



Rapport 2020/43 | For Vestfold og Telemark fylkeskommune



Evaluering av Grenlandskontrakten 2016

Insentiver, samarbeid og forbedringer til dagens kontrakt

Eivind Bjørkås og Ingeborg Rasmussen

Dokumentdetaljer

Tittel	Evaluering av Grenlandskontrakten 2016
Rapportnummer	2020/43
ISBN	978-82-8126-501-1
Forfattere	Eivind Bjørkås og Ingeborg Rasmussen
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Tor Homleid
Oppdragsgiver	Vestfold og Telemark fylkeskommune
Dato for ferdigstilling	29.12.2020
Kilde forsidefoto	Dan Riis
Tilgjengelighet	Offentlig. Oppdragsgiver fastsetter dato for offentliggjøring
Nøkkelord	Grenlandskontrakten 2016, buss, anbud, insentiver, kontraktsteori, evaluering

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Arbeidet med evalueringen av Grenlandskontrakten 2016 har pågått i perioden november-desember 2020. Oppdraget går ut på å evaluere hvorvidt busskontrakten som virkemiddel/verktøy fungerer for å nå vedtatte mål for byområdet og er utarbeidet for Vestfold og Telemark fylkeskommune. Vegar Grislingås har vært vår kontaktperson i fylkeskommunen og gitt råd og hjelp undervegs, uten at han eller noen andre i fylkeskommunen skal hefte for noen av rapportens vurderinger. Vi takker for et godt og konstruktivt samarbeid!

29. desember 2020

Ingeborg Rasmussen

Partner

Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1 Innledning	8
1.1 Mandat og metodisk tilnærming	8
2 Rammebetingelser og kontrakt	11
2.1 Finansiering og ansvarsdeling – det store bildet	11
2.2 Kollektivtransport og kontraktsutforming – utvikling og læring	11
2.3 Kort om Grenland og kollektivtilbudet	15
2.4 Utfordringer og mål for kollektivtilbudet i Grenland	17
2.5 Anbudsprosessen	18
2.6 Kontraktsutforming; insentiver og mekanismer	18
2.7 Oppsummering: Mekanismer og ønsket effekt	20
3 Resultater – hva er oppnådd?.....	21
3.1 Måloppnåelse – rapporter og statistikk	21
3.2 Insentivenes virkning	28
3.3 Samarbeid og arbeidsfordeling	31
3.4 Utfordringer og forbedringer av kontrakten	33
4 Busskontrakten som virkemiddel	36
4.1 Forutsetninger og mekanismer	36
4.2 Insentivene bidrar til måloppnåelse for noen mål, men ikke alle	38
4.3 Samarbeidet fungerer stort sett bra, men med noen utfordringer	40
4.4 Forbedringer av nåværende kontrakt: Både oppdragsgiver og operatør ønsker seg en bruttokontrakt	41
Referanser	43
Vedlegg	45
A Intervjuene	45
Figurer	
Figur 1.1 Den realistiske evalueringssyklus.....	9
Figur 2.1 Effektkjede og påvirkningsfaktorer	15
Figur 3.1 Passasjerutvikling buss, Grenland, 2015-2019, alle passasjerer	21
Figur 3.2 Passasjervekst buss, Grenland, 2015-2019, alle passasjerer. Indeks, 2015 = 100.	22
Figur 3.3 Bussåret 2020 er preget av koronapandemien.....	23
Figur 3.4 Transportmiddelfordeling blant bosatte i ulike byområder.....	24
Figur 3.5 Bussenes punktlighet, 3 minutters forsinkelse, Grenland, 2016-2020	25
Figur 3.6 Bussenes punktlighet, 5 minutters forsinkelse, Grenland, 2016-2020	26
Figur 3.7 Kundetilfredshet, byområdet Grenland og alle byområder, 2016-2019.....	27
Figur 3.8 Krav til andel rutekilometer kjørt på biogass, 2016-2019.....	28
Figur 4.1 Samspill og styrkefold i virkemidler for å øke kollektivandelen	37

Sammendrag og konklusjoner

Grenlandskontrakten er ett av flere virkemidler for å nå fastsatte mål for Bypakke Grenland og kollektivtransporten i området. Kontrakten er utformet som en nettokontrakt med bruttoelementer og trekk fra samarbeidskontrakter. Vi finner at insentivene i kontrakten har bidratt til måloppnåelse, men at det er summen av flere tiltak som ligger bak den observerte måloppnåelsen. Samarbeidet mellom operatør og innkjøper (fylkeskommunen) fungerer gjennomgående bra, men med noen utfordringer knyttet til krevende prosesser i forbindelse med markedsføring, tilbudsutvikling og rute- og produksjonsendringer. Evalueringen viser at utfordringene i stor grad kan forklares med manglende samsvar mellom overført inntektsrisiko og operatørens muligheter til å påvirke denne. Kontrakten vurdert som virkemiddel blir lite treffsikker når de sterkeste insentivene ikke kombineres med handlingsrom for operatøren. En styrking av andre virkemidler som restriksjoner på bilbruk og infrastrukturtiltak som øker bussens fremkommelighet, kan dempe noe av operatørens risiko og bidra til en ytterligere passasjervekst. Andre tiltak for å dempe operatørens risiko ved endringer, er å sikre finansiering av produksjonsendringer uavhengig av om tiltaket resulterer i passasjervekst. Dette vil kunne gjøre det enklere å samarbeide om tilbudsutvikling og markedsføring for å øke kollektivandelen i Grenland.

Grenlands mål for kollektivtrafikken

Hovedmålene for kollektivtrafikken i Grenland er å tilby attraktive reiseforhold, som er universelt utformet, har gode koblinger mot Oslo, Kongsberg og øvrige området i Telemark, har effektive kollektivforbindelser mot et framtidig jernbaneknutepunkt i Porsgrunn og gode omstigningsmuligheter og koblinger som bygger opp under pendlerrutene til og fra byområdet.

I tillegg har byområdet noen resultatmål, som handler om å øke andelen reiser som tas med kollektivtrafikk (fra 4 til 8 pst.), ha en årlig passasjervekst i kollektivtrafikken på minst 4 pst., at bussene er punktlig og at holdeplasser på metrolinjene og de mest trafikkerte på pendlerlinjene er universelt utformet.

Grenlandskontrakten er en nettokontrakt med brutto- og samarbeidselementer

I dette ligger det at operatøren (Vy Buss AS) mottar billettinntektene (nettoelement), mens det er oppdragsgiver som fastsetter rutene og takstene i tillegg til å betale selskapet en fast årlig sum (bruttoelementer). Kontrakten er supplert med sterke markedsinsentiver (superinsentiver) som gir operatøren 20 kroner per nye passasjer over et gitt nivå. Samarbeidselementene i kontrakten innebærer at partene har et kontraktsfestet felles ansvar for å bidra til måloppnåelse for å utvikle kollektivtrafikken, forbedre rutetilbudet, sørge for optimalt materiell, øke kvaliteten på tjenestene og derigjennom øke antall passasjerer. Oppdragsgiver sitter imidlertid med beslutningsmyndigheten og de fleste virkemidlene. Operatøren har dermed begrensede muligheter til å påvirke målet om passasjervekst utover det oppdragsgiver anser som hensiktsmessig og har budsjettmessig rom for å gjennomføre. Basert på dette er vår vurdering at samarbeidselementet i kontrakten ikke har fungert etter intensjonen, og at dette i stor grad kan tilskrives risikofordelingen som ligger i utformingen av kontrakten.

Noen resultatmål er nådd, andre ikke

Frem til og med 2019 ble målet om 4 prosent årlig passasjervekst oppnådd. Koronapandemien har gjort at passasjertallene har falt drastisk i 2020. Kollektivandelen har økt fra 4 til 5 pst. mellom 2016 og 2018, og de fastsatte kravene til bruk av klimavennlig drivstoff i bussdriften har blitt overholdt. Punktlighetsmålet om at ingen busser skal være mer enn 3 minutter forsinket er ikke nådd. Punktlighet på dette nivået omhandles imidlertid ikke kontrakten.

Kontrakten som virkemiddel; risikooverføring uten virkemidler fungerer dårlig

Vi vurderer det som lite hensiktsmessig med en overføring av full inntektsrisiko til operatøren, supplert med sterke markedsinsentiver, så lenge oppdragsgiver fastsetter ruter, endringer i produksjonsvolum og takster. Operatøren bærer en uforholdsmessig høy risiko med få tilgjengelige virkemidler til å påvirke denne risikoen. Erfaringene fra kontrakten så langt viser at samarbeidet om tilbudsutvikling og markedsføring har vært de mest krevende områdene for samarbeidet. Manglende samsvar mellom risiko og kontroll over virkemidler som kan redusere operatørens risiko, er etter våre vurderinger den viktigste forklaringen bak opplevelsen av et krevende samarbeid på disse områdene. Operatøren vil naturlig nok være opptatt av inntektsrisikoen ved endringer i tilbudet, og vurdere operatørens kostnader mot forventet inntekt. Effekten på passasjerutviklingen av ulike tiltak, vil nødvendigvis være usikker, noe som tilsier at det er rasjonelt av operatøren å legge en risikokostnad på tiltakene. Fylkeskommunen kan se bort fra denne risikoen og vil dermed kun forholde seg til budsjettkostnadene for avtalt produksjon og avtalte endringer i kontrakten. Selv om operatøren har sterke insentiver til å gjennomføre tiltak som kan generere passasjervekst, vil operatørens kostnader, inkludert risikotillegg, kunne overstige forventet inntekt. Fylkeskommunen har som nevnt et annet perspektiv.

Markedsinsentivene i kontrakten har virket og bidratt til den observerte passasjerveksten. Samtidig er det en rekke tiltak i Bypakke Grenland som framstår som vel så viktige forklaringsfaktorer. Belønningsavtalen og lave billettpriser med takstfrys er bant disse.

Aktørene beskriver samarbeider som godt, men utfordrende når det gjelder endringer

Begge parter er i det store og hele fornøyde med samarbeidet. De punktene det er mest uenighet rundt er markedsføring og endring av rutestrukturen. Koronapandemien har gitt nye utfordringer for samarbeidet, men begge aktører ga uttrykk for en opplevelse av et konstruktivt samarbeid i forbindelse med disse utfordringene. Relevant i denne sammenheng er at staten bidro med kompensasjonsmidler i forbindelse med inntektstap som følge av koronaepidemien. Når det gjelder markedsføring og endringer i rutestrukturen sitter operatøren som nevnt med inntektsrisikoen og vil derfor legge en risikokostnad på tiltak. Fylkeskommunen forholder seg kun til budsjettkostnader knyttet til produksjonsendringer og trenger ikke forholde seg til inntektsrisikoen som følger med ulike tiltak. Fylkeskommunen kan også ha andre hensyn som ønskes vektlagt enn inntektsøkning for operatøren.

Aktørene ønsker at neste kontrakt blir en bruttokontrakt

Både oppdragsgiver og operatør ønsker at neste kontrakt har en bedre løsning på utfordringene knyttet til ruteendringer. Begge gir uttrykk for at en bruttokontrakt er å foretrekke, fylkeskommunen fordi det vil gi mulighet til å samordne tilbudet på en mer helhetlig måte enn i dag, og operatøren fordi det vil gi mer stabile inntekstvilkår enn i dag.

Dersom tradisjonen med nettokontrakter i Telemark skal videreføres, bør kontraktene utformes slik at det blir større samsvar mellom fordelingen av risiko og virkemidlene til å påvirke risikoen.

1 Innledning

Byområdet Grenland omfatter kommunene Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble. Grenland er ett av ni prioriterte byområder i Norge i gjeldende NTP, og i posisjon for å forhandle om en byvekstavtale med staten. Gjennomføring av Bypakke Grenland fase 1, og byområdet er nå inne i avslutningen av en 4-årig belønningsavtale med staten.

Det strategiske grunnlaget for areal og transport i Grenland ble utarbeidet før stortingsproposisjonen for Bypakke Grenland ble vedtatt i 2015. I ettertid er det gjennomført prosjekter for over 2 milliarder kroner. Bypakke Grenland har gitt gode resultater, og byområdet holder nullvekstmålet, men for å sikre at den positive utviklingen fortsetter ønsker fylkeskommunen å evaluere og videreutvikle det strategiske grunnlaget.

Vestfold og Telemark fylkeskommune skal utarbeide et kunnskapsgrunnlag innenfor temaområdene som vil danne utgangspunkt for videre arbeid med den samlede bystrategien for Grenland. Det er definert behov for fem delutredninger: 1) Analyse av overordnet transportnett, 2) Gange og sykkel, 3) Kollektivtransport, 4) By- og næringsutvikling og 5) Næringstransport og persontransport med bil.

Som en del av kunnskapsgrunnlaget ønsket fylkeskommunen en midtveiseevaluering av Grenlandskontrakten 2016 som virkemiddel til å nå vedtatte mål for byområdet. Evalueringen vil inngå som en del av utredningsgrunnlaget for delutredning 3) Kollektivtransport.

I denne rapporten presenteres resultatene fra midtveiseevaluering Grenlandskontrakten 2016. Evalueringen retter søkelys på busskontrakten som virkemiddel/verktøy for å nå vedtatte mål for byområdet. Formålet med evalueringen er å synliggjøre årsaken til oppnådde resultater (eventuelt mangel på resultater), og på den måten kunne identifisere konkrete forbedringstiltak i framtidig strategi og virkemiddelbruk.

I dette kapitlet presenteres mandatet og den metodiske tilnærmingen som brukes i evalueringen. Kapittel 2 beskriver rammebetingelser for utforming av busskontrakter og hvordan Grenlandskontrakten 2016 er utformet mht. adressering av målene for kollektivtilbudet i Grenland. Kapittel 3 beskriver måloppnåelsen og synspunktene på disse som vi fikk beskrevet i intervjuer. Kapittel 4 evaluerer busskontrakten som virkemiddel, basert på innholdet i de to foregående kapitlene.

1.1 Mandat og metodisk tilnærming

Evalueringen skal svare på følgende problemstillinger:

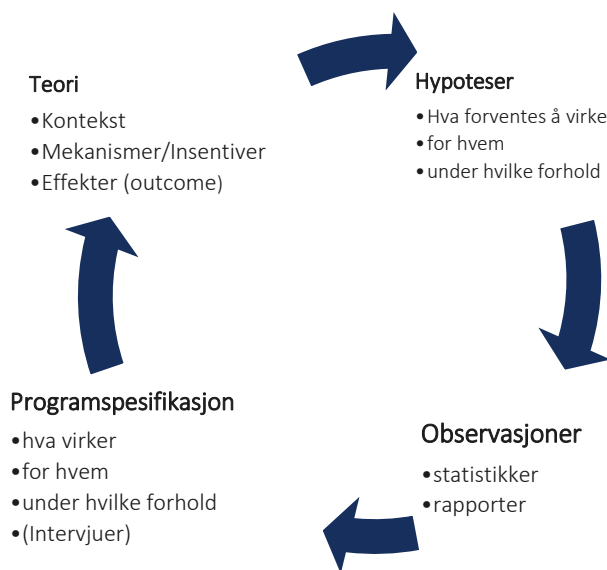
- Om og på hvilken måte *insentivene* i kontrakten har bidratt til måloppnåelse definert i byområdets strategier for kollektivtransport (forankret i Busstrategien for Grenland 2015-2025, Bypakke Grenland fase 1 og belønningsavtalen med staten).
- Hvordan samarbeidet har fungert *i praksis* i lys av ansvarsforhold i kontrakt, med synliggjøring av hvem som gjør hva av oppdragsgiver og operatør.
- Innspill til forbedringer i dagens kontrakt med fokus på samarbeidsforholdet og som grunnlag til forberedelser til nytt bussanbud.

1.1.1 Evalueringsmodell og analytisk rammeverk

Evalueringen har tatt utgangspunkt i en forenklet versjon av det som omtales som en realistisk evalueringsmodell (Pawson & Tilley, 1997). I denne tilnærmingen nyanseres evalueringsspørsmål som reiser spørsmål om virkninger, samtidig som det vektlegges å vise hvilke mekanismer og insentiver som er virkningsfulle. Gjennom dette kan evalueringen bringe tilveie vesentlig mer nyanserte svar på forholdet mellom insentiver, kontekst og endring (outcome) enn hva en tradisjonell effektmåling kan tilby. I stedet for å stille spørsmål om hva som virker, eller fungerer i et bestemt tiltak, tar man gjennom realistiske evalueringer sikte på å besvare spørsmålet «hva fungerer for hvem under hvilke forhold og på hvilke måter?» Tilnærmingen er basert på den såkalte kontekstmekanisme-outcome konfigurasjon, og er opp-tatt av om et tiltak i en gitt kontekst under bestemte betingelser virker i henhold til intensjonen (Sverdrup, 2013).

Dette er en evalueringemetodikk som er godt tilpasset evalueringer som knytter seg til kontraktsteori, og i dette tilfellet til én spesifikk kontrakt. Målet med evalueringen er å vurdere om tiltaket (kontrakten) under visse bestemte betingelser (kontraktperioden) virker i henhold til intensjonen (de fastsatte målene). En realistisk evalueringssyklus følger en sirkulær arbeidsprosess, illustrert i Figur 1.1.

Figur 1.1 Den realistiske evalueringssyklus



Kilde: Vista Analyse basert på (Pawson & Tilley, 1997)

Evalueringen starter med teorien: Hvilke effekter er forventet, gjennom hvilke mekanismer og insentiver? I vårt tilfelle handler teorien om hvordan busskontrakten, med de insentivene som er forsøkt implementert i den, var tenkt å fungere for å realisere kontraktens formål. Det andre evalueringspunktet er å formulere hypoteser om hva som forventes å virke, for hvem og under hvilke forhold. I vårt tilfelle handler dette om å utarbeide hypoteser om hvordan kontraktens insentiver fungerer, for hvem og under hvilke forhold. Det tredje evalueringspunktet handler om å gjøre observasjoner for å teste hypotesene. I vårt tilfelle ble dette gjort gjennom innhenting av statistikker og rapporter som viser utviklingen på målområdene. I det fjerde evalueringspunktet tas observasjonene videre til programspesifikasjoner, som i dette tilfellet er konkrete erfaringer og utsagn om hva som virker, for hvem og under hvilke forhold. Hovedkilden for denne delen er intervjuer og innspill fra berørte aktører og fagekspertene. Til slutt sammenliknes programspesifikasjonen med programteorien vi startet med, og de ønskede effektene som

var utgangspunktet for kontrakten. Kontekst og mekanismer som blant annet følger av insentivene i kontrakten og kontraktsoppfølgingen danner hver for seg, og sammen, forklaringsfaktorer bak de effektene som kan observeres, og vurderingene av kontrakten som virkemiddel for å nå vedtatte mål for byområdet Grenland.

Den realistiske evalueringssyklusen har vært utgangspunktet for arbeidsmåten i evalueringen. Resten av rapporten er lagt opp etter strukturen fra syklusen, men for enkelthets skyld vil ikke de teoretiske begrepene fra den realistiske evalueringsmodellen bli benyttet i resten av rapporten.

1.1.2 Evalueringsgrunnlag

Evalueringen er basert på følgende evalueringsgrunnlag:

- Styringsdokumenter, rapporter (inkludert ev. brukerundersøkelser mv.), forarbeider til anbud og kontrakt,
- Intervjuer/samtaler med nøkkelressurser fra operatørsiden og fylkeskommunen. Intervjuene ble lagt opp som semistrukturerte intervjuer der vi på forhånd utarbeidet en temabasert intervju-guide. Vi intervjuet:
 - To sentrale nøkkelressurser hos oppdragsgiver,
 - En sentral representant for operatør,
 - En representant fra en aktør som tapte i anbudskonkurransen for kontrakten,
- Statistikk og regnskapstall (kostnader, billettinntekter, passasjertall, mv),
- Innspillsmøte med administrativ koordineringsgruppe Bystrategi Grenland,
- Skriftlige innspill på utkast til evalueringsgrunnlag.

2 Rammebetingelser og kontrakt

Kapittelet starter med en kort gjennomgang av finansing og ansvarsdelingen som gjelder for kollektivtransport. De ytre rammebetingelsene viser fylkeskommunens handlingsrom og er viktig for å kunne vurdere endringer og for å kunne vurdere tilpasningene som er gjort. Vi gir også en summarisk gjennomgang av utviklingen innen «offentlig rutebuss» med vekt på erfaringer og trender innen temaet kontraktsutforming. Kunnskap og erfaringer fra andre kontrakter er relevant for å kunne vurdere eventuelle forbedringer eller endringer i Grenlandskontrakten 2016. Hvilke tilpasninger andre fylkeskommuner gjør kan også ha betydning for rammebetingelsene og hvordan ulike virkemidler og kontrakter kan forventes å fungere i Grenland.

Deretter beskriver vi kollektivtilbudet i Grenland, de fastsatte målene for tilbudet, Grenlandskontrakten 2016 og anbudsprosessen i forbindelse med denne, samt hvordan målene for kollektivtransporten i Grenland er adressert i kontrakten.

I kapittel 3 følger vi opp med en gjennomgang av resultatene som er oppnådd på målområdene.

2.1 Finansiering og ansvarsdeling – det store bildet

Staten fastsetter rammevilkår for kollektivtransporten. Statens økonomiske ansvar for lokal kollektivtrafikk er knyttet til de årlige rammeoverføringene til fylkeskommunene som bevilges over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Staten gir også tilskudd til lokal kollektivtransport gjennom «Belønningsordningen for bedre kollektivtrafikk og mindre bilbruk i byområdene». Denne ordningen ble innført i 2004. I tillegg inneholder ordningen med bymiljøavtaler/ byvekstavtaler statlige overføringer til lokal kollektivtransport.

Grenland har mottatt 250 mill. kroner i belønningsmidler i perioden 2017-2020, hvorav 178 mill. kroner er bevilget til å forsterke busstilbudet i Grenland. Investeringer i gang- og sykkeltiltak er den nest største posten på 51 mill. kroner, supplert med 9 mill. kroner til vedlikehold og strakstiltak for gang og sykkel. 10 mill. kroner er benyttet til informasjon og holdningsskapende arbeid. Belønningsavtalen omfatter de samme kommunene som har vedtatt Bypakke Grenland. Bruken av midlene er politisk behandlet i samtlige kommuner.

Fylkeskommunene har ansvaret for den lokale kollektivtransporten i fylkene. De yter tilskudd til lokale ruter med buss, båt (unntatt riksvegferger), trikk, T-bane og bybane. De bestemmer også omfanget av rutetilbudet og fastsetter takster for det lokale rutetilbudet. I 2020 er det budsjettet med 128 mill. kroner til Grenlandskontrakten 2016, hvorav 53 mill. kroner er statlige midler og 75 mill. kroner er disponert fra fylkeskommunens midler. Fylkeskommunene står fritt til å velge hvordan de vil organisere det lokale kollektivtilbudet innenfor de føringer som følger av kollektivtransportforordningen (FOR-2010-12-17-1673) og nasjonale føringer.

2.2 Kollektivtransport og kontraktsutforming – utvikling og læring

Anbudsutsetting i det offentlige rutebusstilbudet ble tillatt fra 1994. I dag er nær alle de fylkeskommunale rutene anbudsutsatt. Formålet med anbudsutsetting er å sikre effektivitet, styring og kvalitet

for passasjerene. I litteraturen pekes det særlig på to sentrale mekanismer som gjør at konkurranse kan bidra til produktivitet. Den første mekanismen handler om at konkurranse kan skape og styrke insentivene til omstilling, innovasjon og økt effektivitet i eksisterende tilbud. Den andre mekanismen handler om at konkurranse bidrar til omstilling ved at ressursene flyttes dit de kaster mest av seg (Vista Analyse, 2018).

Innfasingen av anbud viser en forsiktig utvikling i Norge. I 2005, 11 år etter den første anbudsutsettingen i rutebussmarkedet, var anbud tatt i bruk i noe over halvparten av landets fylker, men dekket kun 26 pst. av landets ruteproduksjon og om lag 40 pst. av passasjerene (Bekken, Longva, Fearnley, Frøysadal, & Osland, 2006). Det første rutebussanbudet i Telemark kom i 2001 og omhandlet en skolerute. Grenlandsområdet ble første gang anbudsutsatt i 2005. Kontrakten i Grenland fra 2005-2010 var en konkurranseutsatt nettokontrakt med et stort markedsansvar til operatørene (se avsnitt 2.2.1 for en beskrivelse av ulike kontraktsformer). Kontrakten ble anerkjent internasjonalt som en av de mest innovative kontraktene i Europa (Pyddoke, Nilsson, & Eriksson, 2009). Nettokontrakter var den vanligste formen for kontrakter i Norge frem til det ble åpnet for konkurranseutsetting av kollektivtransporten i 1994. For å holde kontroll med kostnadsutviklingen ble nettokontraktene ofte kombinert med normtallssystemet¹ som grunnlag for forhandlingene mellom fylkeskommunene og selskapene ved fastsettelse av tilskuddsbeløp. Innenfor de tradisjonelle nettokontraktene hadde operatørene markedsansvaret, og som regel også hovedansvaret for ruteplanlegging og utforming av tilbudet til operatørene. Kontraktene var enkle å administrere, noe som også gjenspeilet seg i størrelsen på samferdselsavdelingen/kollektivselskapet hos folkekommunen.

Ved innføring av anbud gikk de fleste fylkene over til bruttokontrakter som hovedregel. Dette skjedde parallelt med en oppgaveflytting fra busselskapene til fylkeskommunene/kollektivselskapene (Vista Analyse, 2018, ss. 30-32, kap. 3.3 og 3.6). Oppgaveoverføringen har betydning for kompetansebehovet hos hhv. busselskapene og fylkeskommunene/administrasjonsselskapene.

Telemark har holdt fast ved nettokontrakter som hovedmodell og skiller seg således fra de øvrige fylkeskommunene som i all hovedsak gikk over til bruttokontrakter. Dette gjør erfaringene fra Telemark særlig interessante, både med tanke på egen læring og for områder som har basert seg på bruttokontrakter.

2.2.1 Om brutto- og nettokontrakter

Bruttokontrakter kjennetegnes ved at alle inntektene fra billettsalg går til oppdragsgiver. Fylkeskommunen påtar seg dermed inntektsrisikoen, mens operatørene i stor grad beholder kostnadsrisikoen. Oppdragsgiver påtar seg hovedansvaret for planleggingen og markedsføringen av rutetilbudet og er i så måte i posisjon til å samordne ulike aktører. Oppdragsgiver har kontroll over rutetilbudet der kontraktsvilkårene fastsetter hvor enkelt og raskt produksjonen kan økes eller reduseres. Hvordan endringer i produksjonsvolumet og rutestruktur skal gjøres og kompenseres, spesifiseres vanligvis i kontraktene.

Bruttokontrakter i sin enkleste form handler om å levere det oppdragsgiver har spesifisert i anbudsgrunnlaget til lavest mulig pris. Endringer i forhold til kravene som spesifiseres i anbud og kontrakt, kan være krevende å få til, og vil ofte være beheftet med økte kostnader for oppdragsgiver. Endringer utover

¹ Normtallssystemer som fylkeskommune brukte ble utviklet/vedlikeholdt av Asplan Viak AS og var i bruk fra avtaleåret 1986. Normtallsystemene hadde ved utløpet av 2012 vært virksomme i 27 år, men med avtagende bruk på 2000-tallet.

det som er spesifisert i kontrakten vil også kreve forhandlinger med operatøren. Operatøren vil naturlig nok prioritere driftstiltak og effektivisering av produksjonen, og i liten grad være opptatt av markedet og tiltak som kan gi flere passasjer, da den verken kan påvirke hvilke markedstiltak som gjøres, eller får noen gevinster av markedstiltakene.

Nettokontrakter kjennetegnes av at operatøren beholder alle passasjerinntektene, slik at operatøren både har en betydelig inntekts- og kostnadsrisiko knyttet til produksjonen. Operatøren har dermed en selvstendig interesse i å tilpasse seg slik at passasjerinntektene øker. Fylkeskommunen kan sette takstene, men det kan også åpnes for at operatøren får anledning til å tilpasse takstene innenfor gitt rammebetingelser. Det siste vil i praksis være vanskelig dersom kontrakten kun gjelder enkelte linjer eller områder innenfor en fylkeskommune/takstområde. Inntektene kan dermed, som hovedregel, kun påvirkes gjennom tiltak som stimulerer passasjertallene, for eksempel gjennom markedsføring.

I og med at operatøren får passasjerinntektene har denne også et insentiv til å gjennomføre tiltak og aktiviteter som øker kundetilfredsheten og antall passasjer. Tanken bak dette insentivet er at operatøren er nærmest kunden og derfor også har best forutsetninger for å vite hvilke tiltak som vil være best for eksisterende passasjer og potensielle nye passasjer. Nettokontrakter gir forutsigbare kostnader for kjøper og høy inntekstrisiko for operatøren.

Anbudene utformes slik at det konkurreres på produksjonskostnader ved at prisen som legges inn er den operatøren krever for å levere et gitt produksjonsvolum og rutetilbud, med tilhørende krav spesifisert i anbudsgrunnlaget, og forventede billettinntekter.

Det er **ikke vanlig med rene brutto- eller nettokontrakter**. Utviklingen går i retning av ulike former for blandingskontrakter. De fleste anbudsområder i Norge har likevel kontrakter som er nærmere en ren bruttokontrakt enn en ren nettokontrakt. Dette kan vi kalle bruttokontrakter med nettoelementer. Det vanligste er at fylkeskommunen sitter med hovedansvaret for inntektene (brutto), men legger noe av dette over på operatør gjennom markedsinsentiver i kontraktene (nettoelement). En annen måte å kategorisere kontrakter på kan være hvor stor risiko operatøren bærer, samt hvilke risikokategorier som overføres til operatøren.

2.2.2 Insentivbaserte kontrakter er fortsatt i utvikling

Fra anbud ble tatt i bruk i Norge, og Grenlandskontrakten fra 2005 ble anerkjent som en av de mest innovative kontraktene i Europa, har flere kontraktsutforminger og insentiver vært testet i Norge og i resten av Europa. Utviklingen har også gått i faser med litt ulik vektlegging av hva som skulle oppnås gjennom anbud og kontraktstyring. Ved innføringen av anbud var det kostnadseffektivisering ved hjelp av konkurranse som stod i fokus. For å sikre konkurranse på like vilkår ble rutetilbudet og vognpark gjerne definert fra myndighetenes side, mens konkurransen handlet om å kjøre rutene til lavest mulig kostnad på bruttokontrakter. Etter hvert ble det utviklet insentiver som i hovedsak var rettet mot kontraktsvilkår knyttet til drift, renhold, punktlighet mv.

I senere faser har oppmerksomheten i større grad vært rettet mot tilbudet til trafikantene, også omtalt som markedseffektivisering og tiltak for å få flere til å reise kollektivt. Utvikling av rutetilbud, knutepunkter med tilrettelegging for mest mulig sømløse reiser, frekvens, tilgjengelighet, sikkerhet og komfort – og med dette kundetilfredshet, og utvikling av insentivbaserte kontrakter der hensikten er å stimulere til markedseffektivitet. Utviklingen i Europa går i retning av mer ytelsesbaserte kontrakter der konkurransen i større grad handler om hvem som kan levere det beste tilbudet til gitt pris, framfor en

konkurransen om å levere en gitt tjeneste (ruteproduksjon) til lavest pris. Incentivene i kontraktene søkes utformet på en måte som skal stimulere operatøren til å handle i tråd med fastsatte mål for kollektivtransporten, der samfunnsøkonomisk lønnsomhet stimuleres framfor bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

Miljø- og klimahensyn er også kommet sterkere på dagsorden i løpet av de siste 10 årene, samtidig som annen teknologi knyttet til billett- og betalingssystemer, trafikkstyring og informasjon har vært i kraftig utvikling. Dette har gitt nye oppgaver for kollektivselskapene, hvorav flere av oppgavene har en nær sammenheng med markedsarbeid for å tilpasse tilbudet til en etterspørsel i stadig endring, der passasjervekst og økt kollektivandel har vært særlig viktig i byområdene. Ytelseskontrakter eller funksjonsbaserte kontrakter der funksjonelle mål fremmes på bekostning av krav til tekniske løsninger, har lenge vært i utvikling i Europa, og synes også å få økt aksept i Norge. Med funksjonelle krav stilles det eksempelvis krav til maksimale utslipp per rutekilometer framfor krav om at en andel av bussparken eller kjørte rutekilometer skal foregå med spesifiserte lavutslippsteknologier (el. biodrivstoff, gass, etc.). I stedet for krav til lavgulvbusser kan det stilles krav til enkel av- og påstigning. I Norge har utviklingen gått i retning av mer bruk av standardiserte løsninger og funksjonskrav med markedsrettede incentiver med basis i bruttkontrakter. Detaljerte løsningskrav til bussmateriell, størrelse og teknologiske spesifikasjoner er likevel fremdeles ganske utbredt. Mangel på standardisering og detaljerte kravspesifikasjoner til tekniske løsninger, størrelse på busspark og busser er identifisert som kostnadsdrivere der det er mulig å høste effektivitetsgevinster ved å gå mer i retning av ytelses- og kvalitetskrav framfor tekniske spesifikasjoner (Vista Analyse, 2018).

Utviklingen synes fortsatt å gå i retning av økt markeds- og inntektsansvar til operatøren der passasjerene og passasjerutvikling settes i sentrum. Grenlandskontrakten fra 2005 er således innovativ ved at operatøren hadde full frihet til å utvikle rutetilbudet utover en forhåndsdefinert minstestandard, fastsette takser og takststruktur begrenset av et maksimalnivå (tak) og tilpasse materiell mv. Det ble gitt både et produksjons- og passasjeravhengig tilskudd der godtgjørelse per vognkilometer var fastsatt på forhånd, og operatøren beholdt passasjerinntektene pluss et forhåndsberegnet påslag per passasjer. Tilskuddene var forhåndsberegnet der det var tatt hensyn til eksternaliteter av ulike slag og eventuelle nytteendringer for eksisterende passasjerer (Pyddoke, Nilsson, & Eriksson (2009) Bilaga 3). Evaluering av kontrakten visete at noen utfordringer, bl.a ved at den ga operatøren en svært høy risiko, en risiko som ville variere med myndighetenes (manglende) infrastrukturtiltak. Når det gjelder nyskapning har erfaringene så langt vært gode. På den positive siden vises det til stor ruteinnovasjon. Produksjonsvolumet økte med ti pst. og passasjerveksten var 17 pst. de to første årene. Kostnad per produserte vognkilometer viste også en markant nedgang. Sammenlikningsgrunnlaget var en forhandlet avtale (nettokontrakt) som var tildelt uten konkurranse. Markedsgrunnlaget, konkurransesituasjonen og tilbudet er anderledes i dagens situasjon. Resultatene har derfor begrenset relevans, men mekanismene i kontrakten kan likevel ha relevans innenfor dagens kontekst.

Telemark fylkeskommune har beholdt nettokontrakt som basiskontrakt, men med et mindre handlingsrom og ansvar på operatøren enn det som var tilfelle i 2005.

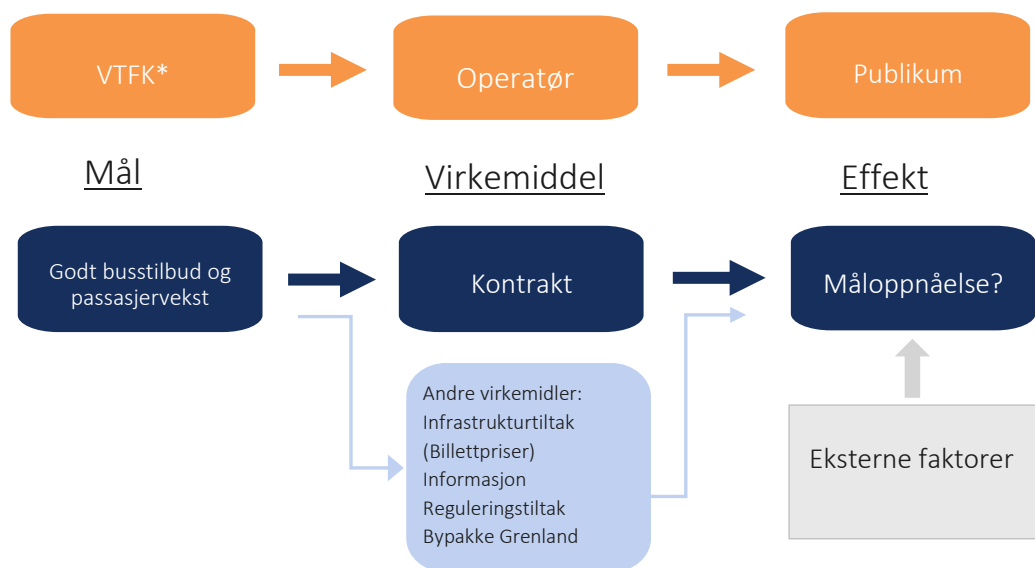
2.3 Kort om Grenland og kollektivtilbudet

Byområdet Grenland omfatter kommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Vestfold og Telemark fylkeskommune, ved seksjon kollektiv og mobilitet² har administrativt ansvar for bussdriften i området. Vy Buss AS innehar anbudet og kjører bussene. Staten støtter tiltak rettet mot kollektivtrafikken og andre byutviklingstiltak gjennom belønningsmidler. Partene i Bypakke Grenland har nå en belønningsavtale for perioden 2017-2020. I påvente av forhandlinger om en byvekstavtale har byområdet sendt søknad om ny avtale for perioden 2021-2024 hvor også Bamble kommune er inkludert. Detaljer ved dagens kollektivtilbud i Grenland er nærmere beskrevet i Tekst-ramme 2.1. Årlig kostnad for busskontrakten i Grenland er i overkant av 128 mill. kroner (per 1.1.20). Belønningsmidler har de siste årene finansiert om lag 40 pst. av det totale kjøpet av kollektivtjenester med buss i byområdet.

Det er verdt å merke seg at det såkalte «bussløftet», en strategi gjennomført av Bypakke Grenland (2014), har medført betydelig satsning på lave billettpriser, økt ruteproduksjon i rushtrafikken og økt markedsføring. Satsningen innebar bl.a. landets laveste priser på månedskort, helt nede i 400 kr for ordinære passasjerer og 300 kr for grupper med prisrabatt. Et viktig element i satsningen på lave billettpriser har vært takstfrys. Billettprisene har blitt holdt på samme nivå. Prisreduksjonen og takstfrysen har vært og er fortsatt fullfinansiert av statlige belønningsmidler. Fra 2020 finansieres dette også av statlige øremerkede tilskudd til reduserte billettpriser som en oppfølging av bompengeartalen. Satsningen startet i januar 2014, og tiltakene har blitt videreført også under Grenlandskontrakten 2016.

Grenlandskontrakten 2016 er ett av flere virkemidler for å realisere målene for kollektivtransporten i Grenland. Kontrakten regulerer samarbeidet mellom fylkeskommunene og operatør, og omfatter dermed indirekte også andre tiltak og virkemidler som fylkeskommunen disponerer. Figur 2.1 gir en enkel illustrasjon av effektkjeden og påvirkningsfaktorer som er relevante å hensynte i evalueringen av Grenlandskontrakten 2016 som virkemiddel.

Figur 2.1 Effektkjede og påvirkningsfaktorer



* VTFK = Vestfold og Telemark fylkeskommune

² Seksjonen ble opprettet 1. januar 2020 ved sammenslåing av tidligere Telemark fylkeskommunes avdeling for areal og transport og Vestfold kollektivtrafikk AS.

Tekstramme 2.1 Kollektivtilbudet i Grenland

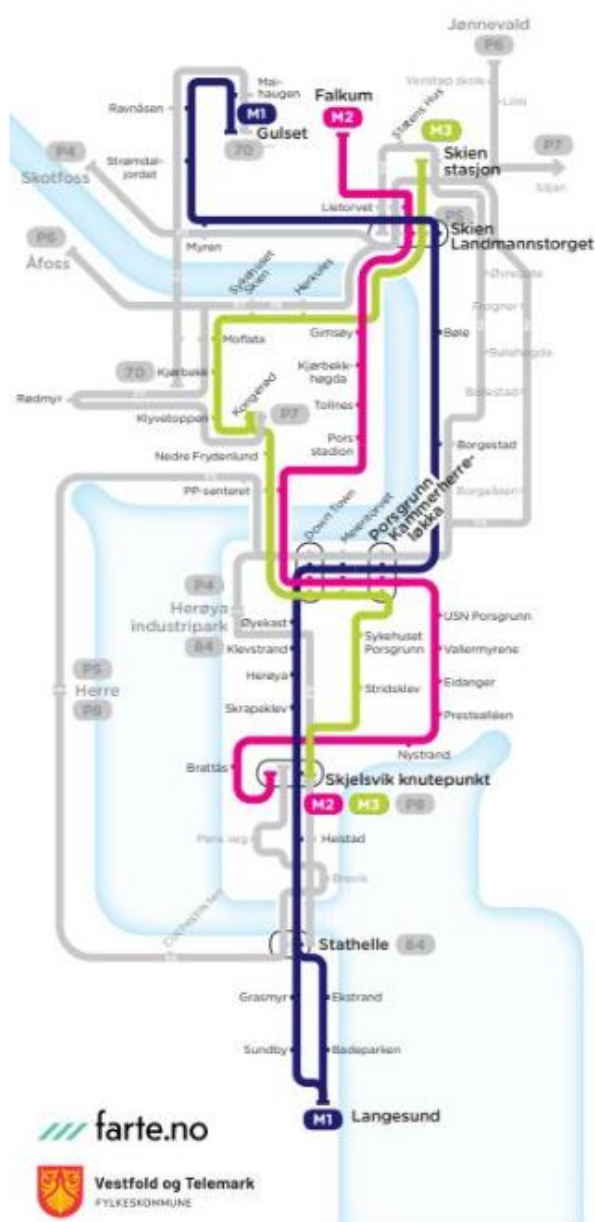
Grenland fikk sin første 4-årige belønningsavtale høsten 2013. Med midler fra denne avtalen prioriterte partene oppstart av «Bussløftet i Grenland» i januar 2014. Hovedgrepene i «Bussløftet» har siden oppstarten vært:

- Økt ruteproduksjon med 10 min frekvens i rush
- Taktreduksjon med landets billigste månedsbilletter
- Økt markedsføring, informasjon og holdningsskapende arbeid

I tillegg er det gjennomført en omfattende utbedring av holdeplasser til universell utforming, og ferdigstilte og pågående bypakkeprosjekter gir bedre framkommelighet for bussene. Tiltakene nevnt her er sentrale for å lykkes med et konkurransedyktig og effektivt kollektivtilbud. Våre kundeundersøkelser underbygger faglige anbefalinger om at pris, frekvens og punktlighet er viktig for å få flere til å velge buss.

Stamlinjene i dagens rutestruktur er metrolinjene M1, M2 og M3 langs nord-sydaksen med innbyrdes overgangsmulighet ved knutepunktene i Skien, Porsgrunn og Skjelsvik. Tilbudet kjører med frekvens på 10 minutter i rush på hverdager, og 20/30 minutter utenfor rush og helgene. De tre metrolinjene står for ca. 75 prosent av bussproduksjonen og nær 90 prosent av antall passasjerer i Grenland. Passasjertallene viser at de lange linjene dekker flere delmarkeder underveis og "bytter" passasjerer flere ganger på samme avgang. Den lengste linjen M1 tar 80 minutter fra Langesund i sør til Gulset i Skien i nord.

Pendellinjene gir tilbud til områder som metrolinjene ikke dekker innenfor byområdet og i distriktene rundt. Disse linjene går også til knutepunktene og korresponderer med metrolinjene og tog.



Kilde: Byområdet Grenlands søknad om belønningsavtale 2021-2024 (Bypakke Grenland, 2020b)

2.4 utfordringer og mål for kollektivtilbudet i Grenland

Det er mange mål for fylkeskommunal bussdrift. Ulike aktører fordeler oppgavene mellom seg og ulike interessegrupper som passasjerer, fotgjengere, syklist, bilister og andre kan ha ønsker for bussdriften. I tillegg er det fastsatt nasjonale mål og virkemidler, herunder belønningsmidler for byområdene, som innebærer insentiver for å nå det såkalte «nullvekstmålet», målet om at all vekst i persontransport i byområdene skal tas med andre transportmidler enn bil (Regjeringen, 2020a). Grenlandsområdet har hatt en belønningsavtale siden 2013.³

Flere av disse målene er nedfelt i ulike plan- og strategidokumenter. I denne evalueringen begrenser vi oss til å vurdere oppnåelsen for målene som er nedfelt i Busstrategi for Grenland 2015-2025 (2015), Utbygging og finansiering av Bypakke Grenland fase 1 Telemark (2015) og Belønningsavtalen Grenland (2019). Målene, herunder hoved- og resultatmål, er oppsummert i det følgende.

Hovedmål fra Nasjonal transportplan (NTP) - videreutviklet nullvekstmål (2020)

I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.

Kilder: Bypakke Grenland Handlingsprogram 2019–2022 revisjon 2020 (2020a, s. 26).

Hovedmål for transportutviklingen i Grenland, som gjelder kollektivtrafikken direkte:

- Et nasjonalt **ledende byområde i reduksjon av klimagassutslipp** fra transport
- **Attraktive forhold for reisende** med kollektivtransport
- Et **tilgjengelig og universelt utformet** transportsystem
- **God kobling** mot Oslo, Kongsberg, øvrige Telemark og resten av landet
- Effektive **kollektivforbindelser mot et framtidig jernbaneknutepunkt** i Porsgrunn
- Gode **omstigningsmuligheter og koblinger som bygger opp under pendlerrutene** til og fra byområdet

Kilder: Busstrategi for Grenland 2015-2025 (2015, s. 4) og Belønningsavtalen Grenland (2019, s. 6).

Resultatmål for transportutviklingen i Grenland, som gjelder kollektivtrafikken direkte:

- **Kollektivandelen skal øke til 8 prosent** innen 2025
 - Andelen personreiser som foretas med andre transportmidler enn bil skal øke fra 25 til 35 pst. fordelt på reisemidlene kollektiv (8 pst.), sykkel (8 pst.) og gange (19 pst.).
- Gjennomsnittlig **årlig passasjervekst for buss på 4 prosent**
- Bussene skal være **maksimalt 3 minutter forsinket**
- 100 prosent av holdeplasser langs metrolinjene, og 100 prosent av holdeplasser med flere enn 3000 påstigende/år langs pendellinjene skal utbedres og være **universelt utformet**

Kilder: Busstrategi for Grenland 2015-2025 (2015, s. 4), Belønningsavtalen Grenland (2019, s. 6), Bypakke Grenland Handlingsprogram 2019–2022 revisjon 2020 (2020a, s. 9).

³ Belønningsordningen som separat ordning blir nå gradvis faset ut men belønningsmidlene videreføres i bymiljø- og byvekstavtaler. For mer informasjon, se: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>

2.5 Anbudsprosessen

Grenlandskontrakten 2016 er den tredje anbudsrunderen i Grenland. Den første var i perioden 2005-2010, og den andre mellom 2010 og 2016. Anbudet ble utlyst i juni 2015 med oppstart 28.juni 2016. Det kom tilbud fra tre busselskaper; Nettbuss Sør (nå Vy Buss AS), Norgesbuss og Telemark Frakt (Wikipedia, 2020).

Det første anbudet ble vunnet av Telemark Kollektivtrafikk, som var eid av de to selskapene som kjørte trafikken fra før. I vurderingen av anbudene ble det lagt større vekt på ruteproduksjon enn pris, og selskapet som la opp til størst ruteproduksjon ble innstilt som vinner. Telemark Kollektivtrafikk vant anbudet med 8 pst. høyere pris enn nummer to (38,5 millioner kroner), men hadde 11 pst. større ruteproduksjon enn tilbydereren med lavest pris. Telemark Kollektivtrafikk vant også det andre anbudet med oppstart 28. juni 2010. Telemark Kollektivtransport ble deretter innfusjonert i Nettbuss Sør 1. juni 2011. Nettbuss Sør overtok samtidig Grenlandskontrakten.

Nettbuss Sør vant den tredje anbudskontrakten, men selskapet ble fusjonert med morselskapet Nettbuss før trafikkstart i 2018. Nettbuss har senere blitt til Vy Buss. Vy Buss som i dag har Grenlandskontrakten, har dermed kjørt bussene i anbudsområdet fra 2011. Inneværende kontrakt går fra juni 2016 med en varighet på 7 år, med en opsjon på 2 år. Pris var eneste tildelingskriterium i den tredje anbudsrunden, og det sies eksplisitt i anbudsgrunnlaget at kvalitet, utover det som følger av kravene i anbudsdokumentene, ikke vil tillegges vekt. Kontraktsverdien over kontraktperioden (inkludert opsjon) ble i utlysningen anslått til 1,2 mrd. kroner. Anslaget inkluderer både tilskudd og billettinntekter (Doffin.no). Anbudsgrunnlaget stiller en rekke krav som også gjenspeiles i kontraktsutformingen.

2.6 Kontraktsutforming; insentiver og mekanismer

I dette delkapittelet gjennomgår vi utformingen av Grenlandskontrakten 2016. Delkapittelet beskriver kontraktens utforming som en [nettokontrakt med bruttoelementer](#) (jf. [avsnitt 2.2.1](#)), samt hvordan kontrakten er utformet for å imøtekomme utfordringene og målene som beskrevet i kapittel 2.4.

2.6.1 Grenlandskontrakten 2016 er en nettokontrakt med bruttoelementer

I motsetning til det som er vanlig i mange andre anbudsområder er Grenlandskontrakten 2016 utformet som [en nettokontrakt med bruttoelementer](#). I intervjuet med representanter fra Vestfold og Telemark fylkeskommune understrekes det at dette er et resultat av politiske føringer. Politikerne ønsker at det er bussoperatøren som skal sitte med inntektsrisikoen, og Telemark fylkeskommune har også tradisjon for å bruke nettokontrakter. De politiske føringene og preferansene for nettokontrakter bekreftes blant annet i vedtak i Fylkestinget fra 2009 der det framgår at kjøp av kollektivtjenester i fylket skal skje i form av nettokontrakter/nettoanbud, dvs. kontrakter hvor operatørene har inntektsansvaret (Fylkestinget i Telemark, 2009).

Nettoelementene i kontrakten er at operatør mottar billettinntektene, og sitter dermed med både kostnads- og inntektsrisikoen. Bruttoelementer er et årlig tilskudd, samt at oppdragsgiver setter rammene for rutetilbudet gjennom takster, minimumskrav til materiell og kvalitet ved tilbudet. Manglende overholdelse kan møtes med sanksjoner i form av gebyrer, dagbøter og erstatningskrav.

I punktet som omhandler kontraktsform er det også spesifisert at kontrakten har elementer fra en [samarbeidskontrakt](#), og det understrekes at det skal legges til grunn er «nært samarbeid mellom utøver (operatør) og oppdragsgiver». Videre spesifiseres det at operatør og oppdragsgiver har et «felles ansvar for å utvikle kollektivtrafikken, forbedre rutetilbudet, sørge for optimalt materiell, øke kvaliteten på tjenestene og derigjennom øke antall passasjerer». Se avsnitt 3.3 for en nærmere beskrivelse av samarbeidsarenaer og prosesser.

2.6.2 Adressering av målene gjennom kontrakten

Passasjerutvikling

Målet om 4 pst. årlig passasjervekst er adressert gjennom en bonusordning. Operatør mottar en bonus i form av 20 kroner per passasjer (ekskl. mva.), for de passasjerene som overstiger fjorårets passasjertall. Satsen indeksreguleres ikke. Alle passasjerer, inkludert skolereiser og barn under 4 år, teller med i beregningen. Nedgang i antall passasjerer medfører ikke tap av bonus, men ny bonus utbetales ikke før siste grunnlag for utbetalt bonus gjenopprettes.

I tillegg til nettokontraktens naturlige insentiv til tiltak for å gi passasjervekst ilegges operatør en markedsføringsplikt. Kontrakten pålegger operatøren å gjennomføre ulike markedsaktiviteter, med et årlig minimumsbeløp på 1 krone per passasjer det foregående året. Beløpet indeksreguleres årlig. Mindreforbruk et år utløser krav om at det gjenstående beløpet benyttes påfølgende år.

Punktlighet og andre avvik

Punktlighetsavvik som oppstår på en rute som er igangsatt på regulært vis og innenfor 10 minutter av planlagt rutetid straffes ikke med gebyrer. Forsinkelser på over 10 minutter og andre avvik som blant annet innstilte avganger, manglende rapportering og bruk av feil busstype mm. gir gebyrer.

Tilgjengelig og universelt utformet transportsystem

Kontrakten spesifiserer at det er oppdragsgiver som er ansvarlig for at transportsystemet, herunder holdeplasser, er universelt utformet. Utøver skal melde fra ved oppdagelse av feil og mangler. Krav til universell utforming av materiellet er nedfelt i materiellbeskrivelsen.

Effektiv rutestruktur og ruteplanlegging

Kontraktens oppdragsbeskrivelse spesifiserer krav til planleggingen av kjøringen. Her fremkommer det at det er oppdragsgiver som fastsetter rammene og har det overordnede ansvaret for rutetilbudet, herunder rutetraseer, frekvens, transportstandard og andre krav. Alle ruteendringer skal skje på datoer som fastsettes av oppdragsgiver.

Operatør har ansvar for operativ bussdrift, herunder driftsplanlegging og rute- og avgangstider. Når det gjelder ruteplanlegging har operatør ansvar for å «følge utviklingen i reisebehov og trafikkmønster og løpende foreslå endringer/tilpasninger i rutenettet».

Kundetilfredshet

Kontrakten inneholder ikke spesifikke krav til kundetilfredshet. Oppdragsgiver har innført reisegaranti i anbudsområdet, noe kontrakten holder operatør ansvarlig for. Kundehevendelser skal administreres og berettigede erstatningskrav fra kunder skal dekkes for operatørens regning.

Et ledende byområde for reduksjon av klimagassutslipp

Målet om å være et ledende byområde for reduksjon av klimagassutslipp er i kontrakten adressert gjennom krav om bruk av biogass på minimum 50 pst. av rutekilometerne som produseres årlig. Operatør kan selv velge hvordan kravet skal oppfylles, herunder valg av biogassleverandør, fyllemetode og fyllestasjoner, men plikter å rapportere drivstofforbruket til oppdragsgiver. Ved mislighold kan oppdragsgiver kreve at gevinsten ved bruk av et annet drivstoff tilbakebetales og/eller illegge operatør bøter.

2.6.3 Justeringer underveis

Oppdragsgiver kan til enhver tid pålegge endringer i oppdraget, herunder både for ruteproduksjonen og takstene for billettproduktene.

Dersom endringer i ruteproduksjonen fører til endringer i antall produserte rutekilometer kompenseres dette for ved fastsatte priser per rutekilometer. Prisene varierer ut ifra om rutekilometerne produseres i rushtiden på hverdager, i helg eller i øvrige tidsperioder. Oppdragsgiver har til enhver tid rett til å gi pålegg om endringer av oppdraget. Endringer utløser likevel forhandlinger, og dersom det ikke oppnås enighet om justering av godtgjørelse før endringen innføres, kan oppdragsgiver kreve at justeringen av godtgjørelsen skal skje etterskuddsvis, basert på faktisk registrert effekt av endringen.

Takstene justeres årlig med konsumprisindeksen (KPI). Oppdragsgiver står fritt til å endre takstene utover dette, men i henhold til kontrakten det gir dette grunnlag for justering av operatørens avtalte tilskudd. På samme måte som for ruteendringene skal justeringen beregnes ut ifra den økonomiske effekten som justeringen (beregnet som avvik fra KPI) har. Dersom det ikke er enighet om dette, kan en takstjustering utløse forhandlinger.

2.7 Oppsummering: Mekanismer og ønsket effekt

Hovedmekanismen i kontrakten er overføringen inntektsrisikoen til operatøren. For å styrke denne mekanismen er det supplert med et «superinsentiv» (Longva, Osland, Lian, Sørensen, & van de Velde, 2006) der det gis 20 kroner per nye passasjer, men med en øvre grense på 6 mill. kroner per år. Superinsentivet stryker dermed inntektseffekten av å lykkes med markedsrettede tiltak, og skal stimulere operatøren til å drive med dette. I tillegg er det et krav om at det skal brukes en sum til markedsaktiviteter, beregnet fra passasjerantallet året før. Dette tillegg kan tolkes som at oppdragsgiver i utgangspunktet ikke vurderte inntektsrisikoen kombinert med superinsentivet som tilstrekkelig til å utløse ønsket nivå på markedsarbeidet, og derfor har sett behov for å kontraktsfeste et minstenivå på markedsarbeidet. Med en relativt stor andel som er finansiert av statlige midler der flere kommuner er involvert, og valg av nettokontrakt, signaliseres det også lite rom og krevende prosesser for å endre kontraktens økonomiske rammebetingelser. Dette signalerer et smalt finansielt utfallsrom for det kontraktsfestede samarbeidet. Oppdragsgiver har også beslutningsmyndighet over flere faktorer med betydning for operatørens inntektsutvikling.

3 Resultater – hva er oppnådd?

I dette kapittelet gjennomgår vi oppnåelsen av resultatmålene (3.1), beskriver intervjuobjektene vurderinger av insentivene virkninger (3.2), samarbeidet og arbeidsfordelingen (3.3) og forslag til forbedringer av kontrakten (3.4).

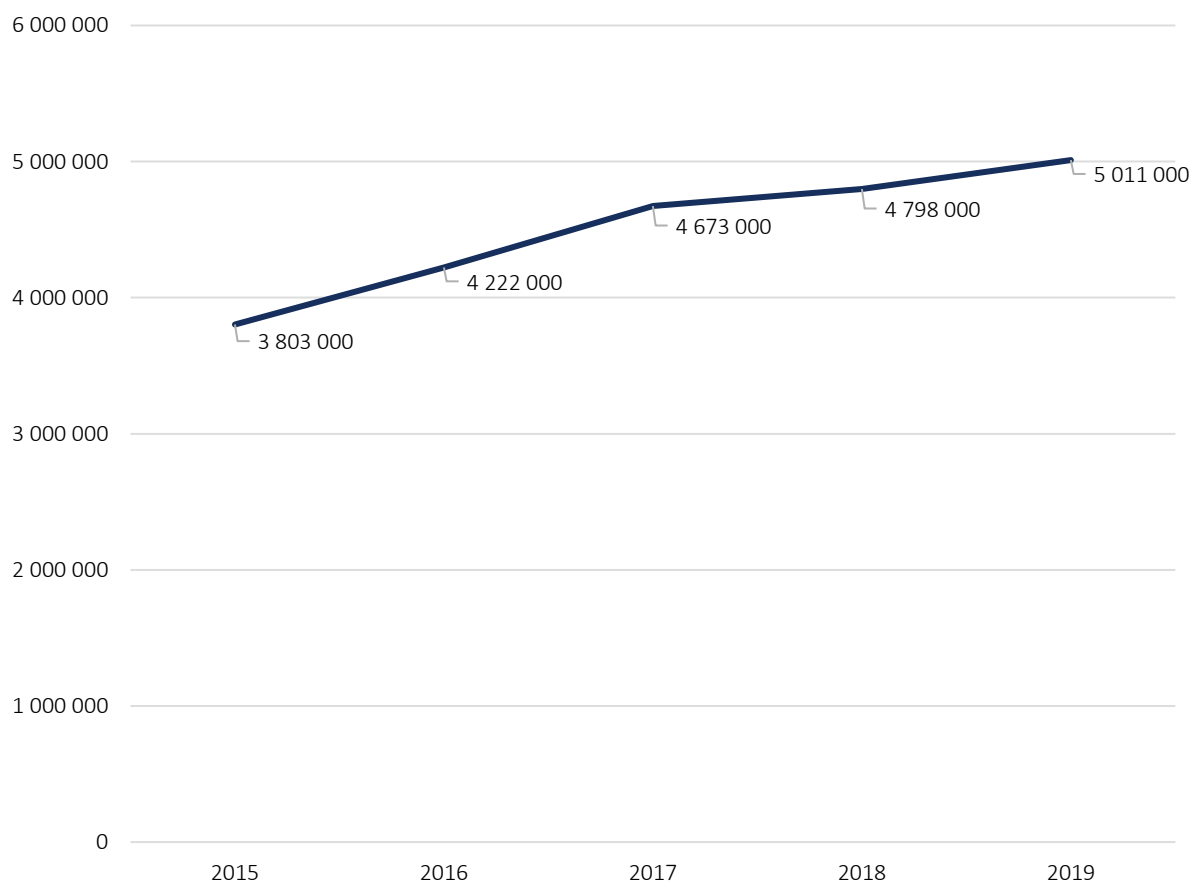
3.1 Måloppnåelse – rapporter og statistikk

I dette delkapittelet beskriver vi resultater basert på ulike statistikker og rapporter. Resultatene vi belyser er tett knyttet til resultatmålene som er definert i plan- og strategidokumentene som denne rapporten legger til grunn.

3.1.1 Passasjerutvikling

I 2019 var antall reisende i anbudsområdet Grenland, inkludert skoleskyss, for første gang flere enn 5 millioner. Sammenlignet med 2015 er dette over 1,2 millioner flere reisende. Passasjerutviklingen innenfor tidsrommet for Grenlandskontrakten 2016 er illustrert i Figur 3.1.

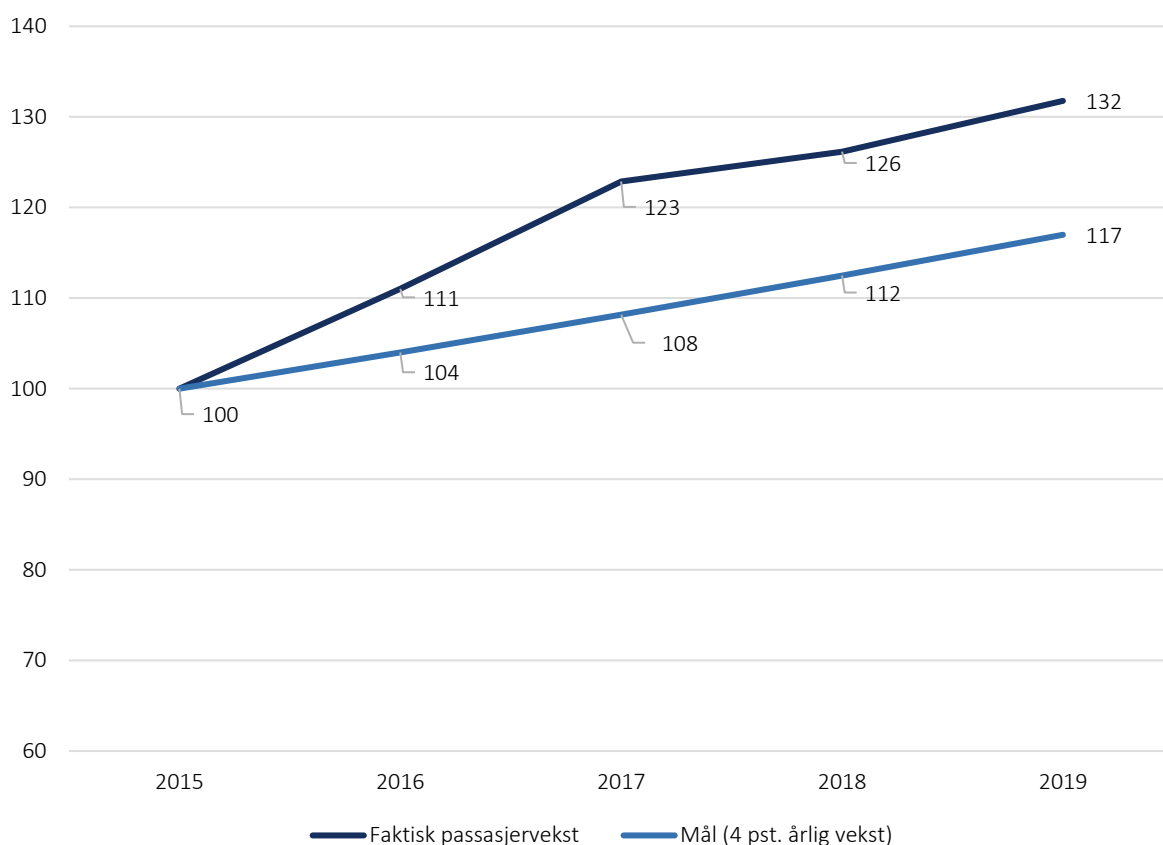
Figur 3.1 Passasjerutvikling buss, Grenland, 2015-2019, alle passasjerer



Kilde: Statistisk Sentralbyrå (2020a)

Så langt i anbudsperioden har man nådd målet om gjennomsnittlig 4 pst. årlig passasjervekst. Økningen har vært størst i årene mellom 2015 og 2016. Fra 2017 til 2018 var passasjerveksten kun på 2,7 pst. men den store økningen i årene før gjør at gjennomsnittlig passasjervekst er godt over målet. Dette er illustrert i Figur 3.2. Antall passasjerer er i 2015 normalisert til 100. Den lyseblå linjen er passasjerutvikling med 4 pst. årlig vekst. Den mørkeblå linjen, som viser faktisk passasjervekst i Grenland i perioden 2015-2019, ligger godt over dette.

Figur 3.2 Passasjervekst buss, Grenland, 2015-2019, alle passasjerer. Indeks, 2015 = 100.



Kilde: Vista Analyse basert på Statistisk Sentralbyrå (2020a).

2020 er et spesielt år, også for fylkeskommunal bussdrift. Koronapandemien har ført til et dramatisk fall i antall reisende. På rapportens publiseringstidspunkt er det endelige passasjertallet for 2020 ikke klart, men det vil utvilsomt ende med en stor nedgang. Per september 2020 var tilbakegangen estimert til **28 pst. sammenlignet med 2019**. Faksimilen i Figur 3.3 er hentet fra Vestfold og Telemark fylkeskommunes søknad om videreføring av belønningsavtalen med staten for perioden 2021-2024 (Bypakke Grenland, 2020b). Den illustrerer godt hvordan bussåret har vært preget av pandemien, med flere busser og kampanjer mot trengsel i kollektivtrafikken.

Figur 3.3 Bussåret 2020 er preget av koronapandemien

Buss

Det har vært en betydelig vekst i antall busspassasjerer i Grenland de siste fem år med en økning på 34 prosent fra 2015 og fram til 2019. I 2019 var det en passasjerøkning på 4,4 prosent sammenlignet med året før.



Koronapandemien preger 2020 og det har vært en nedgang av betalende busspassasjerer på om lag 28 prosent så langt i år. I september var nedgangen på 18 prosent.

Det er usikkert om pandemien vil ha langvarig effekt på passasjertallene. Det kan innebære at det blir enda mer krevende å skape ny vekst i utvikling av busspassasjerer.

Utvikling av busspassasjer

● 2017 ● 2018 ● 2019 ● 2020



Covid-19 kampanjer høsten 2020.

Kilde: Bypakke Grenland (2020b, s. 9)

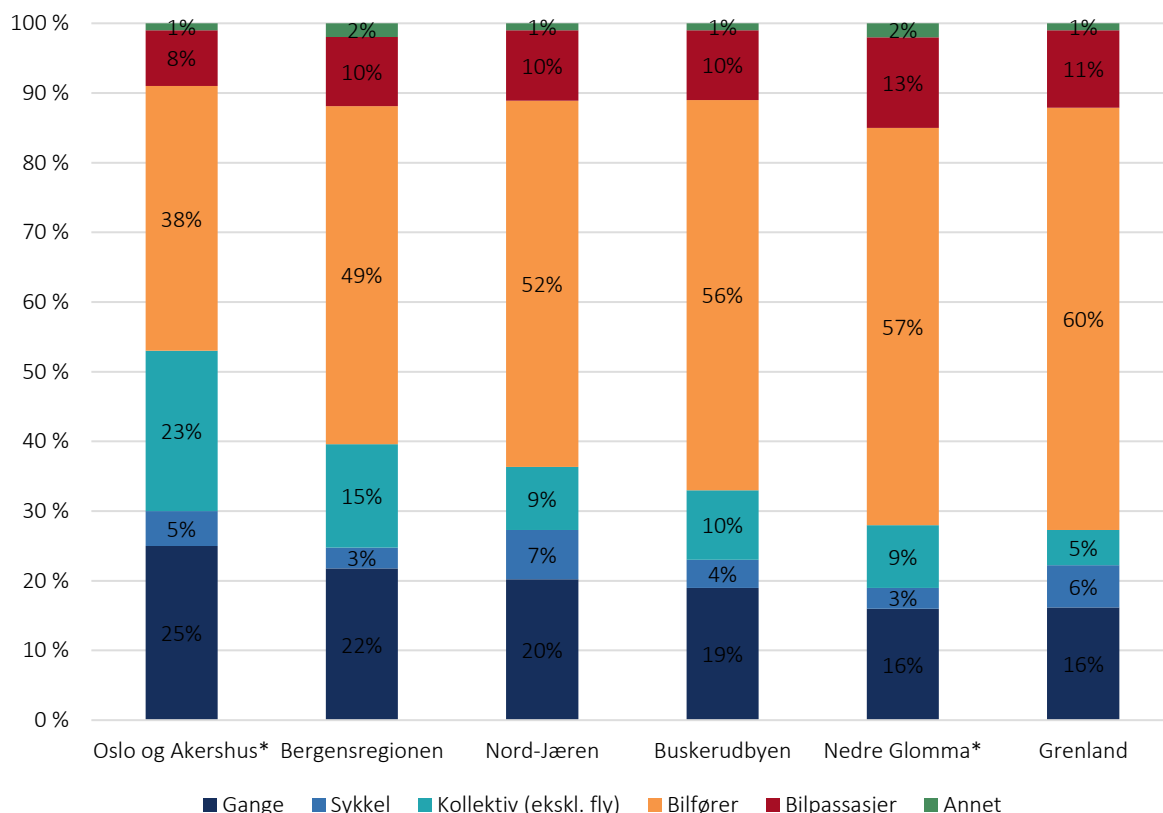
3.1.2 Kollektivandelen

I plan- og strategidokumentene defineres også målet om en økning i andel reiser som foretas med kollektivtrafikk, den såkalte kollektivandelen. I 2015 var denne på 4 pst. og målet er at den skal øke til 8

pst. innen utgangen av anbudsperioden. Indikatoren som brukes til å evaluere måloppnåelse for kollektivandelen er reisemiddelfordelingen i Den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) for byområder.

De nyeste tilgjengelige RVU-tallene er fra 2018 og er presentert i Figur 3.4. Per 2018 hadde kollektivandelen i Grenland økt til 5 prosent. Dette er lavere enn sammenlignbare byområder som Buskerudbyen (10 pst.) og Nedre Glomma (9 pst.), som i likhet med Grenland er områder med under gjennomsnittlig antall reisende per innbygger sammenlignet med de andre byområdene (Statistisk Sentralbyrå, 2020b).

Figur 3.4 Transportmiddelfordeling blant bosatte i ulike byområder



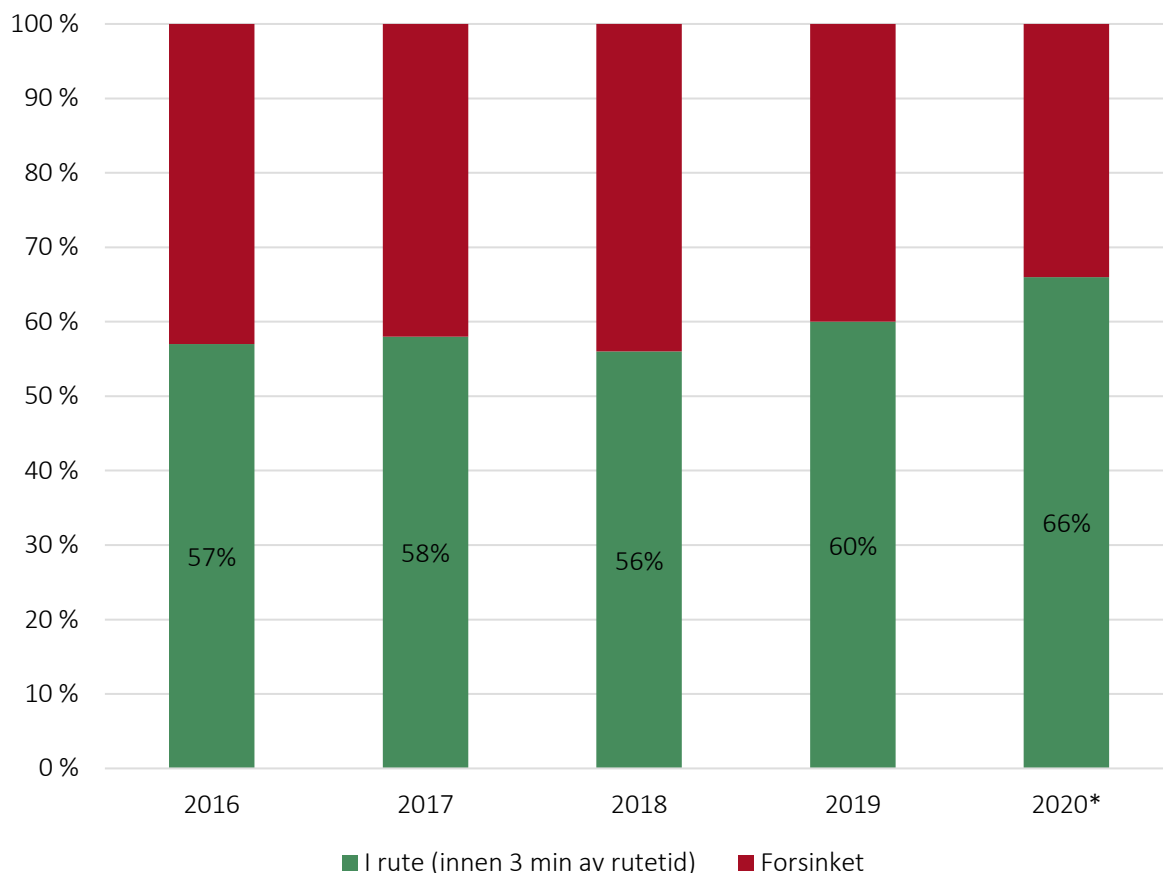
* Har ikke et helt årsrepresentativt utvalg og resultatene må derfor tolkes med varsomhet

Kilde: Vista Analyse basert Urbanet Analyse (2019).

3.1.3 Punktlighet

Punktlichetsmålet for byområdet Grenland er at bussene skal være maksimalt 3 minutter forsinket. Andel busser som var på tiden i henhold til dette målet i perioden 2016-2020 (per medio november 2020) er illustrert i Figur 3.5.

Figur 3.5 Bussenes punktlighet, 3 minutters forsinkelse, Grenland, 2016-2020



*Tall for 2020 er hentet ut 10.11.2020.

Kilde: Vista Analyse basert på data fra Vestfold og Telemark fylkeskommune.

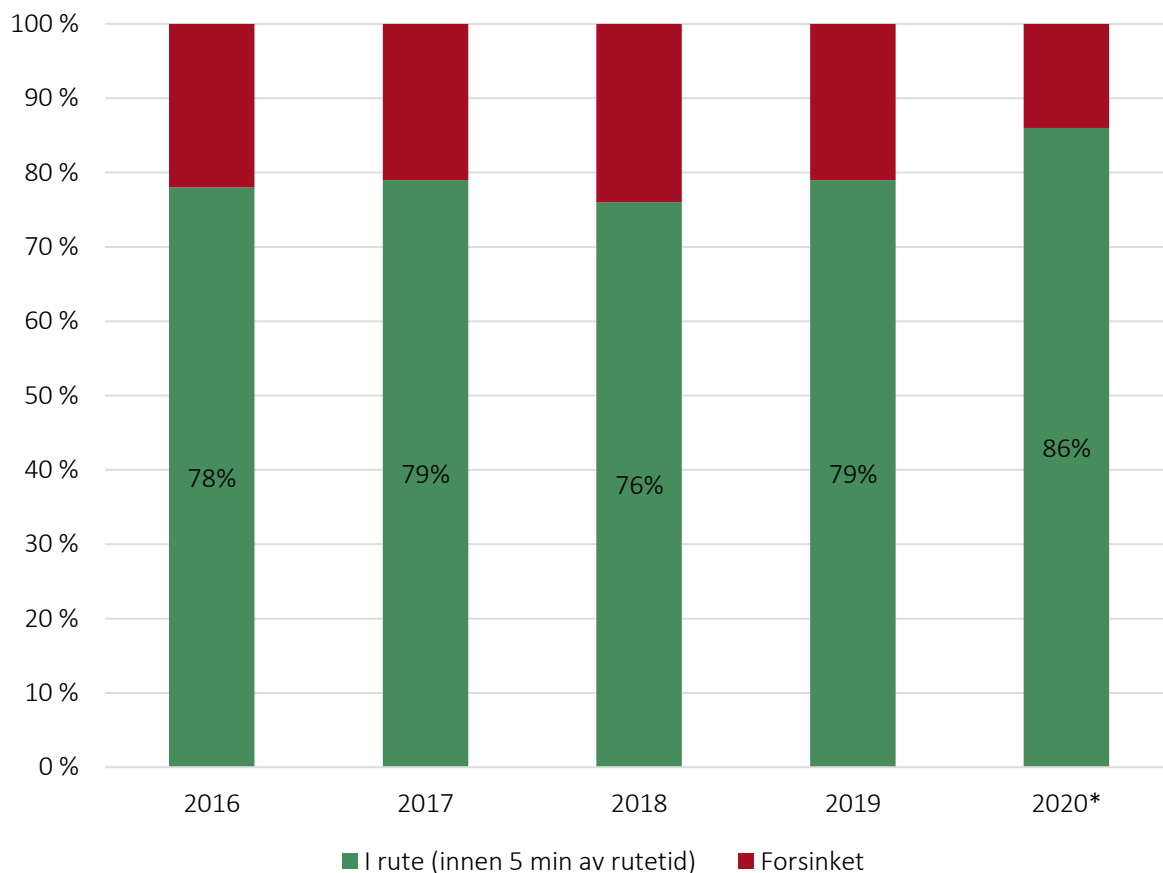
Samlet sett er man ganske langt unna punktlighetsmålet for bussene i Grenlandsområdet. I perioden 2016-2019 har andelen buss som har vært på tiden (innen 3 minutter) ligger relativt stabilt i underkant av 60 pst.

Andelen øker noe fra 2019 til 2020, basert på foreløpige tall for i år. Årsakene til dette kan være flere og sammensatte. I både intervjuet med fylkeskommunen og operatøren fremkom det at punktlighet er noe man har hatt økt fokus på i det siste. Operatøren sa at dette skyldes at ledelsen i gamle Vestfold fylkeskommune bidro til å løfte dette arbeidet i forbindelse med sammenslåingen av de to fylkene 1. januar 2020. En annen faktor som kan ha bidratt til økt punktlighet er åpningen av «Lilleelvprosjektet», som har ført til bedre fremkommelighet for bussene gjennom Porsgrunn sentrum (Bypakke Grenland, 2020a, s. 16).

I tillegg kan noen effekter komme fra koronapandemien, men det er vanskelig å si med sikkerhet om pandemien har ført til økt eller redusert punktlighet. På den ene siden er det færre passasjerer, noe som skulle tilsi færre stopp og økt sannsynlighet for at bussene er punktlig. På den annen side har pandemien ført til økning i personbiltrafikken, som skaper mer kø som bussene også står i.

Ser vi på punktligheten innenfor 5 minutters forsinkelse øker den til 86 pst. i 2020. Se Figur 3.6.

Figur 3.6 Bussenes punktlighet, 5 minutters forsinkelse, Grenland, 2016-2020



*Tall for 2020 er hentet ut 10.11.2020.

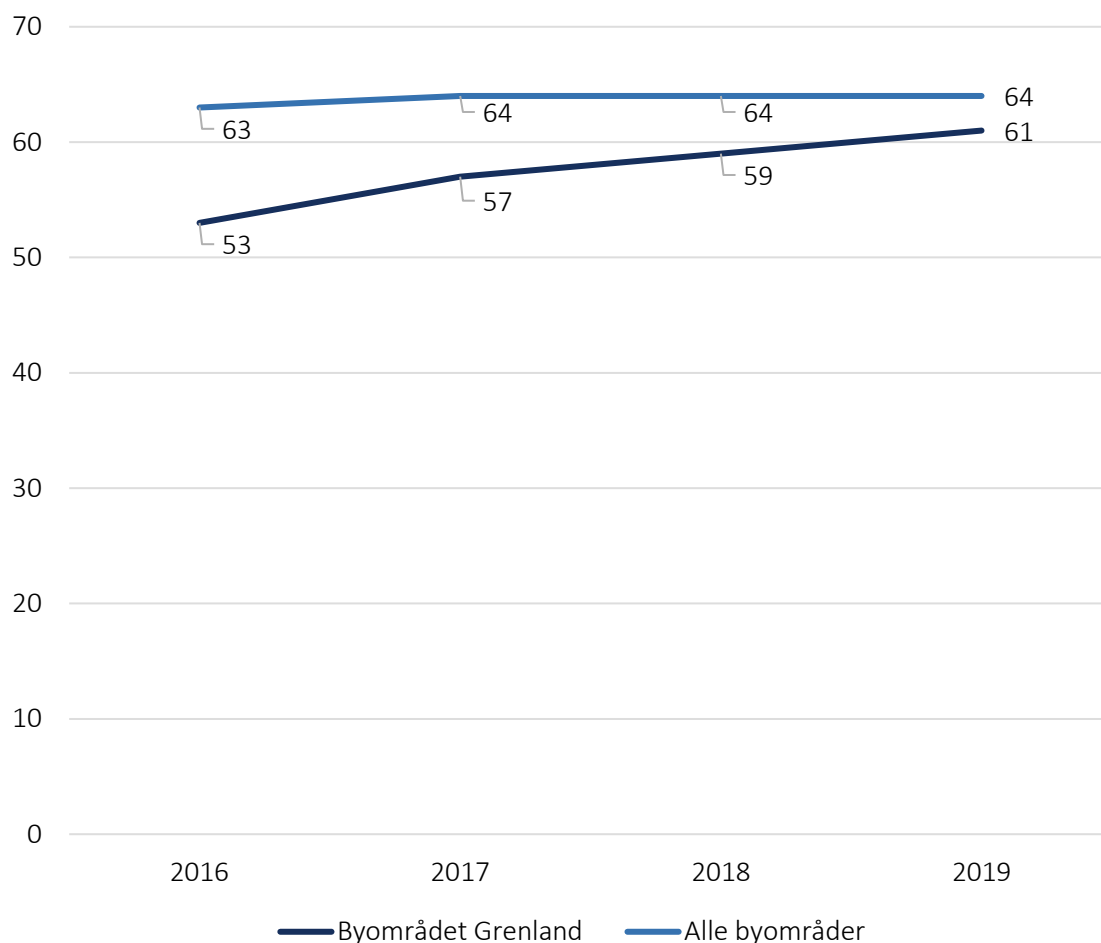
Kilde: Vista Analyse basert på data fra Vestfold og Telemark fylkeskommune.

3.1.4 Kundetilfredshet

Plan- og strategidokumentene definerer ikke kvantifiserbare mål for kundetilfredshet, men målet om god kundetilfredshet blant reisende i Grenland kommer frem gjennom hovedmålene i dokumentene. Både målet om «attraktive forhold for reisende med kollektivtransport», «et tilgjengelig og universelt utformet transportsystem» og «gode omstigningsmuligheter og koblinger som bygger opp under pendlerutene» er mål som ikke kan sies å være fullverdig oppnådd om ikke kundetilfredsheten er god.

Kollektivforeningen publiserer hvert år «Kollektivbarometeret», en nasjonal spørreundersøkelse om kundetilfredshet i kollektivtrafikken i Norge. I tillegg til alle fylkene fokuserer spørreundersøkelsen spesielt på byområdene. Undersøkelsen måler kundetilfredshet langs mange dimensjoner, som tilfredshet med trygghet og sikkerhet, komfort, personalets opptreden, informasjon m.fl. (Kollektivtrafikkforeningen, 2020). I Figur 3.7 har vi fremstilt Grenlands og de andre byområdenes utvikling langs dimensjonen «befolkningstilfredshet», som sier noe om den generelle kundetilfredsheten med kollektivtilbudet i befolkningen.

Figur 3.7 Kundetilfredshet, byområdet Grenland og alle byområder, 2016-2019



Merknad: Indeksen indikerer prosentandel som svarte 4 eller 5 på spørsmålet «Hvor fornøyd er du totalt sett med kollektivtrafikken?». Skalaen går fra 1 til 5, hvor 1 er «misfornøyd» og 5 er «svært fornøyd».

Kilde: Vista Analyse basert på data fra Kollektivbarometeret (2020).

Tallene indikerer prosentandel av de spurte som svarer 4 eller 5 på spørsmålet «Hvor fornøyd er du totalt sett med kollektivtrafikken?». Skalaen går fra 1 til 5, hvor 1 er «misfornøyd» og 5 er «svært fornøyd». Grenland ligger under gjennomsnittet i alle byområdene. Likevel har det vært en klar forbedring i Grenland gjennom kontraktperioden, og tilfredsheten har nærmet seg det nasjonale gjennomsnittet for byområder hvert år. I 2019 var 61 pst. av respondentene i undersøkelsen i Grenland (n = 330) fornøyd (4) eller svært fornøyd (5) med busstilbudet i byområdet. Det er gjennomført en rekke tiltak for å øke antallet og andelen kollektivreiser, hvorav flere også retter seg mot kundetilfredshet. Rammene for denne evalueringen gir ikke muligheter til å vurdere hvilke tiltak som har hatt størst betydning for kundetilfredsheten. Vi kan derfor heller ikke vurdere hvorvidt kontraktsutformingen og – oppfølgingen har hatt betydning for kundetilfredsheten sammenliknet med øvrige tiltak.

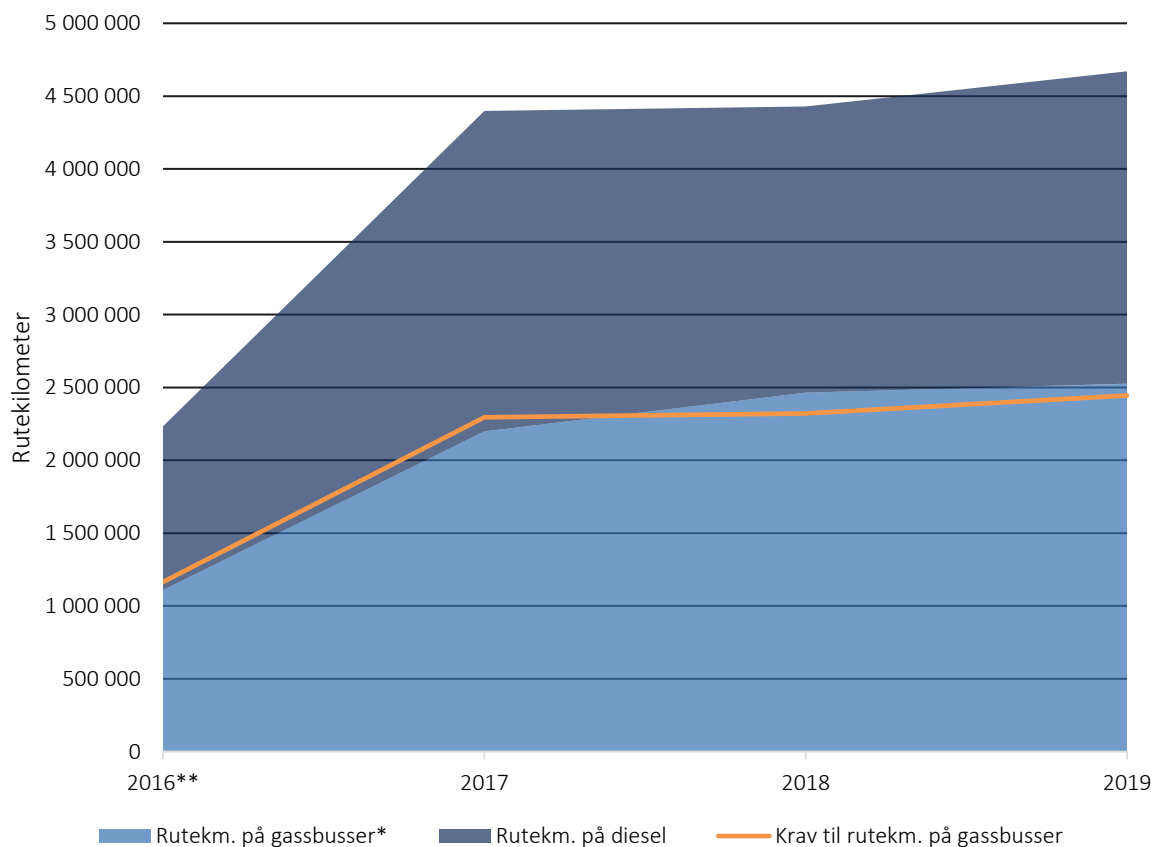
3.1.5 Klima- og miljøvennlig drift

Hovedmålet fra plan- og strategidokumentene som er relevant for klima- og miljøvennlig drift er målet om å være «et nasjonalt ledende byområde i reduksjon av klimagassutslipp fra transport». I kontrakten

er dette operasjonalisert gjennom krav til at minimum 50 pst. av antall produserte rutekilometer per år skal gjennomføres med busser som benytter biogass som drivstoff.

Vi har fått oversendt årlige drivstoffrapporter som operatør er pliktige til å avlegge, i henhold til kontraktbestemmelsene. Her spesifiserer operatøren hvor stor andel av de produserte rutekilometerne som ble gjennomført av busser som kjører på biogass. Vi har fremstilt dette for kontraktperioden frem til og med 2019 i Figur 3.8.

Figur 3.8 Krav til andel rutekilometer kjørt på biogass, 2016-2019



Merknader: * Godkjente rutekilometer på gassbusser er antall kjørte kilometer fratrukket 8 pst. for tomkjøring.

** Anbudsperioden startet 28. juni 2016.

Kilde: Vista Analyse basert på data fra Vy Buss AS oversendt fra Vestfold og Telemark fylkeskommune (2020).

Det første halvannet året av kontraktperioden (juni 2016-desember 2017) ble kravet ikke tilfredsstilt. I 2016 manglet det i underkant av 55 000 rutekilometer og i 2017 manglet det i overkant av 95 000 rutekilometer. I 2018 ble derimot målet overopnådd med over 141 000 rutekilometer, og underskuddene fra 2016 og 2017 ble godskrevet på dette grunnlag. I 2019 ble målet nådd med over 80 000 rutekilometer mer enn kravet.

3.2 Insentivenes virkning

I dette delkapittelet sammenstiller vi måloppnåelsen med incentivene som ligger i kontrakten, og supplerer med intervjuobjektene vurderinger knyttet til dette.

Passasjerutvikling

Figurene i delkapittel 3.1.1 viser at målet om 4 pst. passasjervekst årlig har blitt oppnådd, frem til og med 2019. Kontrakten gir tydelige insentiver for selskapet til å iverksette tiltak for å sørge for passasjervekst. Både kontraktsformen med en nettokontrakt der operatøren sitter igjen med billettinntektene, og bonusordningen, er elementer som gir sterke insentiver for operatøren når det gjelder å tiltrekke seg så mange passasjerer som mulig.

I intervjuet med representanter fra seksjon for kollektiv og mobilitet i Vestfold og Telemark fylkeskommune kom det frem at oppdragsgivers vurdering er at operatørselskapet ikke gjør nok for å tiltrekke seg flere reisende. De synes operatøren har et driftsfokus som er så sterkt at det kan overskygge for markedsaktiviteter som kan gjøre at kollektivtrafikken i Grenland får flere passasjerer. Informantene understreket at dette var noe de så som problematisk med kontrakten, ikke med selskapets atferd, som de påpekte at de hadde forståelse for. Selv med insentivene som følger av at selskapet sitter med inntektsrisikoen, og også belønnes ekstra med 20 kroner per passasjer over et gitt nivå (men med et samlet bonustak på 6 mill. kroner), vil det være mest å hente på driftstiltak og ruteproduksjon. Det er også lavere risiko ved driftstiltak enn ved markedstiltak for å skaffe flere passasjerer enn det som ble oppnådd i 2018 og 2019. Så lenge selskapet har mest å tjene på å effektivisere driften fremfor å drive utstrakt markedsvirksomhet, vurderes det som rimelig at driftstiltak prioriteres framfor markedstiltak. Problemet ligger derfor i kontrakten, som etter deres syn, skulle hatt en enda tettere forbindelse mellom markedsansvar og inntektsrisiko.

I intervjuet med Vy Buss kom det frem at selskapet vurderer insentivene i kontrakten som begrenset effektive når det gjelder å tiltrekke seg nye passasjerer. Dette fordi det etter selskapets syn er mange flere tiltak enn markedsføring som må til for å skape videre vekst i passasjertallene. Informanten nevnte tiltak som bomringen, parkeringsavgift (politikk), fremkommelighetstiltak samt ulike tiltak i bussløftet og Bypakka. Prisreduksjonen i 2014 med påfølgende takstfrys er eksempler virkemidler med antatt stor effekt, men som ligger utenfor operatørens handlingsrom å kunne påvirke. Ellers er utbygging av infrastruktur som gjør bussreisen raskere og mer konkurransedyktig sammenlignet med reiser med personbil også viktig. Dette er tiltak som busselskapet ikke kan iverksette på egenhånd, men som likevel er viktige for passasjervekst. Informanten fra Vy uttalte at markedsføring ikke på egenhånd kan få passasjertallene til å vokse for alltid, og at markedsføring og markedskommunikasjon må spille sammen med andre virkemidler for å kunne gi effekt utover det passasjertallet som ble oppnådd i 2019.

Koronapandemien er hovedårsaken til at det i 2020 ikke vil bli noen passasjervekst sammenlignet med 2019. Det fører også til at det ikke blir noen bonusutbetaling for 2020. Fall i passasjertall som følge av koronaepidemien gir bortfall av billettinntekter. Med full inntektsrisiko på operatørens hånd, faller dette tapet utelukkende på operatøren. Se avsnitt 3.3.3 for nærmere omtale av erfaringer fra koronaepidemien og forhandlinger i forbindelse med statens kompensasjonsordning.

Punktlighet og avvik

Figurene i delkapittel 3.1.3 viser punktlighetsmålet om at 100 pst. av bussene skal være innenfor 3 minutters forsinkelse er langt fra å bli nådd. Som beskrevet i delkapittel 2.6.2 er det ingen insentiver i kontrakten som er direkte knyttet opp til dette punktlighetsmålet. Insentivene i kontrakten er knyttet til avvik av større karakter, som blant annet innstillinger, mangel på rapportering og bruk av feil buss-type.

I intervjuene kom det frem at dette med punktlighet er en sammensatt utfordring. Infrastrukturprosjektene i Bypakka kan skape forsinkelser på kort sikt, men bedre fremføringshastighet og punktlighet på lengre sikt. I tillegg ble det nevnt at det er viktig med riktig avstemte rutetider, for at punktlighetsmålet skal gi et godt bilde av hvordan det egentlig står til med punktligheten. Vy vurderte det dithen at en god del av rutetidene er for stramme, en vurdering som informantene fra fylkeskommunen kunne stille seg bak. Fylkeskommunen vurderte også punktlighetsmålet som altfor ambisiøst, og kunne fortelle at de jobbet mot et internt mål om å nå 72 pst. punktlighet innenfor 3 minutter. Etter sammenslåingen mellom Vestfold og Telemark fylkeskommune ble det også et større fokus på punktlighet i Grenland som følge av at Grenland hadde en lavere punktlighet enn tilsvarende områder i Vestfold. Det ble vist til sammenhengen mellom framføringshastighet og punktlighet. Jo saktere bussene går, desto enklere er det å holde punktligheten på ønsket nivå. På den andre siden kan ikke hastigheten settes for lavt uten at dette går ut over kundetilfredsheten og konkurransekraften mot privatbil. Ruteplanene må derfor optimaliseres mht. avveiningen mellom punktlighet og fremføringshastighet. Det oppgis at det har vært suksess med de tiltakene som er gjort i et prosjekt om punktlighet. Representantene fra fylkeskommunen skulle gjerne sett at operatøren var litt mer på ballen selv når det gjelder punktlighet, selv om punktlighet på dette nivået ikke inngår som et spesifikt element i kontrakten.

Fra operatørens side vises det til at punktlighet logges og rapporteres, men at avvik mot treminuttersmålet tidligere ikke er gitt oppmerksomhet i samarbeidsmøtene, og derfor heller ikke har vært prioritert før prosjektet om punktlighet ble iverksatt. Mye veiarbeid og utbyggingsprosjekter skaper utfordringer for fremkommelighet i trafikken og punktlighet for kollektivtrafikken.

Effektiv rutestruktur og ruteplanlegging

Kontrakten understreker at det er oppdragsgiver som har hovedansvar for rutestrukturen og endringer i denne, men at operatør har ansvar for å komme med forslag til endringer.

I intervjuene kom det frem at dette er et punkt hvor oppdragsgiver og operatør kan være ganske uenige i hvordan rutestruktur og -tider bør løses. Informantene fra fylkeskommunen uttalte at utvikling av rutetilbud ofte tar lang tid og kan medføre mange forhandlingsrunder. Endringer av antall rutekilometer gir operatøren krav på kompensasjon, og det er forhandlinger rundt dette som tar tid og kan være krevende. Oppdragsgiver var igjen tydelig på at dette er en utfordring som skyldes kontraktens utforming, ikke operatørens atferd.

Fra operatørens side ble det sagt at de ofte hadde foreslått endringer i rutetilbudet, men at det er utfordrende å få dette gjennom fordi fylkeskommunen sjelden aksepterer at endringsforslag fører til flere rutekilometer. Økt ruteproduksjon medfører kostnader for fylkeskommunen, noe som igjen krever at det finnes en budsjettmessig inndekning. Det gjør at alle forslag i praksis må være innenfor dagens rutekilometeromfang, noe som gjør at om en ny rute skal forslås må en annen legges ned. Fra operatørens perspektiv vil det uansett hva de foreslår, være oppdragsgiver som til slutt og alene sitter med beslutningsmyndigheten. Dette gjør at selskapet ikke ser seg tjent med å bruke store ressurser på å foreslå ruteendringer.

Kundetilfredshet

Utviklingen i den generelle kundetilfredsheten har vært positiv for byområdet Grenland i kontraktperioden. Se Figur 3.7. Det er ingen insentiver i kontrakten som er direkte knyttet opp mot kundetilfredshet, dermed gjør vi ingen vurdering av hvorvidt kontrakten har bidratt til den økte kundetilfredsheten.

Fra intervjuet med seksjon for kollektiv og mobilitet kom det frem at de synes operatøren gjør en god jobb når det gjelder kundebehandling og behandling av eventuelle klager fra kundene.

Selv om kontrakten ikke har insentiver som direkte retter seg mot kundetilfredshet, er det relevant å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen for kundeføring. Vi har fått flere innspill som peker på at Farte brukes som merkevare i kommunikasjonen, noe som også fører til at kundehenvendelser ofte kommer via Farte-kanelene (Facebook og e-post). I noen grad kommer henvendelser direkte til Vy. Farte-henvendelsene administreres av fylkeskommunen ved seksjon kollektiv og mobilitet. Henvendelser som har med hendelser på bussen (klager, forsinkelser, betaling på buss) blir videresendt til operatøren, som svarer ut kunden. Kollektiv og mobilitet utfører det meste av oppgavene rundt kundebehandling utenfor det som skjer på bussen. Kundeløsninger som mobilbillett og nettbutikk er også eid av Kollektiv og mobilitet, dette medfører at Farte og Kollektiv og mobilitet er det naturlige punkt og henvende seg til. For at operatøren skal kunne fylle det kundeansvaret som følger med en nettokontrakt, er det avgjørende med samarbeid med den eller de aktørene som har den direkte kommunikasjonen med kundene. Operatøren og bussjåførene har direkte kontakt med kundene på bussen, og kan respondere på direkte henvendelser som de har virkemidler til å påvirke. Dette kan være henvendelser rettet mot komfort og reiseopplevelse, så vel som rutetider og punktlighet. Vi har ikke fått noen indikasjoner på at samarbeidet og koordineringen omkring kundetilfredshet mellom fylkeskommunen og operatør ikke fungerer etter intensjonene. Klager følges opp, og forbedringsforslag vurderes selv om på langt nær alle forbedringsforslag kan imøtekommes.

Et ledende byområde for reduksjon av klimagassutslipp

Kontrakten krever at minst 50 pst. av de produserte rutekilometerne gjennomføres av busser som kjører på biogass. Operatøren plikter å rapportere om sitt drivstofforbruk, herunder antall rutekilometer som produseres med gassbusser. Som illustrert i Figur 3.8 er dette målet nådd, så langt i kontraktsperioden. Fylkeskommunen erkjenner at dette kravet ikke lenger er tilstrekkelig for å oppfylle målet om å være ledende på området.

3.3 Samarbeid og arbeidsfordeling

I dette delkapittelet beskriver vi intervjuobjektens syn på samarbeidet og arbeidsfordelingen i lys av dagens kontrakt.

3.3.1 Begge parter beskriver samarbeidet som godt

Både intervjuet med operatør og fylkeskommunen innledet intervjuobjektene samtalen med å fortelle om at samarbeidet fungerer godt. Formelle møtepunkter som drifts- og markeds møter ble beskrevet som de viktigste regulære møtepunktene hvor oppfølging av kontrakten foregår. I tillegg avholdes det et årlig dialogmøte med kommunene, næringsliv og brukergrupper.

3.3.2 Samarbeid om drift går bedre enn samarbeid om markedsføring

Både operatør og fylkeskommunen var enige om at samarbeidet fungerer best på driftsområdet. Fylkeskommunen understreker at operatør er god på drift, har god lokalkunnskap, og at driftsmøtene derfor blir konstruktive. Operatøren hadde samme syn på dette samarbeidet. På driftsmøtet diskuteres

saker som det gjerne tar 1-2 møter å bli enige om, og inkludert i dette er ileggelse av bøter for avvik. Operatør mente at oppdragsgiver hadde en konstruktiv tilnærming og at det stort sett var rasjonelle argumenter som vant frem i diskusjonene om spesifikke hendelser skulle føre til gebyr eller ikke.

Når det gjelder markedsføring var det noe mer uenighet, og samarbeidet ble følgelig vurdert som mindre godt på dette punktet, både av operatør og oppdragsgiver. Oppdragsgiver gir uttrykk for at operatøren har et for svakt markedsfokus. De skulle ønske at operatøren hadde et sterkere engasjement for markedsføringsarbeidet enn det de viser i dag. Dette ble beskrevet med et eksempel om at de to første årene av kontrakten var det ingen lokalt ansatte i busselskapet om kun drev med markedsføring. Det presiseres likevel at markedsgruppemøte mellom partene ble opprettet fra starten av kontrakten og at markedsplan ble utarbeidet fra første år. Oppdragsgiver beskrev for øvrig fravær av lokal markedskompetanse som et gjennomgående problem med alle selskapene som leverte tilbud på anbudskontrakten. Fylkeskommunen skulle ønske at operatøren var mer markedsfokuseret, men ga uttrykk for forståelse for at den ikke er det, og sa at selskapet trolig har mer å tjene på å sette mest krefter mot å optimalisere egen drift, sammenlignet med å heller bruke ressursene på markedsføring. Fylkeskommunen vurderer derfor at det er kontrakten som ikke sørger for sterke nok insentiver for operatør til å prioritere en utstrakt markedsføring. Dette på tross av at kontrakten gir svært høy godtgjørelse per påstigning, noe som burde gi insentiver til markedsføring for å tiltrekke flere passasjerer.

Vi har også fått innspill på problemstillinger knyttet til produktutvikling. Det vises til at operatøren tar lite eller ingen initiativ til produktforbedringer selv eller tiltak for å forbedre tilgjengeligheten for publikum. Tiltak som medfører endringer i kostnader eller andre tiltak som kan gjøre kollektivtransporten mer attraktiv for kunden, sies å bli uforholdsmessig dyrere gjennom forhandlinger med operatøren enn det man ville ha beregnet prisen til i en bruttokontrakt. Dette tilskrives delvis at operatøren er mer risikoavers enn oppdragsgiver, og dermed også krever kompensasjon for å bære risikoen ved tiltak. Der nest hevdes det operatøren har vist en viss skepsis til etablerte elastisitetsmodeller for kollektivtrafikk hos operatøren, noe som også kan henge sammen med en høyere risikoaversjon.

Operatøren understreket, som allerede nevnt, at den ikke hadde like stor tro på markedsføring som enkelttiltak, noe som bidrar til at samarbeidet oppleves bedre på drifts- enn på markedsføringsområdet. Friheten til å drive produktutvikling innenfor kontrakten kan også være begrenset av øvrige krav i kontrakten.

3.3.3 Koronapandemien har gitt nye utfordringer

Koronapandemien har skapt nye utfordringer for bussdriften, som man selvsagt ikke kunne ha forutsett på tidspunktet for kontraktinngåelsen. Noen av momentene i krisehåndteringen har satt samarbeidet på nye prøvelser.

Grenlandskontraktens nettoelementer er i hovedsak knyttet oppimot passasjertallene og bonusen er knyttet til passasjervekst, noe som er umulig oppnå i 2020. Det vil derfor ikke bli utbetalt noe bonus for 2020, og det kan bli vanskelig å oppnå tilstrekkelig passasjervekst i 2021 til å komme tilbake til passasjertallene i toppåret 2019, som er kravet for at en eventuell bonus for 2021 skal kunne utbetales. Busselskapet uttalte at det ikke regner med å kunne oppnå bonus før tidligst i 2022. I henhold til kontrakten er det busselskapet som må bære tapet av passasjerbortfallet med tanke på bonusen, noe fylkeskommunen også bekreftet at vil bli tilfellet. Bonusen er knyttet til en suksessfaktor og selskapet skal ikke kompenseres for bortfall av bonus.

Kontrakten har i tillegg krav til bruk av midler til markedsføring, som er knyttet opp til fjorårets passasjertall. Siden 2019 er toppåret for passasjertallene i Grenland skal det, i henhold til kontrakten, brukes en rekordsum på markedsføring fra selskapets side i 2020. Begge partene understreket dette paradokset, da markedsføringstiltak i 2020 i all hovedsak har dreid seg om å holde kampanjer **mot** økte passasjertall, for å unngå trengsel og smittespredning på bussene. Fylkeskommunen understreket at kontrakten ikke har tatt høyde for denne spesielle situasjonen og det foregår nå en dialog om hvor mye av de ubrukte midlene øremerket markedsføring som skal overføres til neste år. Selskapet uttrykte at de opplevde dette som ryddig fra oppdragsgivers side.

I tillegg har staten bidratt med kompensasjonsmidler til bussnæringen som følge av bortfall av billettinntekter (Regjeringen, 2020b). Kompensasjonen blir tildelt fylkeskommunene. Siden Grenland har en nettokontrakt hvor det er selskapet som står med inntektsrisikoen har partene forhandlet om hvordan disse midlene skal fordeles mellom fylket og busselskapet. På tidspunktet for intervjuene hadde partene blitt enige om at minst 97,5 pst. av kompensasjonen skulle tilfalle selskapet. Resten var det ikke oppnådd enighet om. Selskapet ga uttrykk for at her synes de fylkeskommunen opptrådte svært samarbeidsvillig og utviste stor forståelse ovenfor selskapets situasjon og alvoret for selskapet forbundet med bortfallet av billettinntekter.

3.4 Utfordringer og forbedringer av kontrakten

I dette delkapittelet beskriver vi intervjuobjektene inns spill til forbedringer i kontrakten. Her fikk vi også inns spill fra en aktør som tapte anbudet i 2016. Operatørsiden er derfor supplert med synspunkter utover de operatøren som har kontrakten i dag har fremmet. Dette mener vi er relevant å inkludere i et utviklingsperspektiv og for å bidra til at området oppfattes som relevant for flere tilbydere ved kommende kontraktutlysninger.

3.4.1 Begge parter er misfornøyd med kontraktens virkninger ved ruteendringer

Ifølge kontrakten kan oppdragsgiver til enhver tid gi pålegg om endring av ruteproduksjonen. Kontraktens samarbeidselementer sørger for at partene skal forsøke å komme til enighet om endring i godtgjørelsen som følge av konsekvensen ved eventuelle endringer. Både oppdragsgiver og operatør uttrykte misnøye rundt dette kontraktelementet. Oppdragsgivers opplevelse er at operatør ofte foreslår ruteendringer som også medfører økt ruteproduksjon og følgelig forhandlinger om økt godtgjørelse. Dette anses både som en utfordring grunnet begrensede økonomiske midler og fordi lange forhandlingsprosesser er tid- og ressurskrevende. Videre opplever oppdragsgiver at operatør foreslår økt produksjon (flere km) ut ifra bedriftsøkonomiske vurderinger. Oppdragsgiver tolker det slik at operatør stiller seg spørsmålet; når er det rimelig å produsere tjenesten og når gir det relativt sett størst inntekt? Og ikke ut ifra en samfunnsøkonomisk vurdering; når er etterspørselen etter et tilbud størst og når er det størst passasjervekstpotensiale; rush, kveld og helg? Dette er en erfaring og vurdering fra oppdragsgiver sin side ved den valgte kontraktsformen.

Informantene fra oppdragsgiveren fortalte at dette kontraktelementet er en viktig forsikring mot at fylkeskommunen har grepet om hvilke ruteendringer som skal skje og ikke. Med en ren nettokontrakt ville ikke dette nødvendigvis vært tilfellet og selskapet ville trolig fått bestemme over ruteendringer selv. Dette var langt på vei tilfelle i den første Grenlandskontrakten, der oppdraget var «mest mulig buss og flest mulig passasjerer» for en gitt sum, med noen krav til grunnstrukturen i rutetilbudet. Kombinert

med forsterkede insentiver på passasjertall, argumenteres det også for at en ren nettokontrakt ville rettet tilbudet mot der passasjervekstpotensialet var best, men at dette kunne gått på bekostning av andre hensyn som fylkeskommunen ønsker å ivareta. Fra operatørsiden vises det også til at krav til bussmateriell (antall og størrelse) gir liten fleksibilitet til å kunne optimalisere driften til markedet. Grenlandskontrakten 2016 oppfattes også som en svært oppdragsgiverstyrt nettokontrakt sammenliknet med den første kontrakten. Begrenset handlefrihet for selskapet kombinert med stor inntektsrisiko, er en krevende løsning for et operatørselskap.

Operatøren som har kontrakten i dag, deler oppdragsgivers syn om at ruteendringer er et vanskelig kontraktselement. Fra deres ståsted knytter dette seg til at de opplever å ikke ha noen reell forhandlingsmakt ovenfor oppdragsgiver. De beskriver det slik at fylkeskommunen alltid har siste ord, i henhold til kontrakten, noe som gjør at de opplever det som bortkastet å bruke mye ressurser på å foreslå ruteendringer, som oppdragsgiver uansett kan velge å si nei til. Dette bekrefter vurderingen av en oppdragsgiverstyrt nettokontrakt der operatøren har begrensede muligheter til å tilpasse seg.

Den samme dynamikken gjør seg gjeldende ved eventuelle endringer av takstene for billettprisene. Dette har dog ikke vært et aktuelt tema, da takstfrysen fra 2014 har ligget fast i hele kontraktsperioden. Billettpriser er et virkemiddel som helt og holdent styres av oppdragsgiver.

Begge kontraktspartene nevnte (uoppfordret) stengingen av Breviksbrua grunnet vedlikeholdsarbeid som et diskusjonspunkt knyttet til ruteendring, der denne delen av kontrakten hadde vært i spill. Oppdragsgiver ønsket at stengingen ikke skulle føre til endringer i produksjonsvolumet, mens selskapet la opp til et forslag om økte rutekilometer og en økt kompensasjon på om lag 10 mill. kroner (ifølge oppdragsgiver). Oppdragsgiver forklarte at dette var ett av flere eksempler på at kontraktens insentiver legger opp til at operatør forsøker å få utvidet rutekilometerne. Operatøren mener stengingen av brua gjør at det umulig å opprettholde det samme busstilbudet uten å øke rutekilometerne, og at en slik opprettholdelse må dekkes av fylkeskommunen.

3.4.2 Begge parter ønsker en bruttokontrakt

På spørsmål om innspill til neste busskontrakt sa både representantene fra oppdragsgiver og operatørselskapet at de gjerne kunne hatt en [bruttokontrakt i stedet for dagens nettokontrakt med brutto- og samarbeidselementer](#). Oppdragsgivers representanter begrunnet dette med at man da kunne man sluppet de prosessene som beskrevet i forrige avsnitt (3.4.1) og heller ha fullstendig ansvar for rutetilbudet, herunder planlegging, analyse og vedtak om endringer, samlet på ett sted. Operatøren begrunnet sitt ønske om å heller ha en bruttokontrakt med at dette vil kunne gi mer forutsigbarhet rundt inntektene. Operatør så heller ingen grunn til at samarbeidet skulle fungere dårligere under et bruttoregime.

3.4.3 Vurdere flere tildelingskriterier enn pris

Som en del av evalueringsgrunnlaget har vi også inkludert et intervju med en aktør som tapte anbudskonkurransen om Grenlandskontrakten 2016. Det var daglig leder i ett av de tre lokale selskapene som utgjorde Telemark Frakt. Informanten understreket at uttalelsene ble gitt på vegne av det ene selskapet, og ikke de to andre.

Informanten pekte på at den første Grenlandskontrakten er vurdert som den mest innovative i Europa. Utviklingen fra den første til den tredje kontrakten har gitt operatøren begrensede muligheter til å

påvirke og til å tilpasse busstilbudet til markedet for derigjennom å høste mest mulig av passasjerpotensialet i kontraktsområdet. Det stilles også spørsmål ved hensiktsmessigheten av det som oppfattes som svært spesifiserte krav til bussparken framfor å utforme ytelsesbaserte krav til utslipp, sikkerhet og tilgjengelighet, med større fleksibilitet til å utnytte bussparken optimalt.

Det ble også gitt innspill som handlet om kriteriene for tildeling av kontrakt. Det ble spesifisert at tilbud som la opp til bedre løsninger enn de minstekravene som lå i anbudet ikke ville bli vurdert som bedre enn de som la seg på minstekravene i konkurransen. Når kvalitet og innovative løsninger ikke teller i tildelingskriteriene, fjernes insentivene for å konkurrere på kvalitet og markedsutvikling, og dermed styrkes viktigheten av pris, noe som nødvendigvis også vil gå utover kvalitetsutviklingen i busstilbudet gjennom kontraktsperioden.

4 Busskontrakten som virkemiddel

I dette kapittelet evaluerer vi Grenlandskontrakten 2016 som virkemiddel med utgangspunkt i funnene som er presentert i de foregående kapitlene. Kapittelet starter med en gjennomgang av forutsetninger og mekanismer for at en busskontrakt (nettokontrakt) skal fungere som virkemiddel. Deretter svarer vi ut de tre evalueringsspørsmålene; insentivenes virkninger, hvordan samarbeidet fungerer i praksis og innspill til forbedringer. Vi har forsøkt å synliggjøre årsaken til resultatene som er oppnådd og de utfordringene som er beskrevet i foregående kapittel, og på det grunnlag forsøkt å identifisere konkrete forbedringstiltak i framtidig strategi og virkemiddelbruk.

4.1 Forutsetninger og mekanismer

Det er formulert både overordnede mål med forankring i NTP og resultatmål for kollektivtransporten. Grenlandskontrakten adresserer flere av de fastsatte resultatmålene og er således ett av flere virkemidler for å realisere målene som er satt for kollektivtransporten.

Hovedmekanismen i Grenlandskontrakten er risikooverføring til operatøren kombinert med det som omtales som et superinsentiv i form av en bonus på 20 kroner per nye passasjer utover et fastsatt nivå. Risiko i denne type kontrakter kan deles i to kategorier: *Inntektsrisiko* og *produksjonsrisiko*.

Inntektsrisiko retter seg mot passasjergrunnlaget og billettinntekter. I Grenlandskontrakten er hele inntektsrisikoen lagt på operatøren (nettokontraktelementet, jf. avsnitt 2.6.1).

Produksjonsrisiko handler om kostnadene ved å levere tilbudet. Produksjonsrisikoen består av to hovedkategorier; driftskostnader og investeringskostnader. Driftskostnadene har et eksternt kostnadselement (innsatsfaktorer som drivstoff, avgifter, lønnskostnader, etc.) og interne kostnadselementer som knytter seg til variasjoner i driftsopplegg, intern organisering, opplæring, arbeidsmiljø/sykefravær. Det siste kan operatøren påvirke, mens de eksterne kostnadene er risikofaktorer sin ligger utenfor operatørens kontroll. Variasjoner i produksjonsvolum, dvs. hvor mange rutekilometer som skal produseres, har betydning for de gjennomsnittlige produksjonskostnadene.

Grenlandskontrakten har hensyntatt ekstern produksjonsrisiko som sikrer operatøren ved at fylkeskommunen bærer det meste av den eksterne risikoen. Det er avtalt et produksjonsvolum og hvordan operatøren skal kompenseres for variasjoner i produksjonsvolumet. Dette er vanlig i både brutto- og nettokontrakter. Forskjellen mellom brutto- og nettokontrakter er at endringer i produksjonsvolum og ruteplaner har betydning for operatørens inntekter i en nettokontrakt, mens det i en bruttokontrakt ikke har noen betydning for operatøren om eventuelle endringer ruteplanene påvirker billettinntektene. Dette er begrunnelsen for at operatøren som hovedregel har ansvaret for ruteopplegg og produksjonsvolum utover et på forhånd fastsatt basisnivå i nettokontrakter, mens oppdragsgiver styrer dette i bruttokontrakter, etter avtalte satser og varslingstid. På dette området skiller inneværende Grenlandskontrakt seg vesentlig fra den første Grenlandskontrakten ved at det er oppdragsgiver som fastsetter endringer av ruteplaner og produksjonsvolum. Intensjonen med samarbeidselementet i kontrakten er etter vår forståelse, å gi operatøren innflytelse over ruteplanleggingen og samtidig sikre at operatørens operative erfaring og kompetanse på reisebehov og reisemønster kommer til nytte ved fastsettelse av rutetraséer, frekvens, transportstandard og samlet transportvolum.

Med superinsentiv menes at inntektene overstiger kostnadene, noe som for Grenlandskontrakten betyr at billettinntektene pluss 20 kroner forventes skulle å overstige kostnadene ved å rekruttere en ny passasjer. Kontrakten har imidlertid et tak, noe som isolert sett bidrar til å dempe insentivet dersom passasjerveksten nærmer seg dette taket. I tillegg til markedsinsentivene som følger av inntektsrisiko og tilleggsbonus for nye passasjerer, er operatøren pålagt å bruke 1 krone per reisende på markedsførings tiltak.

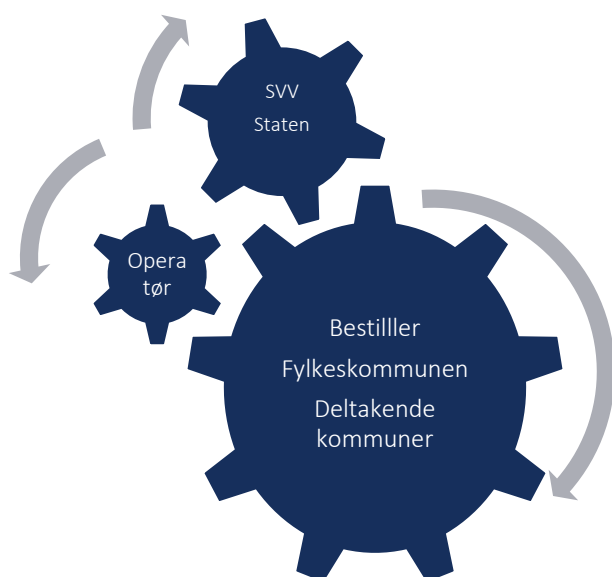
Forutsetninger for effekt av markedsinsentivene

Full inntektsrisiko kombinert med et superinsentiv knyttet til passasjervekst, gir operatøren insentiver til tiltak som kan genere passasjervekst. En forutsetning for at denne type markedsinsentiv skal virke som forventet, er at operatøren disponerer virkemidler som kan påvirke passasjerveksten. Med økende passasjertall og/eller svekket konkurransekraft mot bil (eksempelvis som følge av fremkommelighetstiltak i vegnettet, lavere kostnader ved bilbruk, miljøvennlige kjøretøy mv.), må det forventes at kostnadene per nye passasjer vil øke. Det må forventes at de mest kostnadseffektive virkemidlene og tiltakene tas i bruk først, noe som også bidrar til økende kostnader per nye kollektivtransportpassasjer utover i kontraktsperioden. For operatøren vil det være lønnsomt med tiltak opp til et kostnadsnivå som tilsvarer forventet gevinst ved tiltaket. Dersom bonusen på 20 kroner per nye passasjer er satt utfra samfunnsøkonomiske prinsipper, der bonusen reflekter den marginale nytten per nye passasjer, vil det det være sammenfall mellom samfunns- og bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

For å treffe med gode tiltak som gir størst mulig passasjervekst per brukte krone, kreves det tilstrekkelig markedskompetanse og lokalkunnskap. Tilbudsutvikling som gir passasjervekst i tråd med fastsatte mål gjennom hele kontraktsperioden, vil også til en viss grad avhenge av langsiktighet og forutsigbarhet for operatøren. Dette gjelder særlig for tiltak som krever investeringer i vognparken eller investeringer i andre tiltak av mer varig karakter.

Operatøren må også forholde seg til usikkerhet. Passasjervekst påvirkes av flere faktorer, noe som bidrar til usikkerhet mht. effekten av operatørens markedstiltak. En rasjonell aktør vil derfor legge en risiko-kostnad på markedstiltakene for å sikre at kostnadene ved markedstiltak dekkes inn. Størrelsen på risikokostnaden avhenger av hvor risikoavers operatøren er. Kollektivtransportens attraktivitet og markedsandel påvirkes av en rekke andre faktorer, blant annet reisekostnad (billettpris), reisetid sammenlignet med bil, frekvens, forutsigbarhet og komfort, herunder trengsel, parkeringspolitikk og infrastrukturtiltak med betydning for reisetid for kollektivtransport og bil. Effekten av ulike tiltak henger sammen der ulike aktører må spille på lag for å optimalisere effekten av tilgjengelige virkemidler.

Figur 4.1 Samspill og styrkefold i virkemidler for å øke kollektivandelen



Grenlandskontraktens samarbeidselement er med dette utgangspunkt å betrakte som et virkemiddel for å kunne optimalisere en samlet virkemiddelpakke. Figur 4.1 illustrerer vår vurdering av styrkefoldet i ulike

aktørers muligheter til å påvirke passasjerveksten gitt de virkemidlene de har tilgjengelig og ansvarsfordelingen som følger av Grenlandskontrakten.⁴

4.2 Incentivene bidrar til måloppnåelse for noen mål, men ikke alle

Det sterkeste incentivet følger av risikooverføring til operatøren, kombinert med det omtalte superincentivet rettet mot passasjervekst. Overføringen av full inntektsrisiko medfører en betydelig risiko for operatøren. Gjennomgangen i de foregående kapitlene viser at operatørens muligheter til å påvirke denne risikoen er begrenset, og at inntektsutviklingen avhenger av eksterne faktorer og andre aktørers tiltak og virkemiddelbruk. God kontraktpraksis og -teori tilsier at risikoen skal legges på den part som best kan bære og påvirke risikoen (se blant annet Vista Analyse (2012)). Dette kan ikke sies å være gjort i Grenlandskontrakten 2016.

Passasjerutviklingen avhenger av flere virkemidler som eksempelvis restriksjoner på bilbruk (bomring, veipricing, parkeringsrestriksjoner), fremkommelighet for buss og bil, reisetid og punktlighet, kostnader (billettpris), rutedekning, frekvens, mv. Flere av virkemidlene og tiltakene ligger i bussløftet og Bypakka, der både de involverte kommunene, fylkeskommunen og Statens vegvesen er involvert med tiltak som har betydning for vilkårene for å et konkurransedyktig rutebusstilbud i Grenland. Fylkeskommunen, i rollen som innkjøper, sitter med beslutningsmyndighet over rutetilbudet, og har også det avgjørende ordet ved eventuelle endringer i rutetraséer, frekvens og ruteendringer mv. Operatørens rolle i ruteplanleggingen og tilbudsutviklingen er begrenset til det operative ansvaret for ruteplanlegging (dvs. hvordan fastsatte ruter skal kjøres og organiseres) og å foreslå endringer/tilpasninger i rutenettet basert på observert utvikling i reisebehov og trafikkmønster og operatørens markedskompetanse og analyser. Med begrenset handlingsrom for å kunne påvirke inntektene, svekkes også betydningen av de til dels sterke incentivene som ligger i kontrakten.

Markedsføring og markedskommunikasjon; rasjonell tilpasning fra operatørens side

Operatøren er forpliktet til å bruke 1 krone per passasjer i foregående år på markedsføringsarbeid. Markedsføringstiltak utover det som er pålagt, vurderes som lite virkningsfullt dersom tiltakene ikke inngår i samspill med eventuelle andre tiltak. Kostnadene ved markedsføringstiltak utover det som er pålagt, framstår som høyere enn forventet inntekt sett fra operatørens side. Oppdragsgiver bekrefter langt på vei denne forståelsen ved å peke på kontrakten, og ikke operatøren, som forklaring på et noe lavere nivå på markedsarbeidet enn oppdragsgiver ideelt sett kunne ønsket seg.

Fylkeskommunens arbeid og samarbeidet rundt bypakken inkluderer også holdningsskapende arbeid, markedsføring, kommunikasjon med kunder, informasjon på holdeplasser, billettsystemer og merkeveirebygging rundt Farte. Hvorvidt det samlede nivået på markedsføring og markedskommunikasjon er på et samfunnsmessig riktig nivå, kan vi ikke svare på innenfor rammene av denne evalueringen. Derimot framstår operatørens vurdering av lav, eventuell ingen eller negativ lønnsomhet ved ytterligere markedsføringstiltak utover det som er pålagt, som riktige, gitt incentivene i kontrakten. Dersom bonusen for nye passasjerer er satt riktig utfra samfunnsøkonomiske prinsipper, så er operatørens tilpasning på dette området også «riktig» i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I og med operatøren nyter godt av å at markedsføringstiltak gir effekt i form av flere passasjer, har operatøren også sterke incentiver til å

⁴ SVV = Statens vegvesen.

koordinere eget markedsarbeid med fylkeskommunen og de øvrige aktørene som deltar i samarbeidet om bypakken.

Produksjonsnivå og ruteplaner; mismatch mellom risikofordeling og beslutningsmakt

Både oppdragsgiver og operatør er misfornøyde med kontraktens insentiver knyttet til ruteendringer. Operatør mener fylkeskommunen sitter med for stor beslutningsmyndighet, som gjør at operatørselskapet ikke får igjen for å legge ned innsats knyttet til ruteendringer. Oppdragsgiver opplever også at kontrakten gjør at operatøren ikke er engasjert nok på dette punktet. Her klarer ikke kontraktens insentiver å leve opp til intensjonen om et gjensidig samarbeid mellom oppdragsgiver og operatør i utviklingen av rutestrukturen. Oppdragsgiver opplever at operatør foreslår økt produksjon (flere km) ut ifra bedriftsøkonomiske vurderinger, dvs. produksjonsøkninger som gir operatøren størst mulig nettogevinst hensyntatt produksjonskostnadene, kompensasjon og forventet inntekt. Dette i motsetning til det oppdragsgivers mener er en samfunnsøkonomisk riktig vurdering av når etterspørselen er størst og når det er størst passasjervekstpotensial (rush, kveld og helg). Evalueringen gir ikke rom for å vurdere hva som er en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning, dvs. hvilke endringer som vil gi størst forventet nytte i forhold til kostnadene sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dersom satsene for endret produksjon og bonusen for nye passasjerer er satt utfra samfunnsøkonomiske prinsipper, der også eksterne effekter er hensyntatt, vil operatørens forslag trolig gi noe lavere produksjonsvolum enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette fordi operatøren mest sannsynlig er risikoavers og derfor vil være mer forsiktig med inntektsanslagene enn det som følger av en beregnet forventet passasjervekst.

Fylkeskommunen må forholde seg til økonomiske rammebetingelser som setter grenser for det samlede produksjonsvolumet. Fylkeskommunen betaler for økt produksjonsvolum og setter også de økonomiske rammebetingelsene for ruteendringer. Endringsforslag prises og vurderes av fylkeskommunen. Reduksjoner i et rutetilbud kan være med å finansiere økt ruteproduksjon på andre ruter, eller andre former for tilbudsutvikling. Operatøren har insentiver til å foreslå endringer som gir høyest mulig passasjerelvolum i forhold til produksjonskostnadene og produksjonstilskuddet som gis for ulike ruter (varierer mht. tidspunkt på døgnet, krav til kjøretøy mv.). Intervjuene viser at operatør og oppdragsgiver ikke nødvendigvis har sammenfallende vurderinger av hvilke tiltak og endringer i ruteproduksjonen og rutetilbudet som bør prioriteres. Operatøren uttaler også til at de opplever å få lite gjennomslag for endringsforslag og at de derfor ikke gir så høy prioritet til arbeid som har med tilbudsutvikling å gjøre og heller prioriterer driftstiltak.

Produksjonsrisikoen som er overført til oppdragsgiver synes å stimulere til en effektiv drift. På driftssiden er det langt på vei samsvar mellom risikooverføringen og fordeling av virkemidler. Det kan likevel stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten ved at oppdragsgiver spesifiserer krav til kjøretøyene framfor å spesifisere ytelseskrav (funksjonskrav) som vil gi operatøren større muligheter til å optimalisere vognparken og bruken av denne. En større frihet til å tilpasse og optimalisere tilgjengelig kapasitet, vil potensielt også kunne ha betydning for operatørens lønnsomhetsvurdering av ruteendringer og produksjonsvolum. Fylkeskommunen vurderer rutetilbudet mot fastsatte mål og optimaliserer tilbudet innenfor de rammene som følger av de økonomiske rammebetingelsene og kontraktsvilkårene. Fylkeskommunens kostnader blir dermed forutsigbare i motsetning til operatøren som i tillegg til kostnadene også må forholde seg til inntektsrisikoen som følger med ulike tiltak.

Punktligheit og kundetilfredshet

Det er ingen momenter i kontrakten som gir direkte insentiver til generell punktligheit. Det er maluselementer i form av bøter knyttet til større punktligheitsavvik som blant annet innstilte avganger, manglende rapportering og bruk av feil busstype, men ikke til generell punktligheit som møter målet om maksimalt 3 minutters forsinkelse. Inntektsrisikoen gir imidlertid operatøren insentiver til å utvikle kvaliteten i tilbudet og kundenes tilfredshet, innenfor ansvarsdelingene som følger av kontrakten. Vi observerer at kundetilfredsheten er bedret gjennom kontraktperioden, og vi oppfatter også at det er enighet om arbeidsfordelingen på dette området. Insentivene i kontrakten synes således å fungere på målområdet om kundetilfredshet selv om det ikke er direkte adressert i kontrakten.

4.3 Samarbeidet fungerer stort sett bra, men med noen utfordringer

Begge parter er i det store og hele fornøyde med samarbeidet. De punktene det er mest uenighet rundt er markedsføring og endring av rutestrukturen, som beskrevet over. Koronapandemien har gitt nye utfordringer for samarbeidet, men begge aktører ga uttrykk for en opplevelse av et konstruktivt samarbeid i forbindelse med disse utfordringene.

Det gis uttrykk for at det kan være lange og krevende prosesser for å komme fram til endringer i ruteproduksjon og -struktur, og at det oppfattes å være interessemotsetninger mellom oppdragsgiver og operatør på enkelte typer endringer. Fra oppdragsgivers side er det gitt uttrykk for at endringer i ruteproduksjon og -tilbud løses enklere og til lavere kostnader i en bruttokontrakt. Evalueringens rammer gir ikke rom for å vurdere denne påstanden. Vi observerer at det kan ta tid og kreve flere møter for å komme fram til enighet, og at kontraktens samarbeidselement således er beheftet med kostnader. Hvorvidt samarbeidet fører til bedre løsninger enn det som hadde vært tilfelle i en kontrakt der oppdragsgiver ensidig bestiller og betaler for endringer etter forhåndsfastsatte takster, har vi ikke vurdert. I en sammenlikning av kostnadene ved ulike kontraktsformer må det tas hensyn til det samlede kostnadsbildet, inkludert inntektsrisikoen og den initiale kostnaden ved grunntilbudet. Bestiller kan sikre seg fleksibilitet til å gjøre endringer i krav til kjøretøy, produksjonsvolum og rutestruktur. Dess større fleksibilitet oppdragsgiver ønsker, og dess større risiko som legges på operatør, desto høyere blir de samlede kontraktkostnadene for oppdragsgiver.

I Grenlandkontrakten har oppdragsgiver en forutsigbar budsjettbelastning i og med at inntektsrisikoen er lagt på operatør. Prisen for forutsigbarheten er mulig større transaksjonskostnader i form av prosesskostnader knyttet til endringer. Formålet er at samarbeidet og prosesskostnadene skal bidra til et bedre kollektivtilbud i Grenland per brukte krone. Operatøren bærer en høy inntektsrisiko i forhold til mulighetene den har til å påvirke inntektene. Det er derfor rimelig at operatøren viser en stor grad av risikoaversjon mht. endringer, og følgelig ønsker å sikre seg kostnadsdekning i form av produksjonstilskudd som dekker mest mulig av ønskede endringer.

Vår vurdering er at samarbeidselementet i kontrakten ikke har fungert etter intensjonen, og at dette i stor grad kan tilskrives risikofordelingen som ligger i utforming av kontrakten.

4.4 Forbedringer av nåværende kontrakt: Både oppdragsgiver og operatør ønsker seg en bruttokontrakt

Både oppdragsgiver og operatør ønsker at neste kontrakt har en bedre løsning i forbindelse med utfordringene knyttet til ruteendringer. Begge ga uttrykk for at en bruttokontrakt var å foretrekke, fylkeskommunen fordi det vil gi mulighet til å samordne tilbudet på en mer helhetlig måte enn i dag, og operatørselskapet fordi det vil gi mer stabile inntekstvilkår enn i dag.

Inntektsrisiko og virkemidler som kan påvirke risikoen samles på samme hånd

Utformingen av Grenlandskontrakten som en nettokontrakt der operatøren sitter med inntektsrisiko og oppdragsgiver sitter med kontroll over virkemidlene som kan påvirke inntektene, er etter våre vurderinger lite hensiktsmessig. Dersom operatøren skal bære inntektsrisikoen, må også ansvaret for tilbudsutviklingen ligge hos operatøren, med tilhørende frihet til å optimalisere tilbudet. Superinsentiver for å stimulere inntektsutviklingen fungerer kun i kombinasjon med frihet til å utforme tilbudet. I Grenlandskontrakten er dette ikke tilfelle, noe som i praksis innebærer at operatøren har fått bonus for effekt av tiltak som andre i all hovedsak har hatt ansvaret for. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at oppdragsgiver har betalt for mye for tjenestene som er levert. Vilkårene i kontrakten, og forventet passasjervekst med tilhørende bonus, blant annet som følge av lave billettpriser, belønningsavtale og virkemidlene som ligger i Bypakke Grenland, var kjent i anbudsgrunnlaget, og må derfor antas å være regnet inn i anbudstilbudene.

Samarbeid krever at alle parter har reell innflytelse

Kontraktens samarbeidselementer fungerer i den forstand at operatøren inviteres til å komme med forslag til endringer i rutetilbudet. På denne måten kan operatørens drifts- og markedskompetanse utnyttes i tilbudsutviklingen. For at operatøren skal være motivert til aktiv deltagelse i tilbudsutviklingen, må operatøren erfare at innspillene som gis også gjenspeiles i tilbudsutviklingen og at operatøren har en reell innflytelse over tilbudsutviklingen. Dette er, etter det vi oppfatter, i begrenset grad tilfelle i Grenlandskontrakten, noe som også kan forklare det oppdragsgiver vurderer som manglende interesse fra operatørens side til innovativ tilbudsutvikling og markedsføring for å øke antall reisende. Oppdragsgiver opplever på sin side at samarbeidet om tilbudsutvikling og endringer i ruteproduksjon og rutetilbud, er krevende og lite kostnadseffektivt. Tiltak for å bedre samarbeidet på dette området kan være å utarbeide mer forutsigbare rammer for når, og under hvilke forutsetninger forslag fra operatøren vil kunne aksepteres. Operatøren bør også kunne gis større frihet til å optimalisere materiellbruken på grunnlag av funksjonskrav framfor tekniske spesifikasjoner.

Restriksjoner på bilbruk og infrastrukturtiltak som styrker bussens konkurransekraft

Operatørens insentiver til å øke passasjertallet er sterke, men dersom operatørens kostnader for å øke antall passasjerer er høyere enn forventet gevinst, er det likevel mer rasjonelt for operatøren å prioritere tiltak som kan bedre driftsøkonomien. For å styrke samarbeidet om endringer i rutetilbudet anbefales det at endringer i ruteproduksjon følges av andre tiltak som kan redusere operatørens risiko og øke passertallet med en større grad av sikkerhet. Restriksjoner på bilbruk i form av prising av bilbruk i byområdene, rushtid og parkering i byområder vil øke kollektivtransportens konkurransekraft, og dermed også redusere operatørens risiko ved tilbudsutvikling.

Videreutviklingen og bygge videre på en god og konstruktiv dialog

Begge parter gir uttrykk for et godt og konstruktivt samarbeid og relaterer utfordringer i samarbeidet til kontraktsvilkårene. Vi anbefaler at det bygges videre på samarbeidet som er etablert, og at kontrakten revideres med det formål å få en bedre sammenheng mellom fordeling av risiko og muligheter til å påvirke risikoen. En større forutsigbarhet og styrking av andre virkemidler for å øke passasjertallet vil også kunne dempe operatørens risiko og dermed gjøre det enklere å bli enige om den fremtidige tilbudsutviklingen.

Referanser

- Asplan Viak. (2011). *Kostnadsberegninger Nettbuss Møre AS 2011*. Notat fra Lars Erik Furu, 2011-06-16.
- Bekken, J.-T., Longva, F., Fearnley, N., Frøysadal, E., & Osland, O. (2006). *Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport*. Oslo: Transportøkonomisk institutt (TØI rapport 819/2006).
- Bypakke Grenland. (2014). *Best på buss!* Hentet fra <https://bypakka.no/best-pa-buss/>
- Bypakke Grenland. (2019). *Belønningsavtalen Grenland, 2017-2020*. Hentet fra <https://bypakka.no/wp-content/uploads/2020/03/Bel%C3%B8nningsavtalen-rapport-Grenland-2019.pdf>
- Bypakke Grenland. (2020a). *Handlingsprogram 2019-2022 revisjon 2020*. Hentet fra <https://bypakka.no/wp-content/uploads/2020/10/Bypakke-Grenland-handlingsprogram-til-politisk-behandling-2020-datert-280920.pdf>
- Bypakke Grenland. (2020b). *Søknad om ny belønningsavtale*. Hentet fra <https://bypakka.no/soknad-om-ny-belonningsavtale/>
- Bystrategi Grenland. (2015). *Busstrategi for Grenland 2015-2025*. Hentet fra <https://bypakka.no/wp-content/uploads/2018/09/BusstrategiforGrenland2015-20251.pdf>
- FOR-2010-12-17-1673. (u.d.). *Lovdata*. Hentet fra Forskrift om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-12-17-1673>
- Fylkestinget i Telemark. (2009). *Avtale kollektivtransport frå 2010*. Saksprotokoll til møte i Fylkestinget i Telemark 28.4.2009.
- Kollektivtrafikkforeningen. (2020). *Kollektivbarometeret*. Hentet fra <https://kollektivtrafikk.no/kunnskap/kollektivbarometeret/>
- Longva, F., Osland, O., Lian, J., Sørensen, C., & van de Velde, D. (2006). *Måltrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernban og luftfart*. TØI rapport 787/2005.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications.
- Pyddoke, R., Nilsson, J.-E., & Eriksson, T. (2009). *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*. VTI rapport 625.
- Regjeringen. (2020a). *Byvekstavtaler, belønningsordningen, og bymiljøavtaler*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>
- Regjeringen. (2020b). *Koronapandemien: Mer til kollektivtransport, Sandefjord Lufthavn og fortsatt kjøp av togtransport*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/koronapandemien-mer-til-kollektivtransport-sandefjord-lufthavn-og-fortsatt-kjop-av-togtransport/id2765350/>

- Samferdselsdepartementet. (2015). *Utbygging og finansiering av Bypakke Grenland fase 1 Telemark*. Hentet fra Prop. 134 S (2014-2015): <https://bypakka.no/wp-content/uploads/2018/09/prop134SBypakkeGrenlandfase12015.pdf>
- Statistisk Sentralbyrå. (2020a). *Statistikkbanken*. Hentet fra 06672: Kollektivtransport med buss. Byområde 2005 - 2019: <https://www.ssb.no/statbank/table/06672/>
- Statistisk Sentralbyrå. (2020b). *Statistikkbanken*. Hentet fra 06673: Kollektivtransport med buss. Byområde, etter region, statistikkvariabel og år: <https://www.ssb.no/statbank/table/06673/>
- Sverdrup, S. (2013). *Evaluering av tilbakefallskoordinatorne: en analyse av implementeringsprosessen*. Diakonhjemmets Høgskole Rapport 2013/8.
- Urbanet Analyse. (2019). *Analyse av befolkningens reisevaner*. Hentet fra <https://www.urbanet.no/publikasjoner/analyse-av-befolkningens-reisevaner>
- Vista Analyse. (2012). *Finansiering, effektivitet og styring. Alternative finansierings- og organiseringsformer for transportinfrastruktur*. Vista Analyse rapport 2012/19 av Ingeborg Rasmussen, Tyra Ekhaugen, Tor Homleid og Steinar Strøm.
- Vista Analyse. (2018). *Anbud i bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser. Effektivitet, styring og kvalitet*. Vista Analyse, rapport 2018/25. Av: Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid og Inger Lande Bjerkmann.
- Vista Analyse. (2020). *Evaluering av dagens anbudsordning for kollektivtransport*. Vista Analyse, rapport 2020/26. Av: Tor Homleid, Maria Amundsen og Eivind Bjørkås.
- Wikipedia. (2020). *Farte*. Hentet fra <https://no.wikipedia.org/wiki/Farte>

Vedlegg

A Intervjuene

A.1 Semistrukturerte intervjuer etter temabasert intervjuguide

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte etter temabaserte intervjuguider. Det betyr at strukturen i intervjuene fulgte temaer som intervjuobjektene ble kjent med på forhånd og at spørsmålene ikke ble stilt i en forberedt rekkefølge eller på samme måte i de ulike intervjuene. Spørsmålene ble derimot tilpasset intervjusituasjonen, hva respondentene sa om de ulike temaene og hva de vurderte som de relevante punktene. For å sørge for at intervjuobjektene ble stilt ovenfor de utfordringene som skulle bli belyst i rapporten hadde vi utformet en punktliste med viktige aspekter knyttet til hvert tema, som det undervegs i intervjuet ble kontrollert at vi kom innom. Disse punktlistene er vedlagt i de følgende neste avsnittene.

A.2 Punktene til intervjuet med operatør

1. Om og på hvilken måte *insentivene* i kontrakten har bidratt til måloppnåelse definert i byområdets strategier for kollektivtransport (forankret i Busstrategien for Grenland 2015-2025, Bypakke Grenland fase 1 og belønningsavtalen med staten).
 - Nettoregimet
 - Elementer fra bruttokontrakt
 - Elementer fra samarbeidskontrakt
 - «Utøver har et markedsansvar for å øke antall passasjerer og skal løpende gjennomføre ulike *markedsføringstiltak* med et årlig kontraktsfestet minimumsbeløp.»
 - Endring av ruteproduksjon
 - «Oppdragsgiver kan kreve at utøver minst en gang i året legger frem en totalvurdering av ruteproduksjon med forslag til forbedring og endring.»
 - Målene for byområdet. Hva tenker selskapet om (sitt og oppdragsgivers) bidrag til å nå disse?
2. Hvordan samarbeidet har fungert *i praksis* i lys av ansvarsforhold i kontrakt, med synliggjøring av hvem som gjør hva av oppdragsgiver og operatør.
 - Hvordan er samarbeidsklimaet i de formelle møtepunktene?
 - Oppdragsgiver har mange muligheter til å *justere kontrakten undervegs*.
 - Har dette blitt gjort? Hvordan var i så fall samarbeidet i forbindelse med dette?
 - Korona
 - Bonus
 - Hvordan løser dere denne utfordringen?
 - Avvik

- Bøter og gebyrer
 - Er det mye av dette?
 - Sammenlignet med andre anbudsområder dere kjører i?
3. Innspill til forbedringer i dagens kontrakt med fokus på samarbeidsforholdet og som grunnlag til forberedelser til nytt bussanbud.
- Hva er selskapets innspill?

A.3 Punktene til intervjuet med oppdragsgiver

1. Om og på hvilken måte insentivene i kontrakten har bidratt til måloppnåelse definert i byområdets strategier for kollektivtransport (forankret i Busstrategien for Grenland 2015-2025, Bypakke Grenland fase 1 og belønningsavtalen med staten).
 - Nettoregimet
 - Elementer fra bruttokontrakt
 - «Oppdragsgiver bestemmer rammene for rutetilbudet, takstene, minimumskrav til materiell samt utførelse og kvalitet som utøver skal overholde»
 - Elementer fra samarbeidskontrakt
 - Nært samarbeid med utøver
 - «Oppdragsgiver og utøver har et felles ansvar for å videreutvikle kollektivtransporten, forbedre rutetilbudet, sørge for optimalt materiell, øke kvaliteten på tjenestene og derigjennom øke antall passasjerer.»
 - Endring av ruteproduksjon
 - Målene for byområdet. Hva tenker oppdragsgiver om sitt (og selskapets) bidrag til å nå disse?
2. Hvordan samarbeidet har fungert *i praksis* i lys av ansvarsforhold i kontrakt, med synliggjøring av hvem som gjør hva av oppdragsgiver og operatør.
 - Hvordan er samarbeidsklimaet i de formelle møtepunktene?
 - Oppdragsgiver har mange muligheter til å justere kontrakten undervegs.
 - Har dette blitt gjort? Hvordan var i så fall samarbeidet i forbindelse med dette?
 - Korona
 - Bonus
 - Hvordan løser dere denne utfordringen?
 - Avvik
 - Bøter og gebyrer
 - Er det mye av dette?
3. Innspill til forbedringer i dagens kontrakt med fokus på samarbeidsforholdet og som grunnlag til forberedelser til nytt bussanbud.

- Hva tenker de om forbedringer til neste anbudsrunde?
 - Har de tenkt på om noen andre elementer kan/burde inngå som suksessfaktorer som utløser bonus i neste kontrakt?

A.4 Punktene til intervjuet med en aktør som tapte anbudskonkurransen til Grenlandskontrakten 2016

- Innspill til kontraktens utforming med fokus på samarbeidsforholdet og som grunnlag til forberedelser til nytt bussanbud.
 - Hva er selskapets innspill etter erfaringene med deltakelse i anbudskonkurransen?



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no