

Rapport

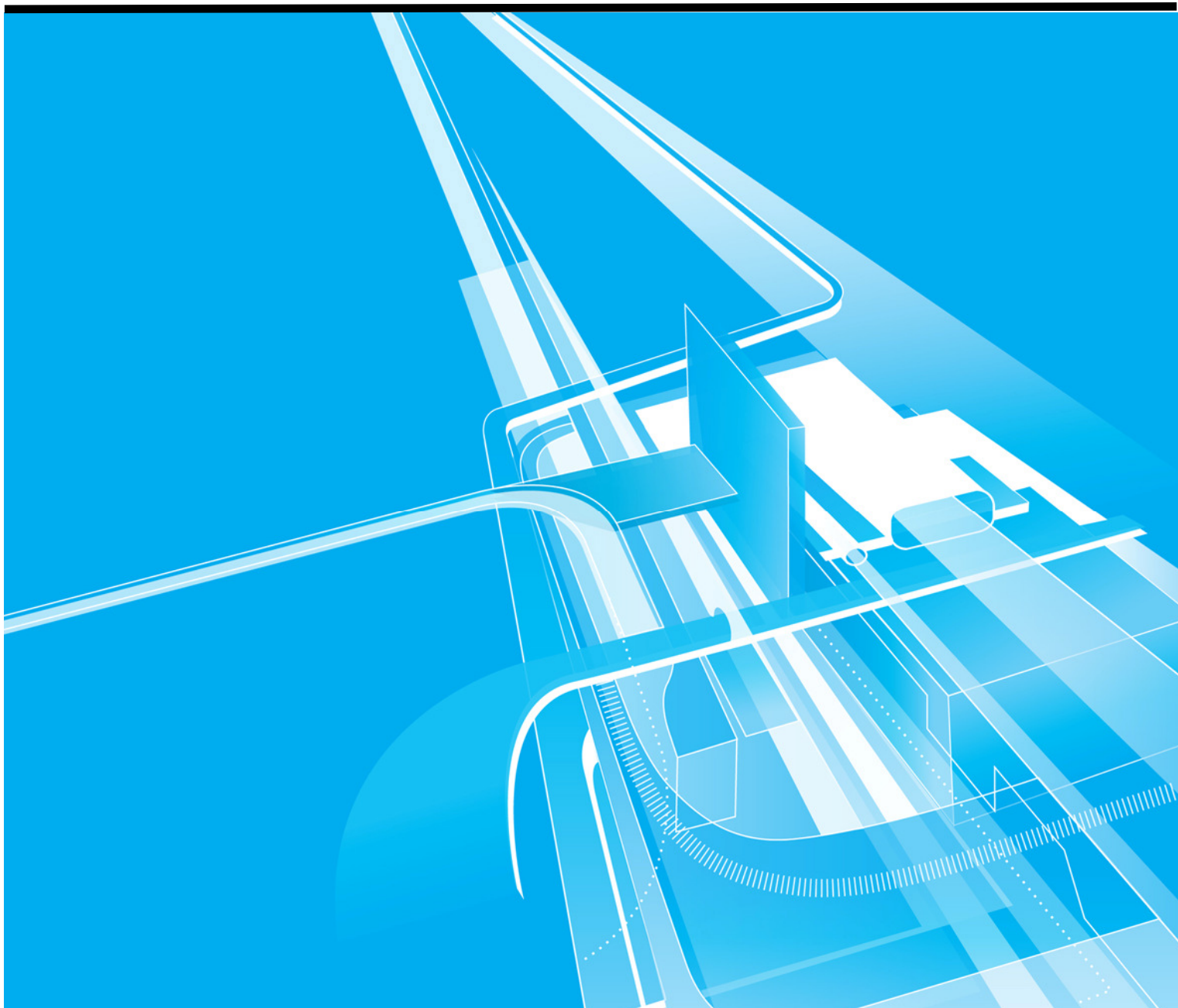
Bård Norheim
Katrine N Kjørstad

15/2009

Incentivbaserte kontrakter og konkurranseutsetting

Strategiske valg for Ruter AS

Syntese og anbefalinger



Kortsammendrag

Urbanet Analyse har i samarbeid med inno-V fått i oppdrag å bistå Ruter med å utvikle mer incentivbaserte kontrakter. Målsettingen med prosjektet er å identifisere hvilke faktorer som har størst betydning for å få flere reisende, og drøfte hvordan kontraktene kan bidra til å utvikle tilbudet i denne retningen.

Prosjektet er basert på fem ulike analyser;

1. Intervjuer med operatørene som kjører på kontrakt med Ruter i dag.
2. En internasjonal oppsummering av incentivbaserte kontrakter.
3. En analyse av trafikantenes opplevelse av kvaliteten på kollektivtilbudet og antall kollektivreiser.
4. En analyse av passasjerutviklingen over tid og hvilke faktorer som kan forklare denne utviklingen.
5. En analyse av samfunnsøkonomisk optimale incentiver for lokale busstilbud i Oslo.

Incentivkontrakter må stimulere til nytenkning

Gevinsten ved å innføre incentivbaserte kontrakter vil avhenge av at operatørene har kompetanse og muligheter til å tenke nytt, og at Ruter tør å prøve nye løsninger. Det betyr konkret at Ruter i forkant må definere klart hvilke rammer og frihetsgrader som ligger innenfor kontraktene, og gi operatørene utvidete frihetsgrader innenfor disse rammene. Dette gjelder både hvilke minimumskrav som tilbudet skal dekke, og hvordan tilskuddene skal justeres hvis kvaliteten på tilbudet eller passasjertallene endres.

Behov for langsiktige og forutsigbare rammer

Kollektivtransporten i norske byområder står overfor store utfordringer i årene som kommer, ikke minst pga økt konkurranse fra bilen. Den store utfordringen framover vil derfor være å utvikle kontrakter som i størst mulig grad kan møte denne utfordringen,

gjennom dynamiske og kundeorienterte kontrakter, og å sikre finansiering av forbedringer i rutetilbudet fra det offentlige eller kundene.

Erfaringer fra andre land viser at byene som har hatt stabile og forutsigbare finansieringskilder har lyktes best med å utvikle tilbudet. I Oslo bør Oslo kommune og Akershus fylkeskommune avklare de finansielle rammene for Ruter på lang sikt, slik at det er mulig å etablere langsiktige kontrakter med operatørene. Det betyr ikke at myndighetene må "fryse" satsingen på kollektivtransport eller holde alle ytre rammebetingelser fast. Men det bør være klart definerte rammer for hvordan tilskuddene til Ruter endres hvis rammebetingelsene endres.

Alternative strategier for incentivbaserte kontrakter

Det er ingen fasit på hva som er den ideelle incentivkontrakten. Lokal kollektivtransport betjener et mangfoldig marked, og det kan være at det optimale er ulike løsninger for ulike deler av regionen. Vi har skissert to hovedstrategier for utvikling av incentivbaserte kontrakter i Oslo:

1. *Kvalitetsavhengige incentiver*, hvor det gis tilskudd etter kvaliteten som operatørene klarer å levere.
2. *Resultatavhengige incentiver*, hvor det gis tilskudd etter antall nye passasjerer og økt ruteproduksjon

Valg av strategi vil være avhengig av hvor store frihetsgrader det er mulig og ønskelig å gi til operatørene innenfor et integrert kollektivtilbud. Våre analyser tyder på at Ruter kan få inntil 16 prosent flere passasjerer uten økte tilskudd, hvis det legges opp til mer resultatavhengige tilskudd. Gevinsten avhenger av hvor store frihetsgrader det er i kontraktene, og hvor innovative operatørene er.

Konkrete forslag til endringer av dagens kontrakter

En viktig forutsetning med mer incentivbaserte kontrakter vil være å frigjøre kreativitet og nye løsninger for kollektivtransporten i Oslo. Det er derfor helt avgjørende at Ruter reduserer detaljstyringen i kontraktene, og gir operatørene en større frihet til å utvikle nye tilbud. Dette kan både være frihet til å velge vogntype, linjenett og avgangshyppighet. For trikk og T-bane vil både vognmateriell og linjenett ligge fast, mens busskontraktene kan gi langt flere frihetsgrader til operatørene.

Driftsavtaler med T-bane og Sporvogsdrift

Vi vil foreslå noen endringer for incentivene innenfor driftsavtalene med T-bane og Sporvogsdrift.

1. Passasjeravhengige tilskudd basert på faktisk endringer for den enkelte driftsart, og korrigert for endringer i takstene og andre sentrale rammebetingelser.
2. Bonus for bedret opplevd kvalitet på tilbudet bør knyttes til totalt opplevd kvalitet for å redusere tilfeldig variasjoner i målingene.
3. Operatørene kan komme med forslag til forbedret driftsopplegg, som evalueres ut fra laveste generaliserte kostnad og ev. godkjennes av Ruter.
4. Trussel om anbud: Trafikantenes opplevde reisekvalitet på siste reise bør i første rekke benyttes til dialog og tiltak for å justere kursen hvis kvaliteten reduseres eller ev. terminere kontrakten hvis operatøren ikke klarer å forbedre tilbudet til ønsket nivå. Det samme gjelder registreringer av forholdene ved drift som i dag fører til gebyrer.

Anbudskontrakter for buss

1. I områder hvor operatørene har små konkurranseflater mot andre kollektivtilbud kan det utvikles resultatavhengige tilskuddskontrakter.
2. I områder med et mer integrert kollektivtilbud, i første rekke

bybusstilbudet, bør det utvikles tiltaksorienterte incentiver basert på trafikantenes nytte av foreslåtte forbedringer.

3. I områder med mer integrerte kollektivtilbud bør det også vurderes om det kan lages en samarbeidsavtale med operatørene om en kollektiv bonus for en avgrenset region.

For øvrig bør kvalitetsmålingene endres innenfor kontraktene, på samme måte som for T-bane og Sporvogsdrift.

Konkurranseutsetting og overgangsordninger

Alle kontraktene som er skissert over kan konkurranseutsettes. Det er også mulig å endre dagens kontrakter over på slike incentivbaserte ordninger uten store problemer. I en overgangssituasjon er det naturlig å starte med dagens rutetilbud og tilskuddsnivå, og beregne endringer fra denne startsituasjonen.

For alle disse ordningene vil det bety at tilskuddene til operatørene deles opp i en resultatavhengig og en fast del.

Konkurranseutsetting av disse kontraktene vil innebære at operatørene gir bud på størrelsen på det faste tilskuddsnivået, mens den variable delen vil avhenge av kvaliteten på det tilbudet de kan levere.

Samtidig må Ruter definere rammene for disse kontraktene. Dette bør i en overgangsfase være nært opp til det tilbudet som er konkurranseutsatt, både av juridiske og praktiske grunner. Dette kan gjøres enkelt ved å definere total ruteproduksjon i og utenfor rush som et basistilbud, i tillegg til krav til flatedekning og integrasjon med andre kollektivtilbud i regionen.

Ruter må i alle disse situasjonene godkjenne forslag til endringer. Det bør være klare regler for hva som skal ligge til grunn for en slik godkjenning, slik at planleggingen er mest mulig forutsigbar.

Innhold

1.	Bakgrunn og metode	2
2.	Incentivkontrakter må stimulere til nytenkning.....	3
2.1	Behov for langsiktige og forutsigbare rammer.....	4
3.	Alternative strategier for incentivbaserte kontrakter	5
3.1	Strategi 1A: Tiltaksorienterte incentiver.....	6
3.1.1	Mange aktører påvirker kollektivtransportens måloppnåelse.....	6
3.1.2	Operatørene kommer med forslag som Ruter evaluerer og ev. godkjenner.	6
3.2	Strategi 1B: Kvalitetsbaserte incentiver.....	7
3.2.1	Mer tilfredse kunder reiser mer kollektivt.	7
3.2.2	Hvordan benytte kundetilfredshetsmålingene i kontraktene?	9
3.3	Strategi 2A: Resultatavhengige tilskudd	10
3.3.1	Hvordan kan disse incentivene benyttes i dagens kontrakter?	12
3.4	Strategi 2B: Passasjeravhengige tilskudd	12
4.	Konkrete forslag til endringer av dagens kontrakter	15
4.1	Driftsavtaler med T-bane og Sporvognsdrift.....	15
4.2	Anbudskontrakter for buss	16
4.3	Konkurranseutsetting og overgangsordninger.....	17
5.	Referanser	19

1. Bakgrunn og metode

Urbanet Analyse har i samarbeid med inno-V fått i oppdrag å bistå Ruter med å utvikle mer incentivbaserte kontrakter. Målsettingen med prosjektet er å identifisere hvilke faktorer som har størst betydning for å få flere reisende, og drøfte hvordan kontraktene kan bidra til å utvikle tilbudet i denne retningen.

Prosjektet er basert på fem ulike analyser;

1. *Intervjuer med operatørene* som kjører på kontrakt med Ruter i dag for å kartlegge deres erfaringer når det gjelder incentiver i kontraktene, og hvilke tanker og forslag operatørene har om mulige endringer og forbedringer. Målsettingen med denne runden er både å få belyst forskjellene mellom de ulike kontraktene, både når det gjelder rammebetingelser, marked og håndtering underveis i kontraktperioden.
2. *En internasjonal oppsummering av incentivbaserte kontrakter.* I denne gjennomgangen fokuserer vi på praktiske erfaringer med slike kontrakter, både ved konkurranseutsetting og erfaringer underveis i kontraktperioden. Den internasjonale gjennomgangen har hovedfokus på incentivbaserte kontrakter med vekt på nederlandske, franske og nordiske eksempler.
3. *En analyse av trafikantenes opplevelse av kvaliteten på kollektivtilbudet.* I denne analysen fokuserer vi på størrelsen på incentivene dersom de skal relateres til kvalitetsmålingene i Ruter, og hvordan de kan splittes opp i ulike deler ved reisekvaliteten. Resultatene antyder hvor mye inntektene til Ruter vil øke hvis kvaliteten på tilbudet bedres.
4. *En analyse av passasjerutviklingen over tid* og hvilke faktorer som kan forklare denne utviklingen. I denne analysen ser vi på hvordan endrede rammebetingelser, som bensinpris, inntekstutvikling, bilhold, takster og rutetilbud påvirker passasjerutviklingen, og hvordan det er mulig å korrigere for dette hvis operatørene skal få passasjeravhengige tilskudd. Resultatet viser den isolerte effekten av forbedringer som operatørene selv har ansvaret for, korrigert for endringer i ytre rammebetingelser.
5. *En analyse av samfunnsøkonomisk optimale incentiver* for lokale busstilbud i Oslo. I denne delen har vi fokus på hva som er et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud i Oslo, og hvilke incentiver som kan stimulere operatørene til å utvikle tilbudet i denne retningen. Analysen tar utgangspunkt i hvordan en operatør med nettokontrakter vil tilpasse seg ulike incentiver, og hvilke kombinasjoner av incentiver som kan gi et samfunnsøkonomisk best mulig tilbud.

Alle analysene er nærmere dokumentert i vedleggsrapporten (Urbanet Analyse 15b/2009). I denne hovedrapporten presenterer vi synteser og anbefalinger fra dette arbeidet.

2. Incentivkontrakter må stimulere til nytenkning

Internasjonalt har utviklingen av incentivbaserte kontrakter gjennomgått flere faser. I første fase var hovedfokus å stimulere til økt kostnadseffektivisering, mens både rutetilbud og vognpark var klart definert fra myndighetenes side. I disse kontraktene var incentivene i hovedsak konsentrert om kostnads-effektivisering, og å levere tilbudet som faktisk var lovet. Det ble først og fremst fokusert på om operatørene ”gjorde tingene riktig”.

I neste fase ble fokus flyttet mer over mot økt markedseffektivisering, dvs. om tilbudet var godt nok for trafikantene. Dette er et spørsmål som stadig må stilles, etter hver som trafikantenes reisemønster endres, kundene stiller nye krav, og biltilgangen øker. Økt markedseffektivisering vil derfor i langt større grad fokusere på hva slags rutetilbud som leveres (linjenett, frekvens, knutepunkter) og type vogner, og hvordan tilbudet kan endres over tid. Det betyr at de nye incentivbaserte kontraktene i større grad fokuserte på hvem som kan levere det beste tilbudet til en gitt pris, og i hvilken grad dette tilbudet kan endres over tid.

Ruter har høy kompetanse på ruteplanlegging, og lang erfaring med tradisjonelle anbudskontrakter. Dette har ført til at Ruter de sist årene har rendyrket kontrakter med svært detaljerte kvalitetskrav, både når det gjelder vogntyper, linjenett, reguleringstid og reservevogner. Dette gir få frihetsgrader for operatørene når det gjelder å foreslå nye løsninger.

Oslo og Akershus har et omfattende kollektivtransportsystem, med mange ulike transportformer., er Det er derfor nødvendig for Ruter å ha et klart definert hovedansvar for tilbudet, og for de

endringene som skal gjennomføres. Hvor store frihetsgrader operatørene kan ha vil både avhenge av type område som skal betjenes, og av transportform.

Gevinsten ved å innføre incentivbaserte kontrakter vil avhenge av at operatørene har kompetanse og muligheter til å tenke nytt, og at Ruter tør å prøve nye løsninger.

Det betyr konkret at Ruter i forkant må definere klart hvilke rammer og frihetsgrader som ligger innenfor kontraktene, og gi operatørene utvidete frihetsgrader innenfor disse rammene. Dette gjelder hvilke minimumskrav som tilbudet skal dekke, og hvordan tilskuddene skal justeres hvis kvaliteten på tilbudet eller passasjertallene endres.

Blant kvalitetskravene som det er vanlig å definere innenfor en slik kontrakt kan nevnes:

- Minimum antall personer som skal være bosatt innenfor en bestemt avstand til et kollektivtilbud.
- Maksimal reisetid fra bolig til sentrum i regionen, eller til/fra ethvert sted i regionen.
- Korrespondanse med sentrale togstasjoner, eller regionale kollektivtilbud.
- Dekning av sentrale målpunkter som skoler, sykehus, serviceinstitusjoner mv.
- Maksimalt takstnivå.

Eksempel Sundsvall

- 80 % av innbyggerne må bo innen 400 meter fra holdeplass
- 90 % av innbyggerne må bo innen 600 meter fra holdeplass
- Linjenettet må være koordinert med spesielle områder etter en nærmere definisjon
- Takst en bestemmes av myndighetene og følger konsumprisindeksen

2.1 Behov for langsiktige og forutsigbare rammer

Kollektivtransporten i norske byområder står overfor store utfordringer i årene som kommer, ikke minst pga økt konkurranse fra bilen. Det er stadig flere som får tilgang til bil og komforten på dagens biler er langt høyere enn det som var standard bare for 10 år siden. Kollektivtransporten må bli stadig bedre for å møte denne konkurransen. Analyser for de seks største byområdene i Norge viser at de vil miste mellom 0,5 og 1,5 prosent av passasjerene årlig hvis kollektivtilbudet ikke videreutvikles. Den store utfordringen framover vil derfor være å utvikle kontrakter som i størst mulig grad kan møte denne utfordringen, gjennom dynamiske og kundeorienterte kontrakter, og å sikre finansiering av forbedringer i rutetilbudet fra det offentlige eller kundene.

Erfaringer fra andre land viser at byer med stabile og forutsigbare finansieringskilder har hatt størst suksess med å utvikle tilbudet. I Frankrike er det innført en transportskatt, som kan pålegges bedrifter med over 9 ansatte, og som er øremerket investeringer i kollektivtilbudet. Begrunnelsen er at det er næringslivet som har størst nytte av et godt kollektivtilbud for å få de ansatte til og fra jobb i rushtida.

I Oslo bør Oslo kommune og Akershus fylkeskommune avklare de finansielle rammene for Ruter på lang sikt, slik at det er mulig å etablere langsiktige kontrakter med operatørene. Det betyr ikke at myndighetene må "fryse" satsingen på kollektivtransport eller holde alle ytre rammebetingelser fast. Men det bør være klart definerte rammer for hvordan tilskuddene til Ruter endres hvis rammebetingelsene endres. Det gjelder i første rekke:

- *Takstnivå:* Når takstene endres ut fra politiske vedtak som endrer Ruters økonomiske rammer må dette gi utslag i endrede tilskudd. Våre analyser tyder på at en priselastisitet på -0,3 vil gi en rimelig kompensasjon for endrede takster og mer forutsigbar finansiering for Ruter.
- *Bompenger og parkeringsavgifter:* Endrede kostnader for bruk av bil vil påvirke etterspørselen etter kollektivreiser. Samtidig vil økt etterspørsel i rushtida øke kostnadene mer enn inntektene, og dermed øke tilskuddsbehovet.
- *Framkommelighet:* Bedre framkommelighet vil gi reduserte kostnader, og gi grunnlag for økt frekvens for kollektivtransporten. Våre analyser tyder på at 20 prosent økt hastighet vil kunne gi ca 7 prosent flere passasjerer uten økte tilskudd.

Eksempel: Endring av månedskortprisen i Oslo i 2008

- Endringen ga en reduksjon i takstene
- på -11,2 % per reise.
- Med en prisfølsomhet på -0,3 skulle takstreduksjonen gi 3,7% flere passasjerer.
- Faktisk passasjerendring var 6,1 %.. Denne endringen skyldes både takstreduksjon, økt befolkning, endret kollektivtilbud og andre rammebetingelser.
- Hvis bonus skulle utbetales for passasjerøkningen måtte denne korrigeres for effekten av takstendringen. Det vil si grunnlaget for bonusen er en netto passasjervekst på 2,4 %

Det bør avklares mellom myndighetene og Ruter hvordan tilskuddene bør endres når disse rammebetingelsene endres.

3. Alternative strategier for incentivbaserte kontrakter

Det er ingen fasit på hva som er den ideelle incentivkontrakten. Lokal kollektivtransport betjener et mangfoldig marked, og det kan være at det optimale er å ha ulike løsninger for ulike deler av regionen. Innenfor Ruters ansvarsområde er det alt fra tradisjonelle distriktsruter til tunge byruter, i tillegg til en betydelig andel skinnegående transport, og båtruter. Det vil være et behov for ulike type incentiver i kontraktene, avhengig av hvor store frihetsgrader operatørene får innenfor kontraktene, og hvor mange aktører som kan påvirke måloppnåelsen.

Vi har skissert to hovedstrategier for utvikling av incentivbaserte kontrakter i Oslo:

1. Kvalitetsavhengige incentiver
2. Resultatavhengige incentiver

Innenfor hver av disse to hovedstrategiene er det to ulike tilnærminger.

Strategi 1:

Kvalitetsavhengige incentiver

- *1A: Tiltaksorienterte incentiver.*
Denne metoden kan benyttes hvis Ruter ønsker å godkjenne forslag om endringer i tilbudet, basert på forhåndsdefinerte kriterier. Den tar utgangspunkt i hvor mye kvaliteten på kollektivtilbudet bedres, målt ved endring i generaliserte reisekostnader (GK)(beregnet kvalitet). Målet er lavest mulig reisekostnad for trafikantene, innenfor de økonomiske rammene Ruter har til rådighet.
- *1B: Kvalitetsbaserte incentiver.*
Dette er incentiver basert på sammenhengen mellom opplevd kvalitet og bruken av kollektivtransport, hvor målet er å finne det nivået på incentivene som samsvarer med forventet inntektseffekt for Ruter. Målemetoden er basert på de løpende kvalitetsmålingene til Ruter (MIS)

Strategi 2:

Resultatavhengige incentiver

- *2A: Resultatavhengige incentiver.*
Dette er incentiver som søker å forene bedriftsøkonomisk optimalisering med de samfunnsøkonomiske målene for kollektivtransporten. De resultatavhengige incentivene vil avhenge av kostnadsnivået for de ulike driftsartene/kontraktstypene, og kvalitetskrav for vognmateriellet. Incentivene baseres på antall passasjerer og rutekm i og utenfor

rush.

- *2B: Passasjeravhengige incentiver.*
Dette er en variant av de resultatavhengige incentivene som er nevnt over, men de er utelukkende fokusert på passasjertall. Fordelen er at den er mer direkte koblet mot passasjerenes vurderinger og respons. Samtidig vil passasjerutviklingen avhenge av en rekke andre forhold, noe som betyr at den økonomiske risikoen for operatørene er større.

Valg av strategi vil være avhengig av hvor store frihetsgrader det er mulig og ønskelig å gi til operatørene..

3.1 Strategi 1A: Tiltaksorienterte incentiver

De tiltaksorienterte incentivene er en modell som er mest hensiktsmessig for kontrakter hvor Ruter legger de fleste føringene på hvordan tilbudet skal utvikles, dvs en bruttokontrakt med muligheter for operatørene til å foreslå endringer i tilbudet. Dette er viktig i en situasjon hvor en kontrakt skal fungere inntil 10 år, og hvor det kan ha skjedd store endringer i markedet i løpet av denne perioden.

3.1.1 Mange aktører påvirker kollektivtransportens måloppnåelse

En viktig begrunnelse for etableringen av Ruter var å få et mer effektivt og samordnet kollektivtilbud for hele regionen. Samtidig er det mange aktører som kan påvirke potensialet for å effektivisere og samordne tilbudet. Utviklingen av incentivbaserte kontrakter, med økt markedsansvar til operatørene, må ikke gå på bekostning av et mer samordnet kollektivtilbud.

Men det er operatørene, som har den daglige kontakt med kundene, som ofte ser "hvor skoen trykker", og som kan komme med forslag til forbedringer. Målsettingen

med incentivbaserte kontrakter er å gjøre det lønnsomt for operatørene å komme med slike forslag, og stimulere til å gjennomføre tiltakene som gir best effekt. Det kan både være tiltak operatørene selv kan gjennomføre, framkommelighetstiltak, eller tiltak som gir samordningsgevinster med andre operatører i området.

3.1.2 Operatørene kommer med forslag som Ruter evaluerer og ev. godkjenner

Vi vil foreslå en incentivbasert ordning hvor operatørene har forslagsrett når det gjelder nye tiltak, både når det gjelder eget rutetilbud og andre forslag som forbedrer det kollektive transportsystemet. Det betyr at det åpnes for at operatørene både kan foreslå nye avganger, endringer i linjenettet, og tiltak som for eksempel gir økt framkommelighet for kollektivtransporten.

Tiltaksorienterte incentiver vil ta utgangspunkt i en metode for å beregne hvor mye kvaliteten på tilbudet endres, ut fra trafikantenes verdsetting av disse endringene. Ved å beregne trafikantenes nytte av disse forbedringene opp mot kostnadene kan Ruter anslå om dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Det er også mulig å beregne forventet etterspørselseffekt av disse forbedringene og dermed om det også er et bedriftsøkonomisk lønnsomt tiltak.

Eksempel:

Bedre fremkommelighet:

- **Redusert reisetid**
 - Reisetiden reduseres med 5 minutter
 - Verdsetting av reisetid=0,8 kr/min
 - Nyttén per passasjer=4 kr.
- **Reduksjon i forsinkelser**
 - Gjennomsnittsforsinkelse i rush er 5 minutter
 - Det gjennomføres tiltak som fjerner disse forsinkelsene.
 - Trafikantnyttén av forsinkelser er 4 ganger nyttén avreisetsidsreduksjon.
 - Nyttén per passasjer= 5 min* 0,8 kr/min*4=16 kr
 - Hvis dette tiltaket gjør at man i tillegg får bedre koordinering i byttepunkter, vil byttetiden for de ca 30% som bytter underveis reduseres og dermed vil trafikantnyttén øke ytterligere.

Satsingen på "rullende fortau" for trikken er et godt eksempel på et tiltak som kunne etableres innenfor en slik incentivordning.

1. Hvis tiltaket forventes å være bedriftsøkonomisk lønnsomt bør operatørene få hele eller deler av gevinsten.
2. Hvis tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt bør det settes av en ramme for økt kollektivsatsing, hvor en prioriterer etter hvilke tiltak som gir størst samfunnsøkonomisk gevinst.

Ved bruk av en slik metode er det viktig å være helt åpen på hvilke kriterier som legges til grunn for prioriteringen, dvs. hvilke verdsettinger som benyttes for de ulike elementene ved kollektivreisen, og hvilken etterspørselstetistitet som

benyttes for å beregne etterspørselseffekten.

Eksempel:

Etterspørselseffekter i rush:

- Gjennomsnittreisen i Oslo:
 - Koster 15 kroner
 - 23 minutter om bord
 - 11 minutter gangtid
 - 8 minutter skjult ventetid
 - 5 minutter forsinkelse

Generalisert kostnad for reisen:

$$GKg = 15 + 23 \cdot 0,8 + 11 \cdot 0,8 \cdot 2 + 8 \cdot 0,8 \cdot 1,8 + 5 \cdot 0,8 \cdot 4 = 78,5 \text{ kr}$$

Hvis forsinkelsene fjernes ved gjennomføring av fremkommelighetstiltak og reisetiden samtidig reduseres med 5 minutter vil GK endres.

$$GKn = 15 + 18 \cdot 0,8 + 11 \cdot 0,8 \cdot 2 + 8 \cdot 0,8 \cdot 1,8 = 58,5 \text{ kr.}$$

$$\Delta GK = 20 \text{ kr.}$$

Denne endringen vil gi en endring i passasjertallet. Ved en GKelastitet på 0,75 i rushet vil forventet passasjerendring være 15 prosent.

Vedleggsrapporten (kapittel 1) dokumenterer metoden som kan benyttes for disse beregningene. Når det gjelder faktisk etterspørselseffekt vil dette beregnes i etterkant, jf. passasjeravhengige incentiver.

3.2 Strategi 1B: Kvalitetsbaserte incentiver

3.2.1 Mer tilfredse kunder reiser mer kollektivt.

Vi har i dette prosjektet foretatt en analyse av hvor stor betydning økt tilfredshet har for bruken av kollektivtransport. Ruters datamateriale gir et godt grunnlag for å belyse dette spørsmålet, siden det er gjennomført undersøkelser med et bredt utvalg, og

siden det er stilt like spørsmål over en lengre periode. Det er også stilt spørsmål om trafikantens rammebetingelser for bilbruk, i tillegg til kjennetegn ved trafikantene, som gir et godt grunnlag for å kontrollere for mange faktorer som kan påvirke reisefrekvensen.

I våre analyser har vi delt inn faktorene i fire grupper:

1. Tilgang til bil (ikke bil, firmabil, førerkort og parkeringsdekning)
2. Reisemønster (Sentrum, indre by, sesong/vinter)
3. Kjennetegn ved personen (alder, kjønn, trygdet)
4. Tilfredshet med kollektivtilbudet

Hovedfunnene viser at de som arbeider i sentrum av Oslo og som ikke har tilgang til bil vil ha den høyeste kollektivbruken (figur 3.1). Disse forholdene vil isolert sett føre til at de benytter kollektivtransport hhv 39 og 63 prosent mer enn resten av befolkningen. I den andre enden av skalaen vil folk med førerkort, firmabil og god parkeringsdekning på arbeidsplassen redusere kollektivbruken med ca 50 prosent. Det betyr at muligheten til å bruke bil er en svært viktig rammebetingelse for kollektivtransportens markedspotensial i Oslo og Akershus. Det samsvarer med en

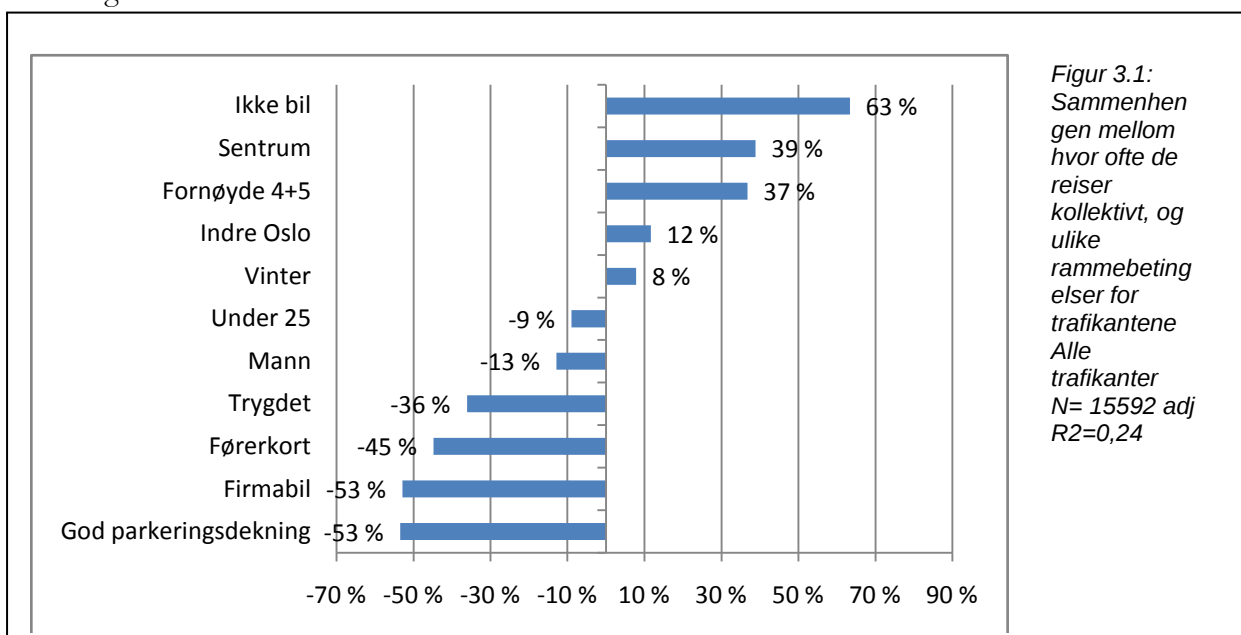
rekke andre undersøkelser (Kollektivtransportboka 2007).

For kollektivtransporten betyr dette at lokalisering av arbeidsplasser utenfor sentrum eller økt parkeringsdekning vil svekke markedsgrunnlaget og inntektene for Ruter. Dette er rammebetingelser som Oslo kommune kan påvirke, og som indirekte påvirker tilskuddsbehovet. Ideelt sett burde tilskuddene til Ruter avhenge av hvordan disse rammebetingelsene endres.

Analysen av sammenhengen mellom hvor ofte folk i Oslo reiser og rammebetingelsene deres forklarer mye av potensialet for Ruter. Store endringer i befolkningens rammebetingelser vil ha konsekvenser for Ruters inntekter. I følge våre beregninger vil:

- 10 prosent bedre parkeringsdekning i Oslo redusere Ruters inntekter med 47 mill kr årlig
- 10 prosent færre reiser med målpunkt i sentrum eller indre by reduserer Ruters inntekter med 23 mill kr årlig

Når vi tar hensyn til alle disse rammebetingelsene for bruk av kollektivtransport kan vi finne den isolerte effekten av økt tilfredshet med tilbudet. Disse analysene viser at de som



er mest fornøyd med kollektivtilbudet reiser 37 prosent mer kollektivt enn resten av befolkningen. Dette er relativt store utslag og kan bidra til å forklare en del av den økte etterspørselen etter kollektivreiser de siste årene.

I forhold til incentivkontrakter vil det derfor være viktig å få beregnet hvor mye økt tilfredshet slår ut i form av flere passasjerer og økte inntekter. (Se også vedleggsrapport kapittel 2)

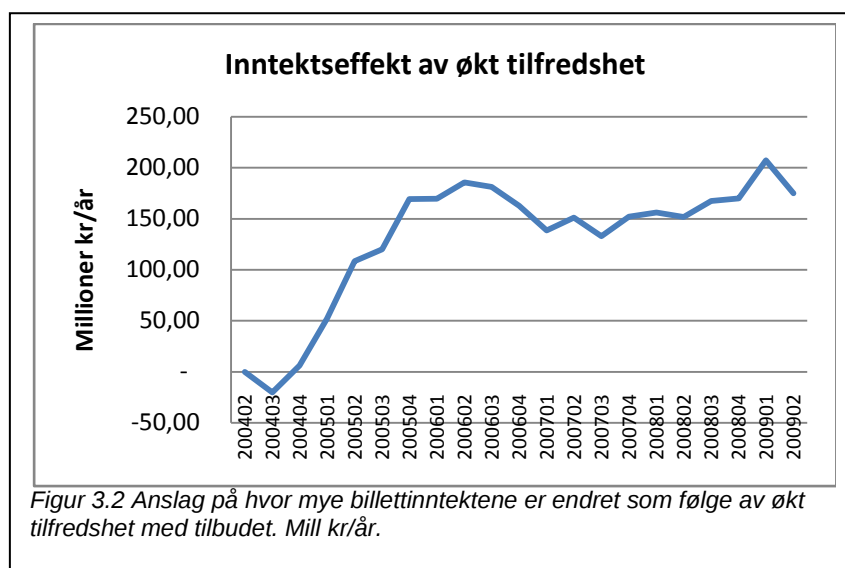
I perioden 2004-2009 har befolkningens tilfredshet med kollektivtransporten økt. Andelen som er godt fornøyd med tilbudet (4 og 5) har økt med ca 35 prosent. Dette vil i følge disse analysene gi en isolert etterspørselseffekt på ca 12 prosent flere passasjerer og i underkant av 200 mill kr i økte inntekter (figur 3.2. Dette kan gi en antydning av hvor stort beløp som evt kan gis i form av bonus/malus hvis dette baseres på trafikantenes tilfredshet med tilbudet.

hvordan vi kan utvikle incentiver som også omhandler de tunge kvalitetsfaktorene i dagens kontrakter.

3.2.2 Hvordan benytte kundetilfredshetsmålingene i kontraktene?

Analysene viser at det er en klar sammenheng mellom hvordan trafikantene opplever kvaliteten på kollektivtilbudet og hvor ofte de reiser kollektivt. Mer fornøyde kunder reiser oftere kollektivt. Når andelen som oppgir at de er tilfreds med tilbudet øker med 10 prosent vil antall kollektivreiser øke med mellom 3 og 4 prosent. Dette vil kunne benyttes til å utbetale bonus til operatørene.

Samtidig vil tilfredsheten avhenge av flere faktorer som operatørene ikke har kontroll over eller ansvar for. Dette gjelder alle de tyngste kvalitetsfaktorene som frekvens, punktlighet, reisetid og pris.



Det er økt tilfredshet med antall avganger, bedre punktlighet og lavere pris som har gitt størst effekt på denne etterspørselen (se vedleggsrapport). Dette er faktorer som operatørene i mindre grad har kontroll over. Samtidig er dette faktorer som operatørene, i samarbeid med andre, kan bidra til å endre. Vi vil derfor komme tilbake til forslag på

Utbetaling av bonus basert på kundetilfredshet må korrigere for disse faktorene. Det er mulig å beregne endring i forventet tilfredshet basert på disse analysene, og de faktorene som faktisk er endret i perioden.

Hvis det gis liten frihet til operatørene med å endre tilbudet vil de i mindre grad kunne påvirke total opplevd kvalitet. I

disse tilfellene bør kundetilfredshetsmålinger på operasjonelt nivå kunne benyttes som et "sikkerhetsnett" for å korrigere kursen hvis tilbudet svekkes. Dette kan gjøres på flere måter, enten ved å kreve at det settes i verk tiltak hvis tilbudet faller under et visst nivå eller ved at dette åpner for dialog mellom Ruter og operatøren om hvilke tiltak som bør settes i verk.

Vi vil konkret foreslå at kundetilfredshetsmålingene kan benyttes på to områder:

1. Total tilfredshet med kvaliteten på tilbudet:
 - a. operatørene har forslagsrett når det gjelder endringer i tilbudet underveis i kontrakten
 - b. operatørene høster den økonomiske gevinsten av disse endringene hvis tilfredsheten øker.
2. Tilfredshet med den siste reisen:
 - a. operatørene må sette i verk tiltak for å forbedre tilbudet hvis et av reiseelementene faller under 10 prosent som et snitt for året
 - b. hvis total tilfredshet med den siste reisen faller under 10 prosent som et snitt for året må Ruter og operatøren diskutere tiltak for å øke tilfredsheten
 - c. hvis total tilfredshet faller med 10 prosent 2 år på rad kan kontrakten termineres. Det må da evalueres årsakene til denne reduksjonen og hvem som har ansvaret for nedgangen.

For å kunne benytte MIS-målingene er det imidlertid viktig å justere spørreskjemaene noe:

- I undersøkelsen som gjennomføres i befolkningen må det legges inn spørsmål om hvilke kollektive transportmidler de har benyttet siste uke.
Poenget er at vi skal kunne beregne reisefrekvens til de ulike transportformene og operatørene.
- I undersøkelsen som gjennomføres om bord på transportmidlene må det legges inn spørsmål om hvor ofte de reiser kollektivt.
dette er primært for å få en kobling mellom de to undersøkelsene når det gjelder reisefrekvens.

3.3 Strategi 2A: Resultatavhengige tilskudd

Hovedmålsettingen med å innføre passasjeravhengige incentiver i kollektivtrafikken vil være å stimulere operatørene til å utvikle tilbudet i "ønsket" retning. Vi har i dette prosjektet tolket "ønsket retning", som et tilbud som gir størst mulig samfunnsøkonomisk avkastning. For å kunne gi svar på dette har vi benyttet en strategisk modell for kollektivtransporten i Oslo og Akershus som kan analysere operatørenes tilpasning under varierende økonomiske rammebetingelser. Vi har i disse analysene sett på dagens busstilbud i Oslo og Akershus. Disse analysene viser at et samfunnsøkonomisk optimalt busstilbud vil kreve mer enn en fordobling av dagens tilskudd, og gi en samfunnsøkonomisk avkastning på ca 1,8 kr per økte tilskuddskrone. Et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud vil innebære ca 40 prosent lavere takster, 70 prosent økt frekvens og gjennomsnittlig 30 prosent mindre busser, som total sett kan gi over 60 prosent flere passasjerer.

Men det er ikke mulig, eller realistisk, å innføre incentiver som kan utløse så store økninger i tilskuddene. Vi har derfor tatt utgangspunkt i dagens tilskuddsramme for busstilbudet og undersøkt hva som er det samfunnsøkonomisk optimale tilbudet innenfor disse rammene. Når tilskuddene ikke kan økes vil et optimalt tilbud innebære at trafikantene burde takstfinansiere et bedre tilbud. Med 40 prosent økte takster er det mulig å finansiere ca 50 prosent økt frekvens og få 16 prosent flere passasjerer. Dette ville gi en samfunnsøkonomisk gevinst på nesten 500 mill kr årlig, hovedsakelig ved et bedre tilbud til trafikantene og også redusert biltrafikk. (For mer detaljerte bergninger, se også vedleggsrapport kapittel 3)

Tabell 3.1: Samfunnsøkonomisk optimalt tilbud med dagens tilskudd

Optimering	Endring
Takster	40 %
Frekvens	53 %
Vognstørrelse	-36 %
Passasjerer	16 %
Økonomi	
Tilskudd	0
Samfunnsøkonomi (mill kr/år)	
Trafikantnytte	425
Redusert biltrafikk	52
Samfunnsøkonomisk gevinst	478

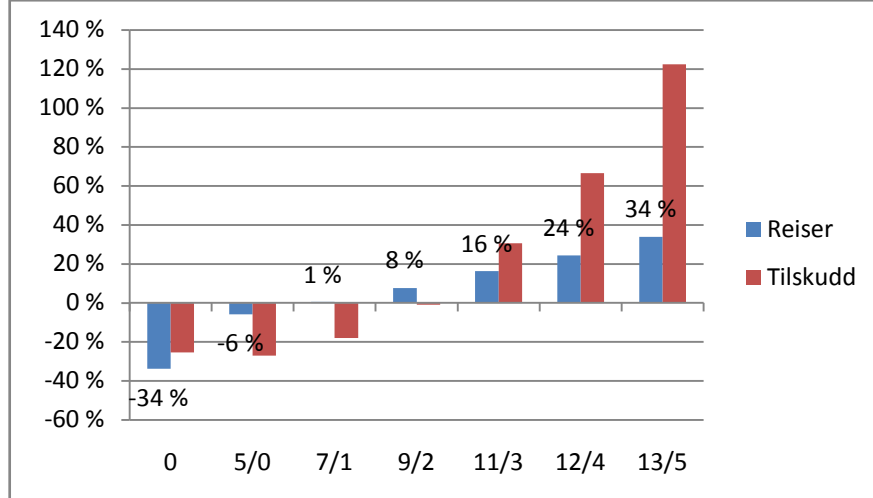
produksjonsincentiver? Disse analysene forutsetter at operatørene får full frihet til å foreta en bedriftsøkonomisk optimalisering av tilbudet, med de incentivene vi legger inn i kontraktene.

Vi har først sett på en situasjon med nettokontrakter og med dagens takster. Disse analysene viser at dette ikke er tilstrekkelig incentiv for å øke ruteproduksjonen i mer optimal retning, snarere tvert i mot. Hvis operatørene hadde tilpasset seg fritt til en nettokontrakt ville de ønsket å redusere tilbudet slik at antall reiser gikk ned med ca 30 prosent (figur 3.4). Det vil kunne være noe økning utenfor rushet, men det viser uansett at nettokontrakter alene vil gi begrenset effekt. Og i den grad det åpnes for nettokontrakter må det kombineres med klare rammer for hvordan de endrer tilbudet.

Et alternativ kan være at total ruteproduksjon er gitt/avtalt i kontrakten, mens operatørene får større frihet til å bestemme hvor de skal kjøre. Det samme gjelder rammer for hvor stor flate-dekningen skal være og/eller integrasjon med det øvrige kollektivtilbudet i regionen. Og i alle tilfeller må en nettokontrakt begrense operatørenes mulighet til å redusere det totale tilbudet.

Et annet alternativ vil være å legge et

Spørsmålet er hvilke incentiver som kan stimulere operatørene til å utvikle tilbudet i denne retning, innenfor en nettokontrakt med ytterligere passasjer- eller



Figur 3.3: Relativ endring i passasjerer og tilskudd avhengig av incentivene i kontraktene

ekstra incentiv på toppen av billettinntektene, slik det ble gjort i Grenland. Vi har i disse analysene sett på en situasjon hvor det er et fast passasjeravhengige tilskudd på 4 kr per passasjer, og hvor dagens takstnivå ligger fast. Det samsvarer med hvor mye takstene i snitt burde øke innenfor en samfunnsøkonomisk optimalisering av tilbudet uten økte tilskudd. Med et fast passasjeravhengig tilskudd på 4 kr er det behov for et ytterligere produksjonsavhengig incentiv, per rutekm i og utenfor rush.

Våre analyser antyder at det vil være mulig å styre utviklingen av kollektivtilbudet i riktig retning med et incentiv på 9 kr i rush og 2 kr utenfor (figur 3.4). Denne figuren viser at vi når et optimalt tilbud med tilskudd per passasjer på 4 kr, per rutekm i rush på 11 kr og utenfor rush på 3 kr. Disse nivåene vil gi mindre busser som kjører oftere, med en gjennomsnittlig frekvensøkning på i overkant av 50 prosent og 20 prosent mindre busstørrelse.

Disse incentivene er beregnet å gi ca 16 prosent flere passasjerer og øke tilskuddsbehovet med ca 200 mill kr. Tilskuddsbehovet er beregnet å være omtrent uendret ved 9 kr per rutekm i rush og 2 kr utenfor rush. Det kan være behov for å finjustere disse incentivene noe, for å sikre at tilskuddene ikke øker utover de rammene Ruter har til rådighet. Disse beregningene viser uansett at incentiver innenfor intervallet 9-11 kr i rush og 2-3 kr utenfor rush, kombinert med 4 kr per ny passasjer, vil kunne gi betydelig samfunnsøkonomiske gevinster.

3.3.1 Hvordan kan disse incentivene benyttes i dagens kontrakter?

Hovedgevinsten ved å benytte disse incentivene er at de produksjonsavhengige incentivene ikke er tilstrekkelige til at det lønner seg å kjøre

tomme busser. Det betyr at operatørene må gjøre egne markedsmessige vurderinger av om det er tilstrekkelig mange passasjerer til å kunne forsvare en produksjonsøkning. Det betyr at de operatørene som er mest markedsorientert vil ha mest å hente fra en slik tilskuddsmodell. Samtidig vil operatører som klarer å kostnadseffektivisere tilbudet kunne tilby flere avganger.

Tabell 3.2: Beregnede kostnader og inntekter per rutekm ved de foreslåtte incentivene

	kr/km
Kostnader per rutekm	35.4
Snitt tilskudd per rutekm	5.5
Netto kostnad per rutekm	29.9
belegg før det er lønnsomt	16.6

En overgang til resultatavhengige tilskudd vil innebære at en større del av inntektene blir passasjeravhengige. Hvor stor denne delen skal/bør være vil avhenge av hvilken type område kontrakten gjelder for.

I følge anslag vi har laget vil de resultatavhengige tilskuddene innebære at det må være et snittbelegg på ca 16 passasjerer per avgang før det er lønnsomt å sette inn flere busser. Dette er omtrent nøyaktig det som er gjennomsnittlig belegg på bussene for Ruter i dag. Hvis de klarer å effektivisere kostnadene med 10 prosent vil kravet til lønnsomt belegg reduseres til under 15 passasjerer.

3.4 Strategi 2B: Passasjeravhengige tilskudd

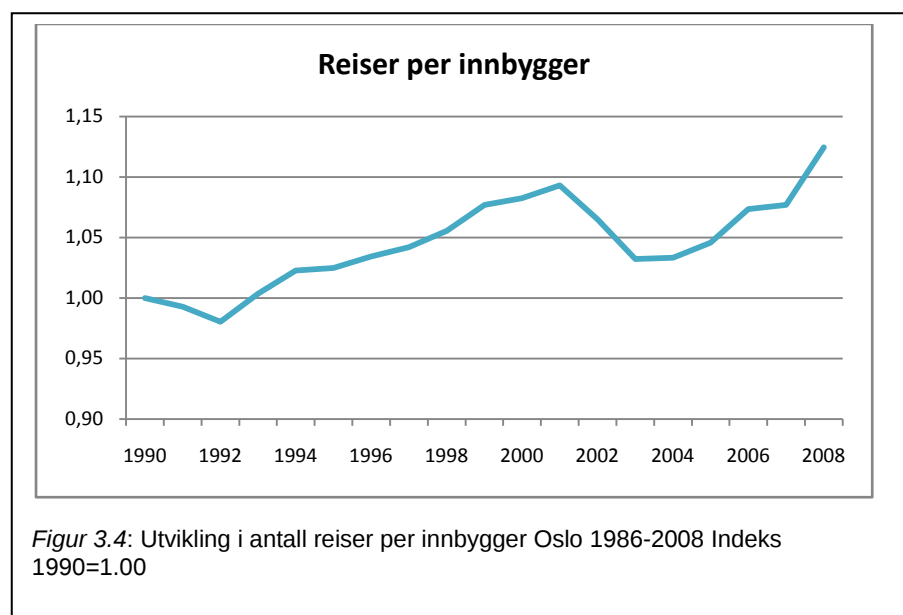
Den mest direkte metoden for å få økt kundefokus i kollektivtransporten er å gi ulike former for passasjeravhengige incentiver til operatørene, enten ved at de

beholder (deler av) billettinntektene eller ved ekstra tilskudd per ny passasjer. I dette prosjektet har vi sett nærmere på mulighetene for å gi passasjeravhengige tilskudd innenfor disse kontraktene. Spørsmålet er både hvor stort dette tilskuddet bør være for at det skal gi ønsket effekt og i hvilken grad det er mulig å korrigere for andre faktorer som også påvirker passasjerutviklingen.

I Oslo ble antall reiser per innbygger økt med ca 12 prosent fra 1990-2008 (figur 3.5). Samtidig var det en markant nedgang i passasjertallene rett etter 2000, som viser at passasjerutviklingen kan være svært følsom for endrede rammebetingelser. Vi har sett nærmere på noen av de faktorene som kan forklare denne utviklingen, for å drøfte hvordan vi kan isolere effekten av de forholdene som operatørene selv har ansvaret for. Målsettingen med denne analysen er å kunne korrigere effekten av nye passasjerer for evt takstendringer og bensinprisøkninger mv. Som eksempel vil det ikke være rimelig at operatørene skulle få bonus for økt antall passasjerer som følge av de reduserte prisene på månedskort i Oslo. Samtidig bør de få bonus for andre tiltak som kan ha bidratt til økte passasjertall. Det betyr at operatørene bør få en passasjerbonus for økt antall passasjerer fratrasket effekten av de lavere takstene.

Det er flere grunner til denne utviklingen. Fra 1990 og frem til 2007 økte prisen på kollektivreiser relativt sett mer enn konsumprisindeksen (figur 3.6). Takstene

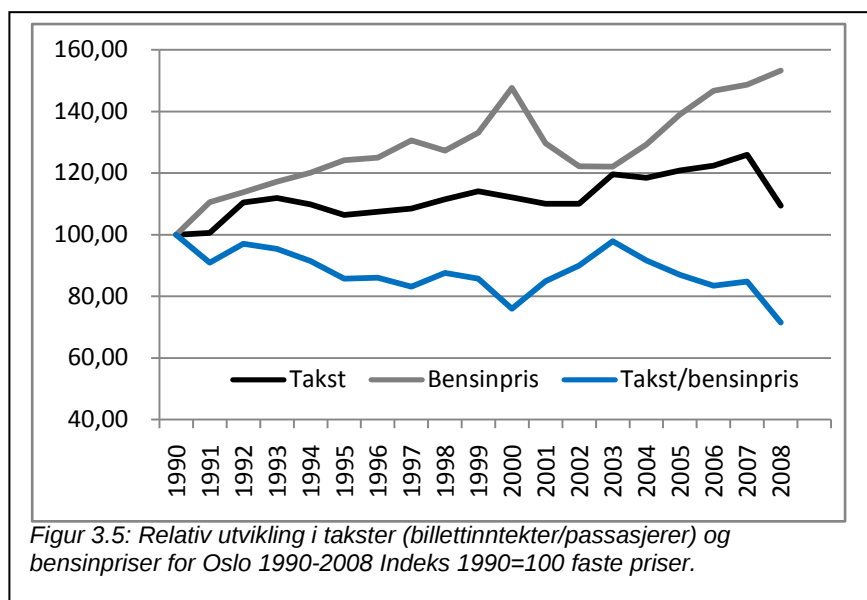
var da ca 25 prosent høyere enn de var i 1990, korrigert for prisstigningen. Men prisen på bensin har også økt, og i perioder langt mer enn kollektivtakstene. I dag ligger bensinprisen ca 50 prosent høyere enn nivået i 1990. Totalt sett har derfor kollektivtransporten blitt relativt sett billigere de seneste årene, sett i forhold til bensinprisen. Dette prisforholdet kan forklare mye av



utviklingen for kollektivtransporten de seneste årene. Det var en relativ jevn økning i passasjertallene på 90-tallet, en nedgangsperiode etter år 2000 og en ny vekst frem til i dag.

Våre analyser av hvilke faktorer som påvirker denne utviklingen viser at 10 prosent lavere takster vil gi ca 3 prosent flere trafikanter og 10 prosent økt rutetilbud vil gi ca 3,5 prosent flere trafikanter. Samtidig vil andre rammebetingelser ha minst like stor betydning for etterspørselen. Økonomisk vekst vil blant annet påvirke kollektivtransporten på to måter; folk vil få råd til flere biler og de vil gå mer ut for å handle, dra på restauranter mv. Våre analyser viser at 10 prosent flere biler gir hele 7 prosent færre kollektivturer, og 10 prosent økt forbruk vil gi 4,8 prosent flere kollektivturer. Samtidig vil 10

prosent økt bensinpris vil gi 1,1 prosent flere kollektivturer. Det er også en svak underliggende negativ trend for kollektivtransporten. (mer om analysene i Vedleggsrapporten kapittel 3)



Vi vil foreslå at disse analysene kan benyttes i prosjektet på tre ulike måter. Operatørene kan få en passasjerbonus:

1. utover de endringer som skyldes takster eller frekvens som er initiert eller betalt av Ruter
2. utover de endringer som skyldes takster eller frekvens som er initiert eller betalt av Ruter og ytre rammebetingelser som bensinpriser, inntektsutvikling, bilhold mv.
3. utover den gjennomsnittlige endring som er skjedd for resten av operatørene.

4. Konkrete forslag til endringer av dagens kontrakter

Våre intervjuer med operatørene og gjennomgang av kontraktene viser at Ruter har opparbeidet solid kompetanse på kontraktsutsetting av kollektivtransporten.

Ruter har i dag svært strenge og detaljerte kvalitetskrav i kontraktene, og det har vært en relativt jevn passasjervekst de seneste årene. Ruter innehar en solid kompetanse på både ruteplanlegging og kontraktsutforming som gjør at konkurranseutsettingen er blitt mer forutsigbar de senere årene. Samtidig er den også blitt mer detaljstyrt og med små frihetsgrader til operatørene.

En viktig forutsetning med mer incentivbaserte kontrakter vil være å frigjøre kreativitet og nye løsninger for kollektivtransporten i Oslo. Det er derfor helt avgjørende at Ruter reduserer detaljstyringen i kontraktene, og gir operatørene økte frihetsgrader til å utvikle nye tilbud. Dette kan både være frihet til å velge vogntype, linjenett og avgangshyppighet. For trikk og T-bane vil både vognmateriell og linjenett ligge fast, mens busskontraktene kan gi langt flere frihetsgrader til operatørene.

Dette prosjektet har avdekket noen særlige utfordringer ved dagens kontrakter i forhold til økt kundefokus:

1. Er det mulig å måle den passasjerkningen som kun skyldes operatøren eller kan en passasjeravhengig bonus risikere å premiere eller straffe operatørene for noe som er utenfor deres kontroll?
2. I hvilken grad kan dagens kontrakter bedre mulighetene for dialog med operatørene og gi positive

tilbakemeldinger til sjåfører og andre ansatte?

3. Hvordan stimulere operatørene til å foreslå endringer i driftsopplegg eller andre rammebetingelser for kollektivtransporten?
4. I hvilken grad kan kontraktene være mer fleksible når det gjelder å endre driftsopplegg for kortsiktige etterspørselstopper (sommer/vinter/sol/arrangementer?)
5. Hvordan få incentiver som både dekker kapasitet og drift, dvs som også kan påvirke økt kapasitet/investeringer i løpet av kontraktsperioden?
6. Hvordan stimulere til integrasjon og samarbeid mellom operatører i et område og mellom operatørene og Ruter?

4.1 Driftsavtaler med T-bane og Sporvognsdrift

Oslo T-banedrift og Oslo Sporvognsdrift har 1-årige driftsavtaler med Ruter. I tillegg har de en rammeavtale som regulerer ansvarsforhold og organisering mellom selskapene. Driftsavtalen inneholder noen incentiver som er viktige for å få økt kundefokus i tillegg til en effektiviseringsavtale. For Sporvogn er det for 2009 lagt opp til en effektivisering på 5,3 % og T-bane på 8,7 %. Dette tilsvarer 27,8 mill kr for Sporvogn og 83 mill kr for T-bane.

I begge avtalene er det lagt inn en incentivavtale for bonus/malus og gebyrer basert på:

- Bonus for økning utover Ruters budsjetterte billettinntekter, basert på den forholdsmessige andelen for hver driftsart, med en øvre ramme.
- Bonus/malus for kvalitetsincentiver basert på MIS-målingene for levert kvalitet, med et intervall på utbetalingene. Det måles på total tilfredshet med siste reisen (MIS),

punktlighet (SIS), punktlighet rapportert, kjørestil (MIS) og innvendig renhold (MIS)

- Gebyrer basert på fire ulike prisgrupper etter alvorlighetsgrad.

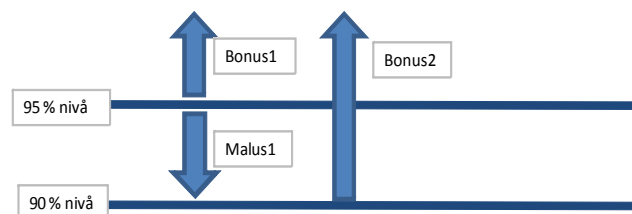
Innenfor begge disse kontraktene er effektiviseringen større enn maksimal ramme for bonusutbetalinger, både når det gjelder kvalitet og budsjetterte inntekter. Samtidig er incentiver og bonus lavere enn effektiviseringskravet. Det ver også en del overlapp mellom de ulike incentivene og bøtene som gjør at incentivstrukturen kunne forenkles noe.

Vi vil foreslå noen endringer for incentivene innenfor driftsavtalene med T-bane og Sporvognsdrift.

1. Den passasjeravhengige delen er i dag knyttet til inntekter, samtidig som Ruter bestemmer takstene. I tillegg er det bonus for totale billettinntekter og ikke for hver enkelt driftsart. Vi vil foreslå at den passasjeravhengige bonusen baseres på MIS-undersøkelsen for total reisekvalitet og antall kollektivreiser. Beregnet passasjerøkning korrigeres for andre endringer i markedsgrunnlaget, jmf analysene i denne rapporten.
2. Bonus for bedret opplevd kvalitet på tilbudet bør knyttes til totalt opplevd kvalitet for å redusere tilfeldig variasjoner i målingene. Vi vil samtidig foreslå at grensen for bonusutbetalinger senkes og at differansen dekkes av det faste tilskuddsbeløpet. I sum blir de økonomiske utbetalingene de samme, men med mindre "straff"/malus (figur 4.1).
3. Trafikantenes opplevde reisekvalitet på siste reise bør i første rekke benyttes til dialog og tiltak for å justere kursen hvis kvaliteten reduseres eller evt terminere kontrakten hvis operatøren ikke

klarer å forbedre tilbudet til ønsket nivå.

4. Liste over gebyrer bør reduseres for å fokusere på de viktigste forholdene, og det bør vurderes om denne lista bare skal fungere som en "prikkbelastning" med mulighet for sanksjoner og terminering av kontrakten.
5. Ruter avtaler det tilbud som kontraktene skal dekke og tilskudd i forhold til dette nivået.
 - a. Ved ekstrainsats utover avtalte avganger, som f eks ved "skisøndager" eller idrettsarrangementer bør operatørene få et fast tilskudd per passasjer.
 - b. Operatørene kan komme med forslag til forbedret driftsopplegg som evalueres ut fra laveste generaliserte kostnad og evt godkjennes av Ruter.



Figur 4.1: Eksempel på endring i bonus/malus ordningene uten å redusere kvalitetskravene

4.2 Anbudskontrakter for buss

Dagens anbudskontrakter for buss har i utgangspunktet klart definerte kvalitetskrav for ruteopplegg og vognpark.

Vi vil for det første foreslå at dagens bonus/malus-ordning endres på samme måte som for sporvogn og T-bane. Det samme gjelder for lista for gebyrer og mulighet for å terminere kontrakten hvis kvaliteten faller under et bestemt nivå.

Den største forskjellen fra de tunge driftsartene er at busskontraktene er mer langsiktige og det er større behov for å justere tilbudet underveis.

Det betyr at kontraktene bør utvikles slik at det stimulerer operatørene til å foreslå og/eller utvikle nye tilbud. Vi vil foreslå litt ulike strategier for å få økt kundefokus innenfor disse kontraktene:

1. I områder hvor operatørene har små konkurranseflater mot andre kollektivtilbud kan det utvikles resultatavhengige tilskuddskontrakter. Dette gjelder særlig kontrakter i Akershus som dekker et avgrenset område. Innenfor disse kontraktene må Ruter definere klare kvalitetskrav for et minimumstilbud, både når det gjelder rutetilbud og integrasjon med andre kollektivtilbud.
 - a. Passasjertall bør i disse områdene i størst mulig grad baseres på elektroniske registreringer av påstigende passasjerer i området.
 - b. Hvis de elektroniske registreringene ikke er pålitelige eller komplette vil vi foreslå at det benyttes MIS-data for å beregne passasjerøkning.
2. I områder med et mer integrert kollektivtilbud, i første rekke bybusstilbudet, bør det utvikles tiltaksorienterte incentiver basert på trafikantenes nytte av foreslåtte forbedringer. Det gjelder både konkrete endringer i rutetilbudet og tiltak som kan forbedre framkommeligheten for bussene.
 - a. Passasjertallene bør i disse områdene baseres på MIS-undersøkelsen for befolkningens reisefrekvens

med kollektivtransporten, vektet mot de ulike operatørenes kontrakter, og korrigert for andre endringer i perioden.

3. I områder med mer integrerte kollektivtilbud bør det også vurderes om det kan lages en samarbeidsavtale med operatørene om en kollektiv bonus for en avgrenset region. Det betyr at man kan gi operatørene mer markedsansvar og muligheter for samordning mellom rutene, hvor det er total reisefrekvens i området som måles.

4.3 Konkurranseutsetting og overgangsordninger

Alle de kontraktene som er skissert over kan konkurranseutsettes. Det er også mulig å endre dagens kontrakter over på slike incentivbaserte ordninger uten store problemer. Men i begge situasjoner er det viktig med en mest mulig åpen prosess, hvor det utveksles mest mulig informasjon om markedet.

Operatørene må ha best mulig markedsinformasjon for å vurdere nye transportløsninger, og Ruter må ha best mulig informasjon om hvordan tilbudet utvikler seg.

I en overgangssituasjon er det naturlig å starte med dagens rutetilbud og tilskuddsnivå og beregne endringer fra denne startsituasjonen. Det betyr konkret:

1. Hvis det innføres passasjeravhengige incentiver basert på elektroniske registreringer eller MIS-data vil de få billettinntekter basert på gjennomsnittspris*antall passasjerer. Dette beløpet trekkes fra dagens faste tilskudd, og operatørene informeres om hvordan dette passasjertallet har utviklet seg de siste årene.

2. Hvis det innføres nye bonusordninger basert på total reisekvalitet beregnes et startbeløp for det første året og informasjon om hvor mye beløpet hadde vært de foregående år.
3. Hvis det innføres ”prikkbelastninger” i stedet for gebyrer bør operatørene få informasjon om hvordan nivået har vært de siste årene basert på slike målinger.
4. Hvis det innføres resultatavhengige tilskudd for et område vil de nye produksjonsavhengige og passasjeravhengige tilskuddene beregnes basert på dagens rutetilbud og passasjertall.

For alle disse ordningene vil det bety at tilskuddene til operatørene deles opp i en resultatavhengig og en fast del. Den faste delen vil avhenge av nivået på incentivene.

I Grenland var incentivene i den resultatavhengige tilskuddskontrakten så sterke at inntektene var større enn kostnadene. I dette tilfellet ga de bud på hvor mye de var villige til å betale for å kjøre på en slik kontrakt.

Våre anslag for de resultatavhengige tilskuddene på busstilbudet i Oslo og Akershus ville gi et lite fast tilskuddsbehov. Samtidig må Ruter definere rammene for disse kontraktene. Dette bør i en overgangsfase være nært opp til det tilbudet som er konkurranseutsatt, både av juridiske og praktiske grunner.

Dette kan gjøres enkelt ved å definere total ruteproduksjon i og utenfor rush som et basistilbud, i tillegg til krav til flatedekning og integrasjon. Ruter må i alle disse situasjonene godkjenne forslag til endringer. Det bør være klare regler for hva som skal ligge til grunn for en slik godkjenning, slik at planleggingen er mest mulig forutsigbar.

5. Referanser

Alexandersson og Pyddoke 2003 Bus deregulation in Sweden revisited: Experiences from 15 years of competitive tendering Paper presented at the 8th international conference on competition and ownership in land passenger transport Brazil 2003

Bekken, Jon Terje, Frode Longva, Nils Fearnley, Edvin Frøysadal og Oddgeir Osland 2006

Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 819/2006.

Bekken, Jon-Terje, Frode Longva og Bård Norheim 2003

Nye avtaleformer for kjøp av kollektivtransport i Telemark. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 676/2003.

CERTU 2002

Urban public transport in France – Institutional organization November 2002 CERTU Lyon ISBN 2-11-093130-2

Commision of the European Communities 2005

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Public Passenger Transport Services by Rail and by Road. Brussels 20.07.2005, COM (2005) 319 Final.

Johansen, Kjell Werner 1999

Analyse av kostnadseffektivisering innenfor bussnæringen i Norge 1986-96. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1133/1999.

Longva, Frode, Oddgeir Osland, Jon Inge Lian, Claus Hedegaard Sørensen og Didier van de Velde 2005

Måltrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart. Synteserapport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 787/2005.

MARETOPE 2003

Managing and assessing Regulatory Evolution in

Local Public Transport Operations in Europe. Handbook, European Commission 2003.

Norheim, Bård 2005

Samfunnsøkonomisk analyse av kollektivtransportens inntektsgrunnlag. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 4. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 767/2005.

Norheim, Bård 2004

Kollektivtransportens økonomiske rammebetingelser og utviklingstrekk. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 3. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 752/2004.

Norheim, Bård, Alberte Ruud, Jomar L. Langeland, Hans Petter Duun og Katrine N. Kjørstad 2007

Evaluering av Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Juni 2007. Kan lastes ned her: www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/Evaluering-av-belonningsordningen-for-be.html

QUATTRO 1998

QUality Approach in Tendering/contracting urban public TRansport Operations. Guidebook. EC 4th Framework Programme of Research and Technological Development 1994-98 – Transport.

Transport for London 2007

Impacts Monitoring. Fourth Annual report, June 2006. www.tfl.gov.uk/

UITP 2006

Organisation and major players of short distance public transport. New developments in the European Union. UITP 2006

van de Velde, D.M., A. Beck, J.-C. Van Elburg and K.-H. Terschüren 2007

Contracting in urban public transport. European Commission, Brussel, 126 pp. *To be published.*

Wallis, Ian 2003

“Implementing Performance-Based Quality Contracts in the Bus Sector: Growing Patronage and Post-Transitional

Arrangements.” *Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo)*.

Selected papers from the 9th International Conference (Thredbo 9).

Wallis, Ian og David Hensher 2003
“Competitive Tendering for Urban Bus Services – Cost Impacts: International Experience And Issues”. *Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo)*. Selected papers from the 9th International Conference (Thredbo 9).

