



Anbud i lokal rutebiltransport

Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader

Anbud i lokal rutebiltransport

Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes
administrasjonskostnader

Frode Longva
Oddgeir Osland
Kåre H Skollerud

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-0825-5 Papirversjon

ISBN 978-82-480-0826-2 Elektronisk versjon

Oslo, Desember 2007

Titel: Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader

Forfatter(e): Frode Longva; Oddgeir Osland; Kåre H Skollerud

TØI rapport 927/2007
Oslo, 2007-12
57 sider
ISBN 978-82-480-0825-5 Papirversjon
ISBN 978-82-480-0826-2 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:
Samferdselsdepartementet

Prosjekt: 3201 Konkurransens effekter for ansettelsesforhold og politiske målsetninger

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Nils Fearnley

Emneord:
Anbud; distrikt; administrasjonskostnader

Sammendrag:
Tidligere evalueringer har vist at anbud gir kostnadsbesparelser for fylkeskommunene i Norge. Denne rapporten ser på anbudets virkninger for tilbudet av lokal kollektivtransport i distriktene og fylkenes administrasjonskostnader. Studien viser at det de senere årene har funnet sted en vridning av ruteproduksjonen bort fra de minst befolkningstette områdene av Norge, til fordel for storbyene. Denne vridningen er tilsynelatende sterkere ved bruk av anbud, men rapporten viser at dette i hovedsak kan forklares med ulike politiske prioriteringer. Størst produksjonsøkning finner vi i områder som har økt tilskuddene over tid, uavhengig av kjøpsform. Undersøkelsen viser også at de fleste fylkeskommunene har økte administrasjonskostnader som følges av anbud, men at dette i hovedsak skyldes overføring av rute- og planleggingsansvar fra operatør til myndighet.

Title: Competitive tendering in local bus services. Effects on rural service levels and on administrative costs

Author(s): Frode Longva; Oddgeir Osland; Kåre H Skollerud

TØI report 927/2007
Oslo: 2007-12
57 pages
ISBN 978-82-480-0825-5 Paper version
ISBN 978-82-480-0826-2 Electronic version
ISSN 0808-1190

Financed by:
Ministry of Transport and Communication

Project: 3201 Competitive tendering and its effects on employment and public goals

Project manager: Oddgeir Osland

Quality manager: Nils Fearnley

Key words:
Competitive tendering; public transport; administrative

Summary:
Previous studies have shown that competitive tendering is associated with cost reduction for the procuring authority. This report analyses its effects on service level in rural areas and on administrative costs. It is shown that during the last 5-10 years, service levels have increased more in urban areas than in rural ones, and seemingly more so in areas relying on competitive tendering. Rising service levels in cities, however, are mostly due to political subsidy priorities in favour of urban areas during the last 10 years, agreed on both local and national level. The analyses also show that competitive tendering is associated with rising administrative costs for the local government. The cost increase is, however, closely connected to the shift from net cost to gross cost contracts, and to the authority's take-over of planning and design responsibilities.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gautstadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gautstadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Dette er rapportering fra andre delprosjekt i ”Konkurransetsetting og fristilling – konsekvenser for ansettelsesforhold og deres virkninger for transportpolitisk og samfunnsmessig måloppnåelse”. Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet gjennom Program for Overordnet Transportforskning (POT). Paal Iversen har vært vår kontaktperson i departementet, og har sammen med Jan-Tore Hanssen og Dag Namtvedt bidratt med fruktbare kommentarer underveis.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom forfatterne. Frode Longva har hatt hovedansvaret for kapitlene 2 og 3, mens Oddgeir Osland har hatt hovedansvaret for kapittel 4. Innledning og konklusjon (kapittel 1 og 5) er skrevet av forfatterne i fellesskap. Forskningsleder Oddgeir Osland har vært prosjektleder, og Nils Fearnley har kvalitetssikret rapporten. Den endelige tekstbehandlingen er utført av avdelingssekretær Camilla Olsson.

Oslo, desember 2007
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
Instituttssjef

Arvid Strand
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Innledning	1
1.1 Metodisk tilnærming	1
1.2 Nærmere beskrivelse av datagrunnlaget	2
1.3 Avgrensninger av problemstillingen	5
1.4 Rapportens oppbygning	6
2 Tilbudsutvikling i storby og distriktsfylker	7
2.1 Utviklingstrekk i storbyområdene	8
2.2 Utvikling i storbyene og i fylkene de tilhører	15
2.3 Tilbudsutvikling i fylker etter grad av befolkningstetthet	22
2.5 Konklusjon	24
3 Gjennomførte anbudsrunder	26
3.1 Kontraktsgjennomgang i Oppland	26
3.2 Kontraktsgjennomgang i Vest-Agder	29
3.3 Kontraktsgjennomgang i Telemark	32
3.4 Hva mener kjøperne selv?	34
3.5 Konklusjon	37
4 Administrasjonskostnader under ulike kjøpsregimer	40
4.1 Om endrede administrasjonskostnader i tre fylker med ulike kjøpsregimer	41
4.2 Oversikt over administrasjonskostnader i ulike regimer på landsbasis	46
4.3 Oppsummering	48
5. Konklusjon	50
Referanser	52
Vedlegg	

Sammendrag:

Anbud i lokal rutebiltransport

Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader

Tidligere evalueringer av bruken av anbud i lokal kollektivtransport har påvist kostnads- og tilskuddsbesparelser for fylkeskommunene i Norge. I den forbindelse har det blitt reist spørsmål ved anbudenes virkninger på andre forhold av betydning for passasjerene og offentlige budsjetter. I denne rapporten ser vi på sammenhengene mellom bruken av anbud og tilbudsutviklingen i distriktene, og på sammenhengene mellom bruk av anbud og fylkenes administrasjonskostnader.

Følgende spørsmål tas opp i rapporten:

- I hvilken grad har det skjedd en relativ svekking av tilbudet i distrikter i forhold til i byområder?
- Er denne utviklingen i så fall mer markant i fylker som har tatt i bruk konkurranseutsetting enn de øvrige?
- I hvilken grad har konkurranseutsetting medført økte administrasjonskostnader?

Rapporten har fulgt en tredelt strategi for å belyse disse spørsmålene. For det første foretar vi en analyse med utgangspunkt i eksisterende data om ruteproduksjon, takster, passasjerutvikling og kostnader. Disse dataene finnes dels aggregert på fylkesnivå og dels for de 7 største byområdene i Norge.

For det andre har vi samlet inn ny informasjon om ruteutvikling fra 2001 til 2007 i fylkene som håndterer anbud og fremforhandlede kontrakter parallelt i eget fylke.

For det tredje har vi gjennomført intervjuer med sentrale aktører i to fylker med utstrakt bruk av konkurranseutsetting (Rogaland og Akershus), i ett som ikke har tatt i bruk konkurranseutsetting overhodet (Sogn og Fjordane) og i ett som delvis har tatt det i bruk (Vest-Agder). Denne delen rommer også spørsmål om administrasjonskostnader ved konkurranseutsetting, noe vi også har samlet inn data om fra samtlige fylkeskommuner ved hjelp av spørreskjema.

Rapporten avgrensner seg altså til å undersøke effektene av anbud på det ordinære rutebiltilbudet. Den gir dermed ikke en oversikt over den totale tilbudsutviklingen av kollektiv persontransport i distriktene, hvor også skole- og syke transport, TT- og taxitjenester, og eventuell annen bestillingstransport, inngår som sentrale elementer.

Ingen storby har redusert ruteproduksjonen siden 1991

Utviklingen av tilbudet i byene Kristiansand, Stavanger, Tromsø, Trondheim, Bergen, Drammen og Oslo kan oppsummeres i tre hovedbolker:

1. I *Kristiansand, Stavanger/Sandnes og Tromsø* har økte tilskudd medvirket til at ruteproduksjonen har økt siden 1991 på tross av relativt stabile gjennomsnittstakster
2. I *Trondheim og Bergen* har økte takster medvirket til at ruteproduksjonen har blitt opprettholdt på tross av reduserte tilskudd
 - I begge byene har riktignok produksjonen og antall passasjerer økt igjen i slutten av perioden
3. I *Oslo og Drammen* er bildet blandet:
 - I *Oslo* har ruteproduksjonen økt på tross av reduserte tilskudd og relativt stabile takster i perioden samlet sett
 - I *Drammen* har økte tilskudd utover 1990-tallet gjort det mulig å opprettholde ruteproduksjonen på tross av reduserte takstnivåer

Omfanget på rutetilbudet har altså ikke blitt forringet utover 1990-tallet i noen av byene. Prisen kundene må betale for tjenestene varierer imidlertid mye, blant annet fordi enkelte byer har økt takstfinansieringen av rutetilbudet som svar på bortfall av statlige og lokale tilskudd. Økte takster har her fremstått som et bedre alternativ enn å redusere rutetilbudet. Samtidig har dette gått utover passasjerutviklingen: De byene som har satsset på å opprettholde ruteproduksjonen gjennom økte takster synes å ha svakere passasjerutvikling enn de byene som har økt ruteproduksjonen gjennom økte tilskudd. Det er likevel verdt å understreke at alternativet til økte takster flere steder ville vært kutt i ruteproduksjonen – med de følgene det ville hatt på passasjerutviklingen.

Ruteproduksjonen har økt mer i storbyene enn i fylket ellers – og vridningen er størst i anbudsfylkene

En sammenligning av utviklingen i de syv storbyene med utviklingen i fylkene de er en del av, gir grunnlag for følgende oppsummering:

- Driftstilskuddene har økt mer i storbyene enn i deres respektive fylker siden 1995
- I fylkene som baserer seg på anbud har det funnet sted en relativt større produksjonsvekst i storbyene enn i fylkene de tilhører siden 1991, uten at produksjonen har falt i fylkene av den grunn
- Det synes som produksjonsvridningen har vært mindre i fylker som baserer seg på fremforhandlede kontrakter
 - med unntak av Kristiansand/Vest-Agder og delvis Bergen/Hordaland

Det kan altså se ut som om anbudsfylkene i større grad har vridd ruteproduksjonen i retning av befolkningstette storbyområder enn hva de

fremforhandlede fylkene i gjennomsnitt har gjort, eller omvendt: at distriktstilbudet holder seg relativt bedre innenfor et fremforhandlet regime enn innenfor et anbudsregime. Det er likevel bare to områder hvor vi har holdepunkter for å si at det har foregått en *markant* vridning av både produksjon og tilskudd i retning av storbyene: Stavanger/Rogaland og Kristiansand/Vest-Agder. Der den første baserer seg på anbud, har den andre opprettholdt et fremforhandlet regime (i det minste i storbyregionen).

Et fellestrekk ved fylkene som har økt produksjonen i storbyene, er at de har økt driftstilskuddene til kollektivtransporten. Økte driftstilskudd kan enten gjøres tilgjengelig via økte rammeoverføringer til fylket, via særskilte ordninger (som belønningsordningen) eller via bruk av anbud for å effektivisere nåværende produksjon. Det siste krever imidlertid politisk vilje til å løse besparelsene tilbake til kollektivtrafikken i form av økt ruteproduksjon i neste omgang. Nøkkelen til økt produksjon er uansett å gjøre økte midler tilgjengelig, mens vridningen av tilgjengelige midler i retning av befolkningstette områder i all hovedsak følger av særskilte politiske beslutninger og målsetninger. Det kan likevel se ut til at en slik vridning er som sterkest der man finner kombinasjonen av anbud og økte tilskudd til kollektivtrafikken.

Reduserte tilskudd vrir produksjonen uansett kontraktsform

Kontraktgjennomganger i Vest-Agder, Oppland og Telemark viser at alle fylkene har opplevd en vridning av produksjonen i retning av befolkningstette områder i løpet av 2000-tallet. Disse har samtidig benyttet seg av ulike anbudsstrategier: Mens Vest-Agder har bevart de forhandlede nettokontraktene i storbyen og anbudsutsatt bruttokontrakter i distriktene, har Oppland anbudsutsatt bruttokontrakter i byene og opprettholdt forhandlede nettokontrakter i distriktene. Telemark har delvis fulgt mønsteret fra Oppland med å anbudsutsette området med størst passasjergrunnlag, men samtidig beholdt nettokontraktene.

Inntrykket av at produksjonen blir vridd i retning av befolkningstette områder uavhengig av kontraktsform, blir ytterligere bekreftet gjennom de kvalitative dybdeintervjuene i Rogaland, Akershus, Sogn og Fjordane og Vest-Agder: Konklusjonen som følger av intervjuer i disse fire fylkene er:

- Det finner sted en vridning av produksjonen i retning av befolkningstette områder i alle fylkene
- Reduserte tilskudd skaper en dynamikk der en søker å redusere tilbudet på en slik måte at det rammer færrest mulig og gir størst tilskuddsbesparelser for fylkeskommunen. Dette vil i mange tilfeller være i distriktene i et gitt fylke
- Strategien med å redusere produksjonen i områder med høyest tilskuddsandel – og dermed størst besparelser for fylkeskommunen – gjelder uavhengig av kjøps- og kontraktsform

Vektleggingen av passasjertunge områder kan være politisk begrunnet ut fra målsetninger om økte kollektivandeler. I så fall følger det ofte tilskudd med på ”bylasset”, og vridningen har en godt forankret politisk støtte i fylkeskommunen.

Kristiansand synes å være et godt eksempel på dette, der anbud har vært begrenset til forsøk på å effektivisere ”bygderutene”, mens økte tilskudd i særlig grad har kommet de fremforhandlede kontraktene i Kristiansand til gode (blant annet ved hjelp av belønningsordningen). En lignende politisk begrunnet vridning har vi sett i Telemark og Rogaland, selv om de her har valgt litt andre virkemidler.

Lokale politikere som målbærer andre målsetninger, som eksempelvis bosetting, utgjør en åpenbar motvekt mot denne logikken. En annen potensiell motvekt finnes hos lokalt forankrede operatører på forhandlede nettokontrakter hvor billettinntektene utgjør en minimal del av selskapets inntektsgrunnlag. Disse har lite å tjene på endringene i ruteproduksjonen og vil trolig ta større lokale sysselsetningshensyn enn eksternt forankrede operatører. Kombinasjonen av sterke lokalpolitikere som tar lokale rutehensyn, og lokalt forankrede operatører som har lave inntektsandeler, vil derfor kunne virke konserverende på eventuelle rutekutt i områder med svakt trafikantgrunnlag. Det motsatte tilfellet vil vi finne ved bruk av bruttoanbud og profesjonelle kjøpsorgan hvor resultatene måles ut fra inntekts- og kostnadstall alene.

Anbud gir økte administrasjonskostnader – men mye skyldes overføring av ansvar

Undersøkelsen av administrasjonskostnader under ulike kjøpsregimer viser at det er høyere administrasjonskostnader for det offentlige i fylker med bruttoanbud enn i fylkeskommuner med fremforhandlede nettokontrakter: Henholdsvis et kvart og ett årsverk per 10 millioner passasjerkilometer. En viktig komponent i disse økte administrasjonskostnadene er overføring av ruteansvar og kompetanse fra operatørene til myndighetene som følge av overgang fra netto- til bruttokontrakt. Denne komponenten er altså ikke en effekt av endret kjøpsform i seg selv, men av at anbud i Norge normalt har gitt skifte fra netto- til bruttokontrakter samtidig. Denne konklusjonen støttes av undersøkelser i to fylkeskommuner:

- I Akershus, der SL hadde inntekts- og planleggingsansvar allerede i forkant av anbudsutsettingen, har vi ikke funnet dokumentasjon for økte administrasjonskostnader ved innføring av anbud
- I Rogaland var det betydelig overføring av kompetanseressurser til myndighetsorganet Kolumbus ved innføringen av anbud. Overføringer av administrasjonskostnader fra operatør til myndighetsorgan innebærer imidlertid ikke økte administrasjonskostnader i samfunnsøkonomisk forstand, kun en omfordeling

Om eller eventuelt hvor store økninger i administrasjonskostnader som anbud medfører utenom dem som er assosiert med kontraktskifte, har vi ikke vært i stand til å beregne. Det krever en systematisk sammenstilling av nedbygging av funksjoner i selskapene sammenlignet med oppbygging på myndighetssiden i alle landets fylkeskommuner og busselskap. Dataene fra Rogaland indikerer noe økte administrasjonskostnader i tillegg til overførte årsverk, dels i form av dobbeltadministrasjon, og dels i form av en relativt større stab på tilbudsutforming. Dataene fra dette fylket indikerer også at styrkingen av

kompetansen på tilbudsutforming på offentlig side har skapt et bedre tilbud enn da denne var i hendene på ulike operatørselskaper.

TØI har tidligere beregnet at kostnadsbesparelsene ved anbud er rundt 10 prosent i gjennomsnitt for fylkeskommunene. Det innebærer samtidig at det vil være store lokale og regionale forskjeller i hvor store disse besparelsene i realiteten vil være. I den grad regionen bærer preg av ineffektiv rutestruktur med stort opprydningspotensial, som eksempelet Rogaland viste, er det ut fra våre analyser gode grunner til å tro at de økte administrasjonskostnadene ikke vil overskride effektivitetsgevinstene ved å innføre anbud. I fylker med ensartet og godt oversiktlig rutestruktur, der operatøren i liten grad benytter informasjonsovertaket i forhold til innkjøpsorganet til å maksimere egne inntekter, vil gevinstene være mindre.

Hovedkonklusjoner

- Det har funnet sted en vridning av produksjonen mot storbyene over tid, og denne vridningen er kraftigere i fylkene som baserer seg på anbud enn hos andre
- Alle fylkene som har økt produksjonen i storbyene, har også økt driftstilskuddene til kollektivtransporten i disse byene
- Vridningen mot byproduksjon synes å være sterkest der man finner kombinasjonen av anbud og økte tilskudd til kollektivtrafikken. Dette gjelder uavhengig av kontraktsform
- Reduserte tilskudd medfører at tilbudet reduseres der det rammer færrest mulig og gir størst besparelser for fylkeskommunen: i distriktene med høyest tilskuddsandel. Dette gjelder uavhengig av kjøps- og kontraktsform
- Utviklingen av kollektivtransporten har mer med politiske målsetninger å gjøre enn valg av kjøpsregime – og vi finner eksempler på satsing på kollektivtransporten innenfor begge kjøpsformene
- Den sterkeste motvekt til byvridning finnes blant lokale distriktspolitikere
- Ved bruk av bruttokontrakter vil presset for byvridning være større jo mer fristilt administrasjonen er fra politisk styring, og jo mer kjøpsorganet måles ut fra inntekts- og kostnadsresultater alene
- De fylkeskommunale administrasjonskostnadene øker ved bruk av anbud – i hovedsak knyttet til overføring av ruteansvar og kompetanse fra operatør til myndighet
- Potensielle gevinster av en slik overføring av kompetanse er knyttet til bedre muligheter for offentlig styring og koordinering av rutetilbudet. Rapporten gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere på et generelt grunnlag om forholdet mellom økte administrasjonskostnader og gevinster ved anbud

1 Innledning

Tidligere evalueringer av bruken av anbud i lokal kollektivtransport har påvist kostnads- og tilskuddsbesparelser for fylkeskommunene i Norge på anslagsvis 10 prosent (Bekken mfl 2006). I den forbindelse har det fra flere hold blitt reist spørsmål ved anbudenes virkninger på andre forhold av betydning for passasjerene og offentlige budsjetter. I denne rapporten ser vi dels på sammenhengene mellom bruken av anbud og tilbudsutviklingen i distriktene, og dels på sammenhengene mellom bruk av anbud og fylkenes administrasjonskostnader.

Følgende spørsmål tas opp i rapporten:

- I hvilken grad har det skjedd en relativ svekking av tilbudet i distrikter i forhold til i byområder?
- Er denne utviklingen i så fall mer markant i fylker som har tatt i bruk anbud enn de øvrige?
- I hvilken grad har bruk av anbud medført økte administrasjonskostnader?

Anbud (og konkurranseutsetting) innebærer at retten til å produsere tjenestene blir tildelt ved hjelp av konkurranse mellom ulike operatører, i motsetning til at denne retten blir tildelt ved bruk av forhandlinger med en bestemt operatør. Produksjonen kan videre reguleres ved hjelp av brutto- eller nettokontrakter i etterkant av tildelingen. Bruttokontrakter innebærer at myndighetene mottar billettinntektene og ansvaret for disse, mens operatøren kun påtar seg kostnadsrisikoen. Nettokontrakter innebærer på sin side at operatørene både påtar seg inntekts- og kostnadsrisikoen, med det ansvaret det medfører for tilbudsutviklingen. Det er viktig å merke seg at disse kontraktsformene sjelden vil gjenfinnes i slike idealiserte former i virkelighetenes verden, hvor bruttokontrakter ofte suppleres med passasjerinsentiver og nettokontrakter med inntektsklausuler (en nærmere begrepsgjennomgang finnes i vedlegg 1). I 2005 var 26 prosent av ruteproduksjonen anbudsutsatt, noe som omfattet 40 prosent av det totale antall passasjerer i Norge (se Bekken mfl. 2006).

1.1 Metodisk tilnærming

Rapporten har fulgt en tredelt strategi for å belyse disse spørsmålene: For det første foretar vi en analyse med utgangspunkt i historiske data om ruteproduksjon, takster, passasjerutvikling og kostnader. Disse dataene finnes dels aggregert på fylkesnivå og dels for de syv største byområdene i Norge. Vi har derfor kunnet sammenligne på tvers av fylker, på tvers av storbyene og mellom storbyene og deres tilhørende fylker. Dette gir oss en god oversikt over hvordan sentrale målbare sider av tilbudet har utviklet seg i fylkene i sin helhet, og gjør det mulig å se denne utviklingen i forhold til utviklingen i storbyene. Databasene sier imidlertid ingenting om hvordan tilbudet har utviklet seg i ulike deler av fylket utenom de største byområdene, og knytter heller ikke disse opplysningene opp

mot kontraktsformene som er tatt i bruk. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om fylkenes interne prioriteringer av ruteutviklingen med grunnlag i databasene alene.

For det andre har vi samlet inn ny informasjon om ruteutvikling fra 2001 til 2007 i fylkene som håndterer anbud og fremforhandlede kontrakter parallelt i eget fylke. På bakgrunn av denne informasjonen har vi undersøkt hvilke type rutestrekninger internt i fylkene som har blitt konkurranseutsatt og hvilke som ikke har blitt det – samt ruteendringene som har blitt iverksatt i den forbindelse. Dette gjør det samtidig mulig å se bruken av anbud, ruteendringer og valg av kontraktsform i en nærmere sammenheng. Denne analysen inneholder imidlertid ingen informasjon om hvilke vurderinger som ligger til grunn for fylkenes prioriteringer og gir således lite innsikt i *hvorfor* tilbudsutviklingen blir som den blir.

For det tredje har vi gjennomført dybdeintervjuer av sentrale aktører i to fylker med utstrakt bruk av konkurranseutsetting (Rogaland og Akershus), i ett som ikke har tatt i bruk konkurranseutsetting overhodet (Sogn og Fjordane) og i ett som delvis har tatt det i bruk (Vest-Agder). Denne delen rommer også spørsmålet om administrasjonskostnader ved konkurranseutsetting, noe vi i tillegg har samlet inn data fra samtlige fylkeskommuner om ved hjelp av spørreskjema. Intervjuene gir dybdeinformasjon til å tolke funnene fra det kvantitative analysemateriale i prosjektet, samtidig som de bidrar med informasjon som ikke er fanget opp i de tilgjengelige databasene.

Hver for seg gir metodene kun begrenset innsikt i denne rapportens problemstillinger. Kombinasjonen av dem gir imidlertid etter vår mening et godt grunnlag for å analysere utviklingstrekkene på en måte som øker vår forståelse for hvorfor de finner sted.

1.2 Nærmere beskrivelse av datagrunnlaget

De to databasene vi baserer deler av analysene på, er henholdsvis by- og fylkesdatabasen til TØI. Dette er de mest komplette databasene av sitt slag i Norge, med tidsserier for tilbuds-, produksjons- og kostnadsvariable fra 1986 og frem til 2005, og har tidligere blant annet vært brukt til analyser på fylkesnivå i Bekken mfl (2007) og av byområdene i Vibe mfl (2005).

Fylkesdatabasen for kollektivstatistikk¹

TØI har etablert sin Fylkesdatabase på basis av de gamle N-016-skjemasettene for perioden 1986-2000.² Det fremkom store sprang i verdiene på variablene for de enkelte fylkene, og manglende konsistens i den historiske rutebilstatistikken er også bakgrunnen for at TØI har etablert Fylkesdatabasen.

Fylkesdatabasen gir primært fylkesspesifisert nøkkelinformasjon om rutegående persontransport med rutebil for tidsrekker fra 1986 (1991) og fram til i dag.

¹ Denne beskrivelsen er i all hovedsak hentet fra Bekken mfl (2006).

² Samferdselsdepartementets tidligere skjemasett for rapportering av Fylkessammendrag av statistikk og regnskap for (tilskudsberettigede) lokale ruter.

Utgangspunkt for databasen er Samferdselsdepartementets skjemasett N-016 ("Fylkessammendrag av statistikk og regnskap for (tilskuddsberettiget) lokale ruter"). Hovedregelen er at vi har brukt de skjemaene departementet har fått fra fylkeskommunene, etter at departementet har foretatt eventuelle rettinger i dataene. Strukturen i Fylkesdatabasen er så godt som identisk med oppsettene i de aktuelle tabellene fra skjemasett N-016.

For årene 1986-90 mangler N-016-skjemaene. For perioden 1986-89 har vi fått kopier av Samferdselsdepartementets samletabeller for økonomidata i tabell III (postene 49 - 80). Materialet i Fylkesdatabasen er så og si komplett for alle fylker og for alle år i perioden 1991-2000.

For perioden 2001 - 2006 har datagrunnlaget i utgangspunktet vært hentet fra KOSTRA (KOMmune-STat-RAPportering). KOSTRA har imidlertid vist seg å ikke ha gode nok data til vår bruk, slik at vi også har innhentet nye data for alle fylker for disse årene. Siste oppdatering ble gjennomført i løpet av 2007. I enkelte år har manglende data blitt beregnet som gjennomsnittsverdier av omliggende år, for på den måten å få gode tidsserier. Dataene har dessuten blitt fortløpende kvalitetssikret ved at de opprinnelige dataene ble sendt til fylkeskommunene for kommentar og forbedringer, sist av Bekken mfl (2006).

Tilbakemeldinger og vår egen kvalitetssikring tyder på at det er størst problemer knyttet til dataene om passasjertall, reiselengder og tilskudd. Problemet med passasjertallene skyldes et dårlig tallgrunnlag fra fylkene. Passasjerene har ikke blitt telt, men beregnet på ulike måter. Det er først de senere årene elektroniske billetteringssystemer har blitt tatt i bruk.

Når det gjelder tilskudd, viser det seg også at fylkenes tall svinger en del. En av hovedårsakene til dette er endringer i rammevilkårene som kan gi endringer i forholdet mellom direkte og indirekte tilskudd, som eksempelvis dieselavgiften og merverdiavgift på persontransport. Vi har korrigert for disse endringene i TØIs database. Tallene for tilskudd er derfor betydelig mer konsistente enn tallene for antall passasjerer, og fremstår nå såpass robuste at de fint kan legges til grunn i den type analyser vi har gjort. De potensielle svakhetene i tilskuddstallene er likevel viktig å ta hensyn til i analysene, blant annet ved ikke å overtolke betydningen av fylkesvise endringer fra ett år til et annet.

For kostnader, inntekter og antall vognkilometer er tallene mer konsistente over tid og med mindre svingninger. Disse tallene egner seg således godt til analyser av endringer over tid, både på tvers av og internt i enkeltfylker.

Bydatabasen for kollektivstatistikk³

Utgangspunktet for Bydatabasen var en Rutedatabase (Kollektivdatabase) som TØI utviklet i 1987/88 for de ti største, sammenhengende byregionene i landet. Bydatabasen gir kollektivdata fra og med 1986 til 2005, med noe varierende lengde for de ulike byene. De viktigste kildene er:

³ Denne beskrivelsen bygger videre på Fearnley og Carlquist (2001).

- *SSBs rutebilstatistikk.* Denne foreligger offisielt til 1997. Vi har primært benyttet data på selskapsnivå. Disse dataene er konfidensielle og kan derfor ikke gjengis i denne rapporten
- *Rapporteringer fra operatørselskapene* til fylkeskommunene. Det er disse rapporteringene som igjen danner grunnlaget for SSBs rutebilstatistikk. Vi har i de fleste byområdene fått tilgang til dette datamaterialet, som også er konfidensielt. Disse dataene har blitt brukt både til å oppdatere vår database for årene 1998 – 2004 og til å korrigere og estimere tidligere beregninger og estimater
- *Operatørselskapenes årsberetninger* har vært en annen sentral datakilde, blant annet som kontroll og utfylling av rutebilstatistikken. Det er imidlertid variabelt i hvilken grad årsberetninger inneholder relevant informasjon for denne typen analyser
- *Korrespondanse med operatørselskaper og forvaltning.* De store strukturelle endringene i bussnæringen de senere årene har medført at heller ikke årsberetninger alltid gir et like dekkende bilde av kollektivtransporten i de relevante områdene. Det har derfor vært nødvendig å ha nær kontakt med en rekke medarbeidere i operatørselskapene og fylkeskommunene. På grunnlag av dette har vi foretatt en del endringer i tidsseriene

Byene vi benytter i denne undersøkelsen er: Oslo, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Hvilke variable som dekkes i hvilke byer – og hvor lange tidsserier vi har – gjennomgås i det enkelte analysekapitlet.

Sammenstilling av fylkes- og bydatabasene

Både Bydatabasen og Fylkesdatabasen har internt konsistente definisjoner på sentrale variable over tid. Enkelte av variablene er imidlertid definert noe forskjellig i de to databasene. En direkte sammenligning av utviklingen i disse variablene over tid mellom storbyene og deres tilhørende fylker er derfor vanskelig. I tillegg har vi de senere årene sett endrede ansvarsforhold mellom fylket og enkelte av storbyene i bydatabasen, noe som også har ført med seg noe intern opprydding i variabeldefinisjonene og brudd i tidsseriene.

Utfordringen knytter seg derfor først og fremst til de delene av rapporten hvor vi ser utviklingen i storbyene relativt til utviklingen i resten av fylket (kapittel 2.2). Disse delene tar først og fremst for seg forskjeller i produksjonsutviklingen, altså antall vognkilometer, som er den mest robust definerte variabelen på tvers av de to databasene. For tilskuddets del vil en slik sammenligning mellom fylkesnivå og by være vanskeligere og disse tallene bør tolkes med en stor grad av varsomhet. Uansett vil disse analysene være bedre egnet til å sammenligne utviklingstrekk over tid snarere enn nivåsammenligninger mellom by og fylke for bestemte årstall.

Inkonsistensen mellom databasene er uproblematisk i de delene av rapporten som ser på utviklingen i storbyene og fylkene hver for seg – og grupperinger av fylkene ut fra bosettingsmønster. Disse beskrivelsene baserer seg på kun en av databasene av gangen og nyter godt av at variablene i hovedsak er definert på en

internt konsistent måte over tid. Utfordringene knyttet til å bruke disse databasene hver for seg står beskrevet i avsnittene ovenfor.

Data om fylkenes administrasjonskostnader

Data om fylkenes administrasjonskostnader til planlegging og kjøp av kollektivtransport bygger, der annet ikke oppgis, på Transportøkonomisk institutts fylkesdatabase. For fylker som benytter netto-, eller fremforhandlede kontrakter er det fylkesadministrasjonenes innrapporterte opplysninger om benyttede årsverk som oppgis. For kommuner med bruttokontrakter og egne kjøpsorganer er det opplysninger innrapportert av de aktuelle kjøpsorganene som oppgis. Her er det i tillegg stipulert bruk av ett årsverk i den enkelte fylkesadministrasjon, blant annet for å koordinere mellom det politiske og det administrative nivået. I tråd med data fra de tre fylkeskommunene Buskerud, Telemark og Vestfold, som utgjør Vestviken Kollektivtrafikks trafikkområde, er det her lagt til 4 årsverk (jf tabell 4.1).

1.3 Avgrensninger av problemstillingen

I denne studien avgrensner vi oss til å fokusere på endringer i rutetilbudet som kan knyttes til bruk av anbud eller andre kjøpsformer. Rapporten representerer slik sett ikke en samlet oversikt over utviklingen av kollektivtransporttilbudet i distriktene, men avgrensner seg til å se på hvordan anbud kan sies å påvirke den ruteprodukerende delen av den. En rekke endringstrekk som berører persontransportmarkedet i distriktene blir dermed ikke inkludert i våre analyser. Det er særlig tre forhold vi vil nevne her:

- Endret organisering av skoletransporten i et fylke, det vil si endringer som medfører at tidligere lukkede skoleruter har blitt inkludert i det ordinære lokale rutetilbudet
- Skillet mellom tilskuddsberettiget trafikk og ekspressbuser: Dette er særlig relevant for Sogn og Fjordane hvor Leiren mfl (2007) tidligere har vist at ekspressbussmarkedet i økende grad inngår som del av det ordinære rutebiltilbudet. Også i andre fylker fungerer et økende ekspressbussmarked som et lokalt persontransporttilbud
- Endret organisering og samordning av TT- og syketransporten og offentlig kjøp av taxitjenester som kan ha innvirkning på det samlede tilbudet av offentlig tilgjengelig persontransport. Dette berører også etableringen av bestillingstransport som erstatning for det ordinære rutetilbudet.

Dette er eksempler på organisatoriske endringer som ikke fanges opp i denne rapporten. Dersom det er systematiske forskjeller mellom anbudsfylker og fylker som har gjennomført endringer i det øvrige tilbudet som enten påvirker registreringen av rutegående transport eller dette tilbudets relative betydning, vil det påvirke validiteten til våre konklusjoner.

Vi ser altså på ordinære passasjerers rutetilbud – og endringer i dette. Og for disse vil ikke de organisatoriske endringene nevnt ovenfor være negative så lenge det ikke medfører redusert rutetilbud totalt sett. Det er likevel et spørsmål hvor stabilt

det alternative tilbudet er, for eksempel: selv om frekvensen på hverdager har blitt opprettholdt ved å åpne skolerutene for ordinære passasjerer, vil dette likevel være en forringelse av tilbudet så lenge avgangene ikke går i skolens ferier og helligdager. Slike forhold fanges i mindre grad opp av våre analyser.

Avgrensninger til anbudets effekter på rutetilbudet innebærer samtidig at vi ikke tar for oss hvorvidt det eksisterende rutetilbudet kan sies å være tilstrekkelig kundetilpasset eller ikke. Opprettelsen av bestillingstransport i områder som tidligere var dekket av ordinær rutetransport kan eksempelvis bety at antallet vognkilometer blir redusert samtidig med at tilbudet blir bedre tilpasset den lokale etterspørselen (se eksempelvis Nilsen og Lange 2007).

Når vi analyserer tilbudsutviklingen i henholdsvis storby og fylke, har vi i hovedsak avgrenset oss til å se på utviklingen i ruteproduksjon. Rapporten tar riktignok for seg takst- og prisutvikling i storbyene over tid, men dette brukes først og fremst som eksempel på ulike måter å finansiere ruteproduksjonen på: takstfinansiering versus økte tilskudd. Vi har ikke sett nærmere på prisutviklingen på fylkesnivå. Tidligere studier har imidlertid vist at forskjellene i takster mellom fylkene er stor og tiltakende (Mathisen og Solvoll 2004). Mye tyder også på at økningen er sterkest på de korteste strekningene der kollektivselskapene har flest reisende. Studien indikerer imidlertid ikke noen systematisk sammenheng mellom en bestemt kjøpsform og utviklingen av prisnivået.

1.4 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 vil vi først ta for oss utviklingen i ruteproduksjon, takster og tilskudd basert på statistikk fra henholdsvis by- og fylkesdatabasen. Vi vil her først presentere utviklingen i de syv største byområdene i Norge, før vi sammenligner deres utvikling med tilsvarende tall fra deres tilhørende fylker. Deretter ser vi nærmere på om denne utviklingen skiller seg nevneverdig fra utviklingen vi finner i typiske distriktsfylker i landet.

I kapittel 3 presenterer vi en gjennomgang av endringer i ruteproduksjon som følge av at kontrakter har blitt satt ut på anbud. Vi konsentrerer oss her om tre fylker som både baserer seg på anbud og forhandlinger i ulike områder av fylket, og undersøker nærmere om de anbudsutsatte kontraktene viser en annen utvikling enn de forhandlede – og om det er slik at anbud først og fremst er brukt i bestemte deler av fylkene.

I kapittel 4 presenterer vi resultatene av intervjuer foretatt i Akershus, Rogaland, Vest-Agder og Sogn og Fjordane. Disse fylkene varierer dels med hensyn til kjøpsregimer (Akershus og Rogaland har all produksjon satt ut på anbud, mens dette kun gjelder deler av Vest-Agder og ingenting i Sogn og Fjordane), men også med hensyn til hvilke kontrakter de baserte seg på tidligere (Akershus versus Rogaland). Ved hjelp av intervjuene og materiale de har stilt til disposisjon, forsøker vi å få en ytterligere bekreftelse på en eventuell vridning av produksjonen. Dette materialet brukes også til å gi et svar på hvilke administrasjonskostnader som er forbundet med innføringen av anbud.

I kapittel 5 presenteres en kortfattet konklusjon.

2 Tilbudsutvikling i storby og distriktsfylker

I dette kapitlet skal vi se nærmere på tilbudsutviklingen i by versus distrikt ved hjelp av aggregert statistikk fra henholdsvis by- og fylkesdatabasen. Dette er de mest komplette databasene av sitt slag i Norge, med tidsserier for tilbuds-, produksjons- og kostnadsvariable fra 1986 og frem til 2004/2005.

Variablene vi presenterer utviklingen av i dette kapitlet er:

- Tilskudd og gjennomsnittlig takstnivå
- Kostnad per vognkilometer
- Antall produserte vognkilometer
- Antall passasjerer/delreiser per innbygger

Vi vil først presentere dette for byområdene for seg, for så å se nærmere på om disse byområdene skiller seg nevneverdig fra utviklingen i resten av fylket de sogner til. Deretter ser vi på utviklingen i fylker med høyt innslag av byområder sammenlignet med mer spredt befolkede fylker. På den måten vil vi få et første innblikk i hvorvidt tilbudsutviklingen i de største byområdene i Norge skiller seg fra utviklingen i fylkene de tilhører og fra områder med lite innslag av store byområder.

Denne oversikten vil imidlertid begrense seg til grove anslag, både for spørsmålet om det har funnet sted en vridning av tjenesteproduksjonen i retning av bynære strøk og om dette i større grad har skjedd i områder som har tatt i bruk anbud enn i ikke-anbudsutsatte områder. Dette skyldes dels at anbud i liten grad har vært tatt i bruk i norske storbyområder til nå (og at det uansett er snakk om et lite antall byer), og dels at vognkilometer i seg selv er et grovt mål på en eventuell produksjonsvridning. Sagt med andre ord: Man kan gjerne ha redusert antall vognkilometer innenfor et byområde og *samtidig* ha vridd den gjenværende produksjonen i retning av de mest befolkningstette områdene i byen. Og motsatt; man kan ha økt antall vognkilometer totalt sett i et fylke med lite innslag av byområder uten at det samtidig utelukker produksjonskutt i de tynneste befolkede områdene av fylket.

Oversiktsbildet vi presenterer i dette kapitlet vil bli ytterligere utdypet i neste kapittel hvor vi går nærmere inn på ruteutviklingen i de områdene i Norge som har gjennomført anbud til nå. Kapittel to og kapittel tre vil således sammen kunne gi et godt inntrykk av tilbudsutviklingen i by versus distrikt – og hvorvidt dette kan knyttes til bruk av anbud.

2.1 Utviklingstrekk i storbyområdene

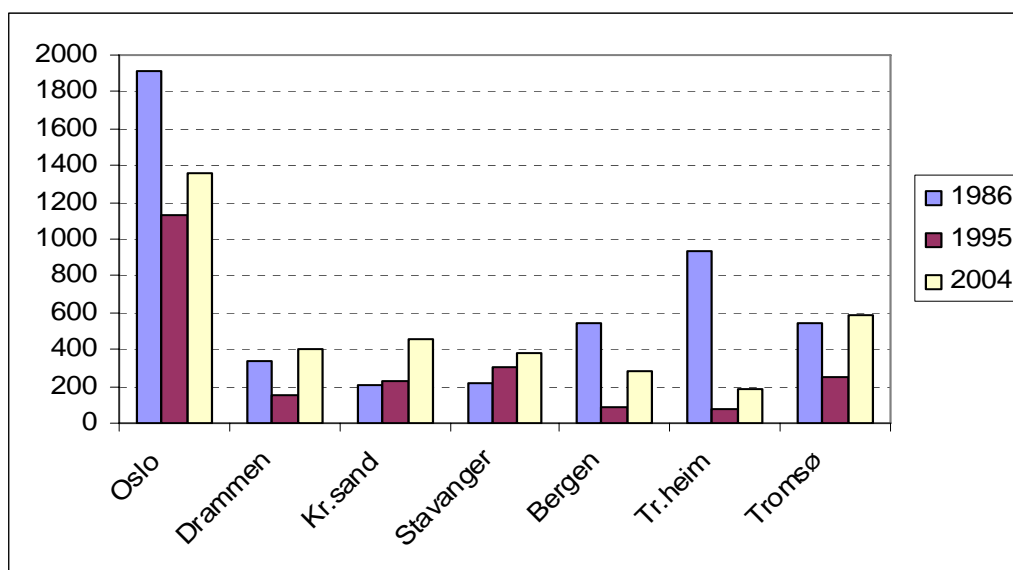
De syv byområdene vi tar for oss, er: Stavanger/Sandnes, Kristiansand, Trondheim, Oslo, Bergen, Tromsø og Drammen. Av disse har anbud blitt tatt i bruk i to – Stavanger/Sandnes og Oslo – mens Kristiansand, Bergen, Trondheim, Tromsø og Drammen baserer seg på fremforhandlede kontrakter.⁴ Dette innebærer samtidig at kontraktsformene de benytter er forskjellige; mens de anbudsutsatte byene benytter såkalte bruttokontrakter hvor myndighetene har inntekts- og ruteansvaret, benytter de andre byene seg av nettokontrakter hvor selskapene er overført dette ansvaret.

Analysene baserer seg på tidsseriedata fra perioden 1986 til 2004, med noen unntak: Alle dataene for Drammen er begrenset til 2000, og informasjonen om tilskuddene i Kristiansand og Oslo begrenser seg til henholdsvis år 2000 og 2002. For alle de andre variablene i Kristiansand og Oslo har vi data fram til og med 2004.

Utviklingen i offentlige tilskudd

Før vi sier noe konkret om tilbudsutviklingen, skal vi se nærmere på hvordan noen sentrale kjennetegn ved rammebetingelsene har utviklet seg i samme periode. Figur 1 viser kroner tilskudd per innbygger i faste priser for årene 1986, 1996 og 2004. Tilskudd per innbygger har gjennomsnittlig gått ned med rundt 40 prosent i perioden sett under ett, men det er store forskjeller mellom byene og over tid. I fem av de syv byene reduserte man tilskuddene frem til midten av 1990-tallet, men i samtlige byer har tilskuddene økt igjen frem til 2004. Kristiansand og Stavanger er likevel de eneste byene som har markert høyere tilskudd per innbygger i 2004 enn i 1986. Kraftigst fall i perioden sett under ett finner vi i Trondheim, men også i Bergen og Oslo er reduksjonen av tilskudd per innbygger betydelig.

⁴ Bergen innfører riktignok anbud i løpet av 2007, men tallmaterialet vi baserer oss på omhandler deres fremforhandlede periode.



Figur 1 Kroner tilskudd per innbygger i faste priser, fordelt på byområde og ulike år.⁵
TØI-rapport 927/2007

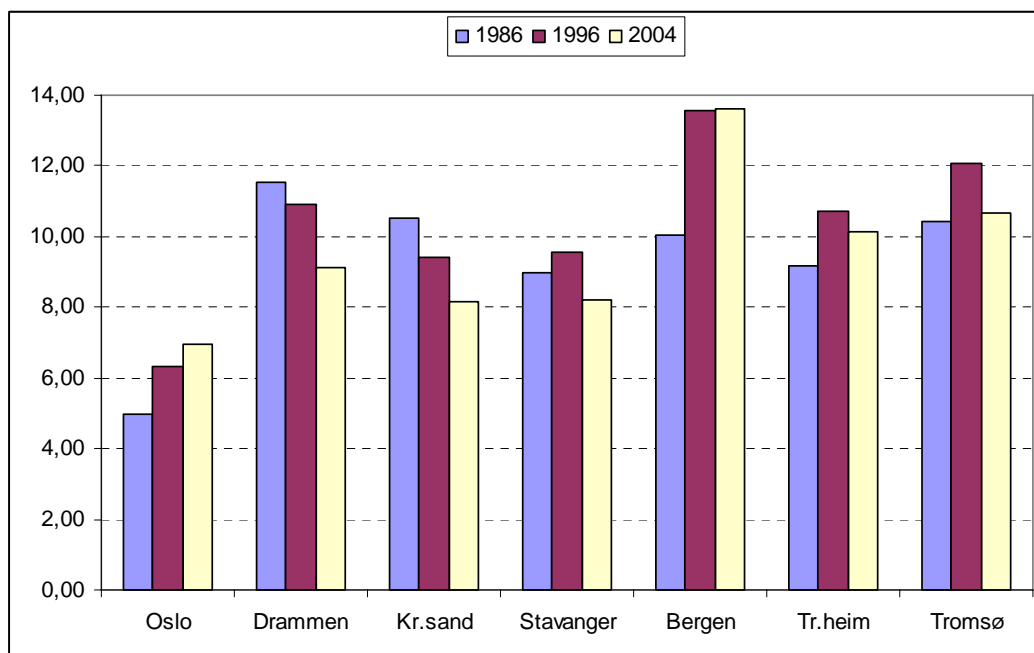
Av figuren fremkommer det også at Oslo skiller seg ut med over tre ganger så høye tilskudd per innbygger som de andre byområdene. Dette må også sees i sammenheng med den høye andelen skinnegående transport i Oslo, den lavere fremkommeligheten (og dermed dyrere produksjon per vognkilometer), og at den lovpålagte skoleskyssen er inkludert i det ordinære rutetilbudet.

Takstfinansiering og effektivisering

Den negative tilskuddstrenden fra 1990-tallet er snudd for samtlige byer. Likevel er det bare to byer hvor vi kan se en jevn og markert økning av tilskuddene fra 1986 til 2004, Stavanger og Kristiansand, men også Drammen og Tromsø hadde noe høyere tilskudd per innbygger i 2004 enn i 1986. De reduserte tilskuddene i de andre byene må enten kompenseres med økte takstinntekter eller med reduserte kostnader gjennom effektivisering av produksjonen eller rutekutt.

Byene i vår undersøkelse har gjort dette på noe forskjellige måter. Figur 2 viser pris per delreise (gjennomsnittspris) i 1986, 1996 og 2004 i faste 1998-priser. Oslo, Bergen og Trondheim har alle opplevd en kraftig økning i gjennomsnittsprisen fra 1986 til 2004, mens det har falt i Drammen, Kristiansand og Stavanger. Tromsø er på sin side tilbake til rundt nivåene fra 1986 etter en kraftig økning i prisene på midten av 1990-tallet. Det er likevel bare Bergen, Oslo og til dels Trondheim som fremstår med klart høyere gjennomsnittspriser i 2004 enn i 1986.

⁵ Tallene fra Drammen og Bergen refererer seg til 2005.

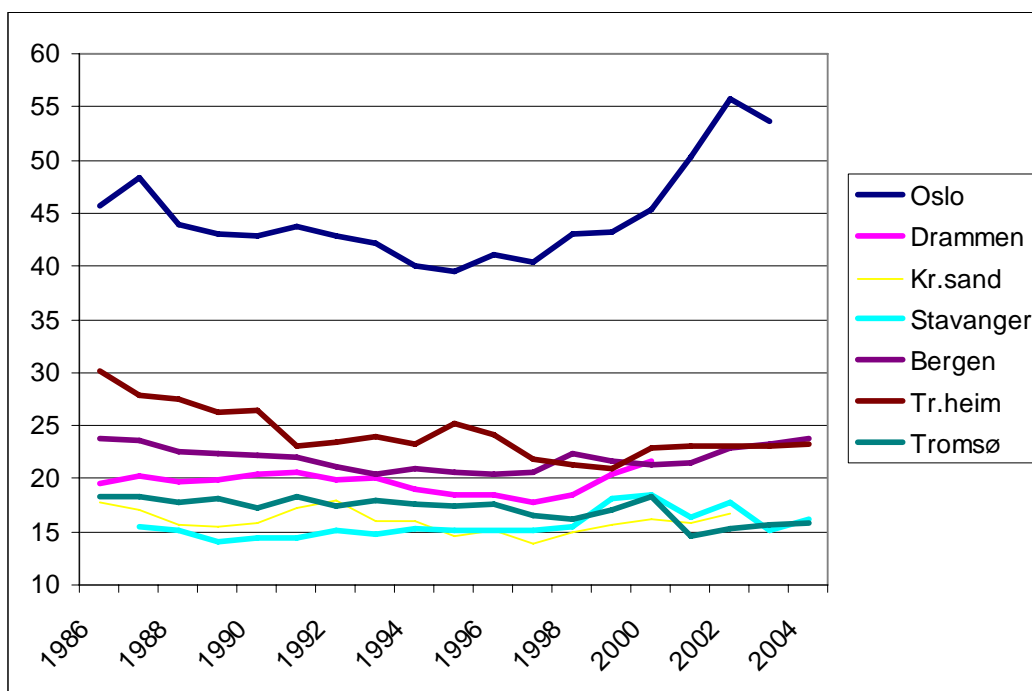


Figur 2 Gjennomsnittspris (pris per delreise) i faste 1998-priser Kroner.

TØI-rapport 927/2007

Det er en klar sammenheng mellom tilskuddsnivå og takster: De byene som har lavest tilskuddsnivå har også de høyeste takstene og den høyeste prisveksten. Et delvis unntak er Oslo som både har et høyt tilskuddsnivå og høy prisvekst i perioden sett under ett, men dette har i all hovedsak sammenheng med Oslos svært lave takstnivå fra tidlig 1980-tall. Siden den gang faller også Oslo inn i folden av byer med høye tilskudd og relativt lave og stabile takster. Oslo har kun marginalt høyere gjennomsnittspriser i dag enn i 1991, som var forrige toppunkt (ikke vist).

En annen måte å kompensere for fallende tilskudd på, er å effektivisere produksjonen. Figur 3 viser utviklingen i kostnader per vognkilometer for de syv byområdene fra 1986-2004.



Figur 3 Driftskostnad per vognkm. Faste 1998-priser. Kroner

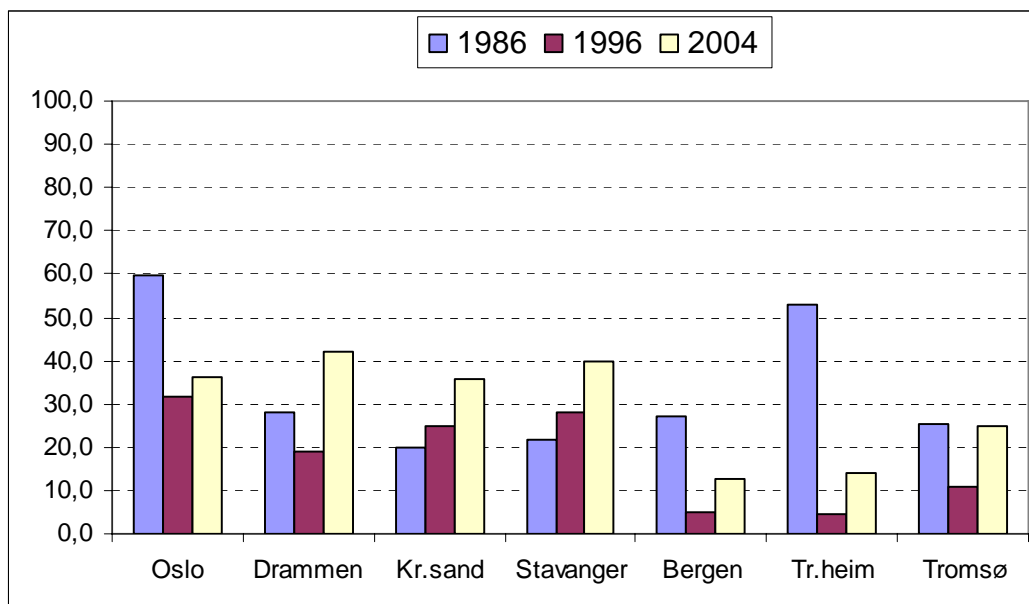
TØI-rapport 927/2007

Det store bildet viser at det foregikk en kostnadseffektivisering i de fleste byene fram til 1996/97, hvorpå enhetskostnadene på ny begynner å stige noe. Dette er spesielt tydelig i tilfellet Oslo, men gjelder også de andre byene i undersøkelsen med unntak av Tromsø.⁶ Byene i undersøkelsen skiller seg med andre ord ikke særlig fra hverandre når det kommer til effektivisering av ruteproduksjonen, men ut fra om de har redusert tilskuddene og/eller satset på økt takstfinansiering av tilbudet.

Et endelig uttrykk for dette får vi når vi ser tilskuddene som andel av kostnadsnivået. Figur 4 viser tilskuddsandelene i de syv byområdene for årene 1986, 1996 og 2004. Kristiansand, Stavanger og Drammen er de eneste byene som har opplevd vekst i tilskuddsandelene hele perioden sett under ett. Trondheim har på sin side opplevd størst nedgang i perioden, og var sammen med Bergen den byen som betalte minst tilskudd i forhold til kollektivtransportens driftskostnader i 2004.⁷ Disse byene er med andre ord de byene i undersøkelsen som er mest avhengige av passasjerbetalingen for å opprettholde dagens tilbud. Begge byene har imidlertid noe høyere tilskuddsandeler i dag enn på midten av 1990-tallet.

⁶ Økningen i Oslo må sees i sammenheng med store kostnadsøkninger knyttet til den skinnegående transporten på 2000-tallet.

⁷ 1986-tallene for Trondheims del er såpass høye blant annet fordi de inkluderte tall for sporvognsdrift som siden ble lagt ned og dermed falt ut av statistikken.

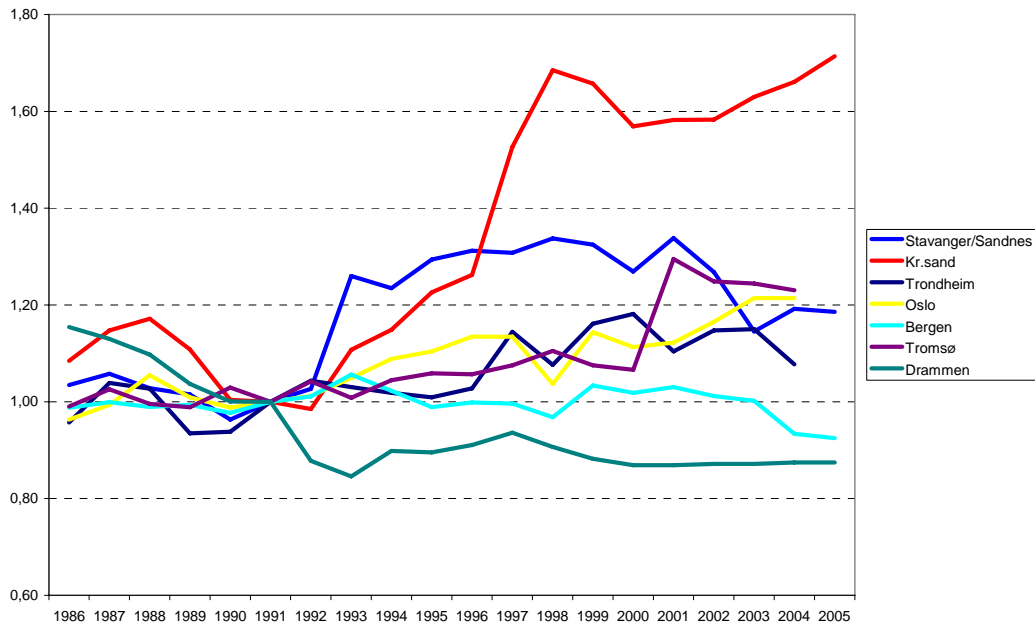


Figur 4 Tilskudd som andel av driftskostnader. Faste 1998-priser.⁸
TØI-rapport 927/2007

Tilbuds- og passasjerutvikling

Gjennom å erstatte tilskudd med økt takstfinansiering har byene klart å opprettholde ruteproduksjonen over tid. Figur 5 viser at antall vognkilometer har holdt seg stabilt eller økt fra 1986 til 2005 i alle byene som er inkludert i denne undersøkelsen, enten de har økt eller redusert tilskuddene (Drammen har opprettholdt ruteproduksjonen etter en kraftig reduksjon på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet). Økningen har vært spesielt sterk i Kristiansand, men også Stavanger, Oslo og Tromsø har rundt 20 prosent høyere vognkilometerantall i 2004 enn i 1991. Disse byene er samtidig de som opererer med høyest tilskuddsandel i undersøkelsen, med unntak av Drammen (se over).

⁸ 2004-tallene fra Kristiansand baserer seg på tall fra 2000.



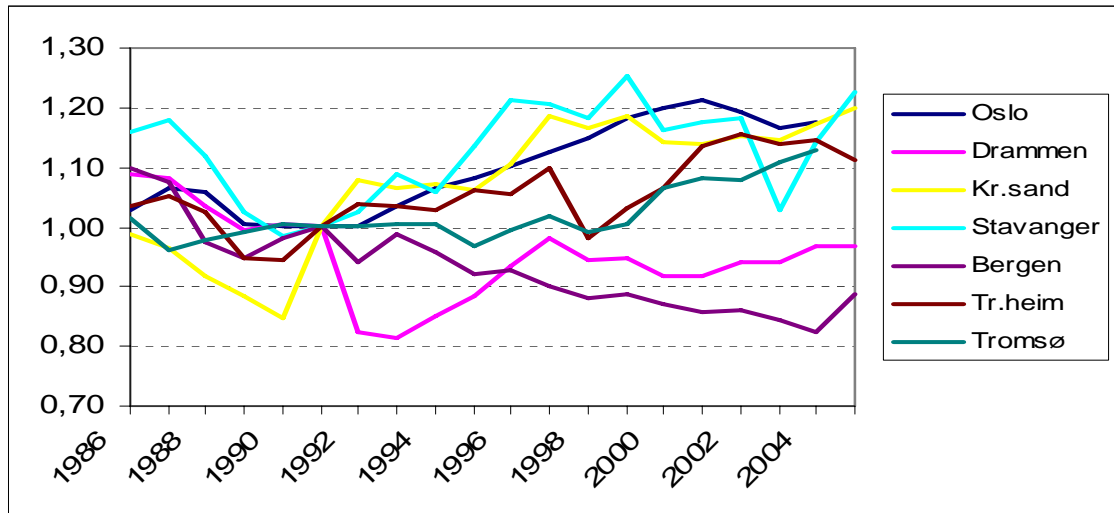
Figur 5 Vognkilometer 1986-2005. Indeks hvor 1991=1.
TØI-rapport 927/2007

Det er flere forklaringer til at ruteproduksjonen har latt seg opprettholde – og til dels øke – i den perioden vi her ser på. For det første har det i alle byområdene funnet sted en gradvis effektivisering av driften siden 1986, altså at hver vognkilometer produseres billigere enn tidligere. Dette har som vi har sett, funnet sted uavhengig av kjøpsform, i det minste frem til slutten av 1990-tallet der bildet blir noe mer blandet igjen.

For det andre har noen av byene valgt å erstatte deler av tilskuddene med høyere takster, altså at større deler av ruteproduksjonen finansieres av billettinntekter nå enn tidligere.

Og for det tredje har noen av byene ikke valgt å kutte tilskuddene i det hele tatt, verken totalt sett eller per innbygger.

Spørsmålet er da hvordan disse ulike strategiene har slått ut i passasjerutviklingen? I figur 6 viser vi utviklingen i antall passasjerer fra 1986 til 2005, med 1991 som referanseår.



Figur 6 Antall reiser 1986-2005. Indeks hvor 1991=1.
TØI-rapport 927/2007

Oslo, Trondheim, Stavanger, Tromsø og Kristiansand har opplevd passasjervekst på mellom 10 og 20 prosent fra 1991 til 2005. Drammen og Bergen har på sin side lavere antall reiser i 2005 enn hva de hadde i 1991. For Drammens del er dette først og fremst knyttet til tilskudds- og rutekutt på tidlig 1990-tall, mens det med unntak av de siste par årene har vært en jevn fallende trend i Bergen over hele perioden. For Trondheims del har passasjerveksten funnet sted på 2000-tallet hvor tilskuddene økte og takstene ble redusert.

Figuren tegner følgende hovedbilde: De som har økt produksjonsvolumet har unngått passasjerfall – og oftest oppnådd det motsatte. Og: Passasjerveksten synes ikke å holde tritt med økningen i vognkilometer. Passasjerene strømmer med andre ord ikke over til kollektivtrafikken i samme takt som tilbudet utvides, og faller heller ikke like fort fra.⁹ Lignende trender ser vi også i Sverige (Transek 2006).

Oppsummering

Gjennomgangen gir grunnlag for å dele inn i tre hovedgrupper av byer:

1. I *Kristiansand, Stavanger/Sandnes og Tromsø* har økte tilskudd medvirket til at ruteproduksjonen har økt siden 1991 på tross av relativt stabile gjennomsnittstakster
2. I *Trondheim og Bergen* har økte takster medvirket til at ruteproduksjonen har blitt opprettholdt på tross av reduserte tilskudd

⁹ Dette er for øvrig i tråd med beregninger som viser tilbudselasticiteter i størrelsesorden +0.4 til +0.6, og tilsvarende beregninger av priselastisiteter på rundt det samme, men med motsatt fortegn (Norheim og Ruud 2007, Fearnley og Bekken 2005).

- I begge byene har riktignok produksjonen og antall passasjerer økt igjen i slutten av perioden, dels som følge av økte tilskudd per innbygger og dels som følge av reduserte takster

3. I Oslo og Drammen er bildet blandet:

- I Oslo har ruteproduksjonen økt på tross av reduserte tilskudd og relativt stabile takster i perioden samlet sett. Dette skyldes delvis kraftig effektivisering av driften i begynnelsen av perioden og økte tilskudd per innbygger i slutten
- I Drammen har økte tilskudd utover 1990-tallet gjort det mulig å opprettholde ruteproduksjonen på tross av reduserte takstnivåer. Ruteproduksjonen ble imidlertid kraftig kuttet på tidlig 90-tall som følge av reduserte tilskudd

Omfanget på rutetilbudet har altså i hovedsak økt eller vært stabilt i samtlige storbyer siden 1991. Prisene varierer imidlertid kraftig, blant annet fordi enkelte byer har økt takstfinansieringen av rutetilbudet som svar på bortfall av statlige og lokale tilskudd. Økte takster har her fremstått som et bedre alternativ enn å redusere rutetilbudet. Samtidig har dette gått utover passasjerutviklingen: De byene som har satsset på å opprettholde ruteproduksjonen gjennom økte takster, synes å ha svakere passasjerutvikling enn de byene som har økt eller opprettholdt ruteproduksjonen gjennom økte tilskudd. Et tilsynelatende unntak er Trondheim, som har økt antall passasjerer på tross av økte takster i perioden sett under ett. Veksten i antall passasjerer har imidlertid først og fremst funnet sted utover 2000-tallet når tilskuddene til drift og ruteproduksjonen øker igjen – og takstene stabiliseres og til dels reduseres.

Det er dessuten verdt å understreke at alternativet til økte takster flere steder ville vært kutt i ruteproduksjonen – med de følgende det ville hatt på passasjerutviklingen. Utvalget av byer i undersøkelsen er riktignok for lite til å si noe om betydningen av anbud for dette bildet, men tidligere undersøkelser tyder på at bruk av anbud har medført kostnadsbesparelser på rundt 10 prosent i gjennomsnitt (Bekken mfl 2006). Dette kan i så fall medføre at behovet for å øke takstene blir noe mindre, uten at dette sier noe som helst om forholdet mellom storbyene og fylket ellers.

2.2 Utvikling i storbyene og i fylkene de tilhører

Oslo, Stavanger/Sandnes, Kristiansand og Tromsø har økt ruteproduksjonen fra 1991 til 2005 uten at dette har gått nevneverdig ut over takstnivået. De to første byene har benyttet seg av anbud, de to siste av fremforhandlede kontrakter. Samtidig har alle byene som i hovedsak har opprettholdt ruteproduksjonen ved hjelp av økt takstfinansiering, basert seg på fremforhandlede kontrakter. Gjennomgangen av byområdene gir oss dermed grunnlag for å stille tre utdypende spørsmål om en eventuell produksjonsvridning: (i) Har økningen eller opprettholdelsen av ruteproduksjonen i storbyene gått ut over tilskudd- og ruteutviklingen i resten av fylket? (ii) Er forholdet mellom storby og fylke annerledes i fylkene som har økt tilskuddene enn i fylkene som har redusert dem?

Og (iii), er forholdet mellom storby og fylke annerledes i byene som har benyttet anbud enn i fylkene som har basert seg på fremforhandlede kontrakter?

Utviklingen i offentlige tilskudd

På fylkesnivå vil tilskuddene være mer eller mindre bundet opp av lovpålagt skoletransport. Dette innebærer andre føringer og prioriteringer for byer hvor det også er en betydelig regional kollektivtransport innen fylket: En større andel av de totale tilskuddene er eksempelvis bundet opp av det lovpålagte tilbudet i Tromsø fylkeskommune enn hva tilfellet er i Oslo. Det innebærer samtidig at tilskudd per innbygger vil vise mindre forskjeller på fylkesnivå enn hva som fremkom av bysammenligningen. Tabell 1 illustrerer dette ved å vise hvor stor andel skoletransporten utgjør av de totale tilskuddene til kollektivtransporten i et utvalg av fylkene som storbyene våre tilhører, og 2002-nivåene for tilskudd/innbygger både i fylket og deres storbyer.

Tabell 1 Andel skoletransport i fylket utenom rute, byområdet befolkningsandel og tilskudd per innbygger i fylket totalt¹⁰

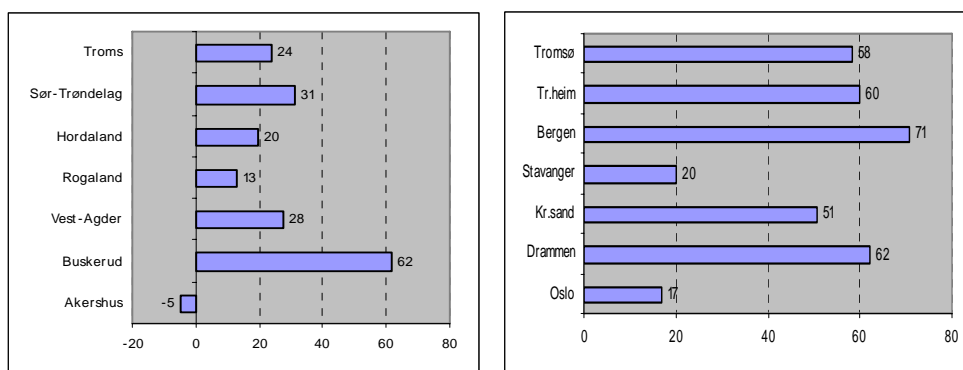
Fylke	Andel skoleskyss utenom rute (prosent)	Totalt tilskudd per innbygger (2002), fylke	Totalt tilskudd per innbygger (2002), storby
Akershus (Oslo)	- (0)*	835	1200 (Oslo)
Vest-Agder	26	923	450 (Kristiansand)
Rogaland	32	759	400 (Stavanger)
Hordaland	14	808	170 (Bergen)
Sør-Trøndelag	20	630	200 (Trondheim)
Troms	29	1175	450 (Tromsø)

TØI-rapport 927/2007

* Andel skoleskyss i Akershus er ikke tilgjengelig.

Av tabellen over fremkommer det også at det brukes mindre tilskudd per innbygger i storbyene enn i resten av fylket (Akershus og Oslo er ikke overraskende unntaket i så måte). Et hovedspørsmål blir da hvordan dette forholdet har endret seg over tid. Figur 7 viser prosentvis endring i kroner tilskudd per innbygger i byområdene til høyre – og i fylkene de tilhører til venstre. Vi har sammenlignet nivåene fra det nasjonale bunnivået for tilskudd i 1995 med de senest tilgjengelige tilskuddstallene for tilsvarende område (2004 som utgangspunkt).

¹⁰ Andelen skoleskyss i 2002 er hentet fra Norheim (2004:14).



Figur 7 Prosentvis endring i tilskudd per innbygger i storby versus fylke, 1995 til 2004. Faste priser.¹¹

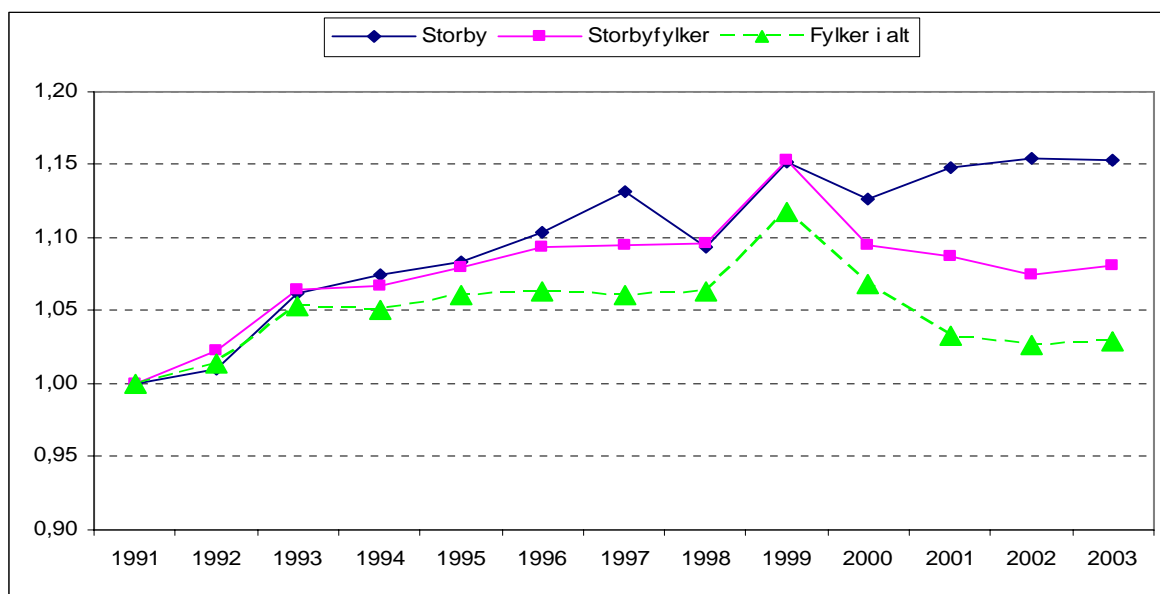
TØI-rapport 927/2007

Som vi ser, har tilskudd per innbygger jevnt over økt mer prosentvis i byene enn i fylkeskommunene siden 1995. Endringene i faktiske kroner behøver imidlertid ikke være like kraftige som den prosentvise endringen i figur 7 tyder på. Det store bildet viser likevel at vi har hatt en vridning av tilskuddsmidler til storbyene uansett innkjøpsregime.

Vridning av ruteproduksjon?

Det naturlige spørsmålet blir da om vi finner den samme vridningen i tilbudsutviklingen: Er det slik at byene har en relativt større vekst i ruteproduksjonen enn deres tilhørende fylker? I figur 8 ser vi at forholdet mellom ruteproduksjonen i byene og deres tilhørende fylker var relativt stabilt fra 1993 til 1999. Deretter har gjennomsnittlig ruteproduksjon økt mer i byene enn i fylkene, hvor den også til dels har falt. Figuren stopper i 2003 da byene som ble gjenstand for forsøkene med alternativ forvaltningsorganisering, falt ut av fylkesoversikten (Bergen og Trondheim). Trenden er imidlertid den samme: det har vært en vridning av ruteproduksjonen mot storbyene de senere årene, både internt i fylkene disse er en del av og i forhold til andre fylker. Studier av tilbudsutviklingen på 2000-tallet i de av storbyene som har nytt godt av midler fra Belønningsordningen, bekrefter for øvrig at vi har sett en relativt forbedring av tilbudsutviklingen i storbyene sammenlignet med resten av fylket (Norheim mfl. 2007).

¹¹ For Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms er det sammenlignet med tall fra 2003, mens det i Kristiansands tilfelle er benyttet tall fra 2000.

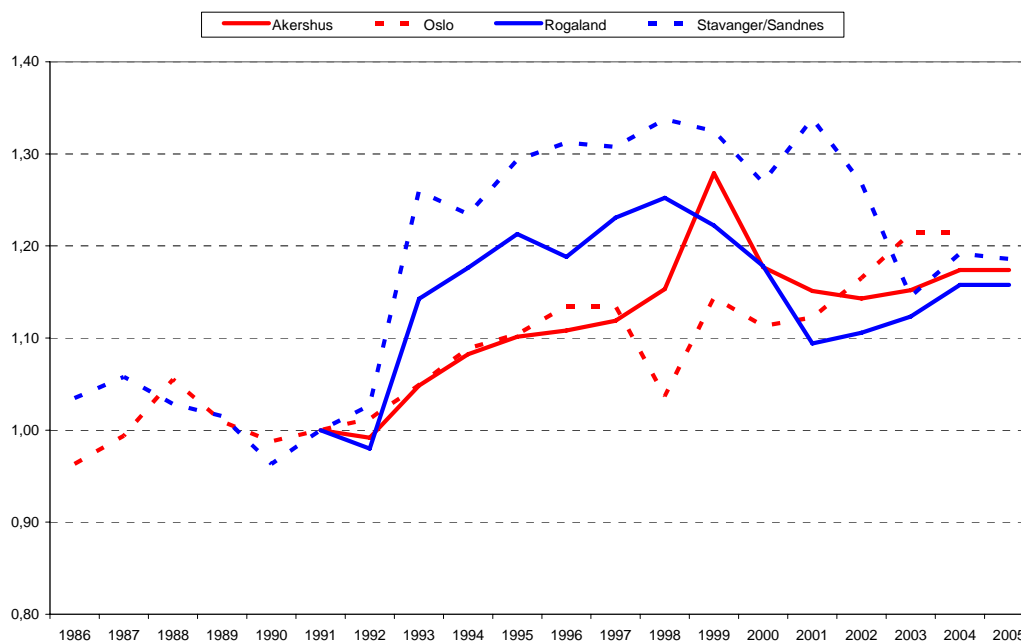


Figur 8 Antall vognkilometer 1991-2003. Indekserte verdier, 1991=1
TØI-rapport 927/2007

De relativt sett økte tilskuddene per innbygger i by versus fylke har med andre ord gitt utslag i høyere ruteproduksjon. En kraftigere økning i tilskuddsbehovet i byene enn i fylket må imidlertid også sees i sammenheng med andre kostnadsdrivende utviklingstrekk, som redusert fremkommelighet, opprettelsen av nye boområder og lignende. Forskjellene mellom by og fylke vil derfor være større når det gjelder utvikling i tilskudd enn utvikling i ruteproduksjon.

Vridning av produksjon i fylker med økte tilskudd

Gjennomsnittstall gir imidlertid bare en del av bildet, og dekker over til dels store variasjoner mellom fylkene. Nedenfor har vi derfor tatt for oss utviklingen i ruteproduksjonen i hver enkelt by og i fylkene de tilhører. For enkelhets skyld har vi skilt ut anbudsområdene Oslo/Akershus og Stavanger/Rogaland i én figur (fig 9), og de "fremforhandlede" områdene Kristiansand/Vest-Agder og Tromsø/Troms i en annen (fig 10). Dette gir oss samtidig et inntrykk av om valget av innkjøpsregime har noen innvirkning på forskjellene. I begge figurene er byene illustrert med stiplet linje, mens fylkene er illustrert med heltrukket linje. Byene har videre den samme fargen som de fylkene de tilhører.

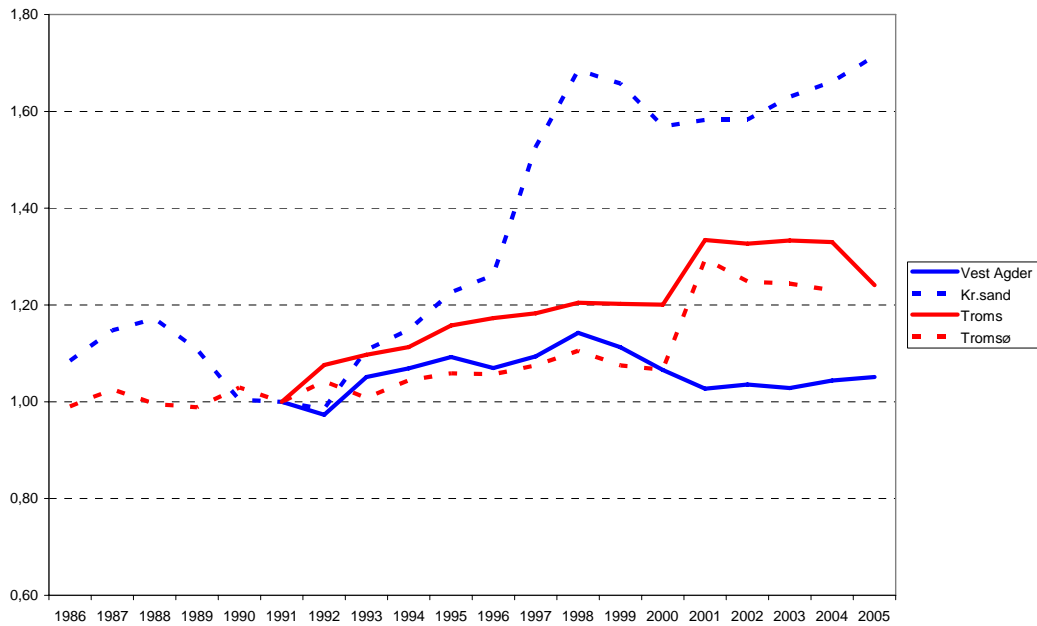


Figur 9 Utvikling i antall vognkilometer i anbudsbyene Oslo og Stavanger og i fylkene de tilhører. Indeks 1991=1.

TØI-rapport 927/2007

Figur 9 viser at ruteproduksjonen har økt mer i Stavanger enn i Rogaland siden 1991 (henholdsvis stiplet og hel blå linje). Forskjellen var som størst ved inngangen til 2000-tallet, men har jevnet seg noe ut de siste årene. I Oslo/Akershus kan det se ut til at Oslo øker tilbudet mer enn hva Akershus har gjort på 2000-tallet (henholdsvis stiplet og hel grønn linje), men forskjellene er små og tidsperioden kort. Det er samtidig grunn til å minne om at produksjonen godt kan ha blitt vridd i mer sentral retning innenfor Akershus fylkeskommune også – uten at dette fremkommer av den aggregerte statistikken vi baserer oss på her. Det samme gjelder for øvrig Rogaland. Oversikten gir likevel visse indikasjoner på at ruteproduksjonen har økt mer i byene enn i fylkene fra 1991 til 2004/2005. Utviklingen har imidlertid vært ujevn og forskjellene bør tolkes med varsomhet.

Hvordan ser så dette ut i områdene som ikke har tatt i bruk anbud? Figur 10 gir et både/og-svar på det spørsmålet: Mens forskjellen i antall vognkilometer har holdt seg relativt stabil over tid når det gjelder Troms fylke og Tromsø by, ser vi en kraftig tendens til byvridning i tilfellet Kristiansand og Vest-Agder (byene er presentert med stiplet linje og fylkene med heltrukne).



Figur 10 Utvikling i antall vognkilometer i de fremforhandlede byene Kristiansand og Tromsø og i fylkene de tilhører. Indeks 1991=1.
TØI-rapport 927/2007

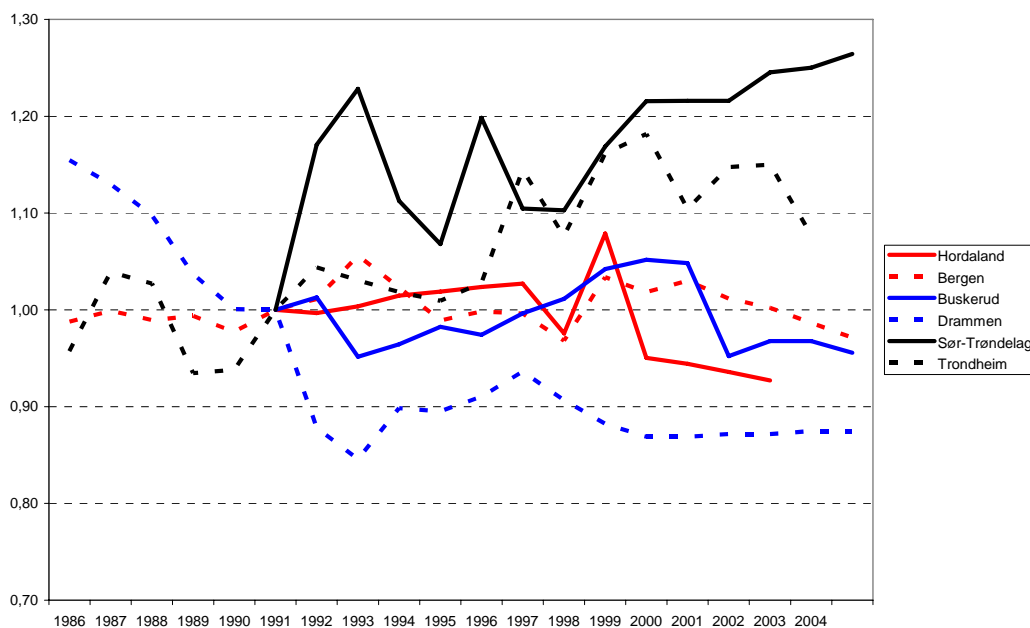
Kristiansand skiller seg i det store og hele kraftig ut fra de andre byene i materialet, med en svært stor produksjonsvekst i perioden. Dette må blant annet sees i sammenheng med deres deltakelse i både den såkalte "Belønningsordningen" og "Forvaltningsforsøket" (forsøket med alternativ forvaltningsansvar). Det førstnevnte har bidratt med ekstra kollektivmidler tilgjengelig for byen, samtidig som det sistnevnte har gitt større muligheter for kommunen til å prioritere sine egne samferdselsmidler til kollektivtransport. Byen har dermed kunnet øke driftsmidlene i en periode hvor de øvrige fylkesbudsjettene har hatt relativt stabile rammer. Endrede budsjettammer for byen er likevel bare en av forklaringene. I figur 10 ser vi at produksjonen har blitt vridd i retning av Kristiansand helt siden 1991. Satsingen på kollektivtransport i byområdet synes altså å være en bevisst politisk prioritering over tid, noe endrede budsjettmessige rammer har bidratt ytterligere til de senere årene.

Begge figurene over tar for seg områder hvor tilskuddene er høyere i 2005 enn i 1991, samtidig som takstøkningen har vært minimal. De viser at det har funnet sted en relativt større produksjonsøkning i by enn i fylke i begge områdene som baserer seg på anbud (figur 9), mens dette kun gjelder en av byene som fremdeles baserer seg på fremforhandlede kontrakter (figur 10). Unntaket er altså Troms fylke som har opplevd vekst både i storby og i fylket forøvrig.

Vridning av produksjon i fylker med reduserte tilskudd

Hva da med fylker som har lavere driftstilskudd i 2005 enn i 1991, og samtidig har økt takstene? Figur 11 viser hvordan antall vognkilometer har utviklet seg i henholdsvis Drammen/Buskerud, Bergen/Hordaland og Trondheim/Sør-Trøndelag. Alle disse baserer seg på fremforhandlede kontrakter både i storby og fylke og har lavere driftstilskudd i by i 2005 enn i 1991. Som i de andre figurene i

dette kapitlet er byene illustrert med stiplede linjer og fylkene med heltrukne. Videre er byene og de fylkene de tilhører illustrert med samme farge.



Figur 11 Utvikling i antall vognkilometer i Bergen, Drammen og Trondheim og fylkene de tilhører. Indeks 1991=1.
TØI-rapport 927/2007

Trondheim og Drammen bekrefter inntrykket fra figurene over: Vi finner ikke samme vridning av ruteproduksjonen mot storbyene i fylker som baserer seg på fremforhandlede kontrakter som i de som benytter seg av anbud. Men igjen er det ett unntak: Bergen/Hordaland hvor ruteproduksjonen har blitt redusert mer i fylket på 2000-tallet enn i byen. Både Bergen og Kristiansand har imidlertid vært gjenstand for særskilte bysatsinger i forbindelse med ekstra midler og overtakelse av forvaltningsansvaret for kollektivtransporten gjennom belønningsordningen og forvaltningsforsøket. I begge fylkene ser imidlertid byvridningen ut til å ha begynt før opprettingen av disse ordningene.¹²

Oppsummering og drøfting

Dette gir grunnlag for følgende oppsummering:

- Driftstilskuddene har økt prosentvis mer i storbyene enn i deres respektive fylker siden 1995 i samtlige områder
- Siden 1991 har det funnet sted en relativt større produksjonsøkning i storbyene enn i fylkene der man baserer seg på anbud

¹² Oversikten fra Hordaland er avsluttet i 2003 da Bergen falt ut av fylkesoversikten. Hordalands produksjon i 2004 er i realiteten stabil med fylkets 2003-nivå dersom vi ekskluderer Bergen (ikke vist).

- En slik vridning av produksjonen har ikke funnet sted i fylkene som baserer seg på fremforhandlede kontrakter
 - med unntak av Kristiansand/Vest-Agder og delvis Bergen/Hordaland

Det kan altså se ut som om anbudsfylkene i større grad har vridd ruteproduksjonen i retning av befolkningstette storbyområder enn hva de fremforhandlede fylkene i gjennomsnitt har gjort, eller omvendt: at distriktstilbudet holder seg relativt bedre innenfor et fremforhandlet regime enn innenfor et anbudsregime.

Det er likevel verdt å understreke at det kun er to områder hvor vi har holdepunkter for å si at det har foregått en *markant* vridning av både produksjon og tilskudd i retning av storbyene: Stavanger/Rogaland og Kristiansand/Vest-Agder. Og der den første baserer seg på anbud, har den andre opprettholdt et fremforhandlet regime. Felles for disse er at de begge har frigjort økte midler til driftstilskudd – Kristiansand ved hjelp av økte statlige overføringer som følge av særskilte tiltak og Stavanger ved hjelp av anbudsbesparelser i tillegg.

Et annet unntak er Bergen/Hordaland som også kan vise til en relativt bedre tilbudsutvikling i storby enn i fylket ellers. I likhet med Kristiansand kan også Bergen sies å være i en spesiell situasjon sammenlignet med andre fremforhandlede byområder: De har både vært en del av forvaltningsforsøket i by og fått midler fra belønningsordningen.

2.3 Tilbudsutvikling i fylker etter grad av befolkningstetthet

Oversikten over utviklingen i storbyene og deres fylker gir et svært grovkornet mål på en eventuell tilbudsavvikling i retning av mer tettbygde strøk. I dette avsnittet skal vi se nærmere på om bildet fra den gjennomgangen reflekteres i fylkesvise forskjeller i tillegg. Spørsmålet vi stiller er hvorvidt fylker med høyt innslag av byområder har hatt en annen tilbudsutvikling enn fylker med mer spredt bosettingsmønster.

Vi har valgt å dele opp fylkene etter hvor stor andel av deres befolkning som bor i tettbygde strøk.¹³ I de befolkningstette fylkene bor 80 prosent eller flere i tettbygde strøk, i de middels befolkningstette mellom 70 og 80 prosent og i de lite befolkningstette bor under 70 prosent i tettbygde strøk. Dette medførte at følgende fylker ble gruppert sammen:

- Befolkningstette fylker: Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold og Rogaland
 - Alle fylkene benytter seg av anbud, om enn i svært begrenset grad i Østfold
- Middels befolkningstette fylker: Buskerud, Telemark, Vest-Agder, Hordaland, Sør-Trøndelag og Finnmark

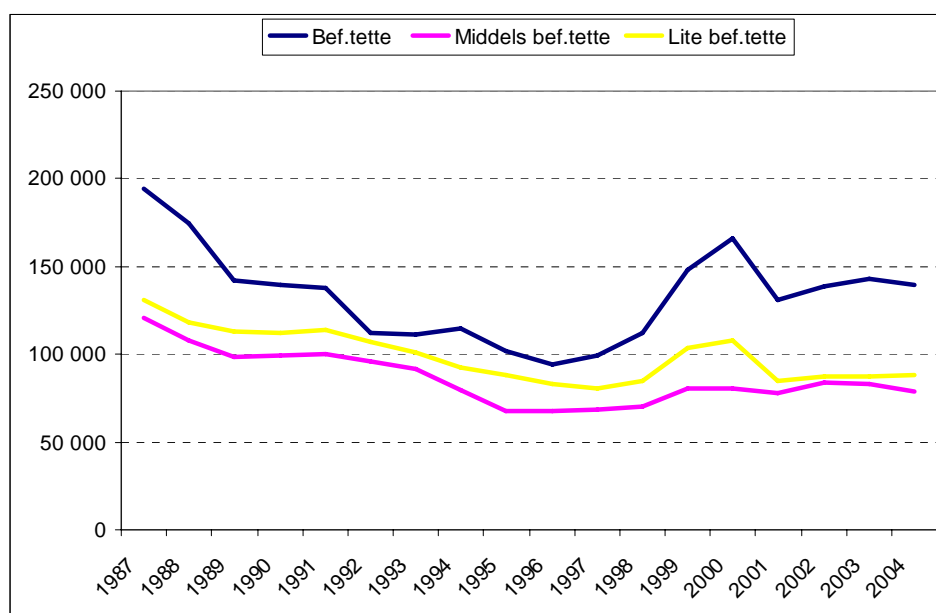
¹³ I 2006 bodde 78 prosent av Norges befolkning i tettbygde strøk. Vi benytter oss her av SSBs kategoriseringer og oversikter. Se <http://www.ssb.no/vis/emner/02/01/10/bef tett/art-2006-07-05-01.html> for ytterligere data og definisjonen av "tettsted" slik det er brukt i denne rapporten.

- Buskerud, Hordaland og Sør-Trøndelag baserer seg på nåværende tidspunkt på fremforhandlede kontrakter, mens Telemark, Vest-Agder og Finnmark har innslag av anbudskontrakter
- Lite befolkningstette fylker: Hedmark, Oppland, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms
 - Hedmark, Oppland og Nordland baserer seg delvis på anbud, mens de resterende benytter seg av fremforhandlede kontrakter

Tre av fylkene i den befolkningstette gruppen går igjen fra sammenstillingen av storbyene tidligere i kapitlet, og tre av storbyfylkene er inkludert i den middels befolkningstette grupperingen. Ingen av fylkene i den lite befolkningstette gruppen har imidlertid blitt berørt av gjennomgangen tidligere.

Utvikling i tilskudd

Figur 12 viser samlet tilskudd til kollektivtransporten i de tre fylkesgrupperingene fra 1986 til 2004. Som vi ser, skiller de befolkningstette fylkene seg ut ved både å ha kraftigst reduksjoner i tilskuddene i begynnelsen av perioden og ved å ha kraftigst økning ved slutten. Samtidig ser vi at begge de to andre fylkesgrupperingene kun har marginale økninger i samlet tilskudd siden bunnåret 1996/97.



Figur 12 Totale tilskudd i faste 2003-priser. 1000 kroner.

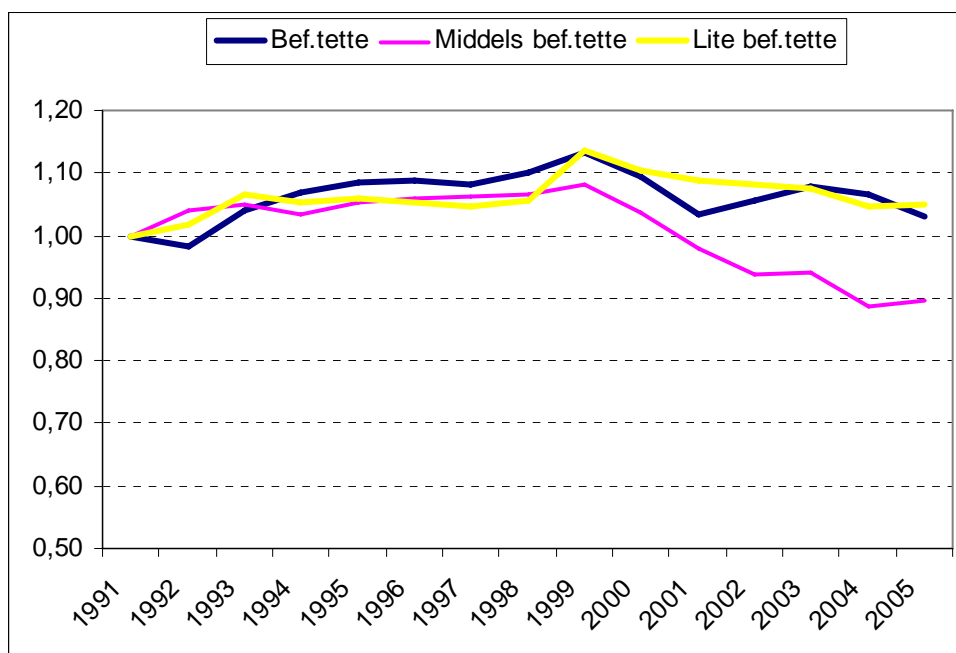
TØI-rapport 927/2007

Dette viser ikke minst betydningen av hvilken periode vi ser på utviklingen i: Siden slutten av 1990-tallet har vi sett en kraftigere økning i tilskuddene i de befolkningstette fylkene enn andre steder, etter en periode fra 1986 til midten av 1990-tallet hvor de befolkningstette fylkene opplevde sterkest fall i tilskuddene. Det særskilte fallet i de befolkningstette fylkene etter 2000 skyldes bortfall av Oslo i tidsserien fra 2001 og utover. En inkludering av tall fra Oslo etter 2000 ville bidratt til enda større avstander i figuren mellom de befolkningstette fylkene og resten. Mao: Mens vi i begynnelsen av perioden opplevde en vridning i

tilskuddene bort fra de befolkningstette fylkene, har vi i slutten av perioden opplevd det motsatte. Samlet sett ser vi imidlertid ut til å stå igjen med relativt likeartet forhold mellom de tre fylkesgruppene i dag som i 1986.

Utvikling i ruteproduksjon

Figur 13 viser den indekserte utviklingen i antall vognkilometer i de tre fylkesgrupperingene.



Figur 13 Antall vognkilometer. Indekserte tall, 1991=1.
TØI-rapport 927/2007

De middels befolkningstette fylkene har både redusert tilbudet mest i perioden og er den eneste gruppen som har lavere ruteproduksjon i dag enn i 1991.¹⁴ Og forskjellene blir særlig markante fra 2000-tallet og utover. Det er her ingen nevneverdige forskjeller mellom de befolkningstette fylkene og ”distriktsfylkene”.

2.5 Konklusjon

Det kan se ut som om anbudsfylkene i større grad har vridd ruteproduksjonen i retning av befolkningstette storbyområder enn hva de fremforhandlede fylkene i gjennomsnitt har gjort, eller omvendt; at distriktstilbudet holder seg relativt bedre innenfor et fremforhandlet regime enn innenfor et anbudsregime.

¹⁴ Det ytterligere fallet i de middels befolkningstette fylkene fra 2003 til 2004 må sees i sammenheng med at enkelte storbyer ble trukket ut av fylkesoversikten dette året som følge av forsøket med alternativt forvaltningsansvar. Som vi ser, har dette likevel lite å si for konklusjonene våre.

Det kan være (minst) to grunner til dette: For det første ulike politiske prioriteringer i anbudsfylker enn i forhandlingsfylkene, og for det andre ulikt politisk handlingsrom og påvirkningsmuligheter ved brutto- enn ved nettokontrakter. Det siste skyldes i så fall at myndighetene ved førstnevnte kontrakter har direkte kontroll over rutenettet i tillegg til takstpolitikken.

Det er likevel verdt å understreke at det kun er to områder hvor vi har holdepunkter for å si at det har foregått en *markant* vridning av både produksjon og tilskudd i retning av storbyene: Stavanger/Rogaland og Kristiansand/Vest-Agder. Og der den første baserer seg på anbud, har den andre opprettholdt et fremforhandlet regime, i det minste i storbyregionen. Felles for disse er at de begge har frigjort økte midler til driftstilskudd – Kristiansand ved hjelp av økte statlige overføringer som følge av særskilte tiltak og Stavanger ved hjelp av anbudsbesparelser i tillegg. En forutsetning er da at de frigjorte midlene har gått tilbake til kollektivtransporten (ved anbudsbesparelser) og ikke benyttes til reduserte takster alene (både ved anbud og økte statlige overføringer). Dette kan tyde på at det først og fremst er ulike politiske målsetninger som ligger bak vridningen, og ikke valg av innkjøpsregime i seg selv.

En slik tolkning underbygges videre av at det verken er de tettest befolkede fylkene eller de typiske distriktsfylkene i landet som har opplevd reduksjon i ruteproduksjonen de siste 15-20 årene, men de som dels består av landsbygd og dels av småbybebyggelse. Det er trolig enklere å oppnå bred enighet om politiske målsetninger og prioriteringer innenfor fylkeskommunens økonomiske rammer i fylker med mer ensartet befolkningsstruktur enn i andre. Kort sagt: Alle områdene som har økt produksjonen har også økt tilskuddene. Økte driftstilskudd kan enten gjøres tilgjengelig via økte rammeoverføringer til fylket, via særskilte ordninger (som belønningsordningen og/eller forsøksordningen) eller via bruk av anbud for å effektivisere nåværende produksjon. Det siste krever imidlertid politisk vilje til å løse besparelsene tilbake til kollektivtrafikken i form av økt ruteproduksjon i neste omgang. Nøkkelen til økt produksjon er uansett å gjøre økte midler tilgjengelig, mens vridningen av tilgjengelige midler i retning av befolkningstette områder i all hovedsak følger av særskilte politiske beslutninger og målsetninger. Det kan likevel se ut til at en slik vridning er som sterkest der man finner kombinasjonen av anbud og økte tilskudd til kollektivtrafikken.

3 Gjennomførte anbudsrunder

I denne delen skal vi se nærmere på om kontrakter som har blitt satt ut på anbud i større eller mindre grad, øker produksjonsvolumet enn kontrakter som tildeles ved hjelp av forhandlinger. Vi vil også gi en vurdering av om bruken av anbud i større grad brukes i tettbygde strøk enn i andre områder av fylket – og at eventuelle produksjonsendringer som kan knyttes til bruken av anbud i så fall også kan knyttes til bosettingsmønsteret i fylket.

Til grunn for analysene ligger en fylkesvis oversikt over gjennomførte anbud og resterende kontrakter i perioden 2001 fram til 2007, dels innsamlet i forbindelse med dette prosjektet og dels gjennom tidligere prosjekter (se Bekken mfl 2006). Antallet fylker som egner seg til sammenligningen vi her skal gjennomføre, er likevel begrenset. Dette skyldes dels at analysene krever en sammenligning av ruteproduksjonen i forhandlede og anbudsutsatte kontrakter internt i det enkelte fylket – noe som ekskluderer både fylker som ensidig baserer seg på anbud og de som ensidig gjør det motsatte – og dels at antall gjennomførte anbud i denne perioden er få. Selv om en skulle anta at en vil se en systematisk vridning av produksjonen i retning av befolkningstette strøk i anbudsfylkene, vil dette ikke la seg dokumentere i vårt materiale ettersom tidsperioden er for kort til å fange opp endringer i et tilstrekkelig antall anbudskontrakter (endring i forbindelse med ett anbud er ikke tilstrekkelig for å si noe om forholdet til andre ruteområder).

I de følgende analysene vil vi derfor avgrense oss til de fylkene som baserer seg på blandede regimer, det vil si de som tildeler driftskontrakter ved hjelp av anbud i enkelte deler av fylket og baserer seg på forhandlinger i andre. I utgangspunktet er dette Oppland, Vest-Agder, Telemark, Østfold, Nordland og Finnmark (se Bekken mfl 2006 for en tilsvarende kategorisering av fylkene). Siden de tre sistnevnte har begrenset erfaring med anbud, har vi valgt å konsentrere gjennomgangen om erfaringene fra Oppland, Vest-Agder og Telemark. Disse tre kan samtidig sies å ha valgt ulike tilnærminger til anbud som virkemiddel og illustrerer således godt ulike veier mot en mer byrettet produksjon – og hvilken sammenheng det eventuelt har eller ikke har med bruken av anbud. Spørsmålene vi stiller er:

- 1) Har ruteproduksjonen blitt økt mer i kontraktene som har blitt anbudsutsatt i perioden 2001 til 2007 enn i de kontraktene som har vært basert på forhandlinger i samme periode?
- 2) I hvilken grad sammenfaller innkjøpsregime og ruteutvikling med fylkets befolkningsmønster?

3.1 Kontraktgjennomgang i Oppland

I tabell 2 nedenfor ser vi en oversikt over alle anbud som er gjennomført i Oppland til nå. Anbudene omhandler, med få unntak, ruter intern i, eventuelt til og fra, byområdene i Oppland fylke. Unntaket i så måte er det aller første prøveanbudet ”Snerthingdal-Dokka”. Det kan altså se ut til at anbud som virkemiddel i Oppland fylke er begrenset til de områdene hvor det finnes passasjergrunnlag, enten i byene eller ekspress-/rushruter for å fange opp

arbeidsreisende. En eventuell økning i produksjonen i forbindelse med disse anbudene er derfor samtidig en økning i passasjertunge områder.

Tabell 2 Gjennomførte anbud i Oppland

Anbud nr	Område	Fra	Til	Mulig forlengelse	Rutekm (1000)	Vinner
05-14	Gjøvik-Lillehammer	1.1.06	31.12.11	2 år	629	SBC
05-13	Bybuss Gjøvik ++	1.1.06	31.12.11	2 år	539	SBC
05-12	Gjøvik-Hønefoss	1.1.06	31.12.11	2 år	205	SBC
05-11	Regionruter Dokka/Brandbu-Oslo (Landekspresen)	1.1.03	31.12.07	3 år	645	JVB/Nettbuss Ringerike
05-10	Bybuss Lillehammer	1.1.01	31.12.05	2 år	656	SBC
05-09	Serviceruter Lillehammer	1.1.01	31.12.05	2 år	66	SBC
05-08	Bybuss Gjøvik	1.1.00	31.12.04	2 år	493	Oslobuss AS
05-07	Gjøvik-Hønefoss	1.1.00	31.12.04	2 år	231	Nettbuss Hadeland
05-06	Gjøvik-Lillehammer	1.1.00	31.12.04	2 år	500	Oslobuss AS
05-05	Dokka-Oslo (Landekspresen)	1.11.95	31.12.00		329	Oslo Follo Busstrafikk/ Norgesbuss Oppland AS
05-04	Lillehammer bybussene	1.11.95	31.12.00		537	Oslo Follo Busstrafikk/ Norgesbuss Oppland AS
05-03	Ringeby-Lillehammer - morgenrute	1.11.95	31.12.00		30	Oslo Follo Busstrafikk/ Norgesbuss Oppland AS
05-02	Serviceruter Lillehammer	1.11.95	31.12.00		38	Oslo Follo Busstrafikk/ Norgesbuss Oppland AS
05-01	Snertingdal-Dokka	1.11.95	31.12.00			Forkastet grunnet kun 1 tilbud

TØI-rapport 927/2007

For å si noe om produksjonsendringene som har funnet sted i forbindelse med anbudene, må vi ha informasjon om produksjonsomfanget i forkant av disse anbudene. Vi har kun informasjon om slike kontraktsforhold fra 2001. Tabell 3

oppsummerer antall anbud som har skjedd i Oppland siden 2001 og produksjonsendringene som har funnet sted i den forbindelse.

Tabell 3 Gjennomførte anbud i Oppland i perioden 2001 til 2007

Område	Fra	Til	Kontrakt- lengde (år)	Vinner	Rutekilometer FØR ¹⁵	Rutekm ETTER	Differanse
Gjøvik- Lillehammer	1.1.06	31.12.11	6 (+2)	SBC	1224'	629	
Bybuss Gjøvik ++	1.1.06	31.12.11	6 (+2)	Vant samlet pakke	Summert opp i raden over	539	
Gjøvik-Hønefoss	1.1.06	31.12.11	6 (+2)	SBC	Summert opp i raden over	205	+ 149'
Regionruter Dokka/Brandbu- Oslo (Landekspresen)	1.1.03	31.12.07	5 (+3)	JVB/Nettbuss Ringerike	652' (stip vognkm)	679' (stip vognkm)	+ 24'
Samlet %-vis endring					1876	2052	+9%

TØI-rapport 927/2007

Som vi ser, begrenser sammenligningsgrunnlaget seg til fire anbud, hvorav den første ble slått sammen til en pakke hvor samme operatør (SBC) vant alt. Naturlig nok er det da også i det første pakkeanbudet vi ser de største produksjonsendringene med en økning på 149 tusen rutekilometer (tilsvarende 13% vekst). I det andre anbudet hvor vi har tilsvarende før/etter-informasjon, var økningen mindre (tilsvarende 4% vekst).

I tabell 4 viser vi samme oversikt over kontrakter som har vært tildelt ved hjelp av forhandlinger i hele perioden fra 2001 til 2007 (de har med andre ord aldri vært satt ut på anbud). Kontrasten til anbudsoversikten i tabell 2 er klar: Mens anbudene i all hovedsak var gjennomført i passasjertunge områder, ser vi her at de fremforhandlede kontraktene ene og alene er beholdt i områder med mer spredt bosetting. Samtidig ser vi at ruteproduksjonen i all hovedsak er uendret i perioden for alle kontraktsområdene.

¹⁵ Der nye rutepakker består av tidligere oppdelte ruteområder, består før-nivåene av summen av de tidligere rutene.

Tabell 4 Utvalgte fremforhandlede kontrakter i perioden 2001 til 2007

Område	fra dato	til dato	Navn	Stip vognkm 2001	Stipulerte vognkm 2006 (1000)	Diferanse
Valdresregionen	1.1.2007	31.12.2007	Jotunheimen og Valdresruten Bilselskap AS	2085	2 140	+55
Gjøvik og Toten	1.6.2000	31.12.2010	Nettbuss Ringerike AS	1760	1 750	-10
Hadeland	1.6.2000	31.12.2009	Nettbuss Ringerike AS	1210*	1 180	-30
Søndre og Nordre Land	1.6.2000	31.12.2010	Jotunheimen og Valdresruten Bilselskap AS	546	600	+54
Gudbrandsdalen		31.12.2010	Diverse ruteselskap og M.O: Schøyens Bilcentraler	1547	1 545	-2
Samlet %-vis endring				7148	7215	+1%

Refererer til 2003-kontrakten

TØI-rapport 927/2007

Det er imidlertid viktig å være klar over at Tabell 4 ikke gir en uttømmende oversikt over alle fremforhandlede kontrakter i Oppland fylke, men konsentrerer seg om de hvor ruteområdet har holdt seg relativt stabilt i perioden. Utvalget i tabellen og kontinuerlige endringer i rutesammensetningen i perioden medfører imidlertid at tallene skal tolkes med varsomhet.

Likevel: Dersom vi slår sammen alle fremforhandlede kontrakter i Oppland fylke per 1.1. 2003 (etter den tid har heller ingen nye ruter vært satt på anbud), får vi en samlet stipulert ruteproduksjon på 10 866 tusen vognkilometer. Dersom vi gjør tilsvarende øvelse på alle fremforhandlede kontrakter per 1.1. 2007, får vi en samlet stipulert ruteproduksjon på 10842 tusen vognkilometer – en reduksjon på 24 tusen vognkilometer, eller 0,2 prosent (ikke vist i tabellen).

Den overordnede konklusjonen med hensyn til Oppland synes med andre ord klar: Mens anbud i all hovedsak har vært forbundet med økt ruteproduksjon, har ruteproduksjonen i de fremforhandlede kontraktene holdt seg relativt stabilt perioden sett under ett. Og mens anbudene har funnet sted i passasjertunge områder, er kontraktene fortsatt basert på forhandlinger i de mer spredt bosatte strøkene av Oppland. Kortere sagt: I Oppland har man langt på vei benyttet anbud og effektivisering som virkemiddel for å øke produksjonen i befolkningstette områder.

3.2 Kontraktsgjennomgang i Vest-Agder

Tabell 5 viser en oversikt over alle gjennomførte anbud i Vest-Agder frem til i dag. I motsetning til det klare bildet av at anbud var benyttet i de befolkningstette

områdene i Oppland, ser vi her at anbud i all hovedsak har vært benyttet i områder med mer spredt bosetting. Unntaket i så måte er Kristiansand, men der ble anbudet siden omgjort til en fremforhandlet kvalitetsavtale med eksisterende operatør.

Tabell 5 Gjennomførte anbud i Vest-Agder

Anbud nr	Område	Fra	Til	Vognkm (1000)	Vinner
10-08	Indre Agder mv	1.1.05	31.12.07	161	Diverse transportører
10-07	Flekkefjord	1.1.05	31.12.07	150	Kvina Turservice
10-06	Flekkfjord/Sirdal/ Kvinesdal mv	1.1.05	31.12.07	863	Nettbuss Vest AS
10-05	Åseral mv	1.1.05	31.12.06	320	Setesdal Bilruter AS
10-04	Flekkefj.regionen	1.1.01	31.12.05	603	Sirdalsruta, Kvina Turservice, Øivind Johnsen
10-03	Åseral k. mv	1.1.00	31.12.04	342	Setesdal Bilruter
10-02	Flekkefj.-Lyngdal, Lyngdal-Snartemo	1.1.98	31.12.02	340	Sirdalruta AS
10-01	Kr.sandsregionen	1.1.98	31.12.02	2 600	T.K. Brøvig

TØI-rapport 927/2007

For å si noe om eventuelle produksjonsendringer, må vi også her ha informasjon om produksjonsomfanget i forkant av disse anbudene, noe som begrenser tidsperioden til 2001. Tabell 6 oppsummerer antall anbud som har skjedd i Vest-Agder siden 2001 og produksjonsendringene som har funnet sted i den forbindelse.

Tabell 6 Gjennomførte anbud i Vest-Agder i perioden 2001 til 2005

Område	Fra	Til	Vinner	Vognkm FØR	Vognkm ETTER	Differanse
Indre Agder mv	1.1.05	31.12.07	Diverse transportører	190	161	-29
Flekkefjord	1.1.05	31.12.07	Kvina Turservice	139	150	+11
Flekkfjord/Sirdal/ Kvinesdal mv (Sirdalsruta)	1.1.05	31.12.07	Nettbuss Vest AS	1171**	863	-308
Åseral mv	1.1.05	31.12.06	Setesdal Bilruter AS	342	323	-19
Samlet endring				1842	1497	-19%

** Følgende ruter inngår i dette tallet fra 2001: Sirdalsruta anbud (Fl.fj., Lyngd.-Snartemo, samt Flekkefjordregionen, utenom Kvina Turservice) og Sirdalsruta (fremforhandlet Sirdal-Kvinesdal).

TØI-rapport 927/2007

Gjennomgangen ovenfor viser at de fleste anbudsområdene har hatt relativt stabil, men noe redusert, ruteproduksjon i den nevnte perioden, med ett unntak: Sirdalsruta som har gjennomgått kraftig reduksjon i det ordinære rutetilbudet. Når det eneste tilfellet med økt produksjon i tillegg omhandler en liten rute i Flekkefjord, ser vi at det samlede produksjonsfallet ved bruk av anbud har vært på 19 prosent i Vest-Agder. Noe av dette har riktignok blitt erstattet av mer fleksibel bestillingstransport a la "Bygderuten Favoritten" som ikke blir fanget opp i tabellen over, men det dekker likevel ikke opp for hovedbildet av at anbud i Vest-Agder i all hovedsak har vært forbundet med redusert eller stabil ruteproduksjon, i motsetning til hva vi fant i Oppland.

Tabell 7 viser imidlertid at produksjonen har økt mer i tettbygde strøk enn i distriktene i Vest-Agder også, om enn ved hjelp av fremforhandlede kontrakter. Som vi ser har de fremforhandlede kontraktene en samlet produksjonsvekst på 7% fra 2001 til 2005, noe som først og fremst berører de passasjertunge områdene i Kristiansand og arbeidsreisende.

Tabell 7 Fremforhandlede kontrakter i perioden 2001 til 2005*

Område	Fra	Til	Selskap	Vognkm 2001	Vognkm 2005	Differanse
Kristiansand	1.1.05	31.12.10	BUSSEN Trafikkselskap	4323	4949	+626
Søgne, Sogndalen, Vennesla	1.1.05	31.12.10	T.K.Brøvig	3147	3141	-6
Mandal, Lindesnes, Farsund, Indre Agder	1.1.05	31.12.09	Sørlandsruta	2900	3020	+120
Evje- Kristiansand, Vennesla		31.12.06	Setesdal Bilruter	333	322	-11
Total %-vis endring				10703	11432	+7%

* Informasjonen er dels basert på egen innsamlet kontraktoversikt fra 2001 og 2005, og dels kontrollert opp mot Vest Agder Kollektivtrafikk's Årsberetning 2006 (s.9).

TØI-rapport 927/2007

Bildet fra Vest-Agder viser en interessant kontrast til bildet fra Oppland: Mens Oppland har benyttet bruttoanbud som virkemiddel i byområdene, har Vest-Agder snarere benyttet det som virkemiddel i distriktsproduksjonen. Samtidig har Vest-Agder vridd tilskuddene mot byområdene som fortsatt baserer seg på fremforhandlede kontrakter, og da særlig i forbindelse med den politisk bestemte satsingen i Kristiansand. De har altså tatt en politisk beslutning om å satse i storbyområdet og vri tilskuddene i den retning – og samtidig forsøkt å effektivisere produksjonen i de tynnere befolkede områdene av fylket. Anbud har i så måte ofte vært forbundet med kutt i ruteproduksjonen, i motsetning til i Oppland hvor anbud har vært forbundet med produksjonsøkninger. Begge områder har imidlertid vridd produksjonen i retning av byområdene.

3.3 Kontraktsgjennomgang i Telemark

I motsetning til Oppland og Vest-Agder har Telemark svært begrenset erfaring med anbud, og har til nå kun gjennomført en anbudsrunde med et visst omfang (se tabell 8). Denne anbudsrunderen var til gjengjeld svært spesiell og er til dags dato Norges eneste eksempel på anbud med en såkalt kvalitetskontrakt (nettokontrakt supplert med økonomiske insentiver).

Tabell 8 Gjennomførte anbud i Telemark i perioden 2001 til 2007

Område	Fra	Til	Kontraktslengde (år)	Vinner	Stip vognkm FØR (1000)	Stip vognkm 2006 (1000)	Differanse
Grenland	27.6.05	27.6.10	5 (+3)	Telemark kollektivtrafikk AS	3327*	4039	+712
Neslandsvatn-Drangedal-Lunde-Bø	30.9.02	20.6.03	1 (+1)	Drangedal Bilruter AS		41	
Totalt %-vise endring							+21%

*Dette tallet er hentet fra Telemark Fylkeskommunes egne beregninger av tidligere vognproduksjon i 2004.

TØI-rapport 927/2007

Anbudsformen legger spesielt stor vekt på å rette produksjonen mot passasjertunge områder, der operatør ble gitt store friheter til selv å utvikle rutenettet. Til gjengjeld mottar operatør alle passasjerinntektene ganger to + et tilslag per vognkilometer. Både kontrakt- og anbudsform legger med andre ord opp til at produksjonen skal rettes mot de passasjertunge områdene, da det er dette operatøren blir belønnet i forhold til.¹⁶ Som vi ser i tabell 8, har da også ruteproduksjonen økt med 21 prosent fra nivåene før anbudet ble iverksatt.

Anbudet i Grenland innebar altså en bevisst satsing mot et befolkningstett område av fylket. Spørsmålet er derfor om det i så fall har ført til reduksjoner i andre områder av fylket. Tabell 9 tar for seg utviklingen i de fremforhandlede kontraktene i perioden. Tabellen har ekskludert de områdene som har blitt berørt av anbudet i Grenlandsområdet.

¹⁶ En nærmere gjennomgang av denne kontraktformen finnes i Longva mfl. (2005).

Tabell 9 Utvalgte fremforhandlede kontrakter i perioden 2001 til 2005*

Område	fra dato	til dato	Navn	Stipulert vognkm 2001 (1000)	Stipulerte vognkm 2006 (1000)	Differanse
Fyresdal (Birtedalen)	1.9.2005	27.6.2010	Birtedalen Rutebil	31	18	-13
Drangedal	1.9.2005	27.6.2010	Drangedal Bilruter	583	642	+59
Kragerøskjærgården	1.9.2005	27.6.2010	Kragerø Fjordbåtselskap	109	89	-20
Øst-Telemark	1.9.2005	27.6.2010	Nettbuss Drammen	1017	959	-58
Tinn	1.9.2005	27.6.2010	Tinn Billag	462	581	+119
Totalt %-vis endring				2202	2289	+4%

TØI-rapport 927/2007

Igjen ser vi til dels store variasjoner mellom de enkelte ruteområdene. Alt i alt er det likevel holdepunkter for å konkludere med at ruteproduksjonen i de fremforhandlede områdene har vært relativt stabil gjennom hele perioden, med en samlet vekst på bare 4 prosent, langt fra veksten på 21 prosent som har funnet sted i det anbudsutsatte området.

Som vanlig knytter det seg et stort usikkerhetsmoment til definisjonen av de ulike ruteområdene i tabellen over, og de prosentvise endringene som fremkommer av tabellen vil avhenge av disse. Dersom vi konsentrerer oss om den samlede produksjonsendringen for alle fremforhandlede/resterende kontrakter under ett uavhengig av ruteområder, får vi følgende bilde: antall vognkilometer totalt i 2003 var 4400 tusen mot 4144 tusen per 1.1. 2006 – altså en nedgang på 5,8 prosent. Mens ruteproduksjonen har vist kraftig økning på 2000-tallet i storbyområdet hvor anbudet har gjort seg gjeldende, har den altså stagnert og vist fallende tendenser i de fremforhandlede områdene som i stor grad omhandler områder med mer spredt bosettingsmønster.

3.4 Hva mener kjøperne selv?

Analysene av kontraktsendringene viste at produksjonen hadde blitt vridd mot byområder uavhengig av kontraktsform og anbudsstrategi. For å kunne si noe mer konkret om beslutningstakernes motiver i slike sammenhenger, har vi intervjuet ledelsen i kjøpsorganet og samferdselssjefene i fire fylker – og studert det de har stilt oss til disposisjon av skriftlig materiale. Gjennomgangen dekker fylkene Akershus, Rogaland, Vest-Agder og Sogn og Fjordane.

Akershus

Informasjon vi har fått, bekrefter at det over tid har skjedd en vridning i tilbudet i favør av ruter med godt trafikantgrunnlag. Informantene våre vektlegger imidlertid at det ikke er anbud som fører til en slik vridning i tilbudet – det er det reduserte tilskudd som gjør. Bakgrunnen er at kutter en i rute med høy inntekt, for eksempel 10 prosent tilskudd, så vil SL ikke bare spare dette kuttet, men også tape trafikkinntektene. Dette samsvarer også med politikernes målsetninger om passasjervekst for kollektivtransporten i fylket.

Når det gjelder effekter av anbud, er en fra administrasjonens side opptatt av at bruk av anbud har redusert kostnadene betydelig. I seg selv reduserer dette behovet for tilskudd og dermed behov for rutekutt. Det har vært økte kostnader de siste årene, noe som forklares med økte produksjonskostnader (lønn, drivstoff), økt ruteproduksjon, hevet kvalitet og strategisk underbud i den første fasen med anbud. Nå har operatørene truffet kostnadsberegningene bedre.

SL og Akershus er på mange måter et interessant case på en ren ”anbudseffekt”, fordi de fleste variable (kontraktsform, kompetansefordeling) ikke endres med anbud, slik tilfellet er i de fleste norske fylker. Samtidig er det grunn til å anta at gevinstene ved anbud i et slikt fylke, der private selskaper har kjørt på fremforhandlede bruttokontrakter, er spesielt høye. Private selskaper vil, til forskjell fra offentlig eide selskaper, søke størst mulig fortjeneste. Intervjuene vi har foretatt gir altså støtte til de funn vi har gjort tidligere i denne undersøkelsen: Anbud fører ikke i seg selv til vridning i tilbudet fra områder med svakt til sterkere trafikkgrunnlag. Derimot viser dataene at denne type kjøpsorgan, som baserer seg på bruttokontrakter og har inntektsansvar, ved tilskuddskutt har insentiver i retning av å redusere tilbudet særlig der inntektene er lave.

Rogaland

Også her er får vi bekreftet at det over tid har vært en endring i tilbudet i favør av ruter med større passasjergrunnlag, noe som også ble dokumentert i det første kapittelet i rapporten. Dels representerer skiftet fra de gamle nettokontraktene en endret insentivstruktur, i det de tradisjonelle nettokontraktene oppfattes å ha gitt insentiver i retning av å øke antall vognkilometer. Også i Rogaland avviser imidlertid alle våre informanter at det skulle være noen sammenheng mellom anbud og tilbudsvridning, og peker på at bruk av anbud har gjort at en har fått kostnadsbesparelser som har gitt mer ressurser til å nytte på tilbudet generelt. Også her vektlegger de at tilskuddskutt kan generere svekking av tilbudet i distriktene i det kjøpsorganet normalt vil søke å redusere tilbudet i områder (distrikt)/perioder (lørdagsruter) der det rammer færrest mulig (som også er når det har minst negative effekter på inntektene til kjøpsorganet). Om det blir slik, er et spørsmål om politisk vilje i fylkestinget. Generelt har det i fylket og fra sentralt hold (gjennom forsøks- og belønningsordningen) vært en uttalt politisk målsetning å styrke tilbudet i byområdet.

I Asplan Viak sin evaluering av Kolumbus viser en til økt stabilitet på tilskuddsiden og de knytter dette til at det er etablert et eget kjøpsorgan. En annen, og etter vårt syn mer plausibel forklaring er at bruk av anbud, og dermed femårige

kontrakter + tillegg, skaper klarere forpliktelser og dermed større stabilitet på kjøpssiden.

Iflg. samferdselssjefen er ikke utfordringen med denne modellen i seg selv at den svekker tilbudet i distriktene, men det er en utfordring med en foretaksmodell å sikre politisk involvering og dermed ryggdekning for ruteendringer. De formelle bestemmelsene om dette er formulert i Leveringsavtalen mellom Rogaland kollektivtrafikk FKF og Rogaland fylkeskommune, der det blant annet heter at "Vesentlige rutekutt og alle takstøkninger skal i alle tilfeller forelegges Fylkestinget". Blant våre informanter ble det framhevet behovet for nær kontakt mellom kjøpsorgan, samferdselssjef og fylkespolitikere, for nettopp å sikre politisk ryggdekning for ruteendringer. Med andre ord: Selv om bruttokontrakter gir kjøpsorganet insentiver til kutt i ruter med svakt trafikkgrunnlag, er utfallet til syvende og sist politisk bestemt. De politiske styringssignalene blir dermed avgjørende.

Vest-Agder

Informantene våre bekrefter at det har foregått en tilbudsvidning i favør av ruter med tyngre passasjergrunnlag. Dette er i samsvar med de politiske prioriteringene og den status byområdet har hatt bla gjennom forsøk med alternativ forvaltningsorganisering og belønningsordning. Heller ikke våre informanter i dette fylket gir støtte til en vurdering om at anbud skulle føre til tilbudsvidning i seg selv. De mente likevel at fremforhandlede avtaler med ruteansvar hos en lokalt forankret operatør nok ville ta større lokale hensyn til ansatte og befolkning over tid. Et "fjernere" administrasjonsselskap kunne lettere overse hensynet til reisetid og avstand for de ansatte ved ruteoppsett. At det har funnet sted en vridning i Vest-Agder, ble forøvrig dokumentert i forrige kapittel og i første del av dette kapitlet.

Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane har et tradisjonelt regime med fremforhandlede nettokontrakter, og er inkludert i undersøkelsen som representant for fylker som ikke har tatt i bruk anbud. Det er samferdselskontoret i fylkeskommunen som foretar kjøp, mens ruteplanleggingen for en stor del foretas i selskapene. Det er fire personer som jobber med kjøp av kollektivtransport i fylkeskommunen (buss og båt), men disse arbeider ikke bare med slike oppgaver så samlet er det ca 2 årsverk. Siden det er nettokontrakter, er de ikke involvert i ruteplanlegging.

Administrasjonskostnader og rutestruktur har vært stabil det siste tiåret, etter en viss nedskjæring i rutetilbudet 1996/97, i forbindelse med tilskuddskutt. Når det blir krav om reduserte tilskudd, er det typisk at en retter søkelyset mot rutene med svakt trafikkgrunnlag for å ramme færrest mulig (se gjennomgang rutestruktur nedenfor). Dette er altså likt med anbudsfylkene. Også i dette fylket har det vært økte kostnader de siste årene, noe som forklares med faktorer som drivstoff- og lønnskostnader.

I forbindelse med at fylkespolitikerne påla fylkesrådmannen å utrede konsekvensene av å redusere budsjettet i størrelsesorden 8-16 mill kroner (buss og

båt), gjennomførte konsulentfirmaet Rambøll en gjennomgang av rutestruktur og muligheter for kutt (Rambøll/SFK 2005). Gjennomgangen indikerte at det var lite å hente på endringer i selve rutestrukturen, med bakgrunn i de arbeid som tidligere var gjort for å få til et gjennomgående og integrert ruteopplegg. Innsparinger måtte dermed foretas ved å redusere tilbudet, mest nærliggende var ruter med svakt trafikkgrunnlag og høy ressursbruk per passasjer. Da rapporten ble forelagt fylkespolitikerne, bestemte flertallet å ikke gjennomføre vesentlige reduksjoner i form av rutekutt – dvs. at de foreslåtte innsparingene ikke ble realisert. Det politiske flertallet i fylket legger stor vekt på at alle innbyggere skal ha et kollektivtransporttilbud, samme hvor de bor.

Gjennomgangen av ruteproduksjonen avgrenset seg til ruteplanlegging og – tilbud, og behandlet ikke spørsmålet om effektivisering på produksjonssiden. Generelt er ikke produksjonskostnader i fokus. Etaten selv vurderer det slik at fylket ligger midt på treet nasjonalt når det gjelder produksjonseffektivitet. En har i liten grad tatt i bruk bestillingsruter, blant annet fordi disse i liten grad er blitt benyttet i de tilfelle der de er blitt etablert. Dette blir forklart med høye terskler blant kundene mot å ringe bestillingsruter, kombinert med lite markedsføring.

Oppsummert: Også i dette fylket har en rettet søkelyset mot ruter med svakt trafikkgrunnlag og høy ressursbruk per passasjer ved krav om tilskuddskutt. Ved siste vurdering innebar dette at en synliggjorde konsekvensene for politikere som da trakk tilbake innsparingskravet. Dette må sees i sammenheng med politiske prioriteringer, men også med organiseringen. Med store deler av markedskompetansen i selskapene og få eller ingen insentiver på de kjøpsansvarlige for kostnadsreduksjon, vil regimet trolig være preget av mer konservatisme når det gjelder tilbudsvidning så vel som å etablere alternative tilbud av typen bestillingsruter.

3.5 Konklusjon

Kontraktsgjennomganger i Vest-Agder, Oppland og Telemark viser at alle fylkene har opplevd en vridning av produksjonen i retning av befolkningstette områder i løpet av 2000-tallet. Disse har samtidig benyttet seg av ulike anbudsstrategier: Mens Vest-Agder har bevart de forhandlede nettokontraktene i storbyen og anbudsutsatt bruttokontrakter i distriktene, har Oppland anbudsutsatt bruttokontrakter i byene og opprettholdt forhandlede nettokontrakter i distriktene. Telemark har delvis fulgt mønsteret fra Oppland med å anbudsutsette området med størst passasjergrunnlag, men samtidig beholdt nettokontraktene. Vridningen har altså funnet sted uavhengig av anbudsstrategi og den valgte kontraktsformen.

Inntrykket av at produksjonen blir vridd i retning av befolkningstette områder uavhengig av kontraktsform, blir ytterligere bekreftet gjennom de kvalitative intervjuene i Rogaland, Akershus, Sogn og Fjordane og Vest-Agder. Dataene gir i all hovedsak støtte til de funn vi har gjort gjennom kvantitative analyser, men med noen viktige udyppninger og nyanseringer:

- Det finner sted en vridning av produksjonen i retning av befolkningstette områder i alle fylkene, som særlig kommer til syne ved reduserte tilskudd
- Ved reduserte tilskudd søker en å redusere tilbudet på en slik måte at de rammer færrest mulig og gir størst tilskuddsbesparelser for fylkeskommunen. Dette vil i mange tilfeller være i distriktene i et gitt fylke
- Strategien med å redusere produksjonen i områder med høyest tilskuddsandel – og dermed størst besparelser for fylkeskommunen – gjelder uavhengig av kjøps- og kontraktsform

Vektleggingen av passasjertunge områder kan være politisk begrunnet ut fra målsetninger om økte kollektivandeler. I så fall følger det ofte tilskudd med på ”bylasset”, og vridningen har en godt forankret politisk støtte i fylkeskommunen. Kristiansand synes å være et godt eksempel på dette, der anbud har vært begrenset til forsøk på å effektivisere ”bygderutene” mens økte tilskudd i særlig grad har kommet de fremforhandlede kontraktene i Kristiansand til gode (blant annet ved hjelp av belønningsordningen). En lignende politisk begrunnet vridning har vi sett i Telemark og Rogaland, selv om de her har valgt litt andre virkemidler.

Vridningen mot passasjertunge områder kan imidlertid også ha en mer tydelig administrativ inntektsbegrunnelse: Ettersom myndighetene i forbindelse med anbud har overtatt inntekts- og ruteansvaret i produksjonen (overgang fra netto- til bruttokontrakt), innebærer økt produksjon i passasjertunge områder også økte inntekter for fylkeskommunen, samtidig som de har direkte kontroll med hvordan disse rutene utformes. Ved bruk av forhandlede nettokontrakter er slik inntektsvekst noe myndighetene må forhandle med operatørene om, ofte på grunnlag av svakere kontroll og kompetanse på ruteutvikling.

Lokale politikere som målbærer andre målsetninger, som eksempelvis bosetting, utgjør en åpenbar motvekt mot denne logikken. En annen potensiell motvekt finnes hos lokalt forankrede operatører på forhandlede nettokontrakter hvor billettinntektene utgjør en minimal del av selskapets inntektsgrunnlag. Disse har lite å tjene på endringene i ruteproduksjonen og vil trolig ta større lokale sysselsettingshensyn enn eksternt forankrede operatører. Kombinasjonen av sterke lokalpolitikere som tar lokale rutehensyn og lokalt forankrede operatører som har lave inntektsandeler, vil derfor kunne virke konserverende på eventuelle rutekutt i områder med svakt trafikantgrunnlag. Det motsatte tilfellet vil vi finne ved bruk av bruttoanbud og profesjonelle kjøpsorgan hvor resultatene måles ut fra inntekts- og kostnadstall alene. Og det er grunn til å tro at et slikt bypress vil være større jo mer frakoplet kjøpsorganet er fra direkte politisk styring og deltakelse.

I sum vil derfor en mer omfattende regimeendring i Norge med overgang fra forhandlede nettokontrakter til bruttoanbud med rutekompetanse og egne kjøpsorgan på myndighetenes side, trolig innebære økt fokus på områder med sterkt trafikantgrunnlag. Dette er i samsvar med de politiske målsetningene vi har hatt for kollektivtilbudet i by, men kan stå i motsetning til målsetninger for distriktene. Dette overordede resonnementet kompliseres imidlertid av to forhold: For det første at det tradisjonelle nettoregimet nå opererer under helt andre forhold, der strukturendringer i næringen drar i retning behovet for sterkere

kompetanse på kjøpssiden. Tilsvarende tilsier trolig en del nye initiativ i forhold til styrking av det offentlige tilbudet i distriktene, som innføring av bestillingstransport, økt behov for styrket kompetanse og koordinering hos myndighetene.

I tillegg til forklaringene vi skisserte i forrige kapittel knyttet til politiske prioriteringer og handlingsrommet kontraktene åpner for, vil altså en tredje forklaring være at det tradisjonelle nettoregimet og bruttoanbudet skaper ulikt press i retning av henholdsvis rutekonservering og passasjervridning. Dette står riktignok ikke i motsetningsforhold til de to andre forklaringene, men peker i samme retning når det gjelder endrede vilkår for politisk styring.

4 Administrasjonskostnader under ulike kjøpsregimer

Øker kjøpsorganets administrasjonskostnader som følge av anbudsutsetting? Hvilke komponenter består eventuelt slike administrasjonskostnader av – og hvilke gevinster bør de veies opp mot? Dette er spørsmålene vi tar opp i dette kapitlet.

Svarene på disse spørsmålene må sees i sammenheng med at anbudsutsetting i de fleste fylkeskommuner innebærer

- 1) overføring av ansvar for og dermed kompetanse om ruteplanlegging, markedsføring og tilbudsutvikling fra operatører til offentlige organer, og
- 2) at fylkeskommunene i de fleste sammenhenger velger å opprette et eget administrasjonsorgan for å ivareta disse funksjonene

Noen av disse sammenhengene illustreres av følgende firefeltstabell:

Tabell 10: Fylkeskommunal organisering og fordelingsmekanisme

Fordelingsmekanisme	Myndighetsorganisering	
	<i>Integrert i fylkeskommunen</i>	<i>Eget administrasjonsorgan</i>
<i>Kun forhandling</i>	Troms, Buskerud, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.	
<i>Konkurranse (helt eller delvis)</i>	Oppland, Telemark, Finnmark Nordland	Vestfold, Oslo, Akershus, Rogaland, Vest-Agder, Østfold, Hedmark og Hordaland,

Tabellen bygger på Longva mfl. (2005) og viser status per høst-2007. Det pågår imidlertid endringsprosesser på feltet. Det er i skrivende stund en prøveordning med Vestviken AS, som har fått ansvar for Vestfold, Telemark og Buskerud.. Slik sett har disse eget kjøpsorgan, men vi har her kategorisert dem slik de er uten forsøket, i og med at det ikke er avklart om dette blir permanent. Hordaland er i ferd med å konkurranseutsette bussdriften og etter det vi kjenner til også etablere eget kjøpsorgan

TØI-rapport 927/2007

Et flertall av fylkene har nå tatt i bruk konkurranse. Graden av konkurranseutsetting kan variere: Noen fylker, som Akershus, Rogaland, Oslo og Vestfold, har konkurranseutsatt all ruteproduksjon med buss, mens de andre har konkurranseutsatt deler av ruteproduksjonen.

Vi ser at flertallet av fylkene som har tatt i bruk konkurranse som tildelingsmekanisme, har utviklet en egen bestiller-/kjøpsenhet for å ivareta myndighetsoppgavene. Vi ser samtidig at ingen av fylkeskommunene som fortsatt fordeler all ruteproduksjon ved hjelp av forhandlinger, har opprettet slike enheter. Disse profesjonelle innkjøpsorganene er organisert på ulikt vis i de ulike fylkene.

Grovt kan en skille mellom tre alternative tilknytningsformer. De kan organiseres som

- egne privatrettslige aksjeselskap med ansvar for offentlig innkjøp, (eksempelvis Vestviken AS, og SL i Akershus og Oslo)
- fylkeskommunal foretaksmodell (eksempelvis Rogaland)
- en ytre fylkeskommunal etat (eksempelvis Vest-Agder)

I dette kapitlet skal vi først se nærmere på administrasjonskostnader i tre fylkeskommuner som har ulike kjøpsregimer. Her drøfter vi også om det har vært økte administrasjonskostnader som følge av anbud. Datagrunnlaget er intervjuer og rapporter fra de ulike fylkeskommunene. Deretter gir vi et oversiktsbilde over forskjellen i offentlig administrasjon i fylker med anbud og dem uten anbud.

4.1 Om endrede administrasjonskostnader i tre fylker med ulike kjøpsregimer

Vi har valgt å sikre at et bredt spekter av kjøpsformer og myndighetsorganisering skal være representert. De fylkeskommunene vi har inkludert i undersøkelsen er:

- **Akershus:** Har eget kjøpsorgan i SL, organisert som A/S. Dette var etablert forut for anbudsutsettingen. De benyttet også bruttokontrakter forut for anbudsinngåelsen, og opplevde dermed ikke skifte av kontraktsform som følge av overgang til anbud
- **Rogaland:** Har organisert kjøpsorganet Kolumbus som et fylkeskommunalt foretak, og etableringen skjedde parallelt med anbudsutsetting i form av bruttokontrakter. Rogaland er eksempel på fylke hvor innføringen av anbud falt sammen med skifte fra netto- til bruttokontrakter
- **Sogn og Fjordane:** Er valgt som eksempel på den tradisjonelle kjøpsformen i Norge, hvor operatørene er gitt rute- og inntektsansvaret gjennom fremforhandlede nettokontrakter. Dette fylket står i kontrast til de to andre, og representerer den tradisjonelle kjøpsformen i Norge

Drøftingen er primært basert på intervjuer med ledelsen i kjøpsorganet og samferdselssjefene – og det de har stilt oss til disposisjon av skriftlig materiale.

Akershus¹⁷

I Akershus har Stor-Oslo Lokaltrafikk (SL) siden etableringen i 1975 vært et eget kjøpsorgan i form av et A/S, eid av Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og staten med 1/3-del hver. Rent faktisk har SL vært et administrasjonsorgan som leverer tjenester for og står ansvarlig overfor Akershus fylkeskommune. Som nevnt har bussproduksjonen vært basert på bruttokontrakter også forut for innføringen av anbud.

¹⁷ Beskrivelsen gjelder fram til 1.1.2008. Fra den tid vil Akershus få et felles administrasjonsselskap og SL slås sammen med Oslo Sporveier.

Det at SL allerede var etablert med bruttokontrakter da man tok i bruk anbud medførte, i følge våre informanter, at en ikke fikk økte administrasjonskostnader, snarere tvert i mot: Nå lager en avtaler for anbudsperioder på 5-7 år, og foretar bare mindre kontraktsbaserte justeringer årlig. Tidligere gjennomførte de relativt tids- og ressurskrevende forhandlinger på årlig basis. Den første forenklingen kom med de nye, formaliserte beregningsmodellene for kostnadsutvikling, med klare komponenter som ble benyttet ved de årlige justeringene. Neste trinn var innføring av anbud. Fra selskapets side gis det uttrykk for at anbud ikke har ført til mer ressursbruk for administrasjonen. En benytter en del administrative ressurser ved selve anbudsprosessen, men så er det bare årlige justeringer fram til neste runde.

Vi har gjennomgått SLs administrasjon i perioden 1993 til 2006 (basert på årsmeldingene) og sammenstilt disse med anbudsutsettingsperiodene (basert på fylkesdatabasen og årsmeldingene). Det er vanskelig å vurdere den samlede ressursbruken over tid, blant annet på grunn av fusjoner og utskillelse av funksjoner (SL hadde 28 ansatte i 1993, 122 i 2002 og 48 ansatte i 2006). Samlet finner vi at det har vært en vekst i administrasjonskostnader over tid, men dataene gir ikke grunnlag for å konkludere med at denne er knyttet til anbudsutsetting. Fordelingen av veksten i administrasjonskostnader svekker ikke våre informanters utsagn om at økte administrasjonskostnader har lite å gjøre med anbud, men med andre forhold (som eksempelvis elektronisk billettering og mer ressurser til markedsføring og kostnadskontroll). SL har altså en relativt stor administrasjon, men dette er primært knyttet til at de benytter bruttokontrakter slik at de selv ivaretar de fleste sentrale funksjoner.

Rogaland

Rogaland fylkeskommune etablerte kjøpsorganet Kolumbus som fylkeskommunalt foretak 1.1. 2002 og tok i bruk bruttokontrakter ved anbudsutsetting samme år. Rogaland gjennomførte en omfattende rutestrukturendring i forbindelse med denne omleggingen til anbud. Problemet tidligere, sett fra fylkeskommunens side, hadde vært stor andel parallellkjøring av ruter og slik sett ekspansjon av kostnadskrevende vognkilometer uten utslag i passasjertallene. Anbudsutsetting og bruk av bruttokontrakter ga da også anledning til å legge en mer markedstilpasset rutestruktur, som sikret bedret tilbud til reduserte kostnader. Våre data støtter denne vurderingen: I 2002 kjørte man bussene 93,4 meter for hver passasjerkilometer. Tilsvarende tall for 2003 var 71,8 meter, altså en reduksjon i tilbakelagt vognkilometer pr passasjerkilometer på over 20 prosent.

Hvordan har det så gått med administrasjonskostnadene som følge av denne rute- og anbudsendingen? For å svare på dette vil vi diskutere vårt materiale opp mot en tidligere evaluering av Kolumbus i 2005 (Asplan Viak 2005). Evalueringen undersøker effektene av opprettelsen av Kolumbus i januar 2002, og tar for seg utviklingen i administrative ressurser i den forbindelse.

Evalueringen konkluderer med at samlede antall administrative ressurser i årsverk til administrasjon og markedsføring i det offentlige og transportørselskap var stabilt med 27,5 årsverk i 2001 – og det samme i 2004. Følgende hovedfunksjoner var da blitt overført fra transportørselskapene til Rogaland fylkeskommune:

- Ansvar for *informasjon og ruteopplysning* Dette inkluderer overføring av 6.5 årsverk i Ruteservice AS, som inntil 2002 var deleid av RFK og transportselskapene
- Ansvar for *overordnet markedsføring* lå tidligere hos det enkelte ruteselskap som fikk tilskudd til dette og markedsførte ved bruk av rutetabeller og annonser. Dette innebar at markedsføringen ble fragmentert. Overføring av ansvaret innebar satsing på merkenavnet Kolumbus og samlet markedsføringsopplegg for fylket
- *Ruteplanlegging*. Anbudsutsettelsen innebar at ruteplanene måtte fastsettes før anbud, mens det ved framforhandlede kontrakter var større grad av samspill mellom selskapene og det offentlige. Kompetansen og dermed de administrative kostnadene lå imidlertid i sistnevnte tilfelle på selskapsnivå. Anbudsutsettelsen ble kombinert med endret og bedret rutestruktur på Nord-Jæren, der parallellkjøring som følge av overlappende konsesjoner mellom de to selskapene var et problem. Overføring av ansvaret for ruteplanlegging til det offentlige kjøpsorganet har dermed betydd bedre grunnlag for å planlegge et helhetlig tilbud for passasjerene i området – og for kunnskap om hva en kjøper

På plussiden har altså endringen medført betydelig bedret kompetanse for det offentlige når det gjelder samordnet utforming av tilbudet i regionen. I sum konkluderer derfor utredningen med at *produktutvikling* i form av utforming av rutetilbudet i sin helhet og slike forhold som kvalitet på busser og båter er blitt bedre.

Overføringen av ansvar for informasjon, markedsføring og ruteplanlegging har i følge denne undersøkelsen ført til at operatørselskapene samlet har redusert sine administrasjonskostnader på disse områdene fra 9 til 2,5 årsverk. De antar at det har foregått en tilsvarende kompetanseoppbygging på offentlig side, som innebærer en tilsvarende forskyvning av kostnadene fra de private operatørselskapene til det offentlige.

I tillegg kommer overføring av kompetanse innen det offentlige, fra Rogaland fylkeskommune til Kolumbus, tilsvarende 6 årsverk, men dette innebærer ingen endringer i administrasjonskostnader for det offentlige.

Hvilke effekter har denne endringen hatt i form av administrative kostnader? En kan grovt dele en slik kostnadskomponent i tre deler;

- en ren overføring av administrasjonskostnader fra operatører til myndigheter som ikke innebærer økte kostnader i samfunnsøkonomisk forstand, men i vårt tilfelle økte administrasjonskostnader på fylkeskommunens budsjetter
- økte administrasjonskostnader som ikke kan oppveies av andre gevinster, for eksempel doble funksjoner i økende antall organisasjoner og omstillingskostnader i overgang til kontraktstyring i form av rettssaker og lignende. De siste vil imidlertid være midlertidige og omfattes ikke av våre data
- endrede administrasjonskostnader som følge av bedret offentlig styring, enten dette gir seg utslag i økte administrative ressurser og dermed

kostnader som gir bedre tilbud eller økt produktivitet, eller reduserte administrative kostnader som følge av stordriftsfordeler/samordning

Den nevnte evalueringen av Kolumbus gjelder valg av organisasjonsform og har dermed fokus på perioden fra 2001. De konkluderer med at den samlede ressursinnsatsen for perioden omtrent har vært uendret (ca 27 årsverk), mens det både har skjedd en effektivisering med den nye organisasjonen og ruteomlegging på Nord-Jæren og vært en bedring i markedsføring.

Skal en se på effekten av anbudsutsetting, og legge til grunn at den bedrede rutestrukturen ikke hadde skjedd uten i kombinasjon med anbud, må en imidlertid også inkludere det forholdet at Rogaland fylkeskommune i utgangspunktet bygde opp kompetansen forut for 2001, nettopp for å kunne gjennomføre den planlagte gjennomgangen av rutestrukturen. De økte administrasjonsressursene ved overgang fra fremforhandlede nettokontrakter til anbud med bruttokontrakter er derfor trolig større enn det en organisasjonsanalyse av Kolumbus viser. Videre: Selv om våre informanter mener at det ikke er vesentlige problemstillinger knyttet til dobbeltadministrasjon hos fylket og Kolumbus, og at ansvarsdelingen er relativt klar og funksjonell, vil vi anta at selve denne organisasjonsdelingen innebærer noe økte administrative ressurser; i form av dobbeltadministrasjon og koordineringsbehov mellom Kolumbus og fylkeskommunen, blant annet for å formidle kontakt mellom politisk og administrativt nivå.

Oppsummert: Et forsiktig anslag tilsier at det i Rogaland har skjedd en økning av de offentlige administrasjonskostnadene med rundt 10 årsverk som følge av anbud, fordelt på følgende måte:

- 1) har skjedd en overføring av administrative kostnader fra privat til offentlig på ca 7 årsverk, tilsvarende Asplan Viaks evaluering
- 2) videre antar vi at en kan plusse på et par årsverk i forbindelse med kompetanseoppbygging forut for 2001. Dette er altså økte offentlige administrasjonskostnader som samlet har gitt bedre offentlig styring, og som i all hovedsak må sees som en overføring av administrasjonskostnader fra privat til offentlig sektor
- 3) noe økte administrasjonsressurser, tilsvarende et par årsverk, til koordinering mellom organisasjoner på offentlig side og behov for ”dobbeltadministrasjon” på noen støttefunksjoner

Sogn og Fjordane

I Sogn og Fjordane er det tradisjonelle regimet med fremforhandlede nettokontrakter enerådende, og er inkludert i undersøkelsen som representant for fylker som ikke har tatt i bruk anbud. Det er samferdselskontoret i fylkeskommunen som foretar kjøp, mens ruteplanleggingen for en stor del foretas i selskapene. Det er fire personer som jobber med kjøp av kollektivtransport i fylkeskommunen (buss og båt), men disse arbeider ikke bare med slike oppgaver så samlet er det ca 2 årsverk. Siden det er nettokontrakter er de ikke involvert i ruteplanlegging. Ved spørsmål om bruk av ressurser knyttet til planlegging og kjøp av kollektivtransport opplyser fylkesadministrasjonen at ruteselskapa blir

godtgjort 5 prosent av kontraktsummen på avtaler som blir inngått for å administrere undertransportører i skoleskyssen så vel som i ordinær trafikk.

Oppsummert – tre kjøpsregimer

Ett av fylkene som vi har samlet inn data fra, Sogn og Fjordane, representerer det tradisjonelle kjøpsregimet i Norge; framforhandlede nettokontrakter der markeds- og ruteplanleggingskompetanse er hos selskapene. Dette er en ordning preget av lave administrasjonskostnader for det offentlige. Det er grunn til å anta at ordningen er adekvat gitt et marked preget av velfungerende rutenett, stabilt eller nedgående passasjertall, og der det ikke er grunn til å anta vesentlig effektivitetstap som følge av svakt planlagt tilbud, lite effektiv produksjon eller opportunistisk atferd fra operatørene.

Anbudsutsetting vil normalt være knyttet til at en mener å stå overfor en situasjon der disse kriteriene ikke er oppfylt. Hvilke effekter har anbud på administrasjonskostnader i de fylkene vi har undersøkt her?

I SL, som har hatt et eget kjøpsorgan, bruttokontrakter og kompetanse på ruteplanleggingssiden hele tiden, innebær ikke innføring av anbud vesentlige endringer i administrasjonskostnader.

Rogaland er det andre ytterpunktet i vår undersøkelse. Her var anbudsutsetting knyttet til og delvis begrunnet i å styrke den offentlige styringen av rutetilbud og selskaper, med det innebær av administrative ressurser. Sammenlignet med et basisalternativ der ansvaret fortsatt lå i selskapene, innebærer dette trolig flere årsverk til rute- og markedsutvikling, men det blir mindre fragmentert og det er grunn til å tro at et administrasjonsselskap vil dra nytte av stordrifts- og koordineringsfordeler i forhold til ruteansvar hos flere operatører. Dels har dette ført til overføring av administrasjonskostnader fra selskapene til det offentlige kjøpsorganet, en endring som ikke innebærer økte kostnader i samfunnsøkonomisk forstand, men økte administrasjonskostnader på offentlige budsjetter. Det er imidlertid også grunn til å tro at administrasjonskostnadene har økt noe som følge av etablering av kjøpsorgan og som følge av større ressursinnsats på ruteplanlegging, markedsføring mm. På det siste området er det imidlertid også grunn til å anta at en har tatt ut gevinster både i form av bedre rutetilbud for passasjerer og i form av mer effektiv ruteproduksjon. Det at en har etablert et eget kjøpsorgan utenfor fylkeskommunen, medfører trolig en viss økning i kostnadene i form av dobbeltadministrasjon av basis infrastruktur og kontakt mellom fylkeskommunen og Kolumbus.

Generelt kan en oppsummere at effektene av anbudsutsetting på administrasjonskostnader i liten grad er knyttet til anbudsutsetting i seg selv. Som eksemplet SL viser, er det liten grunn til å anta økte administrasjonskostnader i et bruttoregime. Derimot vil det med anbudsutsetting som innebærer overgang fra netto- til bruttokontrakter dels skje en overføring av administrasjonskostnader fra selskap til det offentlige, dels økte administrasjonskostnader per se. Dette er hovedregelen i Norge, at anbudsutsetting innebærer overgang fra netto- til bruttokontrakter.

4.2 Oversikt over administrasjonskostnader i ulike regimer på landsbasis

Vi har altså funnet klare forskjeller mellom fylkene vi har beskrevet ovenfor: Administrasjonskostnadene for det offentlige er vesentlig større i fylker som tar i bruk bruttokontrakter enn de som tar i bruk nettokontrakter. Bruk av anbud innebærer oftest en overgang fra netto- til bruttokontrakter. Dermed skulle en anta at det er klare forskjeller i det offentliges administrasjonskostnader i de fylker som har tatt i bruk anbud og de som ikke har gjort det. Det er, som tabell 11 viser, også klart tilfelle.

Tabell 11 Antall årsverk i offentlig administrasjon og totalt antall vognkm i 2006¹⁾

Fylke	Antall årsverk i alt	Antall vognkm i 1000	Årsverk per million vognkm.	Årsverk per 10 millioner passasjerkm.
Akershus	43	29300		
Vestviken kollektivtrafikk *)	26	31158 **)		
Rogaland	19	20160		
Anbudsfylker i alt²⁾	88	80618	1,09	1,01
Sogn&Fjordane	3	11095		
Møre&Romsdal	4	21393		
Sør Trøndelag	4,5	12500		
Nord Trøndelag	3,5	8414		
Aust Agder	4	8150		
Troms	Data mangler			
Hordaland	Data mangler			
Forhandlingsfylker totalt	19	61552	0,31	0,36 ***)

1) Kilde: Transportøkonomisk institutts fylkesdatabase.

2) I tabellen er det stipulert ett årsverk i gjennomsnitt i hver fylkesadministrasjon brukt til oppfølging av ulike sider ved kollektivtransporten.

*) Kilde: Vestviken kollektivtrafikks nettsider. Her oppgis 22 ansatte, eksklusive de som jobber på ruteopplysningen og ledelse av Tønsberg rutebilstasjon..

**) Vognkilometer i alt for Vestviken kollektivtrafikk som utgjøres av Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner. Buskerud fylkeskommune har framforhandlede avtaler men deltar likevel i Vestvikensamarbeidet og den felles administrasjon og ruteplanlegging som foregår der. Fylket må derfor plasseres i samme kategori som sine samarbeidspartene.

***) På grunn av manglende data er Nord Trøndelag og Vest Agder ikke med i beregningen av årsverk pr passasjerkilometer.

TØI-rapport 927/2007

Tabell 11 viser en sammenstilling av antallet som er ansatt for å administrere ruteproduksjonen i fylkene som kun baserer seg på anbud og i fylkene som kun baserer seg på forhandlinger. Den viser at de fylker der de ikke har tatt i bruk anbud, har en liten offentlig administrasjon, fra 2 til 5 årsverk med ansvar for kjøp og utforming av kollektivtilbudet. Videre ser vi at det ikke er vesentlig økning i antall årsverk ved økning i antall vognkilometer i ”forhandlingsfylkene”; det offentlige administrasjonskostnader er lave uansett ruteomfang. I anbudsfylkene derimot, er den offentlige eller offentlig eide administrasjonen mellom 20 og vel 40 årsverk. Selv om det er forskjell på omfanget av det tilbudet de har ansvar for, i det ”forhandlingsfylkene” generelt har lavere produksjon i form av antall vognkilometer, er dette ikke hovedforklaringen på denne variasjonen. Det viser seg blant annet ved at mens det i snitt er 1,09 administrativt ansatte per million vognkilometer i anbudsfylkene, er det tilsvarende tallet for forhandlingsfylkene 0,31. Tabellen indikerer altså at fylker som baserer seg på anbud bruker flere årsverk i forhold til produserte vognkilometer enn fylker som ikke baserer seg på anbud. Omtrent tilsvarende fordeling (1,01/0,36) finner vi dersom vi sammenligner årsverk med produserte passasjerkilometer i anbudsfylker sammenlignet med ikke-anbudsfylker.

Denne forskjellen må sees i sammenheng med de forskjeller vi tidligere har beskrevet mellom det tradisjonelle innkjøpsregimet i Sogn og Fjordane og anbudseffektene i henholdsvis Rogaland og Akershus. Det er grunn til å anta forskjellen i administrasjonskostnadene i all hovedsak baserer seg på følgende forhold:

Det er ulik fordeling av administrativt ansvar og ressursbruk mellom operatørselskap og selskap i ”anbudsfylker” og ”forhandlingsfylker”. Særlig utgjør ruteplanlegging og markedsansvar en hovedforskjell her. En reell sammenligning krever informasjon om antallet med denne funksjonen i selskapene i forhandlingsfylker. Slik informasjon har vi ikke hatt tilgang til i dette prosjektet, men våre egne intervjuene fra Kolumbus og andre evalueringer av samme selskap (Asplan Viak 2005), tyder på at overføringen av kompetanse er det vesentlige elementet i økte administrasjonskostnader for det offentlige. Ved anbudsutsettelse vil en normalt foreta en slik overføring av kompetanse fra operatører til myndigheter. Unntaket kan være anbudsutsettelse med bruk av nettokontrakter, men slik anbudsutsettelse er i liten grad blitt benyttet ved anbud i Norge (Bekken mfl. 2005). Ved overgang fra fremforhandlede nettokontrakter til bruttoanbud, er det grunn til å anta at vi primært står overfor en overføring av administrasjonskostnader og dermed omfordeling i samfunnsøkonomisk forstand. Tilfellet Rogaland viser også at de gevinster det offentlige kan få ved en slik endret ansvarsdeling, vil være økt kunnskap og bedre muligheter for å utforme et helhetlig og integrert tilbud. Det er også mulige stordriftsfordeler ved overføring av ansvar fra flere operatører til ett administrasjonsorgan. Om andre fylker har hatt eller har mulighet for å hente ut slike gevinster i samme omfang som Rogaland, er et spørsmål vi ikke har kunnet undersøke her.

I tillegg til en slik kostnadsoverføring må en forvente noen andre typer økte kostnader ved anbud: For det første må en i tilfellet etablering av egne kjøpsorganer forvente noe dobbeltadministrasjon. Og for det andre kan en forvente omstillingskostnader knyttet til overgang fra et regime til et annet i form av feilvurderinger, mulige rettssaker osv. Det siste er imidlertid ikke drøftet her,

men tidligere studier av Hagen og Longva (2004) har registrert få og små konflikter forbundet med anbudskontrakter i Norge tidligere.

Dataene fra våre utvalgte fylker gir ingen indikasjoner på at innføringen av anbud er forbundet med økt ressursbruk til konsulenttjenester. Dataene våre indikerer imidlertid at det vil være forskjellig bruk i ulike regimer: I et framforhandlet nettoregime vil fylkeskommunen nå og da bringe inn konsulenter for å gjennomgå rutestruktur, markeds- og innsparingsmuligheter som et korrektiv til selskapenes kompetanse og vurderinger. I et bruttoanbudsregime vil konsulenttjenester i større grad være benyttet i forhold til kontraktsutforming og – kontroll.

Et ytterligere forhold som mange diskuterer i slike sammenhenger, er spørsmålet om risikooverføring. Resonnementet er at overgang fra framforhandlede nettokontrakter til bruttoanbud betyr overføring av inntektsrisiko fra operatør til det offentlige. Formelt sett er dette riktig. Vi har imidlertid, i andre sammenhenger, pekt på at reelt sett innebærer de framforhandlede nettokontraktene ikke en vesentlig risiko for operatørene (Bekken mfl. 2006:55). Tradisjonen har snarere vært stor sikkerhet for at det offentlige dekket underskuddet i form av tilskudd.

4.3 Oppsummering

Det er ikke dokumentert at anbud i seg selv fører til økte administrasjonskostnader. I situasjoner der en tar i bruk nye kontraktstyper, som ved skifte fra netto- til bruttokontrakter, vil imidlertid anbudsutsetting være assosiert med økte administrasjonskostnader for det offentlige. Dette dokumenteres både ved evaluering av utviklingen av administrasjonskostnader i et fylke som Rogaland, og en sammenstilling av den offentlige administrasjonen i fylker som har tatt i bruk anbud og de som ikke har gjort det. I de aller fleste tilfeller i Norge har konkurranseutsetting av lokal busstransport medført økte administrasjonskostnader for det offentlige.

Mye av denne økningen i det offentliges administrasjonskostnader skyldes en endret kostnadsfordeling mellom operatører og det offentlige og representerer ikke en kostnadsøkning i samfunnsøkonomisk forstand. Den har sammenheng med at myndighetene får et helt annet ansvar for og kunnskap om ruteplanlegging, tilbudsutvikling og markedsføring. Annerledes formulert: Anbudsutsetting innebærer konkurranse i produksjonen, men samtidig ”avprivatisering” og økt offentlig ansvar for og kunnskap om tilbudet.

Om eller eventuelt hvor store økninger i administrasjonskostnader som anbud medfører utenom dem som er assosiert med kontraktskifte, har vi ikke vært i stand til å beregne. Det krever en systematisk sammenstilling av nedbygging av funksjoner i selskapene sammenlignet med oppbygging på myndighetssiden i alle landets fylkeskommuner og busselskap. Dataene fra Rogaland indikerer noe økte administrasjonskostnader i tillegg til overførte årsverk, dels i form av dobbeltadministrasjon, og dels i form av en relativt større stab på tilbudsutforming. Dataene fra dette fylket indikerer også at denne styrkingen av kompetansen på tilbudsutforming på offentlig side har skapt et bedre tilbud enn da denne var i hendene på ulike operatørselskaper.

De samlede kostnadsøkningene må dermed avveies mot mulige gevinster knyttet til bedret produksjonseffektivitet – det vil si at en kan produsere et gitt tilbud til lavere kostnader – og eventuelt bedret markedseffektivitet; at en gir kundene et bedret tilbud. Vi har ikke i denne utredningen kunnet gjøre en systematisk vurdering for hvert enkelt fylke av slike avveininger. Vi finner imidlertid grunn til å tro at de potensielle gevinstene av styrket kompetanse på offentlig side er ulikt fordelt mellom ulike typer fylker: Behovet er størst og de potensielle gevinstene er høyest i områder med vekt på og potensial for passasjervekst og med samordningsbehov mellom mange transportformer. Dette gjelder ikke minst fylker som inkluderer større byområder. Det kan riktignok være behov for styrket kompetanse hos det offentlige i andre fylker også, men vil trolig være knyttet til andre forhold enn anbudsutsetting som sådan. Eksempler på det siste kan være utviklingen av bestillingstransport og behov for økt samordning av de offentlige kjøpene av persontransporttjenester i den forbindelse.

5. Konklusjon

Hovedkonklusjonene i rapporten kan oppsummeres som følger:

- Det har funnet sted en vridning av produksjonen mot storbyene over tid, og denne vridningen er kraftigere i fylkene som baserer seg på anbud enn hos andre
- Alle fylkene som har økt produksjonen i storbyene, har også økt driftstilskuddene til kollektivtransporten i disse byene
- Vridningen mot byproduksjon synes å være sterkest der man finner kombinasjonen av anbud og økte tilskudd til kollektivtrafikken. Dette gjelder uavhengig av kontraktsform
- Utviklingen av kollektivtransporten har mer med politiske målsetninger å gjøre enn valg av kjøpsregime – og det finnes eksempler på satsing på kollektivtransporten innenfor begge kjøpsformene
- Ved reduserte tilskudd vil ruteproduksjonen kuttes der det rammer færrest mulig og gir størst besparelser for fylkeskommunen: i distriktene med høyest tilskuddsandeler. Dette gjelder uavhengig av kjøps- og kontraktsform
- Den sterkeste klare motvekt til byvridning finnes blant lokale distriktpolitikere
- Ved bruk av bruttokontrakter vil presset for byvridning være større jo mer fristilt administrasjonen er fra politisk styring, og jo mer kjøpsorganet måles ut fra inntekts- og kostnadsresultater alene
- De fylkeskommunale administrasjonskostnadene øker ved bruk av anbud – i hovedsak knyttet til overføring av ruteansvar og kompetanse fra operatør til myndighet
- Potensielle gevinster av en slik overføring av kompetanse er knyttet til bedre muligheter for offentlig styring og koordinering av rutetilbudet. Rapporten gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere på et generelt grunnlag om forholdet mellom økte administrasjonskostnader og gevinster ved anbud

I sum har regimeendringen i Norge med overgang fra forhandlede nettokontrakter til bruttoanbud med rutekompetanse og egne kjøpsorgan på myndighetenes side, medført økt fokus på områder med sterkt trafikantgrunnlag. Dette er i samsvar med de politiske målsetningene vi har hatt for kollektivtilbudet i by, men kan stå i motsetning til målsetninger for distriktene.

TØI har tidligere beregnet at kostnadsbesparelsene ved anbud er rundt 10 prosent i gjennomsnitt for fylkeskommunene (Bekken mfl. 2005). Det innebærer samtidig at det er store lokale og regionale forskjeller i hvor store disse besparelsene i realiteten er. I den grad regionen bærer preg av ineffektiv rutestruktur med stort

oppryddingspotensial, er det ut fra våre analyser gode grunner til å tro at de økte administrasjonskostnadene ikke vil overskride effektivitetsgevinstene ved å innføre anbud. I fylker med ensartet og godt oversiktlig rutestruktur, der operatøren i liten grad benytter informasjonsovertaket i forhold til innkjøpsorganet til å maksimere egne inntekter, vil gevinstene være mindre.

Referanser

- Asplan Viak AS (2005). *Evaluering av Rogaland kollektivtrafikk*. Stavanger: Asplan Viak AS.
- Bekken, J-T, F. Longva, N. Fearnley, E. Frøysadal og O. Osland 2006. *Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport*. TØI-rapport 819/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Fearnley, N. og J-T Bekken 2005. *Etterspørselseffekter på kort og lang sikt: en litteraturstudie i etterspørselsdynamikk*. TØI-rapport 802/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Fearnley, N. og E. Carlquist 2001. *Samfunnseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i sju norske byer*. TØI-rapport 508/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hagen, T. og F. Longva 2004. *Endringer i kontraktperioden*. TØI-rapport 741/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Leiren, M.D., H. Samstad, N. Fearnley og H. Minken 2007. *Ekspressbussruter – et sammensatt marked*. TØI-rapport 904/2007. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Longva, F., O. Osland, J. I. Lian, C. H. Sørensen og D. Van de Velde 2005. *Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart*. TØI-rapport 787/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Mathisen, T. og G. Solvoll 2004. "Busstakstene skyter i været". I *Samferdsel nr 6*, 2004. Oslo.
- Norheim, B. og A. Ruud 2007. *Kollektivtransport. utfordringer, muligheter og løsninger for byområder*. Oslo: Statens Vegvesen.
- Norheim, B., A. Ruud, J.L. Langeland, H.P. Duun og K.N. Kjørstad 2007. *Evaluering av Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk*. Oslo: Urbanet Analyse.
- Vibe, N., Ø. Engebretsen og N. Fearnley 2005. *Persontransport i norske byområder. Utviklingstrekk, drivkrefter og rammebetingelser*. TØI-rapport 761/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Vedlegg 1 Begrepsgjennomgang

Vi skal her kort definere noen begreper som brukes i rapporten. Gjennomgangen bygger på Longva mfl (2005), Bekken mfl. (2006) og Osland og Leiren (2006).

Ansvar for produksjon av lokale kollektivtransporttjenester vil enten være i form av egenproduksjon eller tildeles produksjonsselskaper ved hjelp av to virkemidler: Direkte kjøp gjennom forhandlinger eller konkurranseutsetting/anbud:

- *Direkte kjøp gjennom forhandlinger* innebærer at retten til tjenesteproduksjonen tildeles en tilbyder, eller i enkelte tilfeller utføres av det offentlige selv, uten bruk av konkurranse som virkemiddel. Tilbyderen kan riktignok være egne rettssubjekter, også private eller interkommunale, som får løyve til drift av kollektivtransport, men disse oppnår produksjonsretten uten konkurranse med andre, alternative tilbydere. Dette har vært den tradisjonelle formen for tildeling i Norge.
- *Anbudsutsetting* viser til en situasjon hvor det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv eller som det offentlige har fått utført gjennom direkte kjøp med forhandling med en aktør. Det innebærer at produksjonsretten blir tildelt etter konkurranse mellom ulike tilbydere. Det etableres på denne måten en konkurranse om markedsadgangen snarere enn konkurranse i markedet.

Kjøp av transporttjenester kan videre nyanseres etter hvordan forholdet mellom kjøper og tilbyder reguleres i kontraktutformingen etter at kjøpet er foretatt, i den påfølgende driftsperioden. Vi har valgt å definere kontraktene i fire ulike former ut fra hvem som har inntektsansvaret i kontraktsfasen og hvorvidt kontraktene inneholder ytterligere insentiver ut over den opprinnelige inntektsfordelingen (Tabell S. 1).

Tabell S. 1: Ulike kontraktsformer (Kilde: Longva og Osland mfl. 2005)

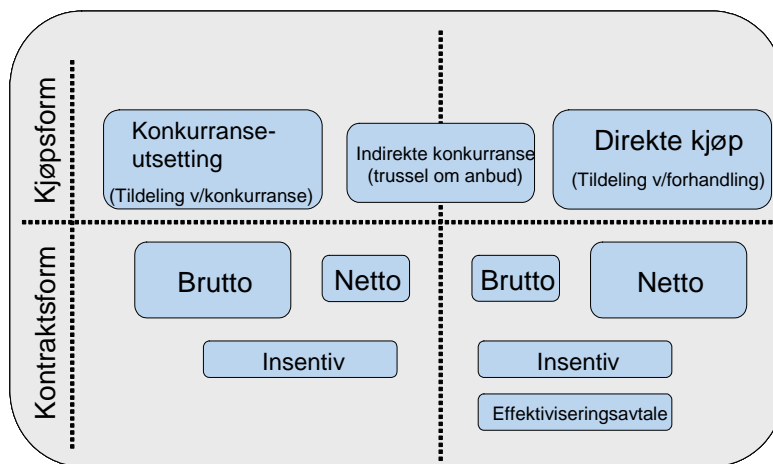
Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver ut over inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene	1. Bruttokontrakt	2. Bruttokontrakt med insentiver
Operatøren	3. Nettokontrakt	4. Nettokontrakt med insentiver

- *Bruttokontrakter* kjennetegnes ved at operatøren overlater alle inntektene fra billettsalg til myndighetene. Fylkeskommunen påtar seg dermed inntektsrisikoen, mens operatørene i stor grad beholder kostnadsrisikoen. Myndighetene påtar seg her hovedansvaret for planleggingen av rutetilbudet og er i så måte godt rustet til å samordne ulike aktører.
- *Nettokontrakter* kjennetegnes på sin side av at operatøren beholder alle passasjerinntektene, slik at operatørene både har en betydelig inntekts- og

kostnadsrisiko knyttet til produksjonen. Operatørene får dermed en selvstendig interesse i å maksimere inntektene og slikt sett vurdere kvalitetshevende tiltak opp mot kostnadssiden av produksjonen.

Både brutto- og nettokontraktene kan inneholde reguleringsklausuler som begrenser de ulike aktørenes risiko. I tillegg kan de suppleres med ytterligere insentiver, enten av det produksjons-, passasjer- eller kvalitetsavhengige slaget, derav de utvidede kontraktsformene i tabellen.

Nyanseringen av driftskontraktene gjelder uavhengig av hvordan myndighetene velger operatør, og kan i så måte benyttes både ved bruk av konkurranseutsetting og ved forhandlinger. Kombinasjonen av kjøps- og kontraktsformer er illustrert i figur S.1. Samlet sett utgjør dette alternativene fylkeskommunene står overfor når det gjelder valg av kjøps- og kontraktsform.



TØI-rapport 819/2006

Figur S.1: Kjøps- og kontraktsformer

Vedlegg 2 Informantoversikt

Følgende personer har blitt intervjuet i forbindelse med analysene i kapittel 3 og kapittel 4:

Gunnar Eiterjord, samferdselssjef i Rogaland fylkeskommune.

Geir Tore Espedal, Direktør i Kolumbus (Rogaland Kollektivtrafikk).

Eva S. Fosshagen, samferdselskonsulent i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Henry Gaarde, viseadministrerende direktør i Stor-Oslo Lokaltrafikk (nåværende produksjonsdirektør i Ruter).

Runar Hannevold, administrerende direktør i Stor-Oslo Lokaltrafikk (nåværende viseadministrerende direktør i Ruter).

Ole Ingar Hæreid, samferdselssjef i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Tore Jensen, Fagsjef Ruteplan i Kolumbus (Rogaland Kollektivtrafikk).

Tore Felland Storhaug, fagsjef i Agder Kollektivtrafikk (tidligere Vest-Agder Kollektivtrafikk).

Lillian Irene Stormo, samferdselskonsulent i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Kjell Vinknes, direktør i Agder Kollektivtrafikk (tidligere Vest-Agder Kollektivtrafikk).

Sist utgitte TØI publikasjoner under program: Kollektivtransportens finansiering

Offentlig kjøp av flytransport	916/2007
Virkninger av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse	
Arbeidsmiljøtiltak i bussbransjen - evaluering av forsøk med team	908/2007
Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport	896/2007
Optimale tilskudd til kollektivtrafikk i byområder	829/2006
Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport	819/2006
Etterspørselseffekter på kort og lang sikt: en litteraturstudie i etterspørselsdynamikk	802/2005
Tiltakspakker for kollektivtransport 1996-2000. Befolkningens vurdering av tiltakene og effekter på reisemiddelvalget	794/2005
Samfunnsøkonomisk analyse av kollektivtransportens inntektsgrunnlag. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 4	767/2005
Lettbaner - europeiske erfaringer	764/2005
Kollektivtransportens økonomiske rammebetingelser og utviklingstrekk. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 3	752/2004
Preferanseundersøkelse blant lokale beslutningstakere i samferdselssektoren. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 2	746/2004
Transportpakker i by. Rammebetingelser, organisering og innhold - en oversikt	744/2004
Endringer i kontraktsperioden. En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontaktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia	741/2004
Finmod - en aggregert kostnadsmodell for norsk	734/2004
"An offer you can't refuse.." Innføring av bomringer i norske byområder Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 1	733/2004

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo