

VEILEDER FOR INSENTIVER

Hvordan bidra til flere og mer fornøyde kunder i kollektivtrafikken?

Layout: Ann Kristin Thorstensen, Kopisenteret, Akershus fylkeskommune
Originalfoto: Marius Rua/ATB



Kollektivtrafikkforeningen er et nasjonalt samarbeidsorgan for offentlige aktører som planlegger, kjøper og markedsfører kollektivtrafikkjenester. Kollektivtrafikkens konkurransekraft skal styrkes slik at det blir flere og mer fornøyde kunder.
www.kollektivtrafikk.no

FORORD

Kollektivtrafikken spiller en sentral rolle for å møte framtidens transportutfordringer. Den må bli mer attraktiv, effektiv og konkurransedyktig innenfor de rammene samfunnet til enhver tid stiller til rådighet. Bransjens oppgave blir å tiltrekke seg flere og mer fornøyde kunder. Optimalisering av kontrakter gjennom markedsstilpassede insentiver er ett av områdene det er naturlig å se nærmere på.

Kollektivtrafikkforeningen anbefaler at det benyttes insentiver i alle kontrakter ved kjøp av kollektivtrafikk-tjenester. Norge er differensiert når det gjelder bosetning, noe som resulterer i svært ulike markedsgrunnlag for kollektivtrafikk. Dette gjør at det ikke er mulig å gi ett svar på hva som er det *optimale* insentivet.

Hensikten med veilederen er å gi oversikt og kunnskap om bruk av ulike insentiver når konkurranser om kjøp av kollektivtrafikk-tjenester i fylkeskommunal regi skal gjennomføres. Veilederen kan også være et utgangspunkt for dialog om videreutvikling - og nytenking - i samarbeid med blant annet operatørens bransjeorganisasjon(er).

Presentasjonen av ulike insentiver i veilederen bygger hovedsakelig på oppsummeringene av erfaringene med bruk av insentiver i Norge og Sverige, og rapport 15/2009 fra Urbanet Analyse om «Incentivbaserte kontrakter og konkurranseutsetting» (www.urbanet.no).

Med insentiv menes økonomiske virkemidler for å oppnå mål. Insentiver kan for eksempel gi økt betaling, bonus, og/eller redusert betaling, malus. Gebyrer blir i denne sammenhengen ikke regnet som insentiver, og behandles ikke i veilederen.

En tverrfaglig arbeidsgruppe har utarbeidet veilederen med leder Henry Gaarde, Brakar; Torbjørn Arstein, Skyss; Odd Aksland, Kolumbus; Rolf Korneliussen, Ruter, Silje Hjelle Strand og Jofri Lunde fra Kollektivtrafikkforeningens sekretariat.

November 2012

BAKGRUNN

Befolkningsvekst og urbanisering i årene fremover vil bety en formidabel økning av transportomfanget i Norge, spesielt i byområdene. Det er en politisk målsetting, poengtert blant annet i Nasjonal transportplan og Klimameldingen, at kollektivtrafikken skal ta veksten i motorisert ferdsel av hensyn til miljø og effektiv transportavvikling.

Kollektivtrafikkens nytte for samfunnet er mangfoldig. Hovedutfordringen er å skape et langsiktig og holdbart transportsystem som er tilrettelagt for alle og som er det foretrukne transportalternativet. Kundene har behov for enkle, attraktive og trygge reiser.

I faglitteratur om tjenesteproduksjon argumenteres det for at hele tjenestekjeden – alle involverte parter – bør samordnes og styres med utgangspunkt i kundenes behov. Det er dermed viktig å utvikle gode avtaler med insentiver slik at både oppdragsgiverne og operatørene blir medspillere og medansvarlige for å skaffe flere reisende til kollektivtrafikken. Positiv utvikling blir fremmet av langsiktige, stabile og tillitsfulle betingelser i bransjen.

ERFARINGER MED INSENTIVER

Norge

Kollektivtrafikkforeningen har kartlagt bruk og erfaringer med insentiver blant egne medlemmer. Kartleggingen omfatter det vesentlige av trafikk som er konkurranseutsatt i fylkeskommunal regi i Norge. Den viser at insentivordningene som benyttes hovedsakelig er ulike varianter av kvalitetsbaserte, inntekts- og passasjerbaserte insentiver.

Kvalitetsbaserte insentiver brukes for eksempel i Hordaland. Skyss benytter i sine kontrakter en insentivmodell i form av bonus/ malus basert på kundetilfredshet målt ved regelmessige intervjuer med kunder ombord. Ordningen ble gradvis innført fra og med 2011 i forbindelse med konkurranseutsetting og overgang fra netto- til bruttokontrakter.

Inntektsbaserte insentiver brukes blant annet av Troms fylkestrafikk FKF der operatør får en prosentandel av billettinntektene. Enkeltbillett gir lavest andel, mens periodeprodukter gir høyest andel.

Insentiver basert på passasjervekst brukes blant annet i Vestviken Kollektivtrafikk AS sine kontrakter i Nordre Vestfold som startet sommeren 2011. Oppdragsgiver betaler en tilleggsgodtgjørelse til operatør for passasjervekst i området. Ved målopp-

nåelse skal minimum halvparten av godtgjørelsen tilfalle operatørs ansatte, etter avtale mellom operatør og de ansatte.

Kort oppsummert viser tilbakemeldingene at det er regionale forskjeller med hensyn til hvilke insentiver som brukes, omfanget og effektene av disse. Generelt er erfaringene så langt i Norge i hovedtrekk de samme som i Sverige: insentivene slik de i dag praktiseres har begrenset effekt for økning i antall reisende.

Det er en voksende bevissthet rundt ledelsens rolle - både hos oppdragsgiver og operatør - om verdien av et åpent samarbeid for en effektiv måloppnåelse. Dette er for eksempel bakgrunnen for insentivprosjektet 5+ i Oppland med mål om 5 % vekst i antall reisende og inntekter. Her er det inngått avtaler med alle operatørene om prosjektsamarbeid i tre år. Opplandstrafikk gjennomgår regelmessig måloppnåelse, resultater, virkemidler og driftsutfordringer i samarbeid med de største operatørene og ansattorganisasjonene.

Flere erfaringer er kommet frem i kartleggingen av insentiver i norske kontrakter for kollektivtrafikkjenester:

- I områder med få passasjerer og lite kundepotensiale er insentiver knyttet til kvalitetsmålinger og utvikling i antall reiser lite egnet.
- Det økte kundefokuset og samhandlingen med operatør med utgangspunkt i insentivene har bidratt positivt for leveransene totalt sett og derigjennom for passasjervekst.
- Insentiver krever blant annet at partene ser potensialet i dem og er interessert.
- Insentivordningene bør innrettes slik at de også kommer sjåførene i lokalområdet til gode.
- Insentivordningen må evalueres regelmessig for å se om den fungerer etter hensikten.
- Godt målegrunnlag er viktig for datakvaliteten i seg selv, legitimitet og fokus på insentivordningen.

Erfaringene fra Norge og internasjonalt viser at det er utfordrende å finne et økonomisk nivå på insentivene som utløser aktivitet fra operatør for å få flere til å reise kollektivt. Ulike operatører har også forskjellig oppfatning av hvor mye den bevegelige delen, insentivene, bør utgjøre av godtgjørelsen.

Sverige

Kollektivtrafikkforeningen har vært i dialog med representanter fra svensk kollektivtrafikkbransje. I Sverige har en høstet erfaringer med konkurranseutsetting og insentivbruk over lengre tid enn i Norge. Men lærdommen de har fått er i stor grad den samme som i Norge. Vi kan «inte se nogen direkt koppling till incitament» når de beste eksemplene på økt kollektivandel blir oppsummert. (Helena Leufstadius, Sweco 27.06 2012). Ulike former

for tilbudsforbedringer i kollektivtilbudet har derimot vært utslagsgivende.

Tre ulike avtalemodeller er utviklet i Sverige, Tjänstekoncession (form for nettokontrakt), Produksjonsavtal (form for bruttokontrakt) og Resandeincitament (www.fordubbling.se for mer informasjon). Av 172 bussavtaler i Sverige, som var inngått pr februar 2012, var 42 av dem i noen grad karakterisert som en reisendeincitamentsavtale. Oversikten nedenfor viser det økonomiske nivået på insentivene i disse avtalene. For eksempel utgjorde insentivene 3-9 % av årlig kontraktsverdi i nesten 40 prosent av de inngåtte avtalene.

Reisendeincitament %	Antall avtaler i %
3 - 9	39
10 - 35	37
50 - 70	10
100	13

Stockholms Lokaltrafik (SL) har valgt en ny strategi for insentiver. Oppdragsgiver har erfart at rene kvalitetsinsentiver ikke har gitt ønsket uttelling for passasjervekst. I en ny anskaffelse av kollektivtrafikkjenester i Stockholm, kontrakt E20, baserer SL derfor insentivene på antall betalende passasjerer. Her har kvalitetsdimensjonen en rolle kun hvis målt kundetilfredshet er under et gitt nivå. Første del av kontrakten startet høsten 2012, og det blir interessant å følge hvilke resultater dette gir.

Flere hensyn

Hvilke insentiver som velges avhenger av markedsgrunnlag, politiske vedtak og andre føringer fra både lokale og sentrale myndigheter.

Urbanet Analyse har vurdert insentiver på oppdrag for Ruter As, og oppsummerer at det ikke finnes en løsning:

«Det er ingen fasit på hva som er den ideelle incentivkontrakten. Lokal kollektivtransport betjener et mangfoldig marked, og det kan være at det optimale er å ha ulike løsninger for ulike deler av regionen. Innenfor Ruters ansvarsområde er det alt fra tradisjonelle distriktruter til tunge byruter, i tillegg til en betydelig andel skinnegående transport og båt-ruter. Det vil være behov for ulike type insentiver i kontraktene. Disse avhenger av hvor store frihetsgrader operatørene får innenfor kontraktene, og hvor mange aktører som kan påvirke måloppnåelsen» (Rapport 15/2009, side 4)

TRE ULIKE INSENTIVORDNINGER

Kollektivtrafikkforeningen anbefaler bruk av insentiver i alle typer kontrakter ved kjøp av kollektivtrafikkjenester. I det følgende presenteres tre ulike hovedstrategier for bruk av insentiver, hvorav to har undereksempler:

1. Kvalitetsavhengige insentiver
2. Resultatavhengige insentiver
3. Deling av kostnadsbesparelser ved produksjonsreduksjon/ -effektivisering

1 A. Tiltaksorienterte insentiver

Denne formen for insentiv kan benyttes når oppdragsgiver vil godkjenne forslag om endringer i tilbudet, basert på forhåndsdefinerte kriterier. Metoden tar utgangspunkt i hvor mye kvaliteten på tilbudet bedres, målt ved endringer i såkalte generaliserte reisekostnader (beregnet kvalitet, nærmere informasjon om generaliserte kostnader i Urbanet Analyses rapport s. 4-5).

Målet er lavest mulig reisekostnad for trafikantene innenfor de økonomiske rammene oppdragsgiver har til rådighet.

Fordeler ved insentivet:

- Gir operatør motivasjon til å komme med forslag til forbedringer og å tenke nytt
- Tar utgangspunkt i hva kundene verdsetter med hensyn til kvalitetsparametere

Utfordringer ved insentivet:

- Baserer seg ikke på hva de faktiske resultater av endringene blir med hensyn til inntekter og/ eller antall reiser
- Har ikke med seg malus hvis det blir negative resultater av endringen
- Avhenger av at operatør har interesse og kompetanse til å fremme forslag

1 B. Kvalitetsbaserte insentiver

Dette er insentiver basert på antagelse om sammenheng mellom kundenes opplevde kvalitet og bruk av kollektivtransport. Utfordringen er å finne nivået på insentivene som samsvarer med forventet inntektseffekt for oppdragsgiver (ved bruttokontrakter). Beregningsgrunnlaget er kundetilfredshet, som måles i ombordintervjuer eller i generelle kundeundersøkelser pr. telefon eller web.

Fordeler ved insentivet:

- Tar utgangspunkt i hva kundene faktisk opplever
- Omfatter kvalitetselementer som operatør faktisk kan påvirke
- Gir mulighet for både bonus og malus

Utfordringer ved insentivet:

- Baserer seg ikke på hva de faktiske resultater av kvalitetsendringene blir på inntekter og/ eller antall reiser
- Vanskelig å fastslå hvilken størrelse på insentivene som må være til stede for at operatør skal ha motivasjon til å gjennomføre kvalitets forbedringer
- Krever gode måleverktøy og enighet om grunnlaget/ nullpunktet
- Bør definere et øvre kvalitetsnivå som det ikke vil være hensiktsmessig å overstige da de positive effektene ved ytterligere kvalitetsheving ikke vil dekke merkostnadene

2 A. Resultatavhengige insentiver

Dette er insentiver som er direkte knyttet til utvikling av inntekter fra kundene og som dermed påvirker det økonomiske resultatet til oppdragsgiver. Metoden baserer seg på en deling av inntektsendringer og/eller at operatør beholder definerte inntektsstrømmer som del av sin godtgjørelse.

Fordeler ved insentivet:

- Baserer seg på faktisk endring i inntekt
- Resultatene foreligger umiddelbart

Utfordringer ved insentivet:

- Det er mange parametere som operatører ikke kan påvirke eller kun påvirker i mindre grad. Se eget punkt som omhandler både punkt 2 A og 2 B

2 B. Passasjeravhengige insentiver

Passasjeravhengige insentiver er en variant av de resultatavhengige insentivene som er nevnt over, og er basert på endringer i passasjertall. Denne metoden er direkte koblet mot passasjerers vurderinger av og respons på kollektivtilbudet.

Fordeler ved insentivet:

- Baserer seg på faktisk endring i antall reiser
- Resultatene foreligger umiddelbart

Utfordringer ved insentivet:

- Det er mange parametere som operatører ikke kan påvirke eller kun påvirker i mindre grad. Se eget punkt som omhandler både punkt 2 A og 2 B.
- I byområder med stort markedsgrunnlag vil økt passasjerantall medføre behov for utvidet kapasitet, for eksempel i rush. Dette er kostnadsdrivende.

Felles utfordringer for punktene 2 A og 2 B:

Det kan være behov for å korrigere for faktorer som operatør ikke har ansvar for. Dersom 2 A eller 2 B benyttes, foreslås det at oppdragsgiver korrigerer for effektene av følgende der hvor dette er relevant:

- Endringsomskyldes prisendringer eller frekvenser som er finansiert av oppdragsgiver.
- Endringer i ytre rammebetingelser som innvirker på reisemiddelvalgene. Eksempler er drivstoffpriser, inntektsutvikling, bilhold, befolkningsvekst eller nye avgifter for bilistene for eksempel trafikkantbetaling/ rushtidsavgifter eller lignende.
- Endringer som skjer ut over gjennomsnittlig endring som har skjedd for resten av operatørene.

3. Deling av besparelser ved reduksjon/effektivisering

Dette er en metode som kan benyttes der hvor markedsgrunnlagene er for dårlige/ små til å benytte noen av de andre metodene. Operatør gis her et økonomisk insentiv til å foreslå reduksjon av omfanget av produksjonen, eller at den løses på en rimeligere måte. Den økonomiske besparelsen deles mellom oppdragsgiver og operatør.

Fordeler ved insentivet:

- Gir operatør motivasjon til å foreslå fjerning eller endring av produksjon i markedsgrunnlag med svært få reisende
- Kan benyttes uavhengig av markedsgrunnlag

Utfordringer ved insentivet:

- Kan bli ekstra støy i omgivelsene ved at tilbud reduseres uten at de økes tilsvarende andre steder

Kombinasjoner av insentiver

Ulike insentiver kan kombineres i en avtale der hvor det er hensiktsmessig. En formel kan være «antall reiser delt på antall rutekilometer». Økning i brøken kan utløse bonus, mens reduksjon i brøken kan utløse malus. Denne varianten vil kunne gi insentiv til operatør både til å øke antall reiser og/ eller å redusere antall rutekilometer.

Det vil også være mulig å gi samlet insentiv for flere operatører innenfor et definert geografisk område. Dette vil være aktuelt der hvor det for eksempel er flere driftsarter og/ eller flere operatører som til sammen dekker et geografisk område/ strekning(er). Se Urbanet Analyses rapport for nærmere beskrivelse.

Oversikt over insentivers egnethet i ulike markeder

Insentivenes egnethet i ulike typer markeder kan sammenstilles for å gi en enkel oversikt.

	Distrikt, spredtbebygde områder	Forstader, mindre byer, tettbebyggelse	Større byer	Storbyregioner
1 A. Tiltaksorienterte insentiver	Uegnet	Noe egnet	Egnet	Godt egnet
1 B. Kvalitetsbaserte insentiver	Uegnet	Noe egnet	Egnet	Godt egnet
2 A. Resultatavhengige insentiver	Uegnet	Noe egnet	Egnet	Godt egnet
2 B. Passasjeravhengige insentiver	Uegnet	Noe egnet	Egnet	Godt egnet
3. Deling av kostnadsbesparelser	Godt egnet	Egnet	Egnet	Egnet

Uegnet = Vurderes som at markedsgrunnlag ikke er tilstrekkelig
Noe egnet = Kan være i grenseland i forhold til om markedsgrunnlaget er tilstrekkelig
Egnet = Kan være variasjoner i markedsgrunnlag som krever vurderinger
Godt egnet = Markedsgrunnlag for å benytte insentivet er til stede

SAMARBEID AVGJØRENDE FOR RESULTATER

For å lykkes må oppdragsgiver og operatør være medspillere og medansvarlige for å få flere og mer fornøyde kunder. Et godt samarbeid mellom partene innenfor de til enhver tid eksisterende rammene er sentralt. Erfaringsmessig er toppledelsens fokus og personlige involvering på begge sider av avgjørende betydning.

I Norge har det så langt vært mest fokus på valg av insentiver for å oppnå mål i forkant av konkurransen, mens resultatene skapes i selve kontraktperioden. Større søkelys på perioden fra kontraktsignering til kontraktens utløp er dermed avgjørende for å nå målene for kollektivtrafikken, og hvor insentiver er et virkemiddel. Det gjelder å finne riktige arenaer og ta i bruk effektive metoder for samhandling.

Før konkurransen

I forkant av anskaffelsen kan oppdragsgiver innhente innspill til konkurransegrunnlaget. Det kan eksempelvis gjøres ved å invitere alle potensielle interessenter til dialogmøter og/ eller gjennom et samarbeid med bransjeorganisasjon. Hensikten er å dra nytte av kunnskapen - og kreativiteten - til operatører, leverandører eller andre interessenter. Samarbeidsformen/ samarbeidet for avtaleperioden kan inngå som en del av konkurransegrunnlaget.

I Sverige har bransjen valgt å utarbeide en mal for samvirkeavtaler:

«Grundtanken med Samverkansavtalet är att formalisera samverkan mellan kollektivtrafikens aktörer för att nå måluppfyllelse. Samverkansavtalet är ett komplement till det Trafikavtal som upprättas mellan Beställaren och Trafikföretag. I Samverkansavtalets konkretiseras arbetssättet mellan parterna, som Trafikavtalet gett förutsättningar för. Modellen med Samverkansavtal kan med fördel användas för att formalisera samarbetet mellan aktörerna för att säkerställa ett helhetsansvar under hela avtalsperioden. Samverkansavtalen utformas utifrån de lokala förutsättningarna när det gäller organisation och innehåll.» (utdrag fra Bilaga 13. Modellavtal Samverkansavtal. www.svenskkollektivtrafik.se)

I kontraktperioden

Metoder for samhandlingsprosjekter kan benyttes systematisk til forbedringer i avtaleperioden. Et eksempel er at oppdragsgiver og operatør sammen beskriver utfordringer, kategoriserer noen forbedringsområder og etablerer arbeidsgrupper med kompetanse fra begge parter for å definere løsninger. En nøytral tredjepart kan eventuelt bistå i prosessen.

Det kan også utvikles en felles visjon for kollektivtrafikken, for eksempel i områder med flere operatører. En felles plattform bygges gjennom å definere mål, hensikt og verdier for samarbeidet og aktiviteter for å få flere til å reise kollektivt.

Bransjeorganisasjoner kan tilrettelegge for erfaring-utveksling om beste praksis. I tillegg anbefales det å etablere lokalt samarbeid mellom oppdragsgiver og aktuell bransjeorganisasjon.