Tabell 3.5: Positive og negative kjennetegn ved de ulike formene for tilbudskonkurranse

Kriterieomfang	Konkurranseomfang	
	Fast linjenett	Åpent linjenett
Mange	<p><i>Eksempel Utrecht (og Sør-Holland)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + styring og kontroll + forutsigbarhet + lett å sammenligne + kostnadskutt <ul style="list-style-type: none"> - vanskelig å skille - ikke innovasjon i linjenett - lite innovasjon i virkemidler - lite økning i ruteproduksjon 	<p><i>Eksempel Amersfoort</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + innovasjon i linjenett + innovasjon i virkemidler + økt ruteproduksjon <ul style="list-style-type: none"> - begrenset forutsigbarhet - ressurskrevende å sammenligne - asymmetrisk informasjon
Få	<p><i>Eksempel Gelderland</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + forutsigbart linjenett + symmetrisk informasjon + lett å sammenligne + innovasjon i virkemiddelbruk <ul style="list-style-type: none"> - ikke innovasjon i linjenett - begrenset økning i ruteproduksjon 	<p><i>Eksempel Limburg</i></p> <ul style="list-style-type: none"> + mye innovasjon i linjenett + mye innovasjon i virkemidler + kraftig økning i ruteproduksjon <ul style="list-style-type: none"> - Lite styring av kapasitetvekst - null forutsigbarhet - vanskelig sammenlignbart - asymmetrisk informasjon - svært åpent for rettssak

TØI rapport 676/2003

4 Resultatavhengige tilskuddskontrakter

I rapporten ”Framtidig organisering og kontraktsformer for kjøp av kollektivtjenester i Grenland” (Hagen og Norheim 2001) ble ulike kontraktsformer for kollektivtransporten gjennomgått. Rapporten pekte på at kontrakter med incitamenter i en eller annen form i økende grad blir benyttet.

Telemark er et lite fylke og skoletransporten dominerende i store deler av fylket. Dette bør likevel ikke forhindre at fylkeskommunene forsøker å finne dynamiske løsninger for en tilpasset kollektivtransport.

Målsettingen med denne delen av prosjektet er å utvikle resultatavhengige tilskuddskontrakter. For å få til dette må det drøftes mulige incitamentskontrakter av mer langsiktig karakter enn dagens avtaler. De nye kontraktene skal ivareta Telemark fylkeskommunens overordnede målsetting med kjøpet og trafikksekskapenes behov for håndterbare og forutsigbare rammebetingelser.

4.1 Hovedprinsipper for resultatavhengige kontrakter

Hovedprinsippet i resultatavhengige kontrakter er å gjøre tilskuddsbeløpet avhengig av måloppnåelse. I enkelte slike kontrakter er likevel bare en del av tilskuddsbeløpet gjort resultatavhengig.

Resultatavhengige kontrakter kan utformes både som netto- og bruttokontrakter. De norske resultatkontraktene er nettokontrakter i og med at passasjerinntektene tilfaller operatøren.

Resultatavhengige kontrakter krever også et rammeverk som er tilpasset kontraktene. De hovedprinsippene dette rammeverket omfatter er:

- **Incitamenter** som gjør at trafikksekskapene bestreber seg på å nå de målene som er satt av myndighetene, i dette tilfelle fylkeskommunen. I kapittel 5 vil vi benytte et modellverktøy som gjør det mulig å analysere hva som er et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud, gitt kostnadsstrukturer og etterspørselsforhold. Formålet med dette er å gjennomføre beregninger for incitamenter som kan forene en bedriftsøkonomisk tilpasning for selskapene med et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud. Modellverktøyet har tidligere blitt benyttet for å utvikle tilsvarende incentiver for mellom

annet Hordaland, Kristiansand, Oslo sporveier og NSB. Vi vil i kapittel 4.3 kort gjøre rede for incitamentsnivåene i disse kontraktene.

- Selskapene får **økt markedsansvar** og må ta den økonomiske risiko.

De resultatavhengige tilskuddene pluss billettinntektene danner grunnlaget for selskapenes økonomiske vurdering av hva slags rutetilbud som er bedriftsøkonomisk lønnsomt, både når det gjelder avgangstider, frekvens og vognstørrelse. I tillegg får de økt ansvar for å fastsette takster, rabatter, nye kortslag m.m. innenfor myndighetenes definerte rammer for totalt takstnivå. Selskapene må samtidig ta det økonomiske ansvaret hvis de ikke får nok passasjerer til å benytte de nye eller endrede tilbudene.

De lovbestemte kravene til skoleskyss vil sette sterke begrensninger på rutetilbud. Dette er særlig viktig utenfor Grenland. Videre vil myndighetene kunne ha et ønske om et minimumstilbud til bestemte grupper og bestemte tider. Dette vil redusere bedriftenes muligheter til å endre avgangstider, frekvens og vognstørrelse. Spesielle krav til utforming og størrelse på vognparken vil legge ytterligere begrensninger på selskapene.

- Myndighetene definerer et **rammeverk for tilbudet**.

Selskapene får økt frihet til å definere takster og rutetilbud innenfor gitte rammer. I Hordaland ble dette definert ved maksimal tilskuddsramme, maksimalt takstnivå, definerte krav til kundetilfredshetsmålingene og at *rutenettet* ikke kunne endres uten godkjenning fra myndighetene. Det siste går primært på at man ikke kan legge ned ruter i distriktene selv om disse har lavt belegg. I tillegg må selskapene to ganger i året levere kvalitetsrapporter med hovedtall for hvordan kvaliteten på tilbudet har utviklet seg.

I Telemark arbeides det for tiden med en målsetting om et felles takstsystem i fylket. Dette vil sette begrensninger på takstfriheten. Med de store forskjellene som eksisterer i kollektivtilbudet i

Grenland er det viktig at rammeverket for tilbudet omfatter et sikkerhetsnett som sikrer et politisk ønsket minimumstilbud. Et viktig moment i så måte vil være en form for reisegaranti som sikrer at kunden ikke blir stående igjen på holdeplassen grunnet for små vogner m.m.

- **Trussel om konkurranse**

De nedre rammene for tilbudet i kontrakten bør være absolutte. Hvis selskapene beveger seg utenfor disse rammene blir kontrakten sagt opp og rutene satt ut på anbud. Denne trusselen om anbud er en viktig forutsetning for kontrakten, og den må gjelde i hele kontraktsperioden. For Telemarks del vil det allerede ligge inne et mer generelt premiss om direkte konkurranse i Grenlandsområdet, men det vil kunne være aktuelt å benytte trussel om konkurranse i hele fylket. En slik trussel sikrer at sikkerhetsnettet fungerer og kundene ikke lider unødig overlast.

- **Samarbeid om å nå målene**

De resultatavhengige tilskuddskontraktene er mer etterspørselsavhengige og dermed mer avhengige av hva andre aktører gjennomfører av tiltak. For eksempel vil framkommelighetstiltak, ruteinformasjon, arealplanlegging m.m. påvirke etterspørselen. Med incentiv som er relatert til etterspørselen vil dette dermed være viktig for selskapene. Det må derfor samarbeides om rammebetingelser som kan ha betydning for kontrakten.

4.2 To typer resultatavhengige tilskudd

Vi kan i prinsippet tenke oss to ulike former for tilskudd, avhengig av hvilke målsettinger som skal oppfylles:

1. **Produksjonsavhengige tilskudd:** f eks knyttet til utkjørte vognkilometer, antall avganger, kvaliteten på vognmateriell osv.

Det kan være flere grunner for å utvikle produksjonsavhengige tilskuddskontrakter. Det kan gjelde miljøegenskaper eller andre kjennetegn ved kollektivtransport som ikke direkte reflekteres i etterspørselen. Det er eksempelvis slik at de trafikantene som allerede bruker tilbudet, vil oppleve en kvalitetsforbedring ved at frekvensen øker. Produksjonsavhengige tilskudd vil

dermed kunne bidra til at nytten for eksisterende passasjerer blir tatt med i beregningen.

En stor fordel med produksjonsavhengige tilskudd er at de i mange tilfeller kan baseres på objektive og målbare størrelser. Dette gir liten risiko for uenighet og blir dermed enklere å forholde seg til.

Den store ulempen med produksjonsavhengige tilskudd er at de fokuserer på produksjonen framfor kundenes behov og ønsker. En uheldige effekt av dette kan være mange små korte ruter. Dette vil påføre kunden ulemper ved overganger. Kilometeravhengige tilskudd kan gi for stor fokus på lengde framfor komfort (antall sitteplasser) og stoppmønster.

2. **Etterspørselsavhengige tilskudd:** for eksempel knyttet til antall passasjerer, passasjerkilometer, kvalitetsmålinger osv.

Det kan være aktuelt å knytte tilskuddet opp mot trafikantenes etterspørsel etter kollektivtjenester, hvordan de opplever tilbudet eller hva slags tjenester buss-selskapene leverer. Dette kan både gjelde for eksempel passasjerantall på ulike strekninger/tider, eller opplevd kvalitet slik det måles ved kundetilfredshetsmålinger.

Den store fordelene med slike tilskudd er at de fokuserer på passasjerene. Formålet med kollektivtransporten er tross alt å frakte passasjerer, ikke å kjøre buss. Med en målsetting om flere reisende, vil bonuser for økte passasjerantall kunne bidra i positiv retning. Det er likevel viktig å fokusere på de eksisterende passasjerene. Tilskudd basert på samlet antall passasjerer, passasjerkilometer eller kvalitetsmålinger vil bidra til dette.

Ulempen med slike tilskudd er gjerne at de er vanskeligere å operasjonalisere. Det kan være problemer med å finne objektive målbare kriterier som ikke kan manipuleres av aktørene. Utformingen av slike kriterier vil være sentralt for å få incentivene til å fungere. Utgangsverdiene og metoder for å måle verdiene bør være avklart før kontraktsinngåelse.

En resultatavhengig tilskuddskontrakt vil i praksis inneholde både produksjonsavhengige og etterspørselsavhengige tilskudd samtidig. Det er dessuten mulig å bake inn kvalitetslementer både i produksjonsavhengige og etterspørselsavhengige tilskudd.

Kollektivtransporten i Telemark er svært forskjellig mellom de ulike regionene. Dette gjelder både karakteristika ved markedet og ved ulik kostnadsstruktur. I

tillegg er rammevilkårene svært forskjellige. Kollektivtilbudet utenfor Grenland består i all hovedsak av lovbestemt skoletransport.

For å ta hensyn til ulike karakteristika ved markedene samt ulike rammevilkår, har vi derfor utviklet ulike incentivstrukturer for henholdsvis Grenland, de øvrige byområdene og for distrikts-Telemark. I tillegg har vi beregnet en forenklet felles incentivstruktur for hele Telemark.

4.3 Erfaringer med resultatavhengige kontrakter i Norge

TØI har tidligere utviklet såkalte ”kvalitetskontrakter” eller resultatavhengige tilskuddskontrakter for Oslo, Hordaland og Kristiansand (Norheim og Johansen 1998, Carlquist mfl. 1999, Norheim og Johansen 2000). I tillegg har TØI også utformet grunnlag for resultatavhengige kontrakter for Samferdselsdepartementets kjøp av jernbanetjenester fra NSB BA (Fearnley mfl. 2002). Det er også tatt i bruk et prinsipp om resultatavhengige avtaler i Nordland.

Disse kontraktene har ulik utforming selv om målsetting og prinsipper for utviklingen av disse kontraktene har vært den samme. Under gir vi en kort oppsummering av de ulike kontraktene. En mer utfyllende gjennomgang av kontraktene er gjort i Hagen og Norheim (2001). Vi vil i gjennomgangen fokusere på incentivnivåene som ble lagt inn i disse kontraktene.

4.3.1 Oslo

I Oslo ble det i 1999 etablert en resultatavhengig bonus på maksimalt 37,3 mill. kr basert på spesifiserte kriterier når det gjelder ruteproduksjon, passasjertall og kvalitet på tilbudet. Avtalen var ettårig og ble justert noe for 2000. Fra 2001 er bonussen redusert betraktelig i påvente av ny organisasjonsmodell for kollektivtransporten i Oslo, samtidig som Byrådet (byrådsak 265/01) ønsker å videreutvikle de resultatavhengige tilskuddsavtalene.

I kontrakten som ble utviklet og benyttet i 1999 ble det lagt incentiver ut fra følgende kriterier:

- Økt frekvens
- Økte plasskilometer
- Oppstartskostnader
- Økt antall passasjerer

4.3.2 Hordaland

I Hordaland er det etablert en fullskala resultatkontrakt fra år 2000 for de tre største selskapene i fylket (Gaia, HSD og BNR) hvor alle inntektene til selskapene er gjort resultatavhengig. Erfaringene fra ordningen er så langt gode, men både fylket og operatørene etterlyser økte overføringer til kollektivtransporten for å utnytte det potensial som ligger i resultatavhengige tilskudd bedre.

Incentivene i Hordaland er lagt på:

- Rutekilometer
- Vogntimer i basistilbud
- Vogntimer for ekstrainnsats

Den samlede summen av disse incentivene overgår imidlertid det som fylkeskommunen ønsker å gi i tilskudd til kollektivtransporten. Det er derfor i tillegg et fast fradrag inkludert i kontrakten. Dette fradraget er satt slik at det reduserer den samlede utbetalingen til kollektivtransporten til det nivået fylkeskommunen ønsker. På denne måten oppnår de at incentivene blir kraftige, men at tilskuddsrammen ikke blir større en fylkeskommunen selv ønsker.

Kontraktene i Hordaland inkluderer også trussel om anbud gjennom kundetilfredsmålinger. Dersom nivået på disse målingene faller under 90% av inngangsverdien kan kontrakten sies opp.

4.3.3 Andre resultatavhengige kontrakter i Norge

Kontraktene for Oslo og Hordaland er de resultatavhengige kontraktene i Norge som har eksistert lengst. Det er således fra disse de største erfaringene kan hentes. I tillegg er det nylig inngått resultatavhengige kontrakter i flere andre områder. Vi vil her kort gå gjennom noen av disse.

I *Kristiansand* er det etablert en resultatavhengig tilskuddskontrakt fra 2001. Detaljene i avtalen er imidlertid ikke ferdigforhandlet enda. I Johansen og Norheim (1999) er konsekvensene av en slik kontrakt for Kristiansand utredet.

For *statens kjøp av jernbanetjenester* har Samferdselsdepartementet innarbeidet en incitamentsavtale med klarere kvalitetskrav enn i dagens avtaleverk. Avtalen er basert på de prinsippene for kvalitetskontrakter som er utarbeidet innenfor lokal kollektivtransport. Som for den tidligere kontrakten i Oslo, er kontrakten for NSB avgrenset til kun en avtalt del av tilskuddet. I tillegg gjelder den kun for Intercity-markedet. I Tabell 4.1 har vi gjengitt de incentivene som

ble beregnet i Fearnley mfl. (2002) for dette markedet. Den endelige kontrakten er ikke inngått, men vil trolig inneholde vesentlig svakere incentiv.

Den nye kontrakten i *Nordland* er en tillempling av Hordalands-modellen, men det er ikke gjort nye modellberegninger av incitamentsnivåer for Nordland. Tilskuddet er i noen grad gjort avhengig av mål-opnåelse.

4.3.4 Sammenfatning av resultatavhengige kontrakter i Norge

I tabellen under har vi sammenstilt de ulike incentivnivåene som er anbefalt lagt inn i ulike resultatavhengige kontrakter i Norge.

Tabellen viser at de optimale incentivene kan være svært forskjellige mellom ulike steder. Generelt vil størrelsen på incentivene være avhengig av:

- Passasjergrunlaget
- Kostnadsstrukturen
- Konkurransflater
- Økonomiske rammer og frihetsgrader

I tillegg vil incentivene være avhengig av dagens passasjerbetaling. Billettprisen i seg selv er et passasjeravhengig incentiv.

Tabell 4.1: Anbefalte incentiver til ulike resultatavhengige kontrakter

Type incitament	Oslo 1999	Hordaland	Kristiansand	NSB (Intercity)	Nordland
Passasjeravhengige (kr pr. pass)	4,5 for rush		8,- for basis 15,- for rush	24,- for basis 30,- for rush	For Nordland er kun en liten del av tilskuddsrammen resultatavhengig
Kilometeravhengige (kr/rutekm)	11,- for basis 20,- for rush	10,-	8,- for basis 15,- for rush	29,50 for basis 45 for rush	
Avganger		18,-			
Pr setekilometer				0,03 kroner	
Fast fratrekk	250 mill. kr	110 mill. kr	64 mill. kr		

TØI rapport 676/2003

5 Samfunnsøkonomisk effektivitet

I dette kapittelet beskriver vi beregninger for samfunnsøkonomisk effektivitet i kollektivtilbudet i Telemark. Disse beregningene vil si noe om hvilke retning de resultatavhengige tilskuddene bør dra.

Tilsvarende modeller ligger til grunn for kontraktene i Kristiansand, Hordaland, Oslo og for NSB. For en nærmere gjennomgang av modellens oppbygging vil vi vise til de aktuelle rapportene. Vi har også inkludert en kort sammenfatning av modellen i vedlegg 1.

Vi vil gjennomføre en samfunnsøkonomisk beregning av tilbudet i hvert av de tre områdene:

- Grenland
- De øvrige byområdene (Rjukan, Bø, Kragerø og Notodden)
- Distrikts-Telemark

5.1 Grunnlaget for beregningene

Beregningene er gjennomført med en simuleringsmodell som tilpasses dagens situasjon. Ved å inkludere de reisendes preferanser samt kollektivtransportens kostnader får vi et anslag på endringen i samfunnsnytte av ulike innretninger, begrensinger og forutsetninger. Endringen i samfunnsnytte er summen av:

- Endringene i profitt.
Dette omfatter selskapenes kostnader ved å drive et gitt tilbud samt de billettinntektene dette tilbudet vil generere.
- Endring i trafikantenes nytte.
Dette uttrykkes gjennom trafikantenes generaliserte reisekostnader. Disse kostnadene omfatter billettprisen, gangtid til holdeplass, ventetider og kjøretid.
Endringer i etterspørselen blir ofte uttrykt gjennom begrepet elasticitet. En elasticitet er en faktor som uttrykker hvor mye etterspørselen vil endres dersom en annen faktor endres. Ofte forklares den som den prosentvise endringen i etterspørselen ved en prosents endring i en annen faktor. Priselasticiteten uttrykker dermed hvor mye etterspørselen endres ved en prisendring på én prosent.

- Endringer samfunnets gevinster/kostnader knyttet til overgangen fra biltrafikk til kollektivtransport. Biltrafikken genererer eksterne kostnader. Miljøkostnadene er i hovedsak inkludert i bilavgiftene. Det er imidlertid også køkostnader knyttet til bil. Det kan dermed være gevinster ved å overføre biltrafikk til kollektivtransport.
- Kostnaden ved å skattefinansiere tilbudet.
Denne kostnaden henger sammen med at offentlige midler har en alternativ bruk og dermed en alternativ avkastning. I og med at disse midlene er begrensede vil heller ikke alle investeringer som er lønnsomme nødvendigvis bli gjennomført. For å få en effektiv bruk av ressursene bør derfor bruken av midlene vurderes ut fra hvilke avkastning de kan få ved en annen bruk.

For å beregne et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud i Telemark og deretter finne incentiver som drar i riktig retning benytter vi en simuleringsmodell for kollektivtilbudet i Telemark.

Modellens oppbygging og bruk er det gjort rede for i tidligere rapporter (Larsen 1993, Norheim og Johansen 1998, Norheim og Johansen 1999). Et kort sammendrag er inkludert i vedlegg 1.

De spesifikke forutsetningene for modellens tilpasning til Telemark er gjennomgått i TØI arbeidsdokument PT/1643/03 (Bekken 2003). I tillegg er en del av dette tatt inn i vedlegg 2.

5.2 Bedriftsøkonomiske tilpasninger gir dårlig samfunnsøkonomi

Gangtider, reisetider, ventetider og takster bestemmer hvor godt trafikantene opplever tilbudet. Samtidig er det ikke korteste reisetid eller laveste pris som bestemmer hvilket tilbud trafikantene foretrekker, men en avveining mellom pris og kvalitet. Dette betyr at det er svært komplisert å få utviklet og evaluert et best mulig tilbud til trafikantene. Men denne kompleksiteten må ikke være noen "sovepute" for å unndra kollektivtransporten krav til mest mulig kostnadseffektiv drift.

Som vi vil vise i kapittel 5.3 kan et kollektivsystem drives uten tilskudd. Dette vil imidlertid medføre en ineffektiv bruk av kapasiteten i systemet. Den bedrifts-

økonomiske tilpasningen fanger ikke opp trafikantenes nytte.

Tilskudd er likevel ingen garanti for effektiv bruk av offentlige midler. Det er flere forhold som lett gir et misforhold mellom effektivitet og finansiering av kollektivtrafikk tjenester. Punktene under er basert på Carlquist, Hagen mfl. (1999):

- Kollektivtransport er et "kollektivt gode". Forbedret tilbud gir nytte til alle passasjerer mens økte trafikkinntekter bare kommer fra nye passasjerer. En bedriftsøkonomisk tilpasning vil ikke ta hensyn til at de eksisterende trafikantene kan få et bedre eller dårligere tilbud. Nyttene fra de eksisterende passasjerene kan ikke kreves inn og inngå i selskapets økonomiske vurderinger av et forbedringstiltak.
- Prising etter marginalkostnadsprinsippet som betyr at hver passasjer betaler den ekstrakostnaden han påfører selskapet vil gi betydelige underskudd. Årsaken til dette er at strukturen i et veldefinert rutetilbud medfører stordriftsfordeler både i produksjon og konsum. Høye faste kostnader ved å holde systemet åpent og lave enhetskostnader er den "klassiske" begrunnelsen for offentlige reguleringer og tilskudd.
- Eksterne effekter blir ikke ivaretatt gjennom bedriftsøkonomiske tilpasninger alene. Dersom kollektivtransportiltak som alternativ til privatbilen har positive eksterne effekter er dette også en begrunnelse for offentlige reguleringer og tilskudd. Slike eksterne effekter kan være gevinster knyttet til redusert biltrafikk.

Kollektivtransport kan også ha negative eksterne effekter. Dette kan være på miljø, bruk av vegkapasitet, ulykker etc som ikke ivaretas fullt ut av et kollektivselskap.

5.3 Samfunnsøkonomisk optimalt tilbud

For å kunne vurdere hva som er en "best mulig" tilskuddsmodell, må vi ha et sammenlikningsgrunnlag, det vil si et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud gitt trafikantenes preferanser, gevinster ved redusert biltrafikk og kostnadene ved kollektivtransporten. De forholdene som spiller størst rolle for våre analyser er:

- Omfanget av dimensjonerende rushtidsreiser, både når det gjelder andel passasjerer, dimensjonerende vognpark og lengden på rushperioden
- Omfanget av skolereiser og hvor stor andel av disse som er dimensjonerende reiser i rushtiden
- Etterspørselen etter kollektivtransport og trafikantenes følsomhet for takst og tilbudsendringer.

Det kollektivtilbudet som gir samfunnet størst nytte vil være det som gjør summen av samfunnets gevinster fratrukket samfunnets kostnader størst mulig. Samfunnets kostnader omfatter både operatørens kostnader, passasjerenes oppofrelser samt eventuelle eksterne kostnader.

Vi har benyttet en modell som minimerer summen av driftskostnader ved rutetilbudet, kollektivtrafikantenes generaliserte reisekostnader og eksterne kostnader knyttet til biltrafikk i rushtiden, gitt at finansiering av driftsunderskudd (billettinntekter – driftskostnader) skjer gjennom offentlige tilskudd. Driftsunderskudd belaster dermed samfunnet med kr 1,25 pr. underskuddskrone grunnet kostnadene ved skattefinansiering.

Takster, vognstørrelse og antall avganger er de størrelsene som varieres for at kostnadene skal bli minst mulig. For hvert av segmentene vil vi illustrere den optimale tilpasningen simuleringene har gitt.

Våre beregninger er gjennomsnittsberegninger. De angir derfor ikke hvordan vognparken og tilbudet bør se ut, men angir retningen på et gjennomsnittlig tilbud.

Grenland

Tabell 5.1 oppsummerer simuleringene vi har gjort for et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud i Grenland.

Beregningene viser at det er mulig å få til et større samfunnsmessig overskudd fra kollektivtrafikken i Grenland gjennom tilpasning av takster, rutetilbud og vognstørrelse. Den største samfunnsøkonomisk gevinsten innebærer økte og differensierte takster, noe mindre vogner særlig utenfor rush, men en vesentlig økning i antall rutekilometer og antall avganger.

Med fri takstfastsettelse vil det optimale tilskuddet bli tilnærmet likt dagens tilskudd. Dette henger sammen med at de økte inntektene vil muliggjøre et bedre tilbud uten et økt tilskuddsbehov.

Tabell 5.1: Samfunnsøkonomisk optimalisering av kollektivtilbudet i Grenland. Medregnet skyggepris på skatte kroner på 25 øre

Mål funksjon	2003	W-max	W-max	W-max	Profitt maksimerende
	Basert på Alfa 2003	Alle frihetsgrader	Takster som i dag	Takster og tilskudd som i dag	
Reiser mill. år	4,4	4,5	4,7	4,4	1,8
Rush/skolereisende	1,7	1,6	1,8	1,6	0,6
Øvrige reisende	2,7	2,9	2,9	2,8	1,2
Avganger	147 000	191 500	190 500	169 000	123 000
Ekstra rush/skole avg	14 500	8 500	9 000	7 000	2 700
Basis avg	132 500	183 000	181 500	161 500	120 300
Kapasitet pr. time rush	1 968	1 802	1 874	1 610	711
Kapasitet pr. time øvrig	1 288	1 424	1 469	1 285	591
Takster NOK	11,2		11,2	11,2	
Rush/ skolereisende		15			35
Basis		12			30
Rute km mill	3,0	3,9	3,9	3,5	2,5
Seter/avg					
Ekstra	43	41	42	42	41
Basis	43	34	36	35	22
Tilskudd mill. kr	22,5	22	29	22,5	-17
Samfunnsmessig overskudd mill. kr	0	4	3,2	2,2	-30

TØI rapport 676/2003

Med takstnivå likt dagens, vil noen av de samme effektene inntreffe, men med et betydelig økt tilskuddsbehov. Dersom dagens tilskuddsnivå skal videreføres sammen med dagens takster, vil en optimal tilpasning innebære en større frekvens, men med noe mindre vogner. Dette vil gi en økning i antall kollektivreisende i rushperioden. Antall utkjørte kilometer øker betydelig som en følge av økt hyppighet med mindre materiell. Selv med dagens takstnivå og tilskudd er det mulig å få et samfunnsøkonomisk bedre tilbud.

Effektene av redusert biltrafikk er ubetydelige. Dette henger sammen med de små problemene som biltrafikken i dag utgjør i Grenland.

Våre beregninger viser også at det er mulig å ha et tilbud med stort overskudd, men med 60% reduksjon i antall reisende i forhold til i dag. Dette innebærer også en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad sett ut fra dagens situasjon.

Distriktene

I distriktene spiller skoletransporten en dominerende rolle. I våre beregninger har vi lagt til grunn at nær 90% av de reisende i distriktene benytter skolerutene. Dette vil i all hovedsak være skolereisende selv om

disse reisene er åpne også for andre. Skoleskyss er lovpålagt. Vi har derfor lagt som forutsetning i alle beregningene at dagens nivå på skoleskyssen skal opprettholdes.

Vi vil imidlertid understreke at vi også har utviklet incentiver knyttet til denne trafikken. Det kan være gevinster å hente ved endringer i avgangsstruktur og vognstørrelse selv for skoletransporten.

På tross av begrensingene skoletransporten legger, viser beregningene likevel at det er mulig å få til et større samfunnsmessig overskudd fra kollektivtrafikken gjennom tilpasning av rutetilbud og vognstørrelse under de forutsetningene vi har gjengitt over.

Med fri markedstilpasning av en aktør med kun profitt som mål, vil et tilbud kunne opprettholdes selv uten tilskudd. Produksjonen vil imidlertid kun være relatert til skolekjøring og takstene øke betydelig. I og med at skoleelevene ikke dekker sine reiser selv vil dette faktisk kunne øke samfunnets tilskudd til selskapet ved at betalingen for skoleskyssen blir vesentlig større grunnet økt takstnivå.

Tabell 5.2: Samfunnsøkonomisk optimalisering av kollektivtilbudet i distriktene. Medregnet skyggepris på skatte kroner på 25 øre og en opprettholdelse av antall skole/rush avganger

	2003	W-max	W-max	W-max	Profitt
	Basert på Alfa	Alle frihetsgrader	Takster som i dag	Takster og tilskudd	maksimerende
	2003			som i dag	
Reiser mill. år	1,15	0,89	1,14	1,16	0,64
Rush/skolereisende	1,02	0,76	1	1,02	0,63
Øvrige reisende	0,13	0,12	0,14	0,15	0,01
Avganger	84 400	93 700	92 700	98 100	51 400
Ekstra rush/skole avg	49 300	49 300	49 300	49 300	49 300
Basis avg	35 100	44 400	43 500	48 800	2 100
Kapasitet pr. time rush	2 600	2 100	2 400	2 500	1 700
Kapasitet pr. time øvrig	378	200	220	250	22
Takster NOK	18,16		18	18	
Rush/ skolereisende		42			53
Basis		28			18
Rute km mill	2,2	2,4	2,4	2,5	1,3
Seter/avg	42				
Ekstra		35	41	42	31
Basis		17	20	20	41
Tilskudd mill. kr	29	9	27	29	-1,3
Samfunnsmessig overskudd mill. kr	0	5,5	1	1	-47

TØI rapport 676/2003

Øvrige byområder i Telemark

De øvrige byområdene er står i en mellomstilling mellom Grenland og distrikts-Telemark. Dette gjelder både kostnadsstrukturen og etterspørselen. Etterpørselen er her sammensatt av et viktig skoletilbud og et tilbud som i hovedsak består av bybusser i de aktuelle tettstedene. I tabell 5.3 oppsummerer vi de beregningene som er gjennomført for et "optimalt" tilbud i de øvrige byområdene.

I de øvrige byområdene i Telemark vil effekten av en samfunnsøkonomisk optimering av tilbudet bli noe midt i mellom de to foregående segmentene. Det er her også mulig å få en økt samfunnsøkonomisk gevinst ut av en endring i vognstørrelsen, frekvens og avgangene.

Et optimalt tilbud med dagens takster og tilskudd gir en økning i antall passasjerer på om lag 5%. Dette

henger sammen med at vognparken tilpasses med mindre vogner men med økt frekvens utenom skoletransporten. Med fri takstfastsettelse vil takstene øke og tilskuddsbehovet reduseres. Dette gir en samfunnsøkonomisk gevinst. Hoveddelen av det økte samfunnsøkonomiske overskuddet skyldes reduserte tilskudd.

Våre beregninger viser at det også her er mulig å ha et tilbud uten tilskudd. Dette vil imidlertid ha en stor samfunnsøkonomisk kostnad. Videre vil antall reisende mer enn halveres. Den vesentlige reduksjonen vil skje utenfor den lovpålagte skoletransporten. Et tilbud uten tilskudd vil også medføre en betydelig takstøkning.

Tabell 5.3: Samfunnsøkonomisk optimalisering av kollektivtilbudet i de øvrige byområdene. Medregnet skyggepris på skatte kroner på 25 øre og en opprettholdelse av antall skole/rush avganger

	2003	W-max	W-max	W-max	Profitt
	Basert på Alfa	Alle frihetsgrader	Takster som i dag	Takster og tilskudd	maksimerende
	2003			som i dag	
Reiser mill. pr. år	1,1	0,97	1,05	1,15	0,45
Rush/skolereisende	0,49	0,4	0,45	0,49	0,2
Øvrige reisende	0,62	0,57	0,59	0,66	0,25
Avganger					
Ekstra rush/skole avg	9 100	9 100	9 100	9 100	9 100
Basis avg	59 700	59 300	58 900	96 100	37 200
Kapasitet pr. time rush	1 000	460	490	740	240
Kapasitet pr. time øvrig	580	220	220	350	90
Takster NOK	15		15	15	
Rush/ skolereisende		22			54
Basis		19			53
Rute km mill	1,4	1,4	1,4	2,1	0,9
Seter/avg	43				
Ekstra		25	27	40	15
Basis		16	17	16	10
Samfunnsmessig					
overskudd mill. kr	0	6,1	5,8	2,3	-5,9

TØI rapport 676/2003

5.4 Konklusjoner samfunnsøkonomisk optimalisering

En viktig begrensning vi har sett på i forhold til optimalt samfunnsøkonomisk resultat er tilgjengeligheten på tilskuddsmidler. Det er imidlertid et betydelig forbedringspotensial med omdisponeringer innenfor dagens nivå for kjøp/tilskudd. Den viktigste konklusjonen er at trafikantene er villige til å betale noe for høyere frekvens på rutene samt at vognstørrelsen i dagens vognpark optimalt bør reduseres noe (mindre busser) mot å øke frekvensen.

Gevinsten vi får ved økt brukerbetaling henger sammen med at de reisendes oppofrelse ved høyere priser oppveies ved de tilbudsforbedringer dette muliggjør. Selv med en forutsetning om at takstene skal holdes konstant vil det være samfunnsøkonomiske gevinster ved en annen tilpasning av kollektivtransporten.

Siden en styrking av grunntilbudet er relativt billig i forhold til ekstrainsats i rushtiden bør denne styrkes relativt mer enn ekstrainsatsen. I og med at grunntilbudet også kjøres i rushperioden medfører dette også en billig styrking av rushtidstilbudet.

Rutetilbudet kan bedres mer dersom en i større grad satser på mindre busser enn om en opprettholder dagens vognstørrelse. Dette kan imidlertid by på problemer vi ikke ivaretar i vår analyse fordi det for eksempel er knyttet innkjøps- og vedlikeholdsmessige fordeler til en enhetlig bussflåte. Videre er markedet for busser i stor grad utviklet rundt en standardisert størrelse.

Den samfunnsøkonomiske forverringen ved å slippe markedet "fritt" uten tilskudd viser at det er store samfunnsøkonomiske gevinster ved å gi tilskudd til kollektivtrafikken.

6 Resultatavhengige tilskuddskontrakter for Telemark

Kapittel 5 viste hvordan kollektivtilbudet i Telemark kan utvikles i retning av bedre samfunnsøkonomi. Utfordringen er å få selskapene til å tilpasse seg i denne retning.

Selskapene kjenner selv best sin egen kostnadsstruktur og sitt eget marked. På bakgrunn av dette og det offentlige kjøp av kollektivtransport og andre rammevilkår har de tilpasset seg best mulig. Men den bedriftsøkonomiske tilpasningen er ikke nødvendigvis den beste.

I dette kapitlet vil vi utvikle incentiver som kan gis selskapene slik at deres bedriftsøkonomiske tilpasning går i retning av det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

6.1 Kombinasjon av ulike resultatavhengige tilskudd

I kapittel 4.2 diskuterte vi to grunnleggende former for resultatavhengige tilskudd. De ulike tilskuddene hadde hver sine ulemper og fordeler. Det er imidlertid viktig å være klar over at incentivene drar i ulik retning. Dersom det kun gis incentiver som drar i én retning, kan dette ha uheldige tilpasningseffekter. Disse effektene kan motvirkes av andre incentiver. Det er derfor viktig å se på en kombinasjon av ulike incentiver.

6.1.1 Produksjonsavhengige tilskudd bør kombineres med passasjeravhengige

Produksjonsavhengige tilskudd har den fordelen at de er relativt enkelt målbare. Men disse tilskuddene har også den ulempen at de ikke tilstrekkelig tar hensyn til passasjerenes preferanser. Dette er imidlertid problemer som også vil være til stede i større eller mindre grad ved andre tilskuddskontrakter.

De uheldige effektene ved produksjonsavhengige tilskudd vil i tillegg være størst der andelen trafikantbetaling er lav. I områder med stort potensial for nye passasjerer vil de mulige inntektene virke disiplinerende dersom passasjerbetalingen tilfaller operatøren. Uansett bør produksjonsavhengige tilskudd settes såpass lavt at selskapet er avhengig av trafikkinntekter

for å dekke sine kostnader. Eventuelt kan det kombineres med passasjeravhengige tilskudd.

6.1.2 Passasjeravhengige tilskudd bør kombineres med produksjonsavhengige

Passasjeravhengige tilskudd vil virke i samme retning som passasjerbetaling. Slike tilskudd gir incentiver til å utforme tilbudet for passasjerene. Det er imidlertid en fare for at selskapene tilpasser seg mot de passasjerene som er billigst å transportere. Dette vil som regel være der tilstrømningen av passasjerer er jevn og hvor det er relativt mange passasjerer. I tillegg kan det føre til at rutene avkortes der passasjergrunnet blir mindre.

For å avbøte noen av disse problemene, kan det være gode grunner til å kombinere slike tilskudd med produksjonsavhengige tilskudd. Særlig vil dette være aktuelt i områder hvor potensialet for nye passasjerer er lite.

Utfordringen er derfor å finne fram til kombinasjoner av produksjons- og passasjeravhengige tilskudd som gir et resultat som er best mulig.

6.1.3 Fast fratrekk må inngå i kontrakten

De samlede utbetalingene optimale incentiver genererer, vil overstige dagens tilskudd. For å kompensere for dette, må et fast fratrekk inngå i kontrakten. På denne måten kan styrken i incentivene opprettholdes selv om de overstiger det samlede tilskuddet. I utgangspunktet kan fratrekke beregnes, slik at de resultatavhengige utbetalingene minus fratrekke gir et resultat tilnærmet likt dagens tilskuddsnivå.

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

Det faste fratrekke innebærer at incentivene kan gis relativt stor styrke selv om den økonomiske situasjonen til fylkeskommunen er stram. Dette gir selskapene mulighet til å vri produksjonen i ønsket retning. Likevel vil de økonomiske rammene i stor grad begrense handlefriheten.

6.2 Optimale resultatavhengige tilskudd i Telemark

Basert på de forutsetningene vi har diskutert tidligere, har vi utviklet et sett incentiver som drar i retning av en mer samfunnsøkonomisk tilpasning.

Vi har lagt to grunnleggende forutsetninger til grunn for våre beregninger:

- **Takstnivået endres ikke vesentlig.** Basert på de innspillene vi har fått, samt at Telemark arbeider med innføring av et nytt sonebasert takstsystem, har vi valgt å holde takstnivået likt dagens takstnivå.
- **Skoletilbudet holdes på dagens nivå.** For distrikts-Telemark og de øvrige byområdene utgjør skoletransporten en vesentlig del av tilbudet. Vi har forutsatt at dette holdes på dagens nivå. Dette har vi gjort fordi skoletransporten i all hovedsak er lov pålagt og dermed begrenser mulighetene for tilpasninger. Vi har imidlertid tillatt endringer i vognstørrelsen for skoletransporten.

Beregningene er gjennomført slik at når transport-selskapene maksimerer fortjenesten, blir løsningen ganske likt det vi fant som samfunnsøkonomisk optimum i kapittel 5.3. Med enhetstilskudd og regulerte takster kan en dermed få bedriften til å tilpasse

seg mot et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud.

6.2.1 Grenland

De optimale resultatavhengige tilskuddene vi har beregnet for Grenland er vist i Tabell 6.1. En slik tilskuddsordning sier i korte trekk at det bør legges sterkere incentiv på ekstrainsatsen enn basistilbudet for å få ruteselskapene til å tilpasse seg i en samfunnsøkonomisk optimal retning. Videre vil en kombinasjon av ulike tilskudd være fornuftig.

Med utgangspunkt i dagens situasjon har vi beregnet det totale beløpet disse tilskuddene vil omfatte. Så snart selskapene begynner å tilpasse seg, vil beløpene endres noe. For å hindre at tilskuddene blir uforholdsmessig høye, kan det settes grenser på hvor mye som maksimalt kan gis innenfor de ulike incentivene. Tilskuddene er beregnet under forutsetning av at dagens takstnivå videreføres. Dersom takstnivået endres vesentlig, bør det passasjeravhengige tilskuddet endres slik at den gjennomsnittlige taksten og passasjerstilskuddet forblir tilnærmet likt. Grunnen til dette er at billettinntektene i seg selv er et passasjeravhengig incentiv. Ved økt passasjerbetaling og samme tilskudd pr. passasjer, vil den samlede styrken i de passasjeravhengige incentivene øke.

Tabell 6.1: Enhetstilskudd som reproducerer samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Grenland
Medregnet skyggepris på skatte kroner på 25 øre

	Basistilbud	Ekstrainsats	Totalt beløp (2003)
Tilskudd pr. rutekilometer	5	7	15,5 mill. kr
Tilskudd pr. passasjer	8	14	45,5 mill. kr
Tilskudd pr. setekilometer	0,05	0,05	6,5 mill. kr
Total resultatavhengig utbetaling			67,5 mill. kr
Billett inntekter 2003			48,5 mill. kr
Kostnader 2003			71 mill. kr
"Ordinært" tilskudd, budsjett 2003			22,5 mill. kr
Fastbeløp (Fratrekk) for å få samme tilskudd som budsjett 2003			45,0 mill. kr

TØI rapport 676/2003

Tabell 6.2: Beregnede langsiktige effekter av en resultatavhengig tilskuddskontrakt i Grenland med tilskuddsnivå som i dag (prosentvis endring)

	Passasjerer	Vognstørrelse	Avganger	Setekapasitet	Rutekilometer
Grenland	Ekstrainsats i rushperioden	-5%	-1%	-3%	-18%
	Basistilbud				13%
	(grunntilbudet hele driftsdøgnet)	6%	-16%	22%	0%

TØI rapport 676/2003

De produksjonsavhengige tilskuddene vi har beregnet har som formål å stimulere til et best mulig tilbud for dem som allerede reiser kollektivt. Med faste avtalte ruter og rutelengder, vil incentivene kun slå ut dersom frekvensen økes. Dette kommer også de eksisterende passasjerene til gode.

En fokus på rutekilometer og passasjerer kan gi som resultat at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til de reisendes komfort. Særlig vil dette gjelde dersom de reisende i stor grad er tvungne reisende. Resultatet av et slikt fokus kan være små vogner, mange ståplasser og passasjerer som ikke kommer med. De incentivene vi har beregnet tar hensyn til dette ved at det også gis et tilskudd pr. setekilometer. Reisegarantier eller liknende som sikrer at alle kommer med bussen, samt kvalitetsmålinger som hindrer en for dårlig kvalitet, kan også sørge for slike incentiv. I så tilfelle blir det unødvendig med tilskudd pr. setekilometer.

De incentivene vi har beregnet har effekter som hver for seg drar i ulik retning. Sammen drar de imidlertid i en retning mot et tilbud som er bedre i samsvar med det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Fordi incentivene drar i ulik retning, er ikke dette en meny hvor de ønskede incentivene kan plukkes ut og benyttes. Incentivene må benyttes sammen for å gi den ønskede effekten. I tabell 6.2 har vi vist i hvilke retning disse incentivene vil dra. Det er imidlertid viktig å understreke at dette forutsetter det samme rutenettet, videreføring av dagens takstnivå og samme offentlige tilskudd til kollektivtransporten. I tillegg skal skoleavgangene opprettholdes. Ved en konkurranseutsetting av en slik kontrakt, kan gevinstene bli betydelig større.

Tabellen viser at det med samme tilskudd og takstnivå er mulig å vri produksjonen i en retning av mindre vogner med større frekvens. Resultatet blir en passasjervekst. I tabellen er det imidlertid en nedgang i passasjerantallet for ekstrainsatsen. Dette henger sammen med at antall ekstraruter reduseres til fordel for ruter som kjøres hele driftstiden. På denne måten økes grunntilbudet betydelig, slik at antall avganger i rushtiden faktisk økes. Dette gir en passasjerøkning også i rushtiden.

Det kan være vanskelig å skille klart mellom ekstrainsats og basistilbud. Når ekstrainsatsen i tillegg i hovedsak relaterer seg til skoleskyss, kan det være gode grunner for å slå disse sammen. Våre beregninger viser at et tilskudd lik kr 6,- pr. rutekilometer og kr 12,- pr. passasjer for all produksjon ikke gir noe vesentlig avvik fra de optimale enhets-tilskuddene.

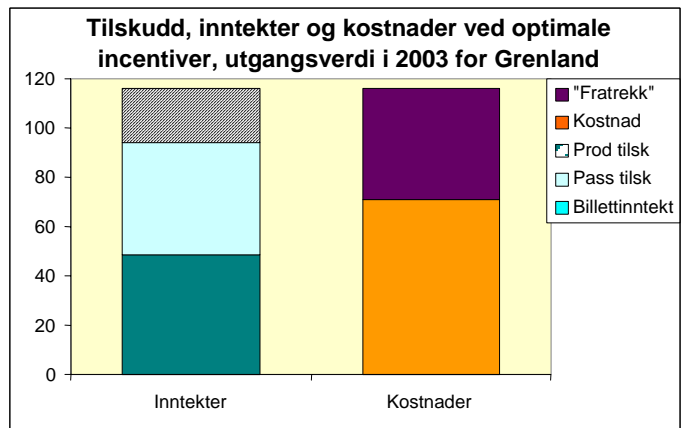
De optimale resultatavhengige tilskuddene samt billettinntektene vil gi inntekter som vesentlig over-

stiger kostnadene ved det aktuelle tilbudet. Dette er nødvendig for å gi incentivene nok styrke.

Den måten dette løses på er ved å få operatøren til å betale for å inngå en slik kontrakt. I praksis vil dette si at det i kontrakten inngår et **"fast" fratrekk** fra de samlede utbetalingene. Dette beløpet kan settes slik at det samlede tilskuddet i utgangspunktet ikke endres. Tabell 6.2 og Figur 6.1 viser dette

En annen måte å løse dette på er ved at selskapene "byr" på beløpet som tilbakeføres men med gitte tilskuddssatser. En slik ordning kan tenkes innenfor en tilbudskonkurranse. Dette er bakgrunnen for at vi har utviklet resultatavhengige tilskudd også for Grenland.

I figur 6.1 illustrerer vi de ulike komponentene i en resultatavhengige tilskuddsordning for Grenland. Denne gir i utgangspunktet samme tilskudd til kollektivtransporten som budsjettert for 2003.



TØ1 rapport 676/2003

Figur 6.1: Illustrasjon av de ulike tilskuddene samt kostnader og "fradrag" for utgangssituasjonen 2003 i Grenland

Når selskapene tilpasser seg incentivene, vil alle inntektsfaktorene kunne endre seg. Det samme vil gjelde kostnadene til selskapet. Den eneste faktoren som ikke vil endres er det faste fratrekke. Dette må være fastsatt i en kontrakt. For å unngå for stor økning i tilskuddene til kollektivtransporten etter som selskapene tilpasser seg, kan det settes begrensinger på hvor mye som kan utbetales av ulike tilskudd. Dette kan imidlertid begrense selskapenes muligheter for tilpasning.

6.2.2 Øvrige byområder

For de øvrige byområdene utgjør skoletransporten den vesentlige delen av ekstrainsatsen. Vi har derfor holdt denne fast og beregnet en tilskuddsordning som under de gitte forutsetningene drar i retning av et samfunns-

økonomisk optimalt tilbud. Tabell 6.3 gjengir den optimale tilskuddsordningen.

Som vi viste i den samfunnsøkonomiske beregningen av et optimalt tilbud, er det for basistilbudet det største potensialet eksisterer siden ekstrainsatsen er bundet til skoleskyss. Dette er generelt en rimelig måte å øke tilbudet på, siden dette kan gjøres innenfor den eksisterende vognparken.

Ekstrainsatsen er all hovedsak skolekjøring. Dette innebærer at det er vesentlige beskrankinger på selskapenes muligheter til å tilpasse seg. De kan stort sett bare endre størrelsen på vognparken. Vi har likevel valgt også å beregne incentiver for disse. I ”verste” fall endrer ikke selskapene på noe for skoletilbudet. I så fall blir tilskuddet likt dagens tilskudd. Skolekjøringen er også åpen for andre, slik at det kan være et lite potensial her.

Tabell 6.4 illustrerer de beregnede effektene av en resultatavhengig tilskuddskontrakt for de øvrige

byområdene i Telemark. Beregningene forutsetter at tilskuddet og takstnivået opprettholdes som før, at skolerutene opprettholdes og at rutene ikke endres.

Tabellen viser at et bedre tilbud kan oppnås gjennom mindre vogner og flere avganger. Dette vil gi en vesentlig økning i antall rutekilometer og en økning i antall ordinære passasjerer.

I figur 6.2 har vi illustrert hvordan tilskuddene vil bli for en utgangssituasjon lik den som er budsjettert for 2003. Figuren viser at billettinntektene og de ulike resultatavhengige tilskuddene overstiger kostnadene. For å kompensere for dette, inngår et ”fratrekk” i kontrakten. Fylkeskommunens samlede tilskudd til kollektivtransporten i dette området vil være lik de resultatavhengige tilskuddene minus fratrekket. Fratrekket kan fylkeskommunen justere, slik at de får et samlet tilskuddsnivå som er akseptabelt.

Tabell 6.3: Enhetstilskudd som reproduserer samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i de øvrige byområdene i Telemark Medregnet skyggepris på skatte kroner på 25 øre

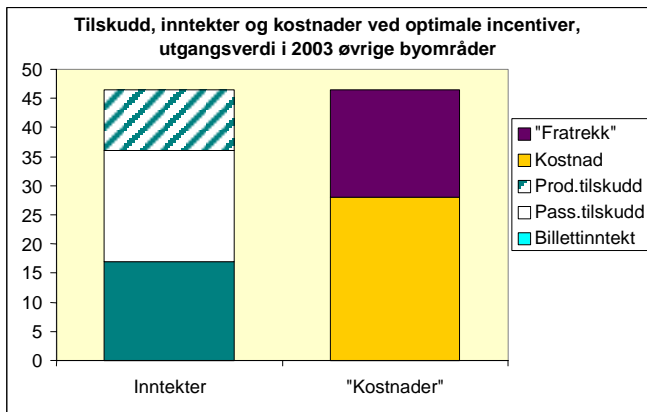
	Basistilbud	Ekstrainsats	Totalt beløp (2003)
Tilskudd pr. rutekilometer	5	7	7,5 mill. kr
Tilskudd pr. passasjer	15	20	19 mill. kr
Tilskudd pr. setekilometer	0,04	0,1	3 mill. kr
Total resultatavhengig utbetaling			29,5 mill. kr
Billett inntekter 2003			17 mill. kr
Kostnader 2003			28 mill. kr
”Ordinært” tilskudd, budsjett 2003			12 mill. kr
Fastbeløp (Fratrekk) for å få samme tilskudd som budsjett 2003			17,5 mill. kr

TØI rapport 676/2003

Tabell 6.4: Beregnede langsiktige effekter av en resultatavhengig tilskuddskontrakt i de øvrige byområdene med tilskudd som i dag (prosentvis endring)

	Passasjerer	Vognstørrelse	Avganger	Setekapasitet	Rutekilometer	
Øvrige byområder	Rush/skoletilbud	0 %	-8 %	35 %	-26 %	53 %
	Basistilbud	6 %	-62 %	61 %	-40 %	

TØI rapport 676/2003



TØI rapport 676/2003

Figur 6.2: Illustrasjon av de ulike tilskuddene samt kostnader og "fradrag" for utgangssituasjonen 2003 i de øvrige byområdene i Telemark

Som i diskusjonen av optimale resultatavhengige tilskudd i Grenland, kan tilskuddene pr. setekilometer reduseres eller fjernes dersom det innføres reisegarantier eller kvalitetsmålinger. Kvalitetsmålingene må imidlertid være ledsaget av en reell trussel om konkurranse for å ha sterk nok effekt.

I enda større grad enn for Grenland, kan det være grunn til å fjerne skillet mellom basistilbud og ekstrainsatsen. Like incentiver for disse vil være en vesentlig forenkling som ikke gir noe vesentlig dårligere samfunnsøkonomi.

Tabell 6.5: Enhetstilskudd som reproducerer samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i distrikts-Telemark Medregnet skyggepris på skatte kroner på 25 øre

	Basistilbud	Ekstrainsats (Skolekjøring)	Totalt beløp (2003)
Tilskudd pr. rutekilometer	10	10	22 mill. kr
Tilskudd pr. passasjer	12	10	13 mill. kr
Total resultatavhengig utbetaling			35 mill. kr
Billett inntekter 2003			21 mill. kr
Kostnader 2003			47 mill. kr
"Ordinært" tilskudd budsjett 2003			26 mill. kr
Fastbeløp (Fratrekk) for å få samme tilskudd som budsjett 2003			9 mill. kr

TØI rapport 676/2003

Tabell 6.6: Beregnede langsiktige effekter av en resultatavhengig tilskuddskontrakt i distriktene med tilskudd som i dag (prosentvis endring)

	Passasjerer	Vognstørrelse	Avganger	Setekapasitet	Rutekilometer
Distrikt					
Rush/skoletilbud	1 %	-39 %	25 %	-29 %	73 %
Basistilbud	57 %	-54 %	175 %	27 %	

TØI rapport 676/2003

6.2.3 Distriktene

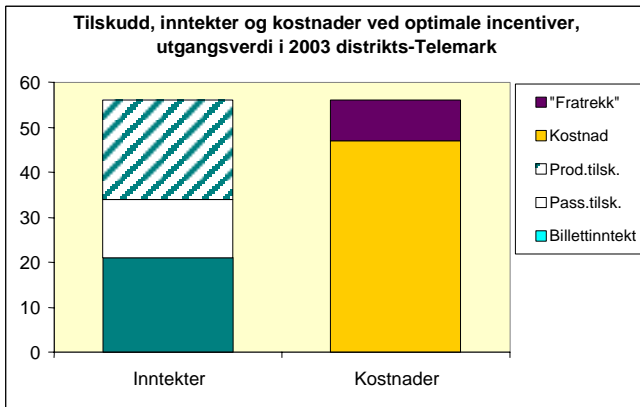
Tilskuddene for distriktene bærer i stor grad preg av at tilbudet i dette området i all hovedsak består av skoletransport. De samme argumentene rundt skoletransporten vil gjelde for distriktene som for de øvrige byområdene. I tabell 6.5 gjengir vi de beregnede optimale incentivene for distrikts-Telemark. Tabell 6.6 viser de langsiktige effektene av en slik tilskuddsordning.

Den optimale tilbudet i distriktene innebærer en vesentlig reduksjon i vognstørrelsen utenom rushperioden. Dette vil imidlertid kunne skape plassproblemer. For en profittsøkende aktør, kan den ytterste konsekvens dermed være en gevinst ved å dimensjonere vognparken for liten og la noen passasjerer stå igjen. Det kan derfor være nødvendig å stille en reisegaranti eller krav til at alle får plass gjennom kvalitetsmålinger med trussel om konkurranse.

I og med at det er mange selskap i distriktene og at dette området er stort, må det trolig settes begrensninger på de samlede tilpasningene. Slik vi har utformet tilskuddene, vil de kunne gi et bortfall av ruter i områder hvor passasjergrunnlaget er lite til fordel for områder hvor grunnlaget er stort. Det kan være politiske ønsker om et minimumstilbud i alle områder. Våre beregninger tar ikke hensyn til dette.

Den tilsynelatende store økningen i antall passasjerer henger sammen med det lave utgangspunktet når det gjelder øvrige passasjerer. Tabellen viser imidlertid at et bedre tilbud kan oppnås gjennom mindre vogner og flere avganger. Dette gjelder både skolekjøringen og for de øvrige reisende.

I Figur 6.3 illustrerer vi de ulike komponentene som en resultatavhengig tilskuddskontrakt vil omfatte



TØI rapport 676/2003

Figur 6.3: Illustrasjon av de ulike tilskuddene samt kostnader og "fradrag" for utgangssituasjonen 2003 i distrikts- Telemark

Figuren illustrerer et utgangspunkt mest mulig likt dagens. Ettersom selskapene tilpasser seg, vil kostnadene, inntektene og de resultatavhengige tilskuddene kunne endres. Fratrekket vil imidlertid være gitt i kontrakten.

For å sikre skoletransporten innenfor en slik kontrakt, bør det klart inngå i kontrakten hvilke ruter som skal kjøres og at alle skal komme med. Det bør imidlertid være fritt fram for selskapene å velge vognstørrelsen. Tilsvarende kan det være ulike sosiale eller politiske grunner til å gi et bestemt tilbud. Dette bør også klart inngå i kontrakten.

6.3 Felles incentivstruktur for hele Telemark - en praktisk tillemping

Med en reisegaranti og et lovfestet skoletilbud, vil det store rommet for variasjoner i rutetilbudet mellom Grenland og de øvrige byområdene bli betydelig mindre. Variasjonene innenfor disse områdene vil dermed bli så små at det kan være fornuftig å benytte de samme incentivene for disse to områdene. Når vi i tillegg har anbefalt at det eksisterende rutenettet opp-

rettholdes og at driftsdøgnet ikke skal reduseres, gir dette også som resultat at mulighetene for forskjellig tilpassning i Grenland og de øvrige byområdene blir mindre.

For distriktene vil det meste av ruteproduksjonen være definert. Det vil samtidig her være store muligheter for en mer tilpasset vognpark. Med den usikkerheten som ligger i incentivenes styrke innenfor et handlingsrom begrenset av skoletransport, anbefaler vi at også distriktene gis de samme incentivene som Grenland og de øvrige byområdene. I neste kontraktsperiode vil imidlertid mer tilpassede incentiver kunne beregnes ettersom kunnskapen om markedet vil øke.

Våre beregninger viser at felles incentiver vil gi noe redusert effekt for de regionene hvor avviket fra de optimale incentivene er størst. Incentivene vil imidlertid bidra i riktig retning ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger. Dette sammen med de begrensningene skoletilbudet og reisegarantien legger gjør at vi anbefaler at det legges til grunn samme incentiver i hele Telemark. Dette er også en praktisk tillemping som reduserer det administrative arbeidet med kontraktene.

En slik felles incentivstruktur for hele Telemark bør bygges opp med følgende komponenter:

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

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

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

6.4 Passasjerstilskuddet kan gis som et påslag på passasjerinntektene

Det er store variasjoner i rutelengde og passasjerbelegg for de ulike rutene i Telemark. I tillegg vil det være vanskelig å beregne antall passasjerer på en konsistent måte for de ulike rutene i ulike regioner.

Billettprisen tar i dag hensyn til rutelengde. Dersom de passasjeravhengige tilskuddene relateres til dette, vil en unngå noen av problemene knyttet til ulik rutelengde. I tillegg vil dette være en praktisk måte å beregne det passasjeravhengige tilskuddet på. Vi anbefaler derfor at det passasjeravhengige tilskuddet omregnes til et prosentvis påslag på de samlede passasjerinntektene. Vedlegg 3 har vi gjennomført en enkel beregning av dette for Grenland.

6.5 Rammebetingelser for kontrakten

Vi har i disse analysene vist at det er et effektiviseringspotensial som kan utløses gjennom en overgang til resultatavhengige tilskudd. Gevinsten er imidlertid avhengig av :

- Frihetsgradene ved tilpasning av takster og rute-tilbud
- Muligheten for effektivisering og omdisponering av ressursene over tid

Detaljene for en slik tilskuddsordning og eventuelle overgangsordninger bør være gjenstand for forhandlinger. Dette vil påvirke det ”optimale” nivået på de enkelte enhetstilskuddene.

6.5.1 Er resultatavhengige kontrakter optimalt for alle selskap?

Det er ikke sikkert at resultatavhengige kontrakter er optimalt for alle selskapene. Gevinsten ved slike kontrakter er i hovedsak knyttet til selskapenes mulighet til å tilpasse seg. I Telemark er det en del selskap som kun har noen få ruter. Dette er i stor grad ruter knyttet opp mot skolekjøring. Disse selskapene har dermed en svært liten vognpark. Selskapene opererer i tillegg i områder hvor markedspotensialet er lite.

For disse selskapene vil det være vanskelig å tilpasse seg ut fra markedseffektivitet. De kan endre noen avganger eller øke antall avganger, men dette vil gi liten effekt på antall passasjerer og i stedet innebære økte kostnader. Det er dermed ikke sikkert at det er noe å hente på en resultatavhengig kontrakt som er

bundet opp mot passasjeravhengige tilskudd for disse selskapene.

Mulighetene for en effektivisering hos små selskap ligger trolig heller på produksjonen. Ved å endre på vognparken og avgangshyppighet, kan selskapene til en viss grad tilpasse seg mer effektivt. En kontrakt som relaterer seg til produksjonen vil være bedre. I så fall må det defineres en rutestruktur. I tillegg er det viktig at kontraktene blir av en slik lengde at selskapene får tilstrekkelig muligheter til å endre vognparken.

I første omgang vil selskapene kunne tjene på endringer under disse forutsetningene. Det er ikke sikkert dette vil gi de reisende direkte gevinster. På sikt vil imidlertid dette kunne gi fylkeskommunen bedre kunnskap om hvordan et optimalt tilbud kan tilpasses. Når kontrakter skal inngå i neste runde, kan dermed det nødvendige tilskuddsbehovet være redusert og på denne måten muligjøre et bedre tilbud.

6.5.2 Takstfrihet

Et viktig spørsmål innenfor de resultatavhengige tilskuddskontraktene er hvor store frihetsgrader som kan legges inn i kontrakten, både når det gjelder ruteproduksjon og takstutvikling.

Ved innføring av et felles takstsystem basert på soner, vil mulighetene for selskapene selv å fastsette takstene bli betydelig redusert. Takstmyndigheten bør derfor naturlig ligge hos fylkeskommunen. Problemet med fylkeskommunen som takstmyndighet er at den ikke har tilstrekkelig incentiv til å fastsette takster ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering. Dette kan gi et takstnivå som bidrar til en ineffektiv kollektivtransport.

Utviklingen mot et felles takstsystem basert på soner har imidlertid også store fordeler knyttet til kundenes opplevelser av tilbudet og mulighetene for ulike billettslag.

I våre beregninger av optimale tilskudd har vi lagt til grunn et fast takstnivå. Dersom takstene endres, må de passasjeravhengige incentivene også endres.

6.5.3 Krav til kvalitet og trussel om konkurranse

Incitamentene ved resultatavhengige tilskudd er i prinsippet fastsatt slik at når operatøren søker å maksimere sitt overskudd, vil det utvikles et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud. Dette forutsetter god markedskunnskap om trafikantenes ønsker og behov. Samtidig er det i våre analyser ikke sett på sammenhengen mellom ruteproduksjon (kapasitetsutnyttelse) og punktlighet/regularitet, noe som er viktige kvali-

tetsfaktorer på kort og lang sikt. Det er derfor viktig å utvikle et "sikkerhetsnett" når det gjelder kvalitetsmålinger på ruteproduksjonen.

Enkelte av disse kvalitetsmålene bør relateres til produksjonen. En ordning som sikrer at alle passasjerene kommer med er et eksempel på dette. Vi har tidligere lagt inn incentiver som drar i denne retningen, men det kan likevel være mer fornuftig å sette et absolutt kriterium for dette. Det kan gjøres direkte gjennom en reisegaranti. Mer indirekte kan kundetilfredshetsmålinger bidra. Disse vil imidlertid bedre fange opp komforten for dem som reiser og dermed sikre at denne ikke forringes for mye.

Vi vil videre foreslå at det legges inn et nytt kvalitetsmål som går på løpende kundetilfredshetsmålinger. Dette er nødvendig både av hensyn til langsiktigheten i kontraktene og for å hindre uønskede tilpasninger. Langsiktighet kan bli en "sovepute" uten et sikkerhetsnett samtidig som incentivene kan bli satt slik at uheldige tilpasninger skjer.

Kundetilfredshetsmålingene behøver ikke å være grunnlag for utbetalinger, men bør benyttes som en grenseverdi for når en eventuell avtale kan sies opp eller reforhandles. Vi foreslår at det gjennomføres en kundetilfredshetsundersøkelse før kontraktsinngåelse. Denne undersøkelsen vil gi en startverdi for selskapene. Det er imidlertid viktig at denne legges opp slik at den tar hensyn til tilfeldige svinginger.

For at en kundetilfredshetsundersøkelse skal gi stor nok sikkerhet, må utvalget være tilstrekkelig stort. For de minste selskapene i Telemark vil usikkerheten knyttet til slike målinger bli stor grunnet et lite utvalg. Kontrakten med disse selskapene bør derfor i første omgang ikke knyttes til kundetilfredshetsundersøkelser. Slike undersøkelser bør likevel gjennomføres. Dette kan på sikt gi et tilstrekkelig grunnlag for framtidig bruk av dette i kontrakter også for disse selskapene.

6.5.4 Kontraktenes lengde

For at selskapene skal få tilstrekkelig med muligheter til å tilpasse seg bør kontraktene være av en slik lengde at dette blir mulig. Vi mener kontraktene bør utarbeides slik at de i første omgang gjelder for 4 år, men med klausuler om eventuelle indeksjusteringer av tilskuddssatser i avtaleperioden.

I tillegg bør det bakes inn incentiver når kontraktsperioden nærmer seg slutten, slik at selskapene selv mot kontraktslutt søker å tilpasse seg optimalt langsiktig og ikke kortsiktig. Dette kan gjøres ved at det innarbeides en overlapp i kontrakten som sikrer selskapet en gevinst av for eksempel passasjerveksten en periode etter kontrakten går ut. En slik ordning er inkludert i nettoavtalen i Helsingborg (se Johansen og Norheim 1999).

6.5.5 Krav til rapportering

Kontrakten med selskapene må sikre en tilstrekkelig rapportering. Dette er viktig for å sikre en korrekt utbetaling samt å kunne følge med selskapenes utvikling. I kontrakten bør det spesifiseres at sentrale nøkkeltall for kvaliteten skal sendes fylkeskommunen hvert tertial. De viktigste nøkkeltallene er:

- Rutekilometer (fordelt på basistilbud og ekstrainsats)
- Vogntimer
- Passasjerutvikling
- Billettinntekter
- Pålitelighet
- Holdeplasser
- Regularitet

7 utfordringer og valgmuligheter i Telemark

Gjennomgangen til nå har med tydelighet vist variasjonsbredden i hvordan tilbudskonkurransen og kvalitetskontraktene kan utformes. Samtidig går det klart fram at det ikke finnes noen enkel sesam-sesam løsning på området. Det er flere gode måter å organisere en tilbudskonkurranse og kvalitetskontrakter på, og hver enkelt modell har sine sterke og svake sider. Valgene i Telemarks tilfelle vil i så måte avhenge av hvilke målsettinger de ønsker å oppnå med konkurranseutsettingen, hvilke negative konsekvenser de helst ønsker å unngå – og ikke minst hvilke ressurser de har til å organisere og følge den opp med. Det sistnevnte innebærer blant annet at det ikke vil være hensiktsmessig i Telemarks tilfelle å utvikle konkurranseformer som innebærer store og ressurskrevende måle- og kontrolltiltak underveis og i etterkant av konkurransen.

Med dette som utgangspunkt, har vi valgt å dele kapitlet inn i fire deler. I den første delen presenterer vi tre ulike former for tilbudskonkurranse som alle kan sies å være aktuelle i Grenlands tilfelle – og kommer med våre anbefalinger i så henseende. I den andre delen peker vi på generelle faktorer det er viktig å ta hensyn til i utviklingen av kriteriene for den valgte tilbudskonkurransen i Grenland. I den tredje delen går vi så gjennom rammebetingelsene vi mener bør ligge til grunn for utviklingen av de resultatavhengige kontraktene i Grenland og Telemark ellers. Og til slutt presenterer vi konkrete anbefalinger og beregninger av de resultatavhengige tilskuddene i fylket.

7.1 Valg av tilbudskonkurranse i Grenland

Det er særlig tre former for tilbudskonkurranse som peker seg ut som aktuelle i Telemarks tilfelle: (i) konkurranse på fast rutenett, (ii) konkurranse på åpent rutenett, eller (iii) en kombinasjon av disse hvor en hoveddel av linjenettet er fastlagt samtidig som det åpnes for å utvikle egne forslag til ekstralinjer. Nedenfor vil vi komme med konkrete forslag på hvordan hver av disse modellene kan utformes i Telemarks tilfelle, og hva myndighetene i så fall bør være spesielt oppmerksomme på.

7.1.1 Tilbudskonkurranse med fastlagt rutenett

Kollektivplanen for Grenland beskriver et fastlagt rutenett og planene for utviklingen av dette. Den kanskje enkleste og minst ressurskrevende konkurranseformen i Telemarks tilfelle vil derfor være å arrangere en tilbudskonkurranse med utgangspunkt i kollektivplanens fastlagte rutenett.

Det er (minst) tre fordeler med denne konkurranseformen:

1. Den øker og forenkler sammenlignbarheten mellom tilbudene
2. Den reduserer fordelene de eksisterende operatørene har av sine markedskunnskaper
3. Den minimerer potensialet for utilsiktede og overraskende utviklinger av rutenettet

Denne konkurranseformen er enkel og lite kompleks å gjennomføre og administrere, samtidig som den åpner for innovativ bruk av virkemidler. Det sistnevnte kan eksemplifiseres ved bruk av mindre busser og eventuelt bestillingstransport på kveldstid.

Ulempen med konkurranseformen er først og fremst lavere produksjonsgevinster enn hva tilfellet er ved åpnere former for tilbudskonkurranse. Produksjonsgevinsten ved det sistnevnte kan imidlertid vise seg å komme på områder der etterspørselen er minst, og således være lite reell. Sannsynligheten for dette reduseres imidlertid gjennom aktivt bruk av passasjer-avhengige incentiver slik vi legger opp til.

7.1.2 Tilbudskonkurranse med åpent rutenett

Et annet alternativ for Telemark vil være å gå til det motsatte ytterpunktet og etablere en konkurranse basert på et åpent rutenett. Fordelen med en slik konkurranseform er at den åpner for økt innovasjon både med hensyn til utvikling av rutenettet og vognparken i retninger myndighetene ikke har klart å forutsi på forhånd. Mulighetene for produksjonsgevinster er dermed større enn ved konkurranseformer som gir mindre frihet til operatørene.

Ulempen ved denne konkurranseformen ligger i kompleksiteten den representerer. Dette kommer til uttrykk på minst to måter: For det første vil den kreve flere kvalitetskriterier enn hva tilfellet var med den

foregående konkurranseformen for dermed å redusere mulighetene for mer eller mindre perverterte utviklinger av rutenettet – slik det framkom av Limburg-eksemplet tidligere i rapporten.

For det andre vil det være svært ressurskrevende å sammenligne de ulike tilbudene med hverandre i og med at hvert tilbud vil basere seg på vidt forskjellige rutenett.

Samtidig er det god grunn til å advare mot å ha for store forhåninger til potensialet for produksjonsgevinster i Telemarks tilfelle, selv med et åpent rutenett. Kollektivtransporten i Telemark, som flere andre fylker i Norge, har i flere år vært hardt presset økonomisk og gjennomgått flere effektiviseringsprosesser av driftssiden. Trolig er mye av potensialet for produksjonsgevinster derfor hentet ut av markedet allerede.

7.1.3 En kombinasjonsløsning

Telemark behøver imidlertid ikke velge et enten/eller-alternativ slik det er skissert i de to foregående punktene. Et tredje alternativ er å kombinere konkurransen på det fastlagt rutenettet med muligheter for å utvikle nye linjer ut over dette. Fylkeskommunen kan på den måten forenkle evaluering- og sammenligningsarbeidet ved at tilbudet på det fastlagte nettet vil veie tyngst, samtidig som det opprettholdes muligheter for noe innovasjon både når det gjelder rutenett og materialbruk. På den måten økes altså potensialet for gevinst noe, uten at myndighetene slipper kontrollen helt.

En slik konkurranseform vil i all hovedsak kunne basere seg på kriteriene som gjaldt for det fastlagte rutenettet, ettersom denne delen også vil veie tyngst i evalueringen av tilbudene opp mot hverandre. Likevel vil det være viktig å styre retningen på utviklingen av ekstratilbudet, samtidig som et slikt ekstratilbud kompliserer de ulike tilbudenes sammenlignbarhet. En slik kombinasjonsform vil derfor kreve utviklingen av flere kriterier enn en konkurranse basert på et fastlagt rutenett alene, noe som igjen reduserer operatørens frihetsrom med hensyn til vognpark og materialbruk.

7.1.4 Endelig anbefaling

Gjennomgangen viste at en åpen konkurranse hvor både linjenett og ruteproduksjon varierte, ga størst effekt på ruteproduksjonen. Samtidig er denne konkurranseformen komplisert og svært ressurskrevende å evaluere og følge opp i etterkant. Det er også mange eksempler på rettsaker i etterkant av tilbudskonkurransen i de tilfellene hvor linjenettet varierte.

Vår endelige konklusjon og anbefaling er derfor at tilbudskonkurransen baserer seg på et fastlagt rutenett, utviklet innenfor kollektivplanen i Grenland. Dette er en plan for rutenettet som ut fra vår vurdering vil hente ut mye av effektiviseringsgevinsten ved en mer åpen konkurranse. Samtidig vil den kreve enklere konkurransekriterier enn hva tilfellet er med varierende rutenett og dermed åpne for økt innovasjon i vognparken.

7.2 Avgrensning av tilbudskonkurransen i Grenland

Utviklingen av tilbudskonkurransen i Grenland i tråd med våre anbefalinger krever en nærmere definisjon av hvilke ruter konkurransen faktisk omfatter. Valget av ruter må skje slik at mest mulig overlapping unngås, samt at samkjørings og integreringseffekter tas ut der dette er mulig. Videre er det viktig at det ikke blir stående igjen "restproduksjon" for selskapene som gjør det vanskelig å drive denne "restproduksjonen" på en kostnadseffektiv måte. Slik produksjon bør i tilfelle inkluderes i kontrakten.

Under har vi skissert to alternative løsninger på avgrensingen for Grenland. Til slutt har vi oppsummert en del problemstillinger og gir en anbefaling.

Alternativ 1: Grenland byområde

Dette alternativet omfatter linjebussene, labbebussene (bybussrutene) og de bussene som ellers i størst grad overlapper linjebussene. Sistnevnte vil det være uheldig å holde utenfor, fordi dette kan gi en uheldig konkurransesituasjon. Den begrensede definisjonen av Grenland vil derfor i hovedsak omfatte følgende ruter:

- Linjebussene: 1-8
- Labbebussene: 442,445,446,447
- Øvrige viktige Grenlandsruter som overlapper og konkurrerer med de ovenfor: 402, 405, 411, 443

Alternativ 2: Et utvidet Grenland som også omfatter nærområder og viktige tilgrensende ruter som delvis er overlappende

Den utvidede definisjonen omfatter de fleste rutene som har hovedtyngden innenfor Grenland. Dette omfatter:

- Samme ruter som for alternativ 1
- Andre tilgrensende ruter:
 - Skien Nord (Fossum): 416, 417, 418,
 - Skien Øst (Gjerpem og utover): 420, 421

- Porsgrunn Sør (Herre-Stathelle): 451, 453, 456, 457
- Øvrige: 426 og eventuelt andre ruter

Alternativ 2 vil gjøre at følgende ruter blir relativt isolerte:

- Siljan: 422, 423
- Ringbuss Stathelle

Det er derfor gode grunner til også å ta disse med dersom alternativ 2 velges. Disse rutene kan i så fall bedre integreres i det øvrige rutetilbudet. Ruten til Skifjell som kjøres av Svarstad buss og taxi (i ruteboken 08-242), kan med fordel inkluderes dersom alternativ 2 velges.

Konsekvens for Nettbuss Sør i Grenland

Dersom alternativ 1 velges som avgrensning av området som skal tilbudsutsettes, viser våre beregninger at Nettbuss Sør vil sitte igjen med om lag 10 prosent av sin ruteproduksjon i Grenland. Resten av produksjonen vil bli med i konkurranseutsettingen. Den gjenværende produksjonen er i all hovedsak ruteproduksjon fra Porsgrunn og sørover med forbindelser mot Kragerø.

Dersom alternativ 1 velges, bør derfor all ruteproduksjon som Nettbuss Sør har mellom Skien og Porsgrunn inkluderes. Selv om det blir noe overlapping, kan produksjonen fra Porsgrunn og sørover holdes utenfor. Dersom alternativ 2 velges, bør all ruteproduksjon til Nettbuss Sør i Grenland inkluderes i tilbudet. Dette omfatter imidlertid ikke de rutene som starter i Kragerø.

Konsekvenser for Telemark bilruter i Grenland

Alternativ 1 for avgrensingen av konkurranseutsettingen vil for Telemark bilruter innebære at selskapet sitter igjen med de fleste av sine ruter utenom linjebussene i Grenland. Den samlede produksjonen de sitter igjen med er vanskelig å anslå, men ligger trolig mellom 25% og 50%. Det vil derfor være fullt mulig å drive det resterende rutenettet på en effektiv måte dersom alternativ 1 velges. Telemark bilruter vil i så fall beholde de fleste av sine ruter nord og øst for Skien.

Dersom alternativ 2 velges, bør all ruteproduksjon som Telemark bilruter har med start- og endepunkt innenfor Grenland inkluderes i tilbudet.

Øvrige konsekvenser

Den ruten som Nettbuss Buskerud har til Langangen (451) bør inkluderes i tilbudet dersom alternativ 2 velges. Dersom alternativ 1 velges, vil det være en vurderingssak for fylkeskommunen. Vi har holdt den utenfor i dette alternativet, siden den ikke blir vesentlig overlappende. Det kan imidlertid være gode grunner til også å ta den med.

For ruten til Skifjell (Svarstad) bør denne inkluderes dersom alternativ 2 velges. Det kan imidlertid også være grunner til også å ta den med innenfor alternativ 1. Det vil i så fall være en vurdering av om dette blir en mer effektiv løsning for den samlede ruteproduksjonen.

Dersom alternativ 1 velges vil "Grenlandspakken" i hovedsak være definert som rutene som har sin hovedvekt mellom Skien og Porsgrunn, samt ruter som i stor grad blir overlappende med dette i tillegg til Labbebussene.

TØIs anbefaling

Vi anbefaler at den utvidede definisjonen av Grenland legges til grunn (alternativ 2). Hovedgrunnene til dette er:

- Dette vil skape et større potensial innenfor kontrakten. Det vil også gi et potensial for at effektiviseringsgevinster i et område kan gi produksjonsgevinster i et annet område.
- Alternativet gir færrest overlappinger mellom ulike operatører.
- Det vil forhindre at de to store aktørene i Grenland i dag får for store fortrinn ved valg av operatør grunnet den infrastrukturen de uansett vil ha i området.

Problemene med den anbefalte løsningen er imidlertid:

- De rutene med minst potensial (de minst tettbygde strøkene) vil bli noe nedprioritert i forhold til de områdene med størst markedspotensial. Dette kan medføre at det blir viktig å sikre minimumstilbud i disse områdene.
- Å legge hele dette området ut som en tilbuds-kontrakt vil kreve at alle interesserte må få tilstrekkelig informasjon om antall reisende på de ulike rutene. Dette kan være et problem på noen av rutene.

7.3 Utviklingen av kriterier for tilbudskonkurransen i Grenland

Rapportens drøftinger av tidligere erfaringer med tilbudskonkurranse viser at det er store variasjoner i hvordan konkurransevilkårene og evalueringskriteriene for en tilbudskonkurranse utformes. Gjennomgangen gir likevel grunnlag for å framheve enkelte fellesstrekk som bør styre utformingen i Grenlands tilfelle:

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

Analysene viser at det var en klart sammenheng mellom valg av type tilbudskonkurranse og hvilke kvalitetskrav og incentiver som ligger i kontrakten. Det betyr at en kontrakt som har mange og/eller sterke

incentiver for å utvikle tilbudet i ønsket retning kan ha færre og enklere kvalitetskrav innbakt i tilbudskonkurransen.

Vår konklusjon og anbefaling er derfor at det utarbeides resultatavhengige tilskuddskontrakter også for Grenland, og at disse kontraktene konkurranseutsettes.

7.4 Rammebetingelser for resultatkontraktene

I dette avsnittet vil vi gå mer konkret inn på hvilke operative rammebetingelser vi mener bør være til stede for å oppnå en optimal utnyttelse av kvalitetskontraktene i etterkant av konkurransen.

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

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

- Skoleskyssen ligger fast, men kjøpes etter samme satser pr. rutekilometer og passasjerkilometer som det øvrige tilbudet.
- Operatørene kan selv velge vognstørrelse og frekvens ut over minimumskrav.
- **Kundetilfredsmåliger**
Vi foreslår at det etableres løpende kundetilfredhetsmåliger for kollektivselskapene i fylket for å gi myndighetene informasjon om hvordan kvaliteten på tilbudet utvikler seg.
- **Trussel om konkurranse**
Rammene i avtalen er absolutt og hvis selskapene beveger seg utenfor disse rammene blir kontrakten sagt opp og rutene satt ut på anbud.
Vi vil derfor foreslå å benytte en trussel om konkurranse i hele fylket. En slik trussel sikrer at sikkerhetsnettet fungerer. Hvis kundetilfredshetsmålene faller under 90% av dagens nivå vil vi foreslå at kontraktene reforhandles eller konkurranseutsettes.
- **Reisegaranti**
Resultatavhengige tilskuddskontrakter med økt frihet til operatørene kan også føre til utilsiktede virkninger, for eksempel ved liten kapasitet eller hyppige forsinkelser på enkelte avganger.
Vi vil derfor foreslå at det utvikles en forpliktende reisegaranti for kollektivtransporten i Telemark, som sikrer passasjerene et tilbud eller rett til taxi hvis tilbudet svikter.
- **Samarbeid** om å nå målene
De resultatavhengige tilskuddskontraktene er mer etterspørselsavhengige og dermed mer avhengige av hva andre aktører gjennomfører av tiltak. Til eksempel vil framkommelighetstiltak, ruteinformasjon, arealplanlegging m.m. påvirke etterspørselen.
Det må derfor samarbeides om rammebetingelser som kan ha betydning for kontrakten for eksempel ved at dette tas opp i kollektivforumet i fylket.

7.5 Beregninger av de resultatavhengige tilskuddene

Som vist i kapittel 5, kan samfunnsnyttien av kollektivtilbudet bedres i alle områder av Telemark. Dette gjelder selv om takstene og tilskuddene holdes på dagens nivå. Bakgrunnen for dette er at tilbudet kan gjøres mer markedsorientert.

Selskapene kjenner selv best sin egen kostnadsstruktur og sitt eget marked. De vil derfor best kunne tilpasse seg det markedet de arbeider i og sørge for produksjonseffektivitet. Det er imidlertid en del faktorer som selskapene ikke har incentiv til å ta hensyn til ut fra bedriftsøkonomiske vurderinger. Dette gjelder i særlig grad nytten til de eksisterende trafikantene.

Bedriftsøkonomisk tilpasning innebærer at selskapet tar hensyn til inntekter og kostnader ved nye passasjerer. Den samfunnsøkonomiske tilpasningen tar i tillegg hensyn til endringen i nytte for eksisterende passasjerer og andre effekter som økt kollektivbruk medfører.

Det er dermed ikke slik at en ren bedriftsøkonomisk tilpasning gir en optimal løsning. Utfordringen blir å gi selskapene tilskudd som gjør at de tilpasser seg i retning av det som gir en samfunnsøkonomisk gevinst.

I kapittel 6 har vi vist hvordan tilskudd kan utformes slik at de gir selskapene incentiv til et mer samfunnsøkonomisk tilbud. Vi har også vist hvordan slike resultatavhengige tilskudd kan utformes under forutsetninger om takstbegrensinger og begrensede tilskudd. Under vil vi oppsummere våre anbefalinger for de ulike regionene. Vi vil imidlertid understreke at disse anbefalingene er gjennomsnittsbetraktninger for de ulike regionene. For hvert enkelt selskap må kontrakter basert på disse incentivene inngås.

Små selskap vil ha mindre mulighet for tilpasning grunnet et veldefinert og lite rutenett og en liten vognpark. Vi vil imidlertid anbefale at resultatavhengige kontrakter inngås også for disse selskapene. Det "verste" som kan skje er at disse selskapene fortsetter som før. I så fall vil de få samme tilskudd som de ellers ville ha fått. Alternativt kan de tilpasse seg i en eller annen retning og høste en gevinst av dette. Fylkeskommunen vil dermed i neste omgang kunne få lavere kostnader og kunne gi et bedre tilbud. For at de små selskapene skal tilpasse seg er det viktig at lengden på kontrakten blir tilstrekkelig.

7.5.1 Grenland

Det vil være samfunnsøkonomiske gevinster å hente ved et mer markedstilpasset tilbud i Grenland. En slik tilpasning vil også bidra til økt antall reisende.

De optimale resultatavhengige tilskuddene vi har funnet for Grenland omfatter:

- Tilskudd pr. rutekilometer lik kr 5,- i basistilbudet og kr 7,- på ekstrainnsatsen.

- Tilskudd pr. passasjer lik kr 8,- utenom rush og kr 14,- i rushperioden.
- Tilskudd pr. setekilometer lik kr 0,05 for all produksjonen.

En forenklet tilskuddsordning som ikke gir vesentlig dårligere samfunnsøkonomi er:

- Tilskudd pr. rutekilometer lik kr 6,- for all produksjon
- Et passasjeravhengig tilskudd lik kr 12,- pr. reisende. Dette bør imidlertid omregnes til et påslag på passasjerinntektene.

Det er allerede fastsatt prinsipp om konkurranse-utsetting av kollektivtransporten i Grenland gjennom en tilbudskonkurranse. Tidligere erfaringer med tilbudskonkurranse tilsier at det også bør gis resultatavhengige tilskudd innenfor slike kontrakter. Dette kan bidra til å forene selskapenes bedriftøkonomiske betraktninger med de samfunnsøkonomiske betraktningene. Vi anbefaler derfor at en tilbudskonkurranse kombineres med incentiver som virer aktørenes tilpasninger i en samfunnsøkonomisk riktig retning.

Ved en tilbudskonkurranse med produksjonsavhengige tilskudd må de aktuelle tilskuddsnivåene inngå i en anbudsutlysning. Selskapene kan deretter konkurrerer både på produksjonen som tilbys og på pris gjennom nivået på det faste fradraget.

7.5.2 De øvrige byområdene

Det vil være gevinster å hente på et mer markedstilpasset tilbud også for de øvrige byområdene i Telemark. De resultatavhengige tilskuddene vi har utviklet vil bidra til at selskapene tilpasser seg i retning av det som er et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud. De resultatavhengige tilskuddene vi har beregnet som i størst mulig grad drar i riktig retninger omfatter:

- Tilskudd pr. rutekilometer lik kr 5,- i basistilbudet og kr 7,- på ekstrainsatsen. (Likt som for Grenland)
- Tilskudd pr. passasjer lik kr 15,- utenom rush og kr 20,- for skolereisende og øvrige reisende i rushperioden.
- Tilskudd pr. setekilometer lik kr 0,04 for basistilbudet og 0,1 for ekstrainsatsen.

En forenklet tilskuddsordning som ikke gir vesentlig dårligere samfunnsøkonomi er:

- Tilskudd pr. rutekilometer lik kr 6,- for all produksjon
- Et passasjeravhengig tilskudd lik kr 15,- pr. reisende. Dette bør imidlertid omregnes til et påslag på passasjerinntektene. (Dette kan også forenkles ytterligere til å bli likt med alternativet for Grenland)

7.5.3 Distriktene

Som for resten av Telemark vil det også være gevinster å hente ved å gi selskapene større friheter til å tilpasse seg i distriktene. Her er imidlertid mulighetene sterkt begrenset gjennom den dominerende andelen med skoletransport. Vi ser likevel muligheter for selskapene. Dette vil særlig være knyttet til endringer i vognparkens størrelse.

De incentivene vi har beregnet å dra mest mulig i riktig retning for distrikts-Telemark er:

- Tilskudd pr. rutekilometer lik kr 10,- både for basistilbudet og ekstrainsatsen knyttet til skoletransporten og eventuelt andre rushavganger.
- Tilskudd pr. passasjer lik kr 12,- utenom rush og kr 10,- for skolereisende og øvrige reisende med skoleavgangene. Dette kan eventuelt forenkles til kr 12,- for alle reisende.

7.5.4 Felles for alle områdene

Over har vi beskrevet incentivstrukturen for de ulike geografiske avgrensningene i Telemark. Under følger en del momenter som er felles for alle områdene:

Et fast fratrekk må inngå i kontrakten

Som vi viste i beregningene av optimale tilskudd, vil disse samt billettinntektene overstige selskapenes kostnader. Dette er likevel nødvendig for å gi incentivene nok styrke. For å kompensere for dette, må et fast fratrekk inngå i kontrakten. Dette fratrekket må tilpasses slik at det gir et samlet tilskuddsnivå likt det som ønskes for de ulike selskapene. I utgangspunktet vil dette gjerne være tilnærmet likt dagens tilskudd.

For å unngå at tilskuddene blir for store og går ut over andre fylkeskommunale oppgaver kan det settes en ramme for hvor mye som maksimalt kan gis i tilskudd. Dette bør i så fall inngå i kontrakten. Dette vil begrense selskapenes muligheter, men samtidig sikre forutsigbarhet og trygghet for fylkeskommunen.

Slike rammer vil være viktige i første fase med resultatavhengige tilskudd. Dette vil gi både myndighetene og selskapene erfaring med denne

kontraktsformen. Med erfaring vil rammene kunne lempes på.

Skoletransporten bør også omfattes av incentivordningen

Vi anbefales at det inngås resultatavhengige kontrakter i tråd med de incentivene vi har anbefalt i den forenklete tilskuddsordningen både for grunntilbudet og for ekstrainsatsen knyttet til skoletransport og øvrig rushtransport. For skoletilbudet vil mulighetene for tilpassning være små, men selskapene kan likevel oppnå gevinster ved en mer tilpasset vognpark.

For å unngå for store endringer i den lovpålagte skoletransporten, bør denne defineres klart innenfor kontrakten. Det bør imidlertid ikke legges føringer som begrenser selskapenes muligheter til å tilpasse vognstørrelsen. I tillegg til skoletransporten kan det også være andre politiske eller sosiale grunner til å fastsette minimumstilbud innenfor kontrakten. Dette er imidlertid ikke til hinder for at gevinster kan oppnås.

På kort sikt vil det være selskapene som tjener på en endring i vognparkens størrelse for et definert rutenett slik som skoletransporten. På lengre sikt vil imidlertid dette kunne medføre reduserte kostnader for fylkeskommunen og gjøre et bedre tilbud mulig.

Kvalitetsmålinger og reisegaranti

For å sikre at tilstrekkelig hensyn blir tatt til kvaliteten bør kvalitetsmålinger og en reisegaranti inngå i

kontrakten. Slike ordninger kan sikre at selskapene tar tilstrekkelig hensyn til ulempene med for små vogner.

For de ulike rutene vil det trolig være store svingninger i belegget. En forpliktende reisegaranti vil sikre et tilbud eller rett til taxi hvis det ordinære tilbudet svikter. Garantien bør innrettes slik at selskapene eventuelt kan sette inn supplerende materiell i form av mindre busser eller drosje dersom nødvendig. En utstrakt bruk av slike "nødløsninger" vil imidlertid forringe kvaliteten på reisen. Gjennomføring av kvalitetsmålinger vil ta hensyn til en slik kvalitetsforringelse. Dette forutsetter at kontrakten inneholder tilstrekkelige trusler om oppsigelse eventuelt konkurranseutsetting av kontrakten ved for lavt nivå på kvalitetsmålingene.

Kvalitetsmålingene må ta hensyn til selskapenes størrelse

For kvalitetsmålinger er det imidlertid viktig at bunnivået i tilstrekkelig grad tar hensyn til selskapenes størrelse. For små selskap vil et lite utvalg i undersøkelser kunne gi en svært stor feilmargin i resultatet. For disse må i tilfelle bunnivået for utløsning av en eventuell trussel om konkurranse settes lavere. Eventuelt kan det stilles krav om at det samme lave nivået skal være en tendens gjennom flere målinger før trusselen blir reell.

Referanser

- Bekken, J-T. 2003
Grunnlaget for resultatavhengige tilskudd i Telemark. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument PT/1643/2003.
- Carlquist, E. og Fearnley, N. 2001
Samfunnseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i sju norske byer. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 508/2001.
- 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.
- Denstali, J.M. og Hjorthol, R. 2001
Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2001 – nøkkelrapport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 588/2002.
- Hagen, T. og Norheim, B. 2001
Framtidig organisering og kontraktsformer for kjøp av kollektivtransporttjenester i Telemark. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 514/2001.
- Hagen, T og Norheim, B. 2001b
Markedsorienterte kontrakter for kjøp av kollektivtransporttjenester i Nordland. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 534/2001.
- Hagen T., Johansen, K.W., Norheim, B. og Jansson, K. 2000
Nye tilskuddsformer i lokal kollektivtransport. Oppsummering av erfaringer fra Norge og utlandet. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1156/2000.
- Hjellnes Cowi AS. 2000
Avtaleformer innen kollektivtrafikken i Telemark. Hjellnes COWI AS.
- Johansen, K W. 2001
Etterspørselastisiteter for kollektivtransport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 505/2001.
- Johansen, K.W. og Norheim, B. 2000
Alternativ finansiering av kollektivtransport i by. Samfunnsøkonomiske konsekvenser av alternative finansieringspakker for Kristiansand. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 484/2000.
- Johansen, K.W. og Norheim, B. 1999
Kvalitetskontrakter for kollektivtransporten i Kristiansand? Konsekvenser av resultatavhengige tilskuddsmodeller. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 455/1999.
- Killi, M. 1999
Anbefalte tidsverdier for persontransport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 459/1999.
- Kjørstad, K.N., Lodden, U.B., Fearnley, N. og Norheim, B. 2000
Samlet evaluering av tiltakspakker for kollektivtransport i byområder 1996/97. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 497/2000.
- Larsen, O.I. 1993
Samfunnsnytte av tilskudd til kollektivtrafikk. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 208/1993.
- Larsen, O.I. 2002
Hovedstruktur i modellen. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument PT/1577/2002.
- Mundal, J. 2002
Kollektivtrafikkens utviklingsmuligheter, Temanotat 6 Fylkesdelplan for Infrastruktur Grenland. Civitas.

- Norheim, B. og Renolen, H. 1997
Kollektivtransportens utvikling i Norge 1982-94. Hvilke faktorer kan forklare forskjellene mellom de ulike byregionene? Oslo, Transportøkonomisk institutt. 362/1997.
- Norheim, B. og Carlquist, E. 1999
Markedseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 428/1999.
- Norheim, B og Johansen, K W. (1998)
Kvalitetskontrakter – Alternativer til anbud for kollektivtrafikken i Oslo. Hovedrapport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 385/1998.
- Norsk Reiseinformasjon AS. 2002
Rutebok for Norge. Nr. 4, 22. september 2002 - 5. januar 2003.
- Oslo kommune. (2001)
Byrådsak 265/01 Overordnet strategi for eierskap og organisering av kollektivtrafikken i Oslo.
- QUATTRO. (1998)
Quality approach in tendering and contracting urban public transport operations. Final report. European Commission, Luxembourg.
- Renolen, H. og Kjørstad, K.N. 1996
Bedre kollektivtransport : trafikantenes verdsetting av ulike kollektivtiltak. København. Transportrådet. TØI særtrykk 137.
- Stangeby, I. og Norheim, B. 1993
Bedre kollektivtransport : Oslo-trafikantenes verdsetting av høyere standard. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 167/1993.
- Van de Velde, D.M. 1995
"The Experience of the Netherlands: Towards Competition." Paper presentert på *The 4th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Rotorua, New Zealand.

Vedlegg 1: Hovedstrukturen i simuleringsmodellen

I dette avsnittet vil vi kort gå gjennom oppbyggingen av simuleringsmodellen. Gjennomgangen er i stor grad basert på og en gjentakelse av hovedmomentene i arbeidsdokumentet PT/1577/2002 (Larsen 2002).

Generelt

En operatør som tilpasser tilbudet ut fra egen forretningsmessig vurdering vil gjøre tilbudet så bra at trafikkinntekten ved en ytterligere forbedring av tilbudet vil balansere mot kostnaden ved å forbedre tilbudet.

Fra et samfunnsmessig synspunkt gir dette for dårlig tilbud. Grunnen er at operatøren ikke får noen inntekt som motsvarer nytten for de eksisterende trafikanter av et bedre tilbud og derfor vil undervurdere nytten av å forbedre tilbudet.

Poenget med en incentivkontrakt er å utforme en tilskuddsordning og eventuelt andre kontraktsbestemmelser som gjør at en operatør finner det forretningsmessig lønnsomt å gi et samfunnsmessig ”optimalt” tilbud. For en operatør som er monopolist må takstene reguleres. Ideelt sett skulle disse settes lik marginalkostnaden, eventuelt korrigert for ”nest best”-fenomener som f eks underpriset biltrafikk. I praksis kan det ligge både politiske og praktiske føringer på takstpolitikken. Dette har også konsekvenser for hva som blir et ”optimalt” tilbud.

Bruken av modellen

Modellen benyttes i to trinn:

1. Beregning av et samfunnsmessig optimalt tilbud hvor vi tar hensyn til nytten for eksisterende trafikanter av et bedre tilbud. Dette gjøres ved å maksimere:

$$\text{trafikkinntekter} + \text{konsumentoverskudd} - \text{operatørkostnad}$$

Her kan vi også legge inn et ekstra ledd for å ta hensyn til at en del av trafikantene har bil som alternativ og at bilistene eventuelt ikke betaler sine samfunnsmessige marginalkostnader.

En samfunnsmessig optimal løsning mht. takster og tilbud vil normalt medføre at en operatør går med underskudd og må ha offentlige tilskudd. Vi kan ved løsning av dette trinn også ta hensyn til at skattemidler har en samfunnsmessig kostnad (*cost of public funds*). Isolert sett vil dette innebære høyere takster og dårligere tilbud enn vi ellers ville fått. Vi kan også legge inn restriksjoner på takstpolitikken.

2. Når vi har funnet det optimale tilbud med de bibetingelser som er pålagt, konstruerer vi en tilskuddsordning som er slik at operatøren får et forretningsmessig motiv til å gi et optimalt tilbud.

Vi forutsetter at operatøren maksimerer overskuddet, hvor en del av inntekten kommer fra tilskuddsordningen, og hvor tilskuddets størrelse avhenger av det tilbud som operatøren gir.

Tilskuddsordningen vil normalt innebære at operatøren går med overskudd, men må utformes slik at dette ikke blir ”unormalt” stort.

Bruk av modellen krever at vi kjenner etterspørselsfunksjonen, dvs hvordan etterspørselen varierer med takster og tilbud. Dette gjør at vi kan beregne trafikkinntekt og konsumentoverskudd som funksjon av takster og tilbud.

Videre trenger vi en formalisering av operatørens kostnadsfunksjon som angir hvordan operatørens kostnader varierer med tilbud (målt i kjørte km i rute), antall passasjerer og kapasitet (målt i kapasitet pr. kjørt km).

Videre trenger vi en restriksjon som angir maksimal praktisk kapasitetsutnyttelse.

Verken etterspørselsfunksjon eller kostnadsfunksjon er normalt kjent i utgangspunktet, og det har vist seg at operatører i kollektivtrafikk ikke er godt informert om sin egen kostnadsstruktur.

Vi gjør vanligvis den vri at vi kalibrerer en etterspørselsfunksjon og en kostnadsfunksjon basert på de data som er tilgjengelige. Kalibreringen innebærer at vi skal ”treffe” en benchmark-situasjon. Dette innebærer at vi når vi benytter dagens takster og tilbud i etterspørselsfunksjonen så skal den reprodusere observert etterspørsel og pris- og tilbudselasiteter skal være i overensstemmelse med ”beste skjønn”. Videre

skal bruk av dagens tilbud, kapasitet og antall reiser i kostnadsfunksjonen føre til at denne reproducerer dagens kostnad. Her har vi som regel et lite problem idet regnskapstall ikke inneholder rentekostnad på egenkapital. I en realistisk kalkyle bør imidlertid denne rentekostnad inngå.

Periodisering

Hittil har modellen primært vært anvendt på nærtrafikk. Da har det vært viktig å skille på tre typer reiser (etterspørsel):

1. Reiser i rushtiden som bidrar til å dimensjonere kapasitetsbehovet.
2. Andre reiser i rushtiden
3. Reiser utenom rushtiden

Type 1 har en høy marginalkostnad, type 2 en lav marginalkostnad, og gjennomsnittlig marginalkostnad for type 3 ligger et sted i mellom disse. Nivået på de tre typer etterspørsel i form av reiser/time er vesentlig forskjellig.

På tilbudssiden har vi tilsvarende skilt mellom et basistilbud som kjøres jevnt hele driftsdøgnet og ekstrainsats som bare settes inn for å avvikle rushtrafikken. Ekstrainsatsen har vesentlig høyere kostnad pr. km kjørt i rute enn basistilbudet på grunn av dårligere utnyttelse av materiell og mannskap. I den utstrekning man ikke kjører ekstra avganger i rushtid, må kapasiteten dimensjoneres slik at man i "normal drift" har nok kapasitet til også å avvikle rushtiden. Dette kan også innebære dårligere passasjerkomfort i rushtidene.

Periodiseringen gjør modellen mer komplisert, men vesentlig mer realistisk for nærtrafikk.

En full maksimering av samfunnsmessig overskudd innebærer da at modellen bestemmer optimale verdier på 7 variable:

- En takst for hver type etterspørsel (3)
- Km kjørt pr. time i basistilbud og ekstra rushinnsats (2)
- Kapasitet pr. km kjørt i basistilbud og ekstrainsats (2)

Formelt dreier det seg om ikke-lineær optimering med ikke-lineære bibetingelser.

En forenkling som gjøres i modellen er å anta at kvaliteten på tilbudet i det alt vesentlig beskrives tilfredsstillende ved antall km kjørt i rute pr. time. Det vil si at vi ser bort fra trengsel (og manglende sitteplasser) som selvsagt forekommer i rushtiden på noen ruter. Vi ser også bort fra andre – mer eller mindre vanskelig målbare – kvalitetsaspekter ved et kollektivtilbud.

Når modellen anvendes på et busstilbud, er det underforstått at dersom tilbudet skal endres så kan dette skje ved at man kjører med høyere frekvens på eksisterende ruter og/eller at det opprettes flere ruter. Høyere frekvens gir mindre åpen og skjult ventetid mens flere ruter i tillegg kan redusere gangavstander og antall overganger i et system. Kapasitet pr. km kjørt i rute kan reguleres ved å endre sammensetningen når det gjelder busser av ulik størrelse.

Transportøren kan minimum tilby en kapasitet på S og maksimalt kan man tilby S^* plasser. Likedan kan vi tenke oss en bibetingelse som gjelder maksimalt antall kjørte km i rute pr. time.

Vedlegg 2: Grunnlag for beregningene

Forutsetningene som er lagt inn i analysene er diskutert med Telemark fylkeskommune og baserer seg i hovedsak på innhentede opplysninger fra selskapene samt budsjettinformasjonen som ligger ALFA-modellen. ALFA-modellen er budsjetteringsmodellen som danner grunnlaget for fylkeskommunens budsjettering av tilskudd til kollektivselskapene.

ALFA-modellen behandler hvert selskap for seg og ikke ulike regioner. Vi har derfor vært nødt til å splitte en del nøkkeltall for enkelte selskap mellom de ulike regionene. Dette gir som resultat at det samme selskapet kan få ulike incentivstrukturer i ulike regioner. Dette kan påvirke selskapets produksjon mellom ulike segmenter. Til eksempel kan en større del av produksjonen flyttes til områder hvor potensialet for økt passasjerantall er størst. Dersom slike vridninger ikke er ønskelig fra fylkeskommunen så bør det legges rammer for selskapets tilbud i de ulike regionene. Dette vil hindre at selskapene tilpasser sin produksjon på tvers av regionene og eventuelt øker tilbudet i en region på bekostning av en annen.

Tabellen under gir en kort oversikt over fordelingen av en del nøkkeltall mellom de ulike regionene. Tabellen vil bli oppdatert når nye tall foreligger. For Svarstad Buss og taxi er selskapet plassert sammen med andre selskap i distrikts-Telemark. Dette fordi vi antar de har en kostnad og etterspørsel som likner mer på distriktsselskapene enn de store selskapene i Grenland.

Mange av rutene krysser regiongrensene.

Eksempler på dette er rutene som går fra distriktene og

Tabell V2.1: Fordeling av selskapenes produksjon mellom regionene

		Produksjon i rutekilometer for de enkelte selskapene i ulike regioner		
		Grenland	Øvrige byområder	Distrikt
TB	Telemark Bilruter	44%	11%	45%
NBB	Nettbuss Buskerud	100%		
NBS	Nettbuss Sør	79%	18%	3%
NBT	Nettbuss Telemark		52%	48%
DB	Drangedal Bilruter			100%
SBT	Svarstad Buss og taxi			100%
KFB	Kragerø Fjordbåtselskap AS		100%	
BRB	Birtedalen Rutebil			100%
SKÅH	Geir Rui			100%
Tinn	Tinn Bilruter		25%	75%

inn til Grenland. Disse rutene blir for en stor del behandlet som distriktsruter. Dette innebærer at mer eller mindre parallelle ruter kan være basert på ulike forutsetninger og gi ulike resultatavhengige tilskudd. Dette skaper imidlertid ingen problemer dersom selskapene ikke tillates å shoppe mellom incentivene. Det vil imidlertid være slik at de fleste rutene innen en region vil bli basert på samme forutsetninger.

For analysen er det viktig at vi utvikler en modell som i størst mulig grad gjenspeiler dagens situasjon for kollektivtilbudet i de ulike regionene. I de neste avsnittene vil vi gå gjennom noen av de faktorene som er mest sentrale. Disse er nærmere utdypet i arbeidsdokumentet PT/1643/03 (Bekken 2003).

Reisefordeling

Data for reisefordelingen er basert på trafikk tallene fra de ulike selskapene. Trafikk tallene er hentet fra ALFA-modellen og er svært aggregerte. For selskapene som opererer i flere ulike segment har vi innhentet anslag på fordelingen av antall passasjerer i de ulike segmentene.

Passasjerantallet og fordelingen både mellom regioner og over tid er den faktoren som medfører størst usikkerhet i de beregningene vi har gjort. Det er derfor svært viktig at det er enighet om beregningen av disse før en kontrakt inngås.

I en rapport fra Hjellnes COWI AS (2000) er passasjerantallet fordelt etter region og etter reisetypen (skole/rush og øvrige reisende). Tallene er basert på et skjema som ble sendt ut til selskapene. Disse regionene er ikke sammenfallende med de regionene vi benytter bortsett fra Grenland. Vi mener likevel at tallene fra Hjellnes COWI kan benyttes men med noen justeringer. Utdrag fra tabellen er gjengitt under.

Tabell V2.2: Fordeling av reisende i Telemark (Kilde: Hjellnes COWI 2000)

Region	Trafikk		
	Ordinære trafikanter	Grunnskole+ videregående	Andel skolareisende
Grenland	2 692 556	1 201 170	0,31
Vestmar	304 808	412 353	0,57
Midt-Telemark	421 500	717 500	0,63
Vest-Telemark	168 527	321 882	0,66
Tinn	59 100	164 500	0,74
Sum	3 646 491	2 817 405	0,44

Holder vi Grenland utenfor, gir tabellen som resultat at 63% av de kollektivreisende er skolereisende. Dette tallet inneholder imidlertid de øvrige byområdene i tillegg til distriktsrutene. Tallene vil derfor kunne overvurdere andelen for byområdene og undervurdere andelen for distriktene. Under er tabellen oppsummert.

Vi vil vi anta at rapporten gir et godt anslag på andel skole/rush reisende i de øvrige byområdene, mens den undervurderer tallene for distriktene. I distriktene vil vi derfor sette andelen skole/rush-reisende vesentlig høyere (90%). I de øvrige byområdene har vi satt andelen skole/rushreisende vesentlig lavere (50%).

For det øvrige Grenland er det i tillegg til skole-reisende en stor andel arbeidsreiser i rushtimene. For å ta hensyn til dette har vi basert reisefordelingen på temanotat 6 til fylkesdelplan for infrastruktur i Grenland (Mundal 2002). Hovedtrekkene fra en trafikkteiling i november 2001 er gjengitt i notatet. Trafikkteilingen omfatter all busstrafikk i en del viktige snitt rundt Skien og Porsgrunn og gir et anslag på antall kollektivreisende reisende i de to maxtimene i rushtretningen. Denne viser at om lag 23% av de reisende reiste i rushtiden de to mest trafikkerte timene. Vi antar at rushtrafikken flater ut slik at den har en markert topp disse to timene. På bakgrunn av dette antar vi at om lag 40% av de reisende med bussene reiste i de 4 timene med største trafikk.

Fordelingen av trafikk mellom disse kategoriene er viktig fordi kostnadene knyttet til driften i dimensjonerende rushtidstimer er langt høyere enn ellers fordi ekstrainsats i form av vogner og sjåfører bare utnyttes noen få timer over året.

Kollektivandel

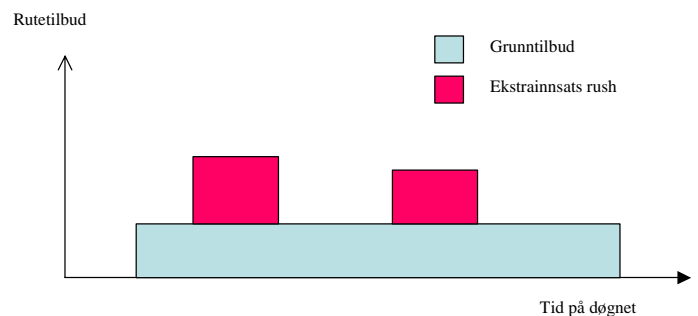
Mundal (2002) viser til trafikkteilingen som gir en kollektivandel så lav som 6% av motoriserte reiser over en utvidet sentrumsring i Porsgrunn og Skien. Dette er samtidig det området med best tilbud.

I den nylig gjennomførte reisevaneundersøkelsen (RVU 2002) var et ekstra utvalg inkludert for Grenland. Fra utvalget har vi sett hovedtransportmiddel for reiser med start eller endepunkt i de tre Grenlands kommunene. Tellingene viste at omlag 5% av disse reisene ble utført med kollektivt transportmiddel (buss, taxi, tog). Vi har her holdt sykkel og gange utenfor. Tilsvarende i rushperioden var om lag 6,5%.

I beregninger av samfunnsøkonomisk effektivitet spiller dette inn for å estimere den samfunnsøkonomiske virkningen av endringer i biltrafikken. Med så lave kollektivandeler, vil imidlertid prosentvise endringer ha lite å si for biltrafikken aggregert. I analysene for de øvrige byområdene og for distriktene er kollektivandelen betydelig lavere samtidig med at kjøproblemer ikke eksisterer. Vi har derfor holdt eksterne effekter av redusert bilbruk utenfor for disse områdene.

Ruteproduksjon

Vi har delt ruteproduksjonen inn i to kategorier: grunnrutetilbudet som antas å kjøre i hele åpningstiden for kollektivtrafikken og ekstrainsatsen som bare kjøres i rushtiden på virkedager. For å finne denne fordelingen har vi basert oss på rutebok for Norge (Norsk Reiseinformasjon AS 2002).



En inndeling som ovenfor tar ikke hensyn til at gjennomsnittet ikke representerer det maksimale rutetilbudet som vognparken må tilpasses. For å ta hensyn til dette har vi lagt inn en faktor for overdimensjonering av vognparken. Denne faktoren legges på toppen av det maksimale tilbudet i figuren og er beregnet ut fra det faktiske antall vogner.

Denne figuren illustrerer best situasjonen i Grenland. For distrikts-Telemark vil grunntilbudet være vesentlig mindre og ekstrainsatsen større siden denne der vil være skolekjøringen.

Kostnadsstruktur

Når vi skal ta høyde for samfunnsøkonomisk nytte og kostnadene forbundet med kollektivtransporten i Telemark er det sentralt å ta hensyn til strukturen med en skjev fordeling av trafikken over driftsdøgnet. Dette får i hovedsak følger for kostnadene ved dimensjonering av vognparken som illustrert ovenfor. Vi antar også at dette får følger for driftskostnadene.

Vi regner med følgende kostnadsstruktur:

- **Fastledd pr. vognkm** er tenkt å dekke minimum lønnskostnader pr. vognkm. Disse antas å være høyere i rush enn i grunntilbudet på grunn av delte skift, relativt mer tid til uttak og parkering av vogner oppgjør, m.m. enn når vogner/sjåfører kjører en lengre sammenhengende periode i rutetrafikk.
- **Drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til vognmaterieill** antas å avhenge av vognstørrelsen. Vi antar at også denne er vesentlig større for dimensjonerende trafikk enn grunntilbudet.
- **Kapasitetskostnader** er knyttet til størrelsen og dimensjonering av vognparken. Vi tenker oss denne sammensatt av et fast ledd og to ledd som avhenger av plasskapasiteten i vognene.
- **Passasjeravhengige** kostnader er knyttet til kostnader ved billettering, samt ekstra kostnader som påløper som følge av større slitasje, vedlikeholdsbehov og rengjøringsbehov som følger av flere passasjerer. Vi antar disse utgjør 1 krone pr. passasjer i gjennomsnitt.

Under har vi gjengitt kostnadene pr. kilometer slik vi har benyttet de i modellen. Dette inkluderer ikke kapitalkostnadene som i modellen relateres til dimensjoneringen av vognparken og ikke utkjørte kilometer.

Tabell V2.3: Kostnader pr. kilometer som er lagt til grunn

	Ekstrainsatsen	Basistilbudet
Grenland	27	15
Øvrige byområder	25	12
Distrikts-Telemark	18	9

En av hovedgrunnene til den store forskjellen er ulike rutelengder og gjennomsnittshastigheter.

Hvordan påvirkes etterspørselen?

Elastisitetene gir et anslag på hvordan etterspørselen vil endre seg ved marginale endringer i enkelte faktorer. Priselastisiteten er i så måte av stor betydning. Det er imidlertid også viktig å ta hensyn til andre kostnadskomponenter slik som ventetid. Den generaliserte reisekostnaden forsøker å fange opp dette. I tillegg antar vi at frekvensen i seg selv spiller en rolle. Økt frekvens vil gi et bedre tilbud og generere økt etterspørsel. Dersom det er trangt på bussene vil også antall seter ha en etterspørselseffekt. Vi vil fokusere på elastisiteter knyttet til pris og frekvens. Det er i hovedsak for disse det eksisterer noe empiri.

Priselastisiteter

I Johansen og Norheim (2000) ble priselastisiteten for rushtidsreisende anslått å være $-0,35$ mens det for øvrige reisende ble lagt til grunn en tilsvarende elastisitet lik $-0,45$. I en annen undersøkelse (Norheim og Carlquist 1999) ble det beregnet en priselastisitet på ca $-0,5$ i gjennomsnitt for 5 større norske byer⁴.

I Norheim og Renolen (1997) ble kollektivtransportens utvikling i Norge fra 1982-94 i 10 større byområder utredet. For alle byområdene ble det beregnet lokale elastisiteter. For Grenland ble det gitt et anslag på $-0,37$ for takstene og $0,97$ for frekvens. I tillegg spilte bensinprisen en stor rolle. Johansen (2001) har gjort en sammenstilling av utenlandsk litteratur og funnet at gjennomsnittlig priselastisitet for kollektivreiser i by var $-0,375$.

I **Grenland** har vi valgt samme priselastisitet for rush/skolereisende og øvrige reisende. Basert på undersøkelsene vi har referert til ovenfor har vi valgt en priselastisitet lik $-0,37$.

Prisfølsomheten vil naturlig variere mellom grupper. Mer eller mindre "tvungne" kollektivreisende vil ha en lav prisfølsomhet siden de ikke har noe reelt alternativ. Dette vil for en stor del gjelde skolereiser.

⁴ Byene er Oslo, Bergen, Kristiansand, Trondheim og Tromsø.

Siden skolereisende utgjør den dominerende delen av de reisende i **distrikts-Telemark** vil vi anta at elastisiteten kan være betydelig mindre enn det som ble lagt til grunn i Johansen og Norheim.

Også tilbudet i seg selv vil spille inn. I distriktet er tilbudet generelt dårlig. Vi kan derfor anta at kollektivreisende her er mer eller mindre "tvungne" kollektivreisende uten andre alternativ også utenom tidene med skole/rush kjøring. På bakgrunn av dette har vi valgt en priselastisitet lik $-0,25$ i distriktene for både grunntilbudet og ekstrainsatsen.

I **byområdene** utenfor Grenland vil vi også benytte lik elastisitet mellom de ulike gruppene. Dette er basert på samme resonnement som for Grenland. Imidlertid er tilbudet dårligere her, slik at vi har valgt en elastisitet som ligger et sted mellom Grenland og distriktet. Valget har falt på $-0,25$

Tilbudselastisitet

Flere undersøkelser viser at frekvensen spiller en viktig rolle i valget av reisemiddel. Evalueringen av tiltakspakkene i fire byområder viste at endret avgangsfrekvens er den faktoren som kollektivtrafikantene legger størst vekt på (Kjørstad mfl. 2000). I Norheim og Carlquist (1999) viste analysene en tilbudselastisitet lik $0,52$ for 5 byområder⁵ i Norge. I Carlquist og Fearnley (2001) er denne elastisiteten en signifikant forklaringsvariabel for etterspørselen. Deres estimat var på $0,66$. Undersøkelsen basert seg på Stavanger og Drammen i tillegg til de 5 byene fra foregående undersøkelse. Norheim og Renolen (1997) estimerte tilbudselastisiteten for 10 ulike byområder. For Grenland fikk de et estimat lik $0,97$. For de andre byområdene lå elastisiteten på mellom $0,5$ og 1 .

Vi har valgt å se bort fra den ekstreme verdien for Grenland og heller legge oss på en middelvei lik $0,75$. Denne verdien vil vi benytte for hele Telemark.

Skattekroner koster

Når vi skal vurdere bruken av offentlige ressurser må vi ta hensyn til at de samme midlene kunne vært benyttet

til andre "gode" formål. Offentlige midler er knappe og at det er begrenset hvor mye en kan øke skattene for å finansiere kollektivtransporten. Dette betyr at den samfunnsøkonomisk nytten av 1 krone brukt over et offentlig budsjett normalt skal være større enn 1. I nytte-kostnadsberegninger blir det ofte anbefalt å kalkulere med en pris på kr $1,20$ pr. offentlig utgiftskrone, det vil si at den samfunnsøkonomiske avkastningen også må dekke en "innkrevingskostnad" på 20 øre pr. krone som benyttes til offentlig forbruk. Dette er anbefalt av skatteberegningutvalget (NOU nr 1998:16).

Våre analyser viser imidlertid at fylkeskommunens stramme økonomi medfører at det blir stilt langt høyere avkastningskrav for tilskuddene til kollektivtransporten. Når vi har begrenset tilskuddene til dagens nivå finner vi en marginal nytte pr. tilskuddskrone i Grenland på mellom $1,35$ og $1,4$. Dette vil si at hver krone som benyttes til kollektivtransporten gir et samfunnsøkonomisk overskudd på $35-40$ øre. Dette er på mange måter en indikasjon på de budsjettmessige rammer som fylkeskommunen jobber innenfor og som betyr kollektivtransporten konkurrerer mot mange "gode formål". I våre beregninger har vi lagt til grunn en skattekostnad lik $1,25$ pr. offentlige krone.

Dette fører oss over til samme konklusjon som tilsvarende beregninger i Kristiansand ga og som innebærer at økte tilskudd til kollektivtrafikken i Grenland har høy samfunnsøkonomisk nytte sammenlignet med mange investeringsprosjekter i statlig regi. Dette illustrerer at ansvarsdelingen på samferdselsområdet medfører lite lønnsom ressursfordeling mellom sektorene.

Resultatet i Grenland ($1,35-1,40$) er imidlertid noe lavere en for Kristiansand ($1,50$). For distrikts-Telemark og de øvrige byområdene er imidlertid den samfunnsøkonomiske avkastningen vesentlig lavere. Dette viser at det kan være en samfunnsøkonomisk gevinst ved å flytte noe av ressursbruken i kollektivtransporten fra distriktene og mot Grenland. Det er imidlertid en del faktorer som vanskelig lar seg tallfeste. Til eksempel kan det være et ønske om å tilby alle et minimum av kollektivtransport i hele fylket.

⁵ Byområdene er Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø.

Vedlegg 3: Regneeksempel for et utgangspunkt for en tilbudskonkurranse med resultatavhengige tilskudd for Grenland

Fylkeskommunen må ha et anslag på ruteproduksjon, passasjertall og tilskudd for Grenland. Dette er viktig uansett hva slags konkurranse som velges. Dette vil også definere hvor mye tilskudd de selskapene som mister deler av produksjonen i Grenland skal sitte igjen med for den øvrige produksjonen.

Basert på ALFA modellen med budsjett for 2003 og nye opplysninger fra selskapene har vi beregnet et utgangspunkt. Det er imidlertid viktig at fylkeskommunen gjør sikre anslag for disse faktorene før produksjonen konkurranseutsettes. Dette er like viktig uansett konkurranseform.

Kostnader og produksjon

I tabell V3.1 har vi beregnet et fordeling av produksjon og kostnader for Grenland. Antall rutekilometer og kostnader for selskapene som helhet er hentet fra ALFA2003. Fordelingen på Grenland er basert på andelen av ruteproduksjonen selskapene har oppgitt for

Grenland. Det er derfor viktig at dette kontrolleres av fylkeskommunen.

Kostnadsfordelingen er særlig viktig for fylkeskommunen for å beregne de gjenværende kostnadene for selskapene når kostnadene knyttet til Grenland er holdt utenfor. Dette er imidlertid noe fylkeskommunen må kvalitetssikre. Vi sitter ikke med tilstrekkelig sikre data til å gjøre dette. Tabellen gir imidlertid et mulig utgangspunkt for forståelsen av resten av modellen.

7.5.5 Inntekter

I tabell V3.2 har vi beregnet en fordeling av passasjerinntektene for Grenland.

Fordelingen i tabellen er basert på selskapenes anslag over andelen av passasjerer i Grenland. Som for kostnadene er dette tall som fylkeskommunen må ta ansvar for å kvalitetssikre. De vil uansett være viktige når Grenland skal sees atskilt fra resten av Telemark.

Tabell V3.1: Beregnet antall rutekilometer og kostnader for ruteproduksjonen i Grenland

	Hentet fra ALFA		Beregnet for Grenland		
	Rutekilometer	Kostnader	Fordeling på Grenland	Rutekilometer	Kostnader
Samlede kostnader					
Nettbuss Sør	3 646 847	64 555 044	70 %	2 552 793	45 188 530
Nettbuss Buskerud	137 381	2 918 617	100 %	137 381	2 918 617
Telemark Bilruter	2 047 531	45 532 815	43 %	880 438	19 579 110
Sum	5 831 759	113 006 475		3 570 612	67 686 258

Tabell V3.2: Beregnet fordeling av passasjerinntektene på Grenland

	Passasjer inntekter		Sum passasjer inntekter		Fordeling på Grenland
	Skolekjøring		inntekter		
Nettbuss Sør	27 550 000	16 545 300	44 095 300	70 %	30 866 710
Nettbuss Buskerud	271 600	643 200	914 800	100 %	914 800
Telemark Bilruter	9 689 000	9 232 000	18 921 000	79 %	14 947 590
Sum	37 510 600	26 420 500	63 931 100		46 729 100

Tabell V3.3: Øvrige inntekter og samlet tilskudd for selskapene som kjører i Grenland

	Andre inntekter	Sum inntekter	Tilskudd	Total
Nettbuss Sør	137 000	44 232 300	20 322 744	64 555 044
Nettbuss Buskerud	0	914 800	2 003 817	2 918 617
Telemark Bilruter	500 000	19 421 000	26 111 815	45 532 815
Sum	637 000	64 568 100	48 438 375	113 006 475

Øvrige inntekter og tilskudd

Tabell V3.3 gjengir de øvrige inntektene og det samlede tilskuddet for disse tre selskapene slik det er oppgitt i ALFA modellen. Det samlede tilskuddet vil vi forsøke å fordele mellom Grenland og resten av Telemark basert på kostnadene og inntektene i tabellene over. Vi antar at tilskuddet er beregnet som en saldering av forskjellen mellom inntekter og kostnader.

Tilskudd knyttet til Grenland

Basert på forskjellen mellom fordelte kostnader og fordelte inntekter i Grenland, vil et utgangspunkt for tilskuddet fra disse selskapene for Grenland bli som vist i tabell V3.4

Denne beregningen viser at om lag 21 millioner kroner er budsjettert som tilskudd til kollektivtransporten i Grenland. Forutsetningene er imidlertid viktige her.

Dette er beregninger det er viktig for fylkeskommunen å gjennomføre, slik at de har et utgangspunkt i forhandlingene til å skille ut Grenland fra de øvrige områdene for de to selskapene (Nettbuss Sør og Telemark Bilruter) som har produksjon både i og utenfor Grenland.

Tilbudskonkurranse i Telemark

Basert på de beregnede kostnads- og inntektsfordelingene ovenfor vil vi her beregne hvordan

utgangspunktet for en tilbudskonkurranse i Grenland vil være.

Forutsetninger:

- Et kilometeravhengig tilskudd lik kr 6,-
- Et passasjeravhengig tilskudd lik kr 12,- pr. reise, men lagt som et påslag på passasjerinntektene
- Det samlede tilskuddet til kollektivtransporten i Grenland skal holdes på dagens nivå. Det vil si fylkeskommunens utgifter skal ikke overstige 21 millioner kroner. Dette kan dog justeres.

Kilometeravhengige tilskudd

Med beregnet antall rutekilometer lik 3.570.000 for Grenland og et tilskudd pr. rutekilometer på kr 6,- vil de produksjonsavhengige tilskuddene bli lik kr 21.424.000,- for Grenland med dagens produksjonsmønster.

Passasjeravhengige tilskudd

Ett passasjeravhengig tilskudd på kr 12,- pr. registrerte reise i ALFA vil gi passasjeravhengig tilskudd på kr 46.400.000,-. Dette er om lag det samme som passasjerinntektene. Det kan derfor være greit å gi tilskuddet som et påslag på de samlede passasjerinntektene på 100%. Det vil si at for hver krone i inntekt selskapet får (både fra skolekjøring og ordinære reisende) gis de et tilsvarende tilskudd.

Tabell V3.4: Beregning av samlet tilskudd til selskapene innenfor Grenland

	Beregnet for Grenland			Opprinnelig tilskudd	Grenlands andel av tilskuddet
	Beregnet kostnader	Beregnet passasjerinntekter	Beregnet tilskudd		
Nettbuss Sør	45 188 530	30 866 710	14 321 820	20 322 744	70 %
Nettbuss Buskerud	2 918 617	914 800	2 003 817	2 003 817	100 %
Telemark Bilruter	19 579 110	14 947 590	4 631 520	26 111 815	18 %
Sum	67 686 258	46 729 100	20 957 158	48 438 375	43 %

Tabell V3.5: Fylkeskommunens beregnede kostnader for Grenland med en tilbudskonkurranse

	Fylkeskommunal utbetaling	Selskapene	
		Inntekter	Kostnader
Passasjerinntekt		46 700 000	
Passasjertilskudd	46 700 000	46 700 000	
Kilometeravhengig tilskudd	21 400 000	21 400 000	
Sum kostnader selskap			67 600 000
Overskudd eller "fratrekk"	47 200 000		47 200 000
Samlet FK utbetaling	20 900 000		
Selskapenes resultat		114 800 000	114 800 000

Samlet for Grenland

Det passasjeravhengige tilskuddet sammen med det produksjonsavhengige tilskuddet og passasjerinntektene for dagens situasjon vil bli som i tabellen under. Her har vi også satt opp de fordelte kostnadene for Grenland. Dette gir et "overskudd" for selskapene lik kr 47.200.000,- Dette "overskuddet" tilsvarer "fratrekket" i tilskuddsmodellen.

Et passasjeravhengig tilskudd lik 46,7 mill. og et produksjonsavhengig tilskudd lik 21,4 mill. kroner gir fylkeskommunen resultatavhengige utbetalinger lik 68,1 mill. kroner. Med resultatavhengige utbetalinger lik 68,1 mill. kroner og et fratrekk lik 47,2 mill. kroner gir dette fylkeskommunen samlede utgifter lik 20,9 mill. kroner som er tilnærmet lik dagens tilskudd på 21 mill. kroner. Tabellen under oppsummerer dette.

Hvordan kan fylkeskommunens samlede tilskuddet holdes likt dagens samlede tilskudd?

Tilpasningene vil føre til noen flere passasjerer og flere rutekilometer. Dette vil øke de resultatavhengige

tilskuddene. Det er da viktig at det årlige "fratrekket" justeres slik at fylkeskommunens samlede utbetaling holdes på det nivå fylkeskommunen ønsker. Hvordan "fratrekket" skal justeres må imidlertid komme klart fram av kontrakten. En praktisk måte å gjøre dette på er ved å definere rammene for det samlede fylkeskommunale tilskuddet for hvert av årene og sette "fratrekket" slik at dette sammen med de resultatavhengige tilskuddene holder seg til de samlede fylkeskommunale rammene.

Fordelene med et slikt opplegg

Den største fordelene med et slikt opplegg er at selskapene gis incentiv til økt ruteproduksjon og flere passasjerer. Uansett størrelsen på fylkeskommunens samlede utbetaling vil de tjene på å kjøre flere passasjerer på en effektiv måte. De vil også sitte igjen med de eventuelt økte passasjerinntektene.