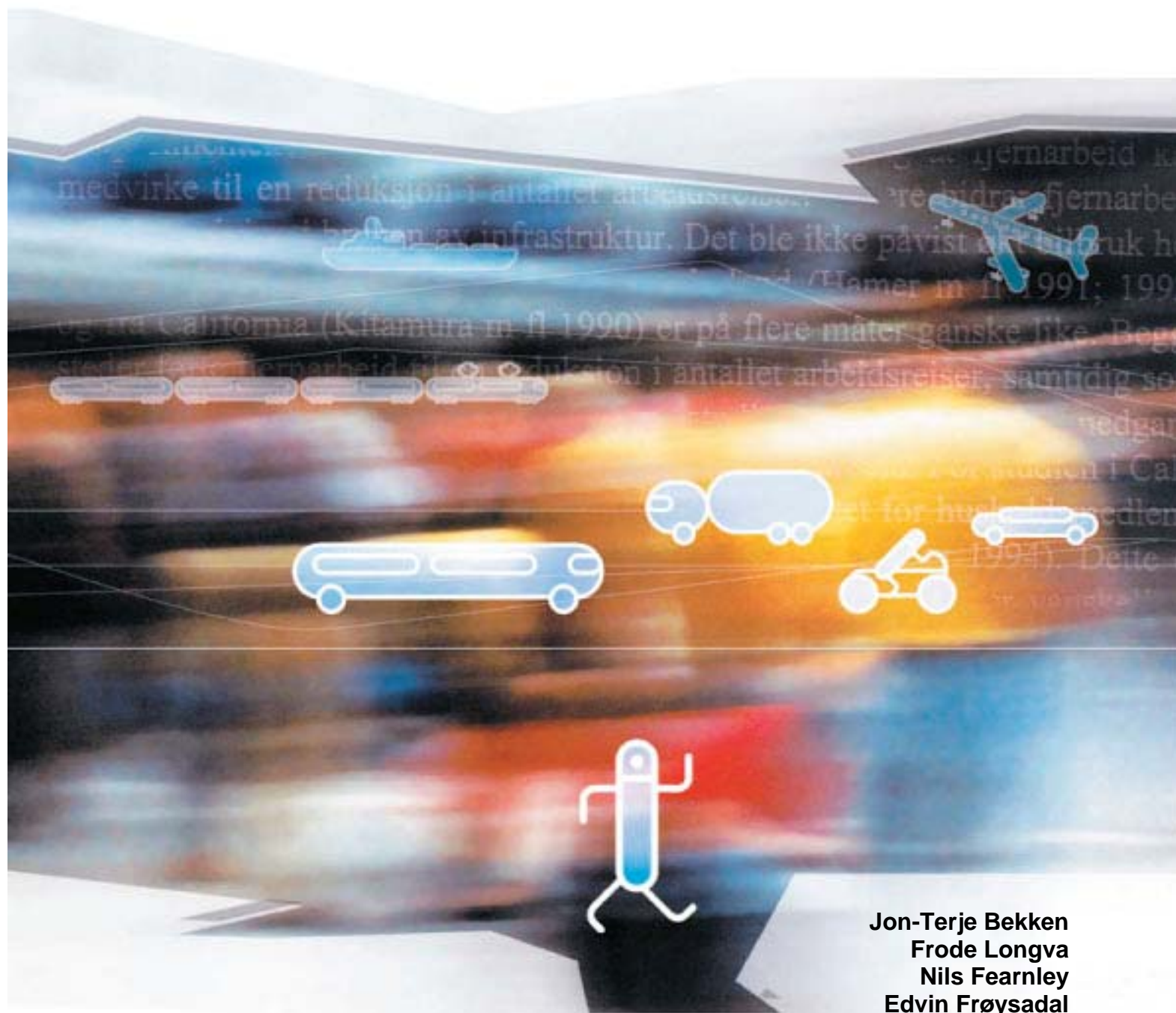


# Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport



Jon-Terje Bekken  
Frode Longva  
Nils Fearnley  
Edvin Frøysadal  
Oddgeir Osland  
TØI rapport 819/2006



# Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport

Jon-Terje Bekken  
Frode Longva  
Nils Fearnley  
Edvin Frøysadal  
Oddgeir Osland

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-0808-1190

ISBN 82-480-0603-4 Papirversjon

ISBN 82-480-0604-2 Elektronisk versjon

Oslo, januar 2006

---

**Tittel:** Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport

**Forfatter(e):** Jon-Terje Bekken; Nils Fearnley; Edvin Frøysadal; Frode Longva; Oddgeir Osland

TØI rapport 819/2006

Oslo, 2006-01

109 sider

ISBN 82-480-0603-4 Papirversjon

ISBN 82-480-0604-2 Elektronisk versjon

ISSN 0808-1190

**Finansieringskilde:**

Samferdselsdepartementet

**Prosjekt:** 3116 Kartlegging av ulike kjøps- og konkurranseformer i lokal rutebiltransport

**Prosjektleder:** Jon-Terje Bekken

**Kvalitetsansvarlig:** Kjell Werner Johansen

**Emneord:**

Konkurransetsetting; Kontrakter; Anbud; Lokal kollektivtransport

**Sammendrag:**

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge erfaringene med ulike kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport og spesielt hvilken effekt anbud har hatt.

De viktigste konklusjonene er at dagens konkurranseregime frem til nå i grove trekk har fungert etter hensikten. Konkurransetsettingen har bidratt til en kostnadseffektivisering som i hovedsak er blitt tatt ut i form av reduserte tilskudd. Forskjellen mellom brutto- og nettokontrakter ligger mest i navnet og har mindre praktisk betydning enn før antatt. Det ser også ut til at fylker som har valgt et regime med blanding av anbud og fremforhandlede kontrakter, har hatt en dårligere utvikling enn de som i større grad har valgt det ene eller det andre alternativet.

**Title:** Procurement and contracts for local bus services

**Author(s):** Jon-Terje Bekken; Nils Fearnley; Edvin Frøysadal; Frode Longva; Oddgeir Osland

TØI report 819/2006

Oslo: 2006-01

109 pages

ISBN 82-480-0603-4 Paper version

ISBN 82-480-0604-2 Electronic version

ISSN 0808-1190

**Financed by:**

Ministry of Transport and Communication

**Project:** 3116 Mapping procurement and contracts in local bus services

**Project manager:** Jon-Terje Bekken

**Quality manager:** Kjell Werner Johansen

**Key words:**

Competitive tendering; Contracts; Procurement; Public Transport

**Summary:**

The main aim of this project has been to map different forms of procurement and contracts for local bus services and in particular the effects of the introduction of competitive tendering since 1994.

The most important conclusion is that the current competitive regime has up until now resulted in a development which has encouraged competition. Exposure to competition has contributed to cost effectiveness which is largely derived in the form of reduced subsidies. The difference between gross and net contracts is largely nominal and of lesser practical significance. Counties that have chosen a regime with a mixture of tenders and negotiated contracts appear to have experienced a less favourable development.

**Language of report:** Norwegian

---

*Rapporten kan bestilles fra:*

*Transportøkonomisk institutt, biblioteket,  
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90  
Pris kr 300*

*The report can be ordered from:*

*Institute of Transport Economics, the library,  
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway  
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90  
Price € 40*

## Forord

Siden 1994 har det vært anledning for fylkeskommunene til å bruke anbudskonkurranser ved tildeling av løyver. Anbud som kjøpsform er i varierende grad blitt tatt i bruk i de ulike fylkene. For å få en helhetlig oversikt over bruken av anbud i lokal rutebiltransport, utlyste Samferdselsdepartementet prosjektet ”kartlegging av kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport” våren 2005. Oppdraget ble gitt til Transportøkonomisk institutt sommeren 2005 og avrapporteres her.

Rapporten gir ikke et fullstendig bilde av effektene av anbud. Det er i hovedsak økonomiske effekter og virkninger på produksjonseffektiviteten som tas opp. Andre momenter, slik som effekter for de ansattes lønns- og arbeidsvilkår og fylkeskommunenes organisering, er viktige momenter som ikke tas opp.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Jan Tore Hanssen. Vi har også dratt nytte av en rekke andre personer i Samferdselsdepartementet, samt av Kommunenes Sentralforbund gjennom deltakelse i møter. En rekke fylkeskommuner og kollektivselskap har også bidratt med informasjon som har vært nødvendig for å gjennomføre prosjektet. Frode Hammer har også bidratt med mange gode innspill og kommentarer.

Jon-Terje Bekken har vært prosjektleder og hatt det overordnede ansvaret for rapporten. Kapittel 1-4 og 6 er skrevet i fellesskap av forfatterne. Når det gjelder analysen, har Nils Fearnley og Frode Longva hatt ansvaret for modellberegningene av effekten av anbud (kapittel 5.2), Bekken har hatt ansvaret for analysen av gjennomførte anbudskonkurranser (kapittel 5.1), mens Oddgeir Osland og Frode Longva har hatt ansvaret for analysen av ikke-kvantifiserbare erfaringer og effekter (kapittel 5.3). Edvin Frøysadal har tatt seg av oppdateringene av datagrunnlaget og innsamlingen av nye data, samt en grundig gjennomgang av datakildene. Kjell Werner Johansen har kvalitetssikret rapporten. Avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen har hatt ansvaret for layout og tekstbehandling.

Oslo, januar 2006  
Transportøkonomisk institutt

*Lasse Fridstrøm*  
instituttssjef

*Trine Hagen*  
konst. avdelingsleder



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>I</b>
<b>Summary</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Hva mener vi med ulike former for offentlig innkjøp?.....	2
1.2 Hva mener vi med ulike former for konkurranseutsetting? .....	3
1.3 Hva mener vi med ulike former for driftskontrakter?.....	4
1.4 Hva mener vi med effektivitetsvurderinger av anbud?.....	7
1.5 Rapportens oppbygging .....	7
<b>2 Metoder og datakvalitet</b> .....	<b>9</b>
2.1 Datakilder .....	9
2.1.1 Tidsseriedata - fylkesdatabasen for kollektivstatistikk .....	10
2.1.2 Data for kartlegging av status for kjøps- og kontraktsformer.....	11
2.1.3 Informasjon om gjennomførte anbudsrunder.....	11
2.1.4 Kontrakter og anbudsutlysninger .....	12
2.1.5 Intervjuer med sentrale aktører.....	12
2.2 Metoder .....	13
2.2.1 Økonometriske modeller .....	13
<b>3 Rammebetingelser, hypoteser om effekter av anbud og andre endringsprosesser</b> .....	<b>15</b>
3.1 Endringer i rammebetingelser .....	16
3.1.1 Endringer i fylkeskommunal forvaltning .....	18
3.2 Ansvars- og rolledeling mellom myndighet og operatør.....	19
3.3 Hypoteser om effekter av anbud med bakgrunn i litteratur på feltet. ....	20
3.4 Oppsummerte hypoteser.....	22
<b>4 Status og utviklingstrekk</b> .....	<b>24</b>
4.1 Kjøps- og kontraktsformer .....	24
4.1.1 Kjøpsform .....	24
4.1.2 Kontraktsform .....	26
4.1.3 Kjøps- og kontraktsform i sammenheng .....	28
4.1.4 Hjemfylker – lokal tilhørighet.....	28
4.2 Hva skiller fylker med anbud fra fylker uten anbud? .....	30
4.2.1 Kjennetegn ved befolkningsstørrelse og kostnadsnivå .....	31
4.2.2 Kjennetegn ved tilbud og etterspørsel .....	32
4.2.3 Kjennetegn ved kostnads- og markedseffektivitet .....	33
4.2.4 Oppsummering.....	33
4.3 Generelle utviklingstrekk, kostnader og tilskudd.....	34
4.3.1 Kostnadseffektivitet .....	34
4.3.2 Markedseffektivitet og passasjerutvikling .....	35
4.3.3 Tilskudd .....	37
4.3.4 Oppsummering av utviklingstrekk .....	38
<b>5 Analyse av effektene av anbudsutsetting</b> .....	<b>40</b>
5.1 Gjennomførte anbudskonkurranser i Norge.....	40
5.1.1 Kontraktslengden har økt .....	40
5.1.2 Anbudene har blitt større .....	41
5.1.3 Antall tilbydere holder seg jevnt stabilt.....	42
5.1.4 Det er mindre som skiller mellom anbudene .....	43
5.1.5 Oppsummering av utviklingen i gjennomførte anbud .....	45

5.2	Modellberegninger av effekten av anbud .....	46
5.2.1	Kostnadsmodell med konkurranseutsetting som forklaringsvariabel .....	46
5.2.2	Tilskuddsmodell med konkurranseutsetting som forklaringsvariabel .....	47
5.2.3	Oppsummering av modellberegningene .....	48
5.3	Ikke-kvantifiserbare erfaringer og effekter .....	48
5.3.1	Endringer i kriterier og ansvarsfordeling i tildelingsfasen .....	49
5.3.2	Kontraktsinnhold og ansvarsdeling i de nyeste anbuds- og nettokontraktene .....	50
5.3.3	Endringer i kontraktsform som følge av overgang til anbudskonkurranse .....	51
5.3.4	Oppsummering av analysene .....	55
<b>6</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>57</b>
6.1	Erfaringene med gjennomførte anbudsrunder er jevnt over gode .....	57
6.2	Anbud har redusert kostnadene og tilskuddene .....	58
6.3	Bruttokontrakter gir ikke nødvendigvis en dårligere markedstilpasning .....	58
6.4	Mellomløsninger kan skape en uklar situasjon for begge parter .....	58
6.5	Hypotesene om at utviklingen er et resultat av overordnede rammebetingelser står sterkt .....	59
6.6	Andre mulige effekter av anbud .....	60
	<b>Referanser.....</b>	<b>61</b>
 <b>Vedlegg</b>		
	Vedlegg 1: Fylkesdatabasen for kollektivstatistikk.....	65
	Vedlegg 2: Fylkesgjennomgang.....	68
	Vedlegg 3: Modellkjøringer .....	109
	Vedlegg 4: Tabeller .....	113
	Vedlegg 5: Gjennomførte anbud i Norge .....	121
	Vedlegg 6: Skjema for innhenting av data om kjøps- og kontraktsform .....	126



## Sammendrag:

# Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport

Det overordnede formålet med prosjektet har vært å kartlegge ulike kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport. Det underliggende spørsmålet har vært knyttet til hvilken effekt anbud har hatt på produksjonseffektivitet og tilskudd, samt hvordan erfaringene med ulike kjøps- og kontraktsformer har vært.

De viktigste konklusjonene er:

- Dagens konkurranseregime har frem til nå resultert i en utvikling som har fremmet konkurransen. I grove trekk fungerer anbudsprosessen etter hensikten.
- Konkurransetsettingen har frem til nå bidratt til en kostnadseffektivisering som i hovedsak er blitt tatt ut i form av reduserte tilskudd.
- Det er mindre forskjeller i effekter av henholdsvis brutto- og nettokontrakter enn forventet. Dette antar vi har sammenheng med at markedsinsentivene i nettokontrakter i praksis virker noe annerledes enn det man kunne anta på teoretisk grunnlag.
- Fylker som har valgt et regime med blanding av anbud og fremforhandlede kontrakter, ser ut til å ha hatt en dårligere utvikling enn de som i større grad har rendyrket en av disse formene.

Det er naturligvis en rekke andre effekter som rapporten ikke tar opp, men som bør være med i en samlet vurdering av kjøps- og kontraktsformer. Noe av dette har vi kommentert undervegs. Rapporten gjør det klart at organiseringen av kjøpsorganer og utformingen av kontrakter bør ha minst like stor fokus som kjøpsformen (anbud eller ikke anbud).

## Bakgrunn

Siden 1994 har det vært anledning for fylkeskommunene til å bruke anbudskonkurranser ved tildeling av løyver. Anbud som kjøpsform er i varierende grad blitt tatt i bruk i de ulike fylkene. Det er også grunn til å understreke at kontraktene er helt sentrale for å vurdere effektene av ulike kjøpsformer, siden det er kontrakten som styrer det daglige forholdet mellom kjøper og operatør. Et kjøp blir ikke mer effektivt enn det kontrakten tillater.

For å få en helhetlig oversikt over bruken av anbud i lokal rutebiltransport har Samferdselsdepartementet satt i gang en kartlegging av status og utvikling mht. bruk av ulike kjøps- og kontraktsformer. Ett av formålene med en slik kartlegging er å vurdere effektene på blant annet offentlige budsjetter. I tillegg vil dette gi et erfaringsgrunnlag til hjelp for fylkeskommunene ved gjennomføring av kjøpsprosesser og senere utforming av

kontrakter. TØI har besvart Samferdselsdepartementets spørsmål gjennom en utredning i tre ledd:

1. En *kartlegging* av variasjonsbredden i type kjøpsregime og kontraktsformer, omfanget av dem og utviklingen over tid.
2. En *kvantitativ analyse* både på makro- og mikronivå av sammenhengene mellom kjøpsregime, kontraktsform og produksjons-, markeds- og samfunns effektivitet.
3. En *kvalitativ undersøkelse* hvor vi analyserer utvalgte kontrakter og anbudsutlysninger og innhenter utfyllende informasjon gjennom intervjuer med noen aktører på fylkeskommunalt nivå.

Rapporten inneholder både status og utviklingstrekk samt analyser av effekter av ulike kjøps- og kontraktsformer.

## Datakvalitet

Datakildene vi benytter i dette prosjektet er:

1. *Tidsserie over sentrale nøkkeltall for kollektivtransporten i ulike fylker*, basert på den historiske rutebilstatistikken, komplettert av fylkeskommunene.
2. *Data fra fylkene knyttet til bruken av kjøpsform og kontraktstype*.
3. *Informasjon om gjennomførte anbudsutsetninger* er innhentet fra alle fylker som har gjennomført anbud.
4. *Kontrakter og anbudsutlysninger* er innhentet fra en rekke fylker.
5. *Intervjuer med sentrale aktører* er gjennomført i flere fylker.

Dataene er kvalitetssikret ved at fylkene har fått anledning til å kommentere, forklare og å oppdatere de dataene vi har samlet inn.

En del tilbakemeldinger fra fylkeskommunene har pekt på at kvaliteten på den historiske rutebilstatistikken er problematisk. Dette har vi også avdekket gjennom store uforklarlige svingninger mellom år, noe som kommer klart frem i vedleggene til rapporten. Disse svakhetene ved datagrunnlaget har vi tatt hensyn til gjennom modellberegningene vi har gjort, og gjennomført relativt "enkle" analyser basert på dette datamaterialet. For mer avanserte beregninger må kvaliteten på dataene bedres.

På tross av problemene med datagrunnlaget er de modellberegningene vi har gjennomført, relativt robuste. De støttes i tillegg av de andre analysene, intervjuer med aktørene og den eksisterende litteraturen på feltet. Vi mener derfor at de data vi har samlet, gir et godt utgangspunkt for å gjennomføre analyser på et overordnet nivå, men at analyser av enkeltfylker er vanskeligere. Dette gjelder data knyttet til alle momentene ovenfor.

## Analytisk rammeverk

Konkurransetsetting har lenge vært den rådende normen for å inngå nye kontrakter i rutegående lokaltransport i Europa. *Konkurransetsetting* viser til en situasjon hvor det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv, eller har fått utført gjennom direkte kjøp med forhandling med en aktør. Konkurransetsetting skiller seg dermed klart fra bruk av fri konkurranse, og innebærer heller ikke nødvendigvis privatisering av driften.

Konkurransetsetting kan gjennomføres med ulike kriterier for endelig valg av tilbyder. Den norske offentlige debatten er imidlertid som oftest begrenset til å gjelde en bestemt form for konkurransetsetting, hvor operatørene overlates til å konkurrere om pris på myndighetenes forhåndsdefinerte kollektivtilbud (såkalt anbudskonkurranse). Andre former for konkurransetsetting, hvor kvalitet og tilbudsutvikling vektlegges høyere som tildelingskriterium, har i liten grad blitt diskutert eller tatt i bruk innen kollektivtransporten her til lands.

Kjøp av transporttjenester kan videre nyanseres etter hvordan forholdet mellom kjøper og tilbyder reguleres i kontraktsutformingen 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)

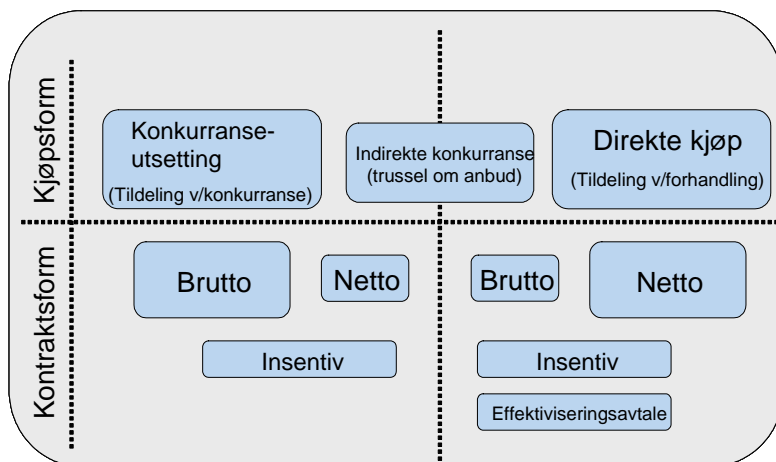
Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver ut over inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene	1. Bruttokontrakt	2. Utvidet bruttokontrakt
Operatøren	3. Nettokontrakt	4. Utvidet nettokontrakt

*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.

De ulike kontraktsformene blir ofte benevnt under andre fellesbetegnelser. Et eksempel på dette er *resultatavhengige tilskuddskontrakter*, som er en fellesbetegnelse på utvidede bruttokontrakter og utvidede nettokontrakter. Felles for disse kontraktene er at deler eller hele tilskuddet betales på grunnlag av produksjons-, passasjer- og/eller kvalitetsavhengige resultater, uavhengig om de har sitt utgangspunkt i en brutto- eller en nettokontrakt. En annen fellesbetegnelse som ofte benyttes om kontrakter med ulike insentiv, er *kvalitetskontrakter*. Sistnevnte betinger imidlertid ikke at tilskuddene betales på basis av målbare resultater, det kan gjelde klausuler om reforhandling eller oppsigelse av kontrakt dersom kvaliteten faller under en terskelverdi.

Nyanseringen av driftskontraktene gjelder uavhengig av hvordan myndighetene velger operatør, og kan i så måte benyttes både ved bruk av konkurransetsetting 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.

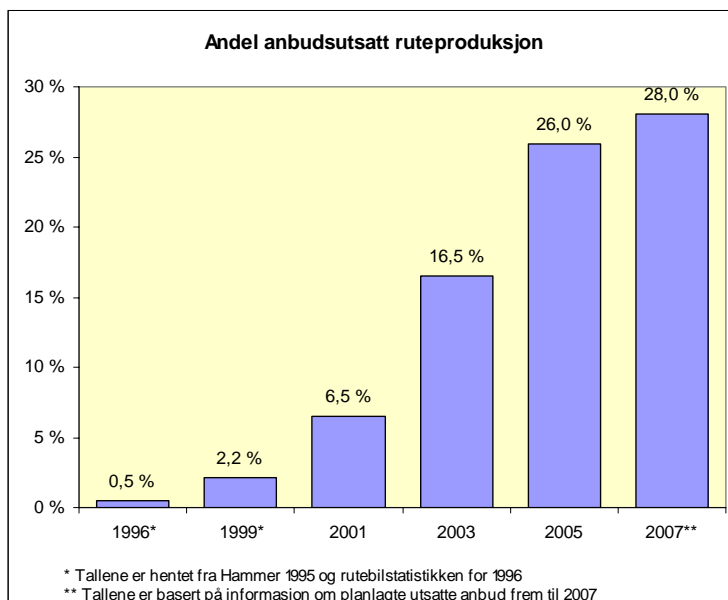


TØI-rapport 819/2006

Figur S.1: Kjøps- og kontraktsformer

## Utviklingstrekk

Uviklingen i konkurranseutsetting henger nært sammen med viktige endringer i rammevilkårene for lokal kollektivtransport. Samtidig med åpningen for bruk av anbud i lokal tilskuddsberettiget kollektivtransport ble statens overføringer til samferdselsformål i perioden 1995-1999 redusert med den begrunnelse at fylkene kunne ta i bruk anbud eller annen form for effektivisering ved kjøp av kollektivtransporttjenester. I tillegg har EUs ønsker om mer liberalisering innen kollektivtransportområdet og den pågående revisjonen av forordning 1191/61 førte til at enkelte land, deriblant Norge, har tilpasset seg denne foreslåtte lovgivningen. Alle disse momentene taler for en økt bruk av konkurranseutsetting. Dette har da også vist seg å skje.



\* Tallene for 1999 er basert på ulike kilder

\*\* Tallene for 2007 er basert på en fremskriving av eksisterende og planlagte anbud

TØI-rapport 819/2006

Figur S.2: Utvikling i anbudsutsetting.

Både ved konkurranseutsetting og ved direkte kjøp har det vist seg at kontraktslengdene er økt. Gjennomsnittlig lengde på anbudskontraktene er nå fem år. I tillegg kommer en gjennomsnittlig opsjon på forlengelse av kontrakten på nær to år. Det er ikke uvanlig med en samlet kontraktslengde på opp mot ti år. Lengden på kontrakten er sentral for kontraktens risikoprofil, operatørens insentiv til markedstilpassing og operatørens mulighet til å nedbetale investeringer. Innholdet i kontrakten blir derfor mer og mer sentralt desto lenger kontraktene er.

Utviklingen mot lengre kontrakter ser vi både ved bruk av direkte kjøp og ved forhandlinger. Mens tidligere fremforhandlede kontrakter var årlige, om enn med en felles, implisitt enighet om forlengelse, definerer ofte nyere fremforhandlede kontrakter stadig økt kontraktslengde. Det er imidlertid verdt å merke seg at nyere fremforhandlede kontraktene er av langt kortere varighet enn de nyeste anbudskontraktene på opptil ti år. Det er også grunn til å påpeke at økningen i formell kontraktslengde under et fremforhandlet regime ikke nødvendigvis innebærer at aktørens reelle investerings- og planleggingshorisont blir lengre enn tidligere. De ettårige avtalenes implisitte enighet om forlengelse kan eksempelvis ha gitt grunnlag for lengre tidshorisonter enn hva tilfellet er under fireårige avtaler og trussel om anbud.

Når det gjelder kontraktsform, viser kartleggingen at bruttokontrakter er tilnærmet enerådende på den ruteproduksjonen som er konkurranseutsatt. Ved konkurranse er hele 96 % av kontraktene bruttokontrakter, mens det ved ruteproduksjon som ikke er konkurranseutsatt, er 90 % på nettokontrakter.

Gjennomgangen av det reelle kontraktsinnholdet viser at bruttokontraktene som brukes ved anbudskonkurranse, i stadig større grad suppleres med økonomiske insentiver, enten produksjons-, passasjer- eller kvalitetsavhengige. De fylkene som i størst utstrekning har tatt i bruk anbud, beveger seg i så måte bort fra det rendyrkede bruttoanbudet til økt vekt på utvidede bruttokontrakter med større inntektsrisiko og -insentiver for operatør. Dette er forøvrig helt i tråd med den utviklingen vi ser internasjonalt

Kontraktsgjennomgangen viser videre at de fremforhandlede nettokontraktene ofte inneholder begrensninger på operatørens inntektsinsentiver, blant annet gjennom bruk av terskelverdier før reforhandlinger må gjennomføres, samt at fjorårets billettinntekter legges til grunn for de årlige forhandlingene. Den reelle forskjellen i operatørens inntektsrisiko og -insentiver, ved overgang fra fremforhandlede nettoavtaler til bruk av nyere former for anbudsutsatte bruttoavtaler, er dermed ikke nødvendigvis stor. Kontraktstbyttet innebærer i så måte først og fremst endringer i ansvarsfordelingen for markedsutviklingen mellom myndighet og operatør.

## Hovedkonklusjoner

### Erfaringene med gjennomførte anbudsrunder er jevnt over gode

At det stadig blir flere anbud, kommer ikke som noen overraskelse. I rapporten presenterer vi en del informasjon som er egnet til å belyse sentrale momenter knyttet til usikkerhet om hvorvidt konkurransen fungerer etter hensikten. Våre funn støtter opp under konklusjonene under:

- **Kontraktslengden har økt**

Når det gjelder utviklingen i kontraktens lengde, viser de data vi har at de nyere kontraktene jevnt over er lengre enn de tidligere kontraktene. Standard nå er rundt fem år pluss tillegg, mens det tidligere gjerne lå på tre år med mindre klausuler om forlenging.

- **Anbudene er blitt større i omfang**

Anbudene er generelt blitt større. En del av denne utviklingen kan forklares med at nye fylker har startet med anbud. Tunge fylker som Oslo, Akershus og Rogaland har så stor ruteproduksjon at dette helt klart er drivende for denne utviklingen. Dette er imidlertid en viktig trend.

- **Antall tilbydere har stabilisert seg**

Våre data gir en god indikasjon på interessen for de ulike anbudene. Gjennomsnittlig antall tilbydere over hele perioden fra 1994 ligger på omtrent fem. Det har vært en utvikling i antallet tilbydere fra de første rundene med stor variasjon i antallet, til en mer stabil situasjon i dag. Antall tilbydere ved de enkelte anbudene har de siste årene vært fra tre til fem i de aller fleste tilfelle. Dette tyder på at det foreløpig er tilstrekkelig konkurranse, men viser også at vegen er kort til en situasjon hvor konkurransen blir for liten.

- **Det er mindre og mindre som skiller mellom anbudene**

Det er en helt klar trend at det blir mindre forskjeller mellom tilbudene i det enkelte anbud. Mens det for de første tilbudene kunne skille opp mot 40 % mellom vinner og det nest beste tilbudet, er denne forskjellen i dag nede i godt under 10 %. Gjennomsnittlig forskjell har vært på rundt 8 %. En mer detaljert gjennomgang viser at det for 70 % av 34 anbud var en forskjell mellom beste og nest beste tilbyder på mindre enn 10 %. I tillegg var forskjellen ved 7 av de 34 anbudene på mindre enn 2 % av anbudsvinnerens tilbud. Forskjellen mellom høyeste og laveste tilbud viser også en klar trend mot en mindre forskjell. Dette er for øvrig helt i tråd med økonomisk teori.

Basert på disse resultatene, ser det ut til at dagens konkurranseregime frem til nå har resultert i en utvikling som har fremmet konkurransen. I grove trekk fungerer anbudsprosessen etter hensikten.

## **Anbud har redusert kostnadene og tilskuddene**

Vi har beregnet modeller for totale kostnader, kostnader pr. vognkilometer og tilskudd. Modellene har benyttet konkurranseutsatt andel av ruteproduksjonen som forklaringsfaktor.

Det er to effekter som kommer klart frem i våre analyser - anbud bidrar til reduksjon i både kostnader og tilskudd. Våre beregninger viser at ett prosentpoengs økning i anbudseutsatt ruteproduksjon reduserer kostnadene med 0,1 % og tilskuddsbehovet med 0,7 %. I og med at tilskudd bare dekker en liten del av kostnadene og at fylkeskommunene har gode muligheter til å høste mesteparten av kostnadsgevinstene i forbindelse med anbud, så har anbud sterkere effekt på tilskuddsnivået enn på kostnadene. Dette betyr både at anbud har gitt en mer kostnadseffektiv produksjon og at besparelsene i stor grad har blitt tatt ut i form av reduserte tilskudd fremfor økt tilbud til de reisende. I tillegg har takstnivået økt og bidratt ytterligere til reduksjon i tilskuddene.

## **Bruttokontrakter gir ikke nødvendigvis en dårligere markeds-tilpassing**

Gjennomgangen gjør det nødvendig med et kritisk blikk på tidligere konklusjoner om at innføringen av anbud har gitt et kontraktsregime som i mindre grad gir operatørene insentiver til passasjervennlige tiltak enn hva tidligere fremforhandlede regimer innebar. Dette kan delvis sees i sammenheng med at de reelle passasjerinsentivene i de

fremforhandlede kontraktene er mindre enn hva som ofte antas, samtidig som de nyeste bruttoanbudskontraktene ser ut til å inkludere stadig høyere andeler inntektsinsentiv og risiko.

Når de nyeste anbuds kontraktene stadig oftere blir supplert med passasjeravhengige insentiver og tilhørende risiko, og dessuten er av betydelig lengre varighet, blir forskjellene i reelle inntekts-, risiko- og investeringsstrukturer mindre. Dette kan bidra til å forklare eller nyansere hvor store (eller små) effekter man faktisk kan forvente av anbudsinnføringen i hvert enkelt fylke.

Effekter og utfordringer fylkene opplever ved overgangen fra et direkte kjøpsregime til konkurranseutsetting, vil variere fra fylke til fylke. Dette skyldes delvis ulik grad av konkurranseeksponering og delvis at de forlater ulike kontraktsformer. Hvilke forventninger en vil kunne ha til besparelser ved innføring av konkurranseutsetting vil derfor også måtte variere fra sted til sted.

### **Mellomløsninger kan skape en uklar situasjon for begge parter**

Fylker som har valgt et regime med blanding av anbud og fremforhandlede kontrakter, ser ut til å ha hatt en dårligere kostnadsutvikling enn de som i større grad har valgt det ene eller det andre. Det kan være flere grunner til dette funnet. En metodologisk forklaring er at utvalget er begrenset og at det er svakheter ved datagrunnlaget. Dersom så ikke skulle være tilfelle, kan det være flere substansielle grunner. En grunn kan være at grensene mellom anbudsutsatt og ikke-anbudsutsatt virksomhet er satt på en uhensiktsmessig måte, ved at områdene med størst potensial for kostnadsreduksjoner ofte settes først ut på anbud. En annen forklaring er at delvis innføring av anbud reduserer troverdigheten ved dialog i de resterende fremforhandlede kontraktene. Operatørene vil dermed tilpasse seg en konkurransesituasjon selv om deres kontrakt ikke konkurranseutsettes med en gang. En reell trussel om anbud vil dermed gjøre operatørenes planleggingshorisont mer i tråd med kontraktens formelle og ofte ettårige varighet, der de tidligere kunne planlegge tiltak med troverdige forsikringer om at de fremforhandlede kontraktene ble forlenget over flere perioder.

Trusselen om anbud kan dermed ha to effekter, som til dels virker mot hverandre. For det første gir trusselen et press på effektivisering av næringen. Dette har helt klart kommet til syne gjennom effektiviseringsavtalene som i stor grad ble gjort mulig ved en trussel om anbud. For det andre blir tillitsforholdet mellom operatør og kjøper mindre, og forlengelsen av kontraktene tilsvarende mindre forutsigbar. Operatøren vil derfor i større grad måtte forholde seg til den formelle kontraktslengden med tilsvarende begrensning av den reelle planleggingshorisonten. Ved årlige forhandlinger gir dette en svært kortsiktig kostnads- og investeringshorisont. Denne effekten vil trolig være kraftigere jo mer reell trusselen om anbud føles og derfor være større i fylker som allerede har benyttet anbud på større eller mindre deler av sin ruteproduksjon.

### **Andre mulige effekter av anbud**

Den foreliggende evalueringen har i liten grad tatt for seg mulige effekter av og konsekvenser for:

- Organisering av kjøpsorgan (eget innkjøpsorgan, privatrettslig AS eller annet)
- Ansattes lønns- og arbeidsvilkår (lønn, pensjonsrettigheter, skifttillegg og lignende)
- Fremtidig konkurranse i næringen (utviklingen mot økt markedsrett for enkelte aktører i næringen)

Dette er forhold som vil kunne ha stor betydning for den endelige evalueringen av konkurranseutsetting som virkemiddel i lokal bussproduksjon, samtidig som de i liten grad har vært gjenstand for forskning og evaluering tidligere, verken i Norge eller internasjonalt. Vi vet eksempelvis lite om dagens praksis i anbudsutlysninger i Norge når det gjelder krav om tariffavtaledekning, virksomhetsoverdragelse eller andre momenter som kan tenkes å ivareta hensynet til de ansatte. På samme måte vet vi lite om utfordringer knyttet til å etablere et eget profesjonelt innkjøpsorgan i et fylke, samt hvilke konsekvenser det kan ha for valget av kontrakts- og konkurranseform og den endelige tjenesteproduksjonen. Det kan til eksempel være slik at profesjonaliseringen av kjøpsorganene er en viktig årsak til reduserte kostnader assosiert med anbud.



---

**Summary:**

## **Procurement and contracts for local bus services**

The main aim of this project has been to map different forms of purchases and contracts for local bus services. Of particular interest were the effects of tenders on production efficiency and subsidies, and the experiences with different forms of purchases and contracts.

The most important conclusions which can be drawn from the project are:

- The current competitive regime has up until now resulted in a development which has encouraged competition. Broadly speaking, the tender process works as intended.
- Exposure to competition has up to now contributed to cost effectiveness. This has made it possible to reduce subsidies.
- The difference between gross and net contracts is largely nominal and of lesser practical significance than was previously assumed.
- Counties that have chosen a regime with a mixture of tenders and negotiated contracts appear to have experienced a less favorable development than those that to a larger extent have chosen one over the other.

### **Background**

Since 1994 the county councils in Norway have been allowed to use competitive tenders for the procurement of local bus services. Tendering as a form of purchase has been adopted to varying degrees by the different counties. There is also reason to emphasise that the contracts play a central role in evaluating the effects of different forms of purchase, such as tenders. A purchase is no more effective than the contract allows. The contract between the purchaser and the operator is what controls the day-to-day relationship between them.

In order to obtain an overall view of the use of tenders in local bus services, the Ministry of Transport and Communications commissioned a project to map the status and development of procurement and contracts for local bus services. One of the aims of this project is to evaluate the effects on public budgets. In addition this will provide a platform of experience that will help the county councils in their development of purchase processes and the later development of contracts. This project was commissioned to the Institute of Transport Economics (TØI) in the summer of 2005.

TØI has answered the Ministry of Transport and Communications's questions through a three-part assessment:

1. *Mapping the degree of variation in the types of purchase regimes and forms of contract, their scope and development over time.*
2. *A quantitative analysis at both the macro and micro levels of the connections between purchasing regime, contract forms and production, market and social effectiveness.*
3. *A qualitative study where we obtain supplementary information through interviews with players at the county council level and analyse selected contracts and invitations to tender.*

The report contains both status and development characteristics as well as analyses of effects of different forms of purchase and contracts.

## Data quality

Some of the feedback from the county councils has indicated that the bus statistics are inaccurate. This suspicion is strengthened by the large, inexplicable variations from year to year. Nonetheless, we feel that the data we have collected provides a good starting point for carrying out analyses at a somewhat broader level, although analyses of individual counties are more problematic. This applies to data linked to all the aspects listed above. The data is further quality assured in that the counties have all had the opportunity to comment, explain and update the data which we have collected.

The sources of data which are used in this project are:

1. *Time series over central key figures for public transport in different counties, based on the historic bus service statistics, reported by the county councils.*
2. *Data from the counties linked to forms of purchase and contract types.*
3. *Information about completed invitations to tender has been obtained from all the counties which have used tenders.*
4. *Contracts and invitations to tender have been taken from a number of counties.*
5. *Interviews with central players have been carried out in a number of counties.*

## Analytical framework

Competitive tendering has long been the prevailing norm for new contracts for local bus services in Europe. *Competitive tendering* refers to a situation where the state allows other legal entities to compete for a service that the state has traditionally carried out itself (Lilli 2004). Competitive tendering thus differs significantly from free competition and does not necessarily imply privatisation of the business.

Both Denmark and Sweden were quick off the mark with competitive tendering for local bus services, creating the basis for what is often referred to as the Scandinavian model (van de Velde 2003). This means that the authorities are responsible for drawing up the public transport service, which is then purchased from private companies on behalf of public transport users. This is the form of competitive tendering upon which the public debate in Norway is usually based. However, this Scandinavian form of competitive tendering represents just one of many ways of opening up the industry to competition. On the basis of factors relating to the tendering procedures, four main forms of competitive tendering may be identified (figure S1).

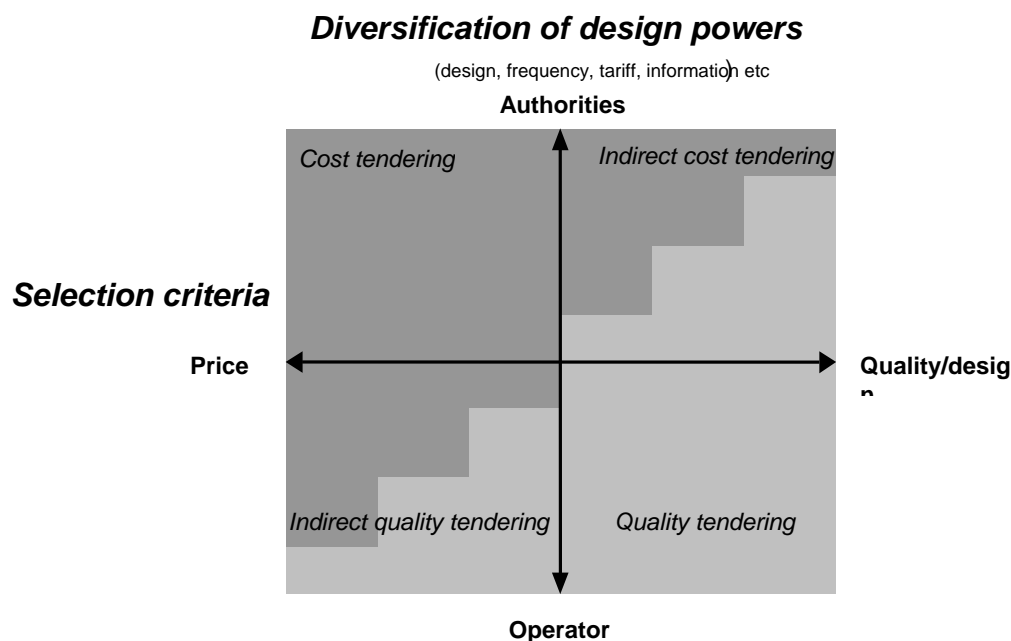


Figure S.1: Main forms of competitive tendering based on selection criteria and design freedom for the operator (Source: Longva and Osland et al 2005)

In the upper left corner of the figure, the service-design is pre-defined by the authorities and the operating costs remain the sole criterion for the choice of operator (“cost tendering”, paralleling “The Scandinavian Model” referred to above). The opposite extremity of the cost tendering model is found in the lower right corner of the figure, named as *quality tendering*. Quality tendering means that the service design and proposed quality is totally or partially decisive in the choice of operator. The operator is furthermore given greater opportunities to develop the content of the service provision within a given geographical area (this is mainly found in the Netherlands). Both cost tendering and quality tendering models have their mixture forms, defined as indirect quality tendering on the lower left side of the figure and indirect cost tendering on the upper right side.

The distinction between cost and quality tendering may be further nuanced by introducing issues related to the contractual period (Table S.1).

Table S.1: Different forms of contracts (source: Longva and Osland et al 2005)

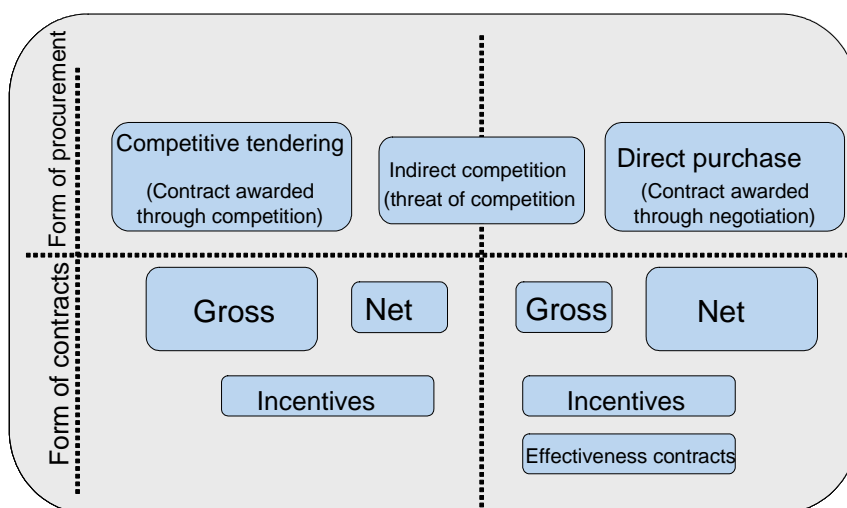
Who has revenue risks?	Are there incentives beyond risk diversification?	
	No	Yes
The authorities	1. Gross cost contract	2. Extended gross cost contract
The operator	3. Net cost contract	4. Extended net cost contract

Gross cost contracts implies that the operator leaves the fare revenue to the public authorities, i.e. that the operator assumes risks only related to costs. Public authorities have the responsibility for all planning, marketing and information during the contract period. Extended gross cost contracts implies that although public authorities still use gross cost contracts, these include relatively large economic incentives as bonus for quality and/or passenger improvements. Net cost contracts implies that the operator

carries the revenue risk, keeping the fare revenue, whereas extended net cost contracts implies that the contract also has incentives for further improvements in quality or patronage. The latter one is often called indirect quality tendering.

The different forms of contract are often defined using different collective terms. One example of this is *result dependent subsidy contracts* which is a collective term for extended gross contracts and extended net contracts. Common to these contracts is that part or all of the subsidy is paid on the basis of production, patronage and/or quality dependent results, irrespectively of them being based on a gross or net contract. Another collective term which is often used for contracts with different incentives is *quality contracts*.

The nuances in operational contracts apply no matter how the authorities make their choice of operator, and thus can be used in both competitive tendering and in negotiations. The combination of purchase and contract forms is shown in figure S.2. Taken together, these form the alternatives faced by the individual counties as they choose between competitive tendering and direct purchase.



TØI-report 819/2006

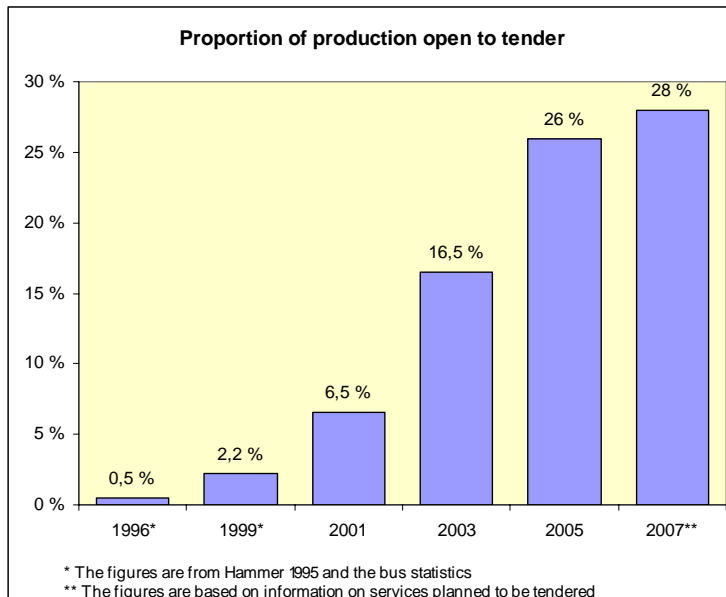
Figure S.2: Forms of purchase and contracts

The dividing lines between the figure's different elements are moveable. Few county councils have put all bus operations out to competitive tender, while at the same time a threat of competition has been established in a number of counties. This threat can be experienced as more or less realistic based on the extent to which the county production is open to tender, and on how explicitly or implicitly the authorities indicate that other work will be open to tender if they do not achieve specified results. The threat of competition can for example be built directly into the various contracts, something which will often be the case of quality contracts or effectiveness contracts. This means that the contract with the existing operator will be exposed to the threat of competition if specified quality or effectiveness targets are not met. The purchase therefore goes ahead without competition at the outset, but with an inbuilt contractual threat of competition.

## Development tendencies

The development in competitive tendering is closely connected to changes in the framework conditions for local public transport. In April 1994 directives came into force

which permitted the use of tendering for local public transport eligible for subsidy. At the same time the state transfer of funds for transport and communications purposes in the period 1995-1999 were reduced on the grounds that the counties could use tenders or other forms of effectiveness in the purchase of public transport services (Carlquist and Fearnley 2001). In addition, the EU's desire for more liberalisation within the area of public transport and the ongoing revision of decree 1191/61 have meant that some countries, including Norway, have adapted to the proposed legislation. All these aspects point towards an increased use of competitive tendering. This is also happening in practice.

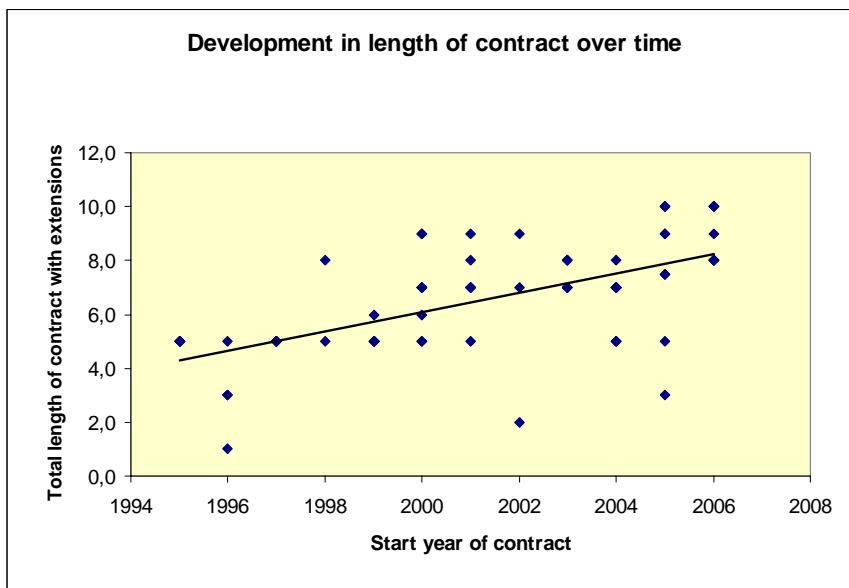


TØI-report 819/2006

*Figure S.3: Developments in tendering.*

Both in competitive tendering and in direct purchases, the length of contracts has increased. The average length of a tendered contract is now five years. In addition to this there is an average option for an extension of the contract of a further two years. The maximum total contract length observed is ten years, which must be regarded as a very long time perspective as applied to bus operations. The content of the contract is therefore becoming more and more important.

The same development towards longer contracts can be seen in the use of direct purchase and negotiations. While earlier negotiated contracts were annual, with a common implicit agreement on extensions, more recent pre-negotiated contracts often define increasingly longer contract periods on a formal basis. The report looks at a more recent prenegotiated contract with a formal duration of four years. There is also reason to point out that the increase in formal contract length under a pre-negotiated regime does not necessarily mean that the players' actual investment and planning horizons have become longer than they were previously. The one-year agreement's implicit understanding of an extension may, for example, have provided a basis for longer time perspectives than was the case with four-year agreements and the threat of tenders.

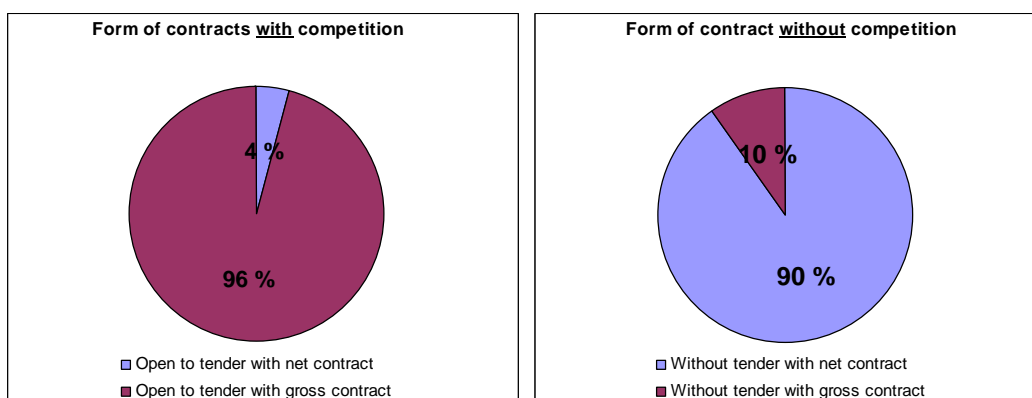


TØI-report 819/2006

Figure S.4: Development in length of contracts from start of tender

With regard to the form of the contract, the mapping shows that gross contracts are more or less universal for services which are exposed to competition. With competition, a total of 96% of the contracts are gross contracts, while for services which are not exposed to competition, 90% are net contracts. (see figure S.5). This is the most important driver behind the changes towards an increased use of gross contracts in recent years.

An analysis of the actual contract contents shows that the gross contracts which are used for tender competitions are to a large extent supplemented with financial incentives, which are production, patronage or quality dependent. The counties which have used tenders to the greatest extent are moving away from pure gross contracts towards an increased focus on extended gross contracts with increased income risks and incentives for operators. This is in entirely in line with the developments we see internationally (Longva and Osland et al 2005).



TØI-report 819/2006

Figure S.5: Contract form with and without competition

The analysis of the content of the contracts show furthermore that the negotiated net contracts often contain limitations on the operators' income incentives, including the use of threshold values before renegotiation of the annual contracts. The actual difference in the operators' income risks and incentives when transferring from negotiated net

agreements to the use of newer forms of tendered gross agreements is thus not necessarily large. The contractual exchange therefore primarily contains changes in the division of market risk between the authorities and the operators.

## **Main Conclusions**

### **Experiences with rounds of tenders are generally good**

The fact that there are more and more tenders should not come as a surprise. In the report we present some information to consider whether competition work as intended or not. Our most interesting findings in that respect are:

- **The length of contracts has increased**

With regard to the developments in the length of contracts, the data we have collected show that the newer contracts are on the whole longer than the earlier contracts. The standard is now around five years plus supplements, while previously the average length was around three years unless there were clauses regarding extensions.

- **The tenders have become larger in scope**

The tenders have in general become larger in scope. Part of this development can be explained by new counties starting to use the tendering process. Important counties such as Oslo, Akershus and Rogaland have such large service production that their entering the arena would clearly inflate the average size of the tenders. Larger tenders is an important real trend.

- **The number of bids has stabilized**

Our data indicate the interest for the various tenders. The average number of bids, over the entire period from 1994, are around five. There has been a development in the number of tenderers from the earlier rounds with large variations in numbers, to a more stable situation today. The number of bids for the various tenders has remained between three and five in recent years in the majority of cases. Further reduction may indicate a change towards monopolisation, or that the players are dividing up the country between them and should be a core focus in the future.

- **There is less difference between the tenders**

There is a very clear trend towards less difference between the tenders. While at the outset the difference between the winning tender and the second best could be as high as 40%, today this difference is down to well below 10%. The average difference has been around 8%. A more detailed analysis shows that for 70% of the 34 tenders for which we have details, the difference between the best and second best tenders was less than 10%. In addition the difference for 7 of the 34 tenders was less than 2 % of the winning tender. The difference between the highest and lowest tender also shows a clear downward trend.

Based on the results shown above, it appears that the current competitive regime has so far resulted in a development which has encouraged competition. Broadly speaking, the tendering process is functioning as intended.

### **Tenders have reduced costs and subsidies**

We have calculated models for total costs, costs per fleet kilometre and subsidies. The models have used the proportion of route production which is open to competition as explanatory factor.

Two effects stand out in our analyses. Tenders contribute to a reduction in both costs and subsidies. Our calculations show that a 1 per cent increase in route production which is open to competition reduces costs by 0.1 per cent and the need for subsidies by 0.7 per cent. Given that the subsidies only cover a small part of the costs and that the county councils have good opportunities to reap the majority of the cost benefits in connection with tenders, then tenders have a greater effect on the level of subsidies than on costs. This means that tenders have resulted in more cost effective production, and also that the savings have been taken out in the form reduced subsidies, rather than enhanced level of service. In addition the level of fares has increased, contributing further to a reduction in the subsidies.

### **Gross contracts do not necessarily result in a poorer market adaptation**

The analysis carried out makes it necessary to cast a critical glance at earlier conclusions that the introduction of tendering has resulted in a contract regime with fewer incentives for quality improvement, as compared to the earlier pre-negotiated regime. This is partly due to the fact that the actual passenger incentives in the pre-negotiated contracts are smaller than has been assumed. Moreover, the most recent gross tendered contracts appear to include an increasingly high proportion of income incentives and risks.

When the new tender contracts are increasingly supplemented with patronage-dependent incentives and associated risks, while being of a significantly longer duration, the differences in the actual income, risk and investment structures become less. Thus this can help explain the nuance of how large (or small) effects can be expected from the introduction of tenders in each individual county.

At the same time, effects and challenges experienced by the counties in the transition from a direct purchase regime to competitive tendering will vary from county to county - from one context to another. This is partly due to the fact that the forms of competition and contracts which are introduced under the new regime will vary between counties according to the degree of exposure to competition and also because the form of the contracts which they are giving up will vary from county to county. It seems right to state that the incentive and risk changes for operators are perhaps not as strong as has often been assumed in the research literature.

### **Half-way solutions can create unclear situations for both parties**

The analysis of the counties' costs and subsidy developments suggest that counties which have chosen a regime with a mixture of tenders and pre-negotiated contracts have experienced a somewhat poorer development than those which have to a greater extent preferred one over the other. We assume that this is connected with the fact that the introduction of tenders reduces the reliability of dialogue in pre-negotiated contracts, so that the operators adapt to a competitive situation even though their contract is not immediately exposed to competition. Moreover, it is also the case that the areas with the greatest potential for cost reductions are first put out to tender.

The threat of competitive tenders thus has two effects which partly work against each other. On the one hand, the threat creates pressure to make the business more effective. This is clearly apparent through the effectiveness agreements, which have largely come about as a result of the threat of tenders. The negative effect is that the trust relationship between operator and purchaser is weakened. The operator will keep to the terms of the contract to a greater extent and will not have a horizon which goes beyond this. With annual negotiations this results in a very shortsighted focus on costs.



## **Other effects of tenders**

This evaluation has taken little account of tendering effects for:

- organisation of purchase bodies (separate purchase body, private legal companies or others),
- employees' wages and employment conditions (salaries, pension rights, shift supplements and similar),
- future competition in the bus sector (the development towards larger actors through mergers and acquisitions)

These are conditions which may greatly affect the final evaluation of competitive tendering as a tool in local bus services, but that have not been the object of much research and evaluation in the past, either in Norway or internationally. For example, we know little about current practice in invitations to tender in Norway with regard to requirements for tariff coverage, transfer of business or other aspects which might be regarded as safeguarding employees' interests. In the same way, we know little about the challenges connected to setting up a separate professional purchase body in a region, or about the consequences this may have for the selection of the form of contract and purchase and the final service production.



# 1 Innledning

Siden 1994 har det vært anledning for fylkeskommunene til å bruke anbuds-konkurranser ved tildeling av løyver. Anbud som kjøpsform er i varierende grad blitt tatt i bruk i de ulike fylkene. Vi vil innledningsvis også understreke at anbud går på tildelingsformen. Det som styrer det daglige forholdet mellom kjøper og operatør, er kontrakten mellom dem. Det er derfor grunn til å understreke at kontraktene er helt sentrale for å vurdere effektene av anbud. Et kjøp blir ikke mer effektivt enn det kontrakten tillater.

For å få en helhetlig oversikt over bruken av anbud i lokal rutebiltransport, har Samferdselsdepartementet satt i gang en kartlegging av status og utvikling ved bruk av ulike kjøps- og kontraktsformer. Oppdraget ble gitt til Transportøkonomisk institutt sommeren 2005. Mandatet og oppdragsbeskrivelsen fra konkurransegrunnlaget er gjengitt under.

## **Mandat for utredningen**

Hovedformålet med kartleggingen er å avdekke/analysere effekter på offentlige budsjetter mv., samt fremskaffe et erfaringsgrunnlag som kan være til hjelp for fylkeskommunen ved gjennomføring av kjøpsprosesser og utforming av kontrakter.

## **Oppdragsbeskrivelse**

I henhold til oppdragsbeskrivelsen skal følgende forhold vedrørende lokal rutebiltransport skal belyses gjennom prosjektet:

Bruken av ulike kjøpsformer herunder bla. direkte kjøp uten konkurranse, trussel om konkurranse (I hvilken grad "trussel" om bruk av konkurranse har påvirket tradisjonelle tilskuddsavtaler, jf. bruk av effektiviseringsavtaler mv.) og anbuds/tilbudskonkurranser.

I hvilken grad en i kjøpssammenheng har valgt å se flere ruter i sammenheng.

Bruken av ulike kontraktsformer herunder bla. bruken av brutto/nettokontrakter med og uten insentiv, lengden på avtaleperiodene mv.

Fylkeskommunenes erfaringer med de ulike kjøps og kontraktsformene, jf. ovennevnte. Herunder hvilke kjøps/kontraktsformer som har gitt best effekt i forhold til offentlige utgifter og kvaliteten på tjenestetilbudet.

I hvilken grad eventuelle gevinster i forbindelse med gjennomføring av kjøpsprosesser tas ut i form av lavere utgift ved kjøp av den aktuelle tjenesten, eller i form av et bedre tjenestetilbud herunder lavere priser.

Hvilke erfaringer som er gjort i forbindelse med anbud på ruter som tidligere har vært konkurranseutsatt. Herunder i hvilken grad de opprinnelige tilbudene har påført selskapene gevinster/tap som har hatt innvirkning på senere anbuds-konkurranser.

Produktivitet i anbudsutsatte ruter, sammenlignet med produktivitet i ruter hvor det har vært ordinær løyvetildeling.

TØI vil besvare Samferdselsdepartementets spørsmål gjennom en utredning i tre ledd:

1. En kartlegging av variasjonsbredden i type kjøpsregime og kontraktsformer, omfanget av dem og utviklingen over tid.
2. En kvantitativ analyse både på makro- og mikronivå av sammenhengene mellom kjøpsregime, kontraktsform og produksjons-, markeds- og samfunnseffektivitet.
3. En kvalitativ undersøkelse hvor vi analyserer utvalgte kontrakter og anbudsutlysninger og innhenter utfyllende informasjon gjennom intervjuer med noen aktører på fylkeskommunalt nivå

Rapporten inneholder både status og utviklingstrekk samt analyser av effekter av ulike kjøps- og kontraktsformer. Det vil også presenteres en oversikt over tidligere forskning og mulige hypoteser som analysene vil diskuteres opp imot. Både beskrivelsene og analysene av ulike kjøps- og kontraktsformer bunner imidlertid i en klar og entydig forståelse av hva som skiller de ulike kjøps- og kontraktsformene fra hverandre. Vi vil derfor innledningsvis presentere en begrepsavklaring rundt fenomenet anbud og konkurranseutsetting.

## 1.1 Hva mener vi med ulike former for offentlig innkjøp?

Ansvar for produksjonen av lokale kollektivtransporttjenester kan i utgangspunktet tildeles produksjonsselskaper ved hjelp av to virkemidler: Direkte kjøp gjennom forhandlinger og konkurranseutsetting.

- *Direkte kjøp gjennom forhandlinger* innebærer at retten til tjenesteproduksjonen tildeles en tilbyder, eller i enkelte tilfelle 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 driften av kollektivtransport, men disse oppnår produksjonsretten uten konkurranse med andre, alternative tilbydere. Dette har vært den tradisjonelle formen for tildeling i Norge
- *Konkurranseutsetting* viser til en situasjon hvor det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv (Lilli 2004, her hentet fra Sletnes og Vabo 2004). I denne sammenheng kan definisjonen utvides til å inkludere oppgaver 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.

Mens konkurranseutsetting på mange andre sektorer gjelder oppgaver som det offentlige tradisjonelt har utført selv, innebærer det i lokal kollektivtransport ofte konkurranse på et område der en operatør, med status som eget rettsobjekt, har hatt enerett. Det etableres på denne måten en konkurranse om markedsadgangen snarere enn konkurranse i markedet. Konkurranseutsetting må i så måte skilles sterkt fra fri konkurranse slik vi kjenner det fra den lokale kollektivtransporten i store deler av Storbritannia (se Longva og Osland mfl. 2005). Vi vil i denne rapporten fokusere på den tilskuddsberettigede rute-transporten, og ut fra det ikke diskutere fri konkurranse, selv om dette i dag også finner sted i ekspressbusmarkedet i Norge.

**Direkte kjøp gjennom forhandling - ikke konkurranse om markedet**

Innebærer at tjenesten kjøpes direkte av en tilbyder, eller i enkelte tilfelle utføres av det offentlige selv, uten bruk av konkurranse som tildelingsmekanisme.

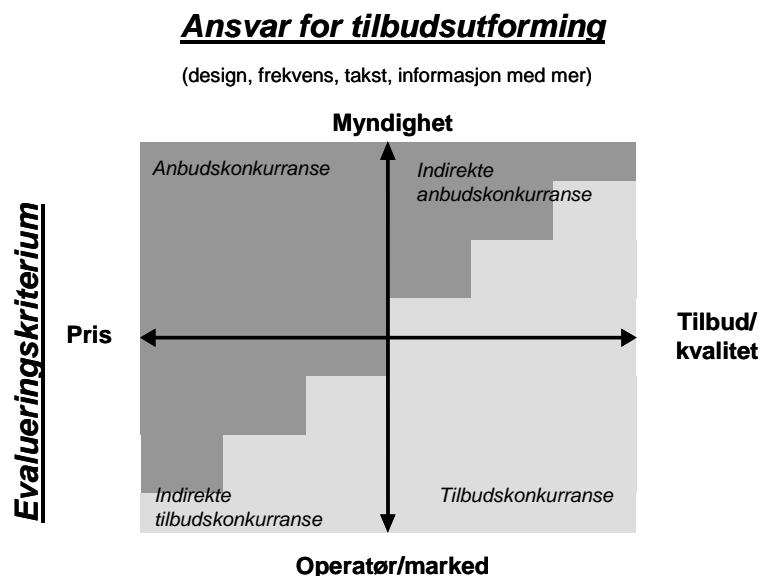
**Konkurransesutsetting – konkurranse om markedet**

En situasjon der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt selv har utført eller fått utført gjennom direkte kjøp med forhandling fra en aktør. Også betegnet som konkurranse om markedet.

## 1.2 Hva mener vi med ulike former for konkurranseutsetting?

Konkurransesutsetting har lenge vært den rådende normen for innføring av konkurranse i rutegående lokaltransport i Europa. Både Danmark ved København og Sverige var tidlig ute med reformer innen lokale busstjenester, og dannet grunnlaget for det som ofte benevnes som den skandinaviske modellen i slike sammenhenger (van de Velde 2003). Dette innebærer at myndighetene har ansvaret for utformingen av kollektivtilbudet som så blir kjøpt fra private/privatrettslige selskaper på vegne av trafikantene, og er den formen for konkurranseutsetting offentlig debatt i Norge som regel tar utgangspunkt i.

Denne formen for konkurranseutsetting representerer imidlertid bare en av flere måter å konkurransesutsette virksomheten på. Gjennom å kombinere hvordan ansvaret for tilbudsutformingen er fordelt og tildelingskriteriene definert, kan vi ut fra forhold ved tildelingsfasen dele inn i fire hovedformer for konkurranseutsetting (figur 1.1).



Figur 1.1: Ulike former for konkurranseutsetting ut fra ansvarsfordeling og evalueringsskriterium. (Kilde: Longva og Osland mfl. 2005)

Et første hovedskille går mellom høyre og venstre side av figuren, mellom anbuds-konkurranse og tilbudskonkurranse i mer eller mindre rendyrket form:

- *Anbudskonkurransen* i sin rendyrkede form innebærer at myndighetene definerer kvaliteten på det tilbudet som skal konkurranseutsettes, hvorpå operatørene gir et tilbud på hvilken pris de skal ha for å produsere det forhåndsdefinerte tilbudet (øverst til venstre i figuren). Denne prissettingen kan enten være definert som totalt kostnadsbehov eller tilskuddsbehovet ut over det som dekkes av billettinntektene. Laveste beløp gir enerett i kontraktsperioden. Det er denne formen for konkurranseutsetting vi først og fremst har erfaring med i kollektivtransporten i Norge, og som foran ble benevnt som den ”skandinaviske modellen”.
- *Tilbudskonkurransen* i sin mest rendyrkede form innebærer at myndighetene bestemmer kostnadsrammene for konkurransen, hvorpå operatørens utforming av tjenestetilbudet er avgjørende for hvem av dem som blir tildelt kontrakten i et bestemt område (nederst til høyre i figuren). Mens man i anbuds-konkurransen fokuserer på hvor lav pris et gitt tilbud kan kjøres for, fokuserer man her på hva slags tilbud man kan få for en gitt pris/kostnad. Operatørene gis deretter store friheter til å utvikle innholdet i kollektivtilbudet innenfor et gitt geografisk område. Nederland er hittil det eneste europeiske landet som har gjennomført tilbudskonkurranse i stor skala.

Innenfor begge disse hovedformene for konkurranse vil myndighetene kunne definere mer eller mindre av tilbudsutformingen på forhånd (definert langs den vertikale akse i figuren). Dette utgjør de indirekte konkurranseformene i figuren, hvor myndighetene henholdsvis gir slipp på deler av markedsansvaret under anbuds-konkurransen og strammer det inn under tilbudskonkurransen. Tilbudssiden får dermed en indirekte, men sterkt medvirkende betydning for operatørens avlagte bud i anbuds-konkurranse – mens kostnadsvurderingene får en indirekte, men sterkt medvirkende betydning for operatørens avlagte tilbud i tilbudskonkurransen.

I Norge er altså hovedregelen at konkurranseinnføring innebærer bruk av anbuds-konkurranse, (dvs. former på venstre side av figur 1.1). Når vi her introduserer begrepet om tilbudskonkurranse, er det for å tydeliggjøre en kjøpsform som innebærer vektlegging av kvaliteten på tilbudet i tillegg til prisen – og fordi enkelte former for kontrakter i Norge har slike elementer. Det fremstår således som et alternativ innen Norge også, selv om det i liten grad er blitt tatt i bruk som konkurranseform til nå.

### 1.3 Hva mener vi med ulike former for driftskontrakter?

Valg av kjøpsform er bare ett av flere forhold som vi kan anta er med på å påvirke den endelige produksjonen av kollektivtransporttjenester. Begge de ”indirekte” konkurranseformene nevnt ovenfor, inneholdt eksempelvis betraktninger som går utover hva som skjer i selve tildelingsfasen. Et annet sentralt forhold vil være hvordan relasjonen mellom partene er regulert i den påfølgende driftsperioden, altså kontraktsformene.

Det finnes en rekke ulike driftskontrakter mellom myndigheter og kollektivselskaper. Felles for disse er at de regulerer:

- Adgangen til å operere på bestemte rutestrekninger, avganger eller områder.

- Rammebetingelser for denne driften når det gjelder takster, rutetilbud, vognmateriell og servicenivå.
- Økonomisk kompensasjon/kjøp av disse tjenestene.

Innenfor disse fellestrekkene kan driftskontraktene deles inn i 4 ulike former ut fra hvem som har inntektsansvaret i kontraktsfasen og hvorvidt kontraktene inneholder ytterligere insentiver ut over den opprinnelige inntektsfordelingen (se tabell 1.1). Denne nyanseringen gjelder uavhengig av valg av kjøpsform, og alle kontraktsformene kan benyttes under alle de ovennevnte kjøpsformene.

Tabell 1.1: Ulike kontraktsformer

Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver utover inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene	1. Bruttokontrakt	2. Utvidet bruttokontrakt
Operatøren	3. Nettokontrakt	4. Utvidet nettokontrakt

Kilde: Longva og Osland mfl. 2005

*Bruttokontrakter* kjennetegnes ved at operatøren overlater alle inntektene fra billett salg til myndighetene. Myndighetene kjøper tjenesten. Fylkeskommunen påtar seg på den måten inntektsrisikoen, mens operatørene beholder kostnads-/produksjonsrisikoen. Myndighetene har ansvaret for all planlegging (trasé, takster og lignende), informasjon og markedsføring i løpet av driftsperioden. Bruttokontrakter har tradisjonelt vært den mest brukte kontraktsformen i kollektivtransport med buss i Sverige og Danmark, og vil i kombinasjon med konkurranseutsetting tilsvare den rendyrkede formen for anbudskonkurranse nevnt foran (bruttoanbud).

*Nettokontrakter* kjennetegnes ved at operatøren beholder alle passasjerinntektene. Det er imidlertid ikke utviklet andre insentiver enn hva som ligger i billettinntektene fra ruteproduksjonen. Myndighetene yter selskapene et tilskudd som tilsvarer den stipulerte forskjellen mellom billettinntektene og kostnadene forbundet med ruteproduksjonen. Busselskapene bærer på denne måten både inntekts- og kostnadsrisikoen, og kontraktsformen er ofte forbundet med større handlefrihet for selskapene til tilbudsutforming enn hva bruttokontrakter er. Nettokontrakter har tradisjonelt vært den dominerende kontraktsformen innen kollektivsektoren i Norge og vil i kombinasjon med konkurranseutsetting gjerne benevnes som nettoanbud.

*Utvidet bruttokontrakt* innebærer at myndighetene fortsatt opprettholder store deler av inntektsansvaret, men bruttokontrakten er her supplert med til dels store økonomiske insentiver av enten produksjonsavhengig, passasjeravhengig eller kvalitetsavhengig karakter. Operatørene gis dermed insentiver og muligheter til å fokusere på inntektsforbedring og tilbudsutvikling i tillegg til kostnadsreduksjoner i produksjonen.

*Utvidet nettokontrakt* innebærer at operatørene fortsatt beholder alle billettinntektene, men nettokontrakten er i tillegg supplert med økonomiske insentiver på lik linje med de utvidede bruttokontraktene. Innen en kjøpsform med konkurranseutsetting, er dette den samme konkurranseformen som vi foran kalte indirekte tilbudskonkurranse, der konkurranseformen i sin konsekvens trekker store veksler på operatørens evner til å utnytte markedsfriheten og utvikle tilbudet, hvilket også er hovedformålet med de ulike formene for tilbudskonkurranse. Denne kontraktsformen fremstår som det motsatte ytterpunktet til bruttoanbudet når det gjelder risiko- og ansvarsfordeling under driftsperioden.

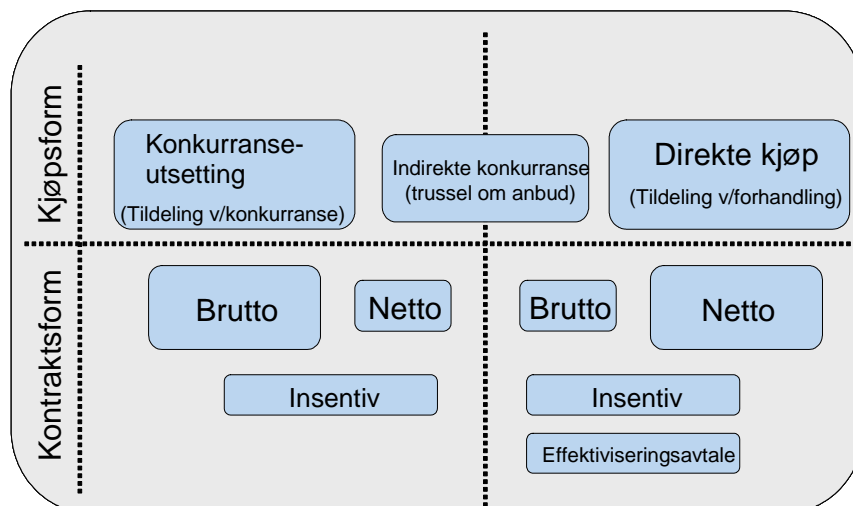
De ulike kontraktsformene blir dessuten ofte benevnt under andre fellesbetegnelser. Et eksempel på dette er *resultatavhengige tilskuddskontrakter*, som er en fellesbetegnelse på utvidede bruttokontrakter og utvidede nettokontrakter. Felles for disse kontraktene er at deler av eller hele tilskuddet betales på grunnlag av produksjons-, passasjer- og/eller kvalitetsavhengige resultater, uavhengig av om det har sin basis i en brutto- eller en nettokontrakt.

En annen fellesbetegnelse som ofte benyttes, er *kvalitetskontrakter*. Dette kan både være brutto- og nettokontrakter som inneholder større eller mindre grad av kvalitets-elementer. Kvalitetskontrakter kan deles inn i en rekke undergrupper alt etter hvilke typer kvalitet som måles og hvordan dette måles. Kontraktene har imidlertid det til felles at de alle definerer bestemte kvalitetskriterier som produksjonen i større eller mindre grad skal måles og belønnes etter.

**Kvalitetskontrakter**

Samlebetegnelse på kontrakter som inneholder større eller mindre grad av kvalitets-elementer. Kvalitetskontrakter kan deles inn i en rekke undergrupper alt etter hvilke typer kvalitet som måles og hvordan det måles. Kvalitetsmålene kan strekke seg fra bonus/malus-relaterte kontrakter til mer avanserte kundetilfredshetsmålinger og har blant annet vært i bruk i Telemark, Oslo, Hordaland og Kristiansand.

Mens kjøpsform refererer til måten myndighetene tildeler en operatør ansvaret for tjenesteproduksjonen, viser kontraktsbegrepet til hvordan forholdet mellom kjøper og tilbyder reguleres etter at kjøpet er foretatt, i den påfølgende driftsperioden. Alle kontraktsformene kan kombineres med de ulike kjøpsformene vi nevnte foran, og samlet sett utgjør dette alternativene de enkelte fylkeskommunene står overfor ved valget mellom konkurranseutsetting og direkte kjøp. Kombinasjonen av kjøps- og kontraktsformer er illustrert i figur 1.2.



TØI-rapport 819/2006

Figur 1.2: Kjøps- og kontraktsformer



Skillelinjene mellom figurens ulike deler er imidlertid glidende. Det er få fylkeskommuner som har konkurranseutsatt all bussdrift, samtidig som det i en del fylker er etablert trussel om konkurranse. Denne trusselen kan oppleves mer eller mindre reell ut fra hvor store deler av den fylkesvise produksjonen som allerede er anbudsutsatt, og ut fra hvor eksplisitt myndighetene formulerer at øvrig virksomhet vil bli konkurranseutsatt dersom den ikke oppnår bestemte resultater. En slik trussel om konkurranse kan eksempelvis bakes direkte inn i de ulike kontraktene, noe som ofte vil være tilfelle i forbindelse med kvalitetskontrakter eller effektiviseringskontrakter. Det vil si at kontrakten med den eksisterende operatøren blir utsatt for trussel om konkurranse hvis ikke spesifiserte kvalitets- eller effektiviseringsmål satt opp i kontrakten, oppnås. Kjøpet skjer dermed i utgangspunktet uten konkurranse, men med en kontraktsfestet trussel om dette.

## 1.4 Hva mener vi med effektivitetsvurderinger av anbud?

Ett viktig moment Samferdselsdepartementet ønsker å få belyst, er knyttet til anbudenes effekt på offentlige budsjetter og produksjonseffektivitet. I oppdragsbeskrivelsen fra SD er det også bedt om en vurdering av om eventuelle gevinster av anbudsutsetting tas ut i form av reduserte offentlige utgifter, eller om de benyttes til å gi et bedre tjenestetilbud, herunder reduserte priser. Det er dermed tre aspekter som i ulik grad ønskes belyst:

- Produksjonseffektivitet
- Markedseffektivitet
- Samfunnseffektivitet

Spørsmålet om *produksjonseffektivitet* er isolert knyttet til om den samme produksjonen skjer rimeligere etter en konkurranseutsetting enn før. De data vi har for produksjonseffektivitet er i hovedsak ruteproduksjon (vognkilometer) og kostnadene ved denne produksjonen.

Spørsmålet om *markedseffektivitet* tar også opp i seg om eventuelle besparelser gir et bedre og mer markedsorientert tilbud, slik at de reisende får økt sin nytte. De data vi benyttet til å vurdere dette er i første rekke data knyttet til utviklingen i tilbud i form av produksjon og takster.

Spørsmålet om *samfunnseffektivitet* tar opp i seg produktet av de to første spørsmålene. Generelt vil det være slik at økt produksjonseffektivitet gir økt samfunns-effektivitet dersom produksjonen, takstene og kvaliteten opprettholdes på samme nivå. Det kan imidlertid være avvik dersom økt produksjonseffektivitet medfører redusert kvalitet, høyere priser eller andre ulemper.

En samfunnsøkonomisk betraktning bør i tillegg omfatte en vurdering av eksterne virkninger. Eksempel på dette er spørsmålet om ulike kjøpsregimer har ulik effekt på arbeidsmiljø og ansatte, slik som utstøting fra arbeidslivet. Slike effekter har vi ikke sett på i denne utredningen, da de faller utenfor mandatet.

## 1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er lagt opp slik at den i *kapittel 2* går igjennom de metodiske valgene vi har tatt i forbindelse med analysene, samt kvaliteten på de data som er samlet inn og som ligger til grunn for analysene. Vi går dermed også detaljert inn på en del problemer som har innvirkning på hvor robuste analysene våre er. Et viktig moment er at

mye av datagrunnlaget er av varierende kvalitet, noe som skyldes dårlige rapporteringsrutiner historisk og i tillegg en dårlig inndeling av data. Vi vil her også få frem hvordan vi har tillempet datamaterialet slik at vi har kunnet gjennomføre analysene.

I *kapittel 3* presenterer vi rammebetingelsene for lokal bussproduksjon i Norge og hvilke endringsprosesser som har funnet sted de siste 20 årene. Overgangen fra øremerkede midler til det nye inntektssystemet, er helt sentral i den sammenhengen. Det samme er åpningen for anbud i 1994. I tillegg til dette har en rekke endringsprosesser på fylkesnivå påvirket organiseringen av kjøpene av kollektivtransporttjenester på måter som har innvirkning på våre analyser. Kapitlet vil i den forbindelse ta for seg en kategorisering av fylkenes kjøpsorgan og organiseringen av disse. Kapitlet munner ut i enkelte hypoteser om hvilke effekter vi kan forvente av endringsprosessene og som vil være sentrale å få vurdert gjennom analysen.

I *kapittel 4* oppsummerer vi status og utviklingstrekkene når det gjelder kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport. Vi gir også en første beskrivelse av hva som skiller fylker som har innført anbudskonkurranse fra de som ikke har gjort det – og hvorvidt disse også skiller seg fra hverandre når det gjelder kostnads- og tilskuddsutviklingen de siste 15 årene.

I *kapittel 5* følger analysen av effekter av ulike kjøps- og kontraktsformer. Denne starter med oversikt over hvilke og hvor mange anbudskonkurranser som er gjennomført i Norge til nå – og utviklingen i disse over tid. Deretter følger en modellestimering med anbud som én av forklaringsvariablene. På grunn av en del problemer med data, har vi valgt en modellsesifikasjon som er relativt enkel. Å benytte kompliserte metoder på dårlige data, gir etter vår mening ikke grunnlag for en god vurdering. Til slutt i kapitlet gjennomgår vi mulige effekter og forklaringsfaktorer som ikke fanges opp av de kvantifiserbare tallene, innhentet gjennom dokumentasjons- og kontraktsanalyser, samt dybdeintervjuer av sentrale aktører i utvalgte fylker.

I *kapittel 6* oppsummerer vi våre funn i korte trekk.

Gjennom prosjektet har vi samlet data fra alle fylkeskommuner og kontrakter fra en god del av dem. Mye av dette er konfidensiell informasjon. I vedlegg 2 har vi oppsummert hvert fylke. Den konfidensielle informasjonen er her utelatt, slik at vedlegget fungerer som en fylkesvis oppsummering og dermed gir en fylkesvis gjennomgang av utviklingstrekk, kontraktsformer og kjøpsformer.

## 2 Metoder og datakvalitet

Denne rapporten tar utgangspunkt i en rekke ulike data. Noe av dette eksisterte før prosjektet ble igangsatt som offentlig tilgjengelig statistikk, noe er basert på data som TØI har samlet sammen tidligere, men en god del data har også blitt samlet inn gjennom dette prosjektet.

Både de ”nye” data som er samlet inn og tidligere data har blitt kvalitetssikret. Dette har skjedd ved at fylkene har fått anledning til å kommentere, forklare og å oppdatere de dataene vi har samlet inn og de data som også tidligere eksisterte. Dette har skjedd ved at de opprinnelige dataene ble sendt til fylkeskommunene for kommentarer og forbedringer høsten 2005. Runden med kvalitetssikring har bidratt til en betydelig bedring av datagrunnlaget. Dette kapitlet går nærmere inn på de data vi har benyttet.

### 2.1 Datakilder

Datakildene vi benytter i dette prosjektet er knyttet til fem områder:

1. *Tidsserie over sentrale nøkkeltall for kollektivtransporten i ulike fylker*, mellom annet kostnads-, passasjer- og produksjonsutvikling. Disse dataene gir oss mulighet til å analysere utviklingen over tid. Sammen med data fra kartleggingen får vi i tillegg mulighet til å analysere effekten av kjøps- og kontraktsform på de sentrale kollektivparametrene.
2. *Data fra fylkene knyttet til bruken av kjøpsform og kontraktstype*. Dette danner grunnlaget for kartleggingen. De nye dataene vi henter inn er relatert til status pr 1.7.2005. I tillegg samler vi inn data som gjør en fremskriving til 1.7.2007 mulig. Vi har også tidligere samlet inn tilsvarende data for 2003 og 2001. I tillegg benytter vi data fra Hammer (1995).
3. *Informasjon om gjennomførte anbudsutsetninger* er innhentet fra alle fylker som har gjennomført anbud. Alle fylkene har fått anledning til å kvalitetssikre opplysningene og gi utfyllende korreksjoner og oppdateringer til denne statistikken.
4. *Kontrakter og anbudsutlysninger* er innhentet fra en rekke fylker for å gi et bedre grunnlag for vurderinger av effektene av ulike kjøps- og kontraktsformer.
5. *Intervjuer med sentrale aktører* er gjennomført i flere fylker. De dataene vi har fått inn her, belyser de øvrige data og gir oss et grunnlag for å vurdere helheten i datamaterialet. Her har vi lagt vekt på å inkludere både konkurranseintensive fylker, fylker uten bruk av anbud og de som er i en mellomstilling.

I dette kapitlet tar vi for oss datamaterialet og datainnsamlingen. For å kunne gi gode analyser, er det viktig at datamaterialet er godt og at mulige feilkilder er gjort rede for. Ved prosjektets start antok vi at det kun ville være nødvendig med en datainnhenting knyttet til det første punktet samt gjennom intervjuer. Gjennom prosjektet har

vi imidlertid funnet så vidt store problem ved blant annet de rapporterte fylkesdataene og i de rapporterte tallene til KOSTRA, at vi har vært nødt til å samle inn utfyllende data om dette. Under har vi kort gått gjennom de ulike datakildene.

### 2.1.1 Tidsseriedata - fylkesdatabasen for kollektivstatistikk

Statistikk ser i større grad ut til å bli ”privatisert” gjennom anbud ved at selskapene ønsker å holde denne kunnskapen for seg selv som et konkurransefortrinn. For bestiller bør det imidlertid være av interesse å gi alle tilgang til dette for å hindre asymmetrisk informasjon mellom tilbydere i en konkurransesituasjon.

TØI har på basis av de gamle N-016-skjemasettene<sup>1</sup> for perioden 1986-2000, forsøkt å rekonstruere dette historiske materialet i en base vi har kalt Fylkesdatabasen. Delvis store sprang i verdiene på variablene for de enkelte fylkene har gjort dette vanskelig. Sannsynligvis skyldes svingningene i stor grad problemer som er beskrevet i vedlegg 1. Fylkesdatabasen gir primært fylkesspesifisert nøkkelinformasjon om rutegående persontransport med rutebil for tidsrekker fra 1986 (1991) og fram til i dag. Strukturen i Fylkesdatabasen er så godt som identisk med oppsettene i de aktuelle tabellene fra skjemasett N-016.

For perioden 2001 - 2005 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 har innhentet nye data for alle fylker for disse årene. Disse er lagt inn i den korrigerte versjonen av databasen.

For manglende data har vi som regel beregnet disse slik at vi har fått gode tidsserier. For hvert av fylkene er de viktigste indikatorene fra statistikken illustrert i fylkesvise figurer i vedlegg 2. Dataene er kvalitetssikret ved at de opprinnelige dataene ble sendt til fylkeskommunene for kommentar og forbedringer. En del av tilbakemeldingene har pekt på at statistikken er problematisk. Som vi har gjort rede for i vedlegg 1 er de største problemene knyttet til passasjertall, reiselengder og tilskudd. For kostnader og inntekter er tallene mer konsistente og med mindre svingninger. Vi har derfor i analysen fokusert på de mest sikre faktorene. Datagrunnlaget gir et bedre utgangspunkt for å gjennomføre analyser på et noe overordnet nivå fremfor analyser av enkeltfylker. Dette henger sammen med at det også er en del endringer i rammevilkårene som har påvirket fylkene på samme måte og derfor virker inn på utviklingen i enkeltfylkene (se kapittel 3.1). Eksempel på dette er dieselavgiften og merverdiavgift på persontransport.

Svakhetene ved datagrunnlaget gjør at vi har vurdert modellberegningene kritisk og gjennomført relativt ”enkle” analyser basert på dette datamaterialet. For mer avanserte beregninger må kvaliteten på dataene bedres. Det er viktig å ha med seg at de analysene som gjennomføres ikke blir bedre enn det datagrunnlaget som er utgangspunkt for analysene og at mer ”avanserte” metoder i seg selv ikke forbedrer dataene.

---

<sup>1</sup> Samferdselsdepartementets tidligere skjemasett for rapportering av Fylkessammendrag av statistikk og regnskap for (tilskuddsberettigede) lokale ruter.

### 2.1.2 Data for kartlegging av status for kjøps- og kontraktsformer

Kartleggingen av utvikling og status for kjøps- og kontraktsformer er gjennomført ved at TØI har innhentet nøkkelopplysninger om rutetransport med buss fra samferdselsetatene i fylkeskommunene. I praksis er opplysningene i noen tilfeller gitt av sentrale driftsselskap som AS Oslo Sporveier eller egne fylkeskommunale foretak for administrasjon av kollektivtrafikken. Ved forsøket med alternativ forvaltningsorganisering for blant annet kollektivtransporten i Bergen og Trondheim fra 2004, ble de to byene avtaleparter for myndighetene i sine respektive geografiske områder (med operatørene som motparter). Vi har derfor i 2005 også innhentet data fra disse kommunene.

TØI har gjennomført slike kartlegginger annethvert år fra 2001, sist i 2005. Datainnhenting har i alle år skjedd ved at informantene har fått tilsendt et spørreskjema med fire tabeller som de har fylt ut og returnert til TØI. Tabellene spesifiserer eventuelle anbudskontrakter, eventuelle andre kontrakter med klare effektiviseringsmål, kvalitetsforbedringsmål eller liknende og til slutt de øvrige kontraktene. Til sist er det blitt samlet inn opplysninger om planlagte anbudsutsettinger. Disse tabellene gir dermed til sammen en oversikt over all kjøring på kontrakt for fylkeskommunen/kommunen (pr. 1.7.) samt en mulighet til å fremskrive situasjonen ett til to år.

En hovedforutsetning for kartleggingene har vært at de skulle gi sammenliknbare data. Opplegget og tabellstrukturen har derfor stort sett vært uendret over tid. Vedlegg 6 viser skjemasettet for 2005. Ved kartleggingen i 2005 utvidet vi skjemaet med to tillegg. Det første gjaldt operatørens hjemfylke, dvs. det fylke hvor hovedadministrasjonen ligger. Hensikten var å skaffe grunnlag for å rette opp alvorlige feil i tidligere fylkesspesifisert statistikk og å si noe om operatørens lokale tilknytting. I tillegg la vi noe mer vekt på insentivenes størrelse.

### 2.1.3 Informasjon om gjennomførte anbudsrunder

TØI har i dette prosjektet samlet data for de enkelte fylkenes gjennomføring av anbudsrunder. Dette har skjedd ved at TØI har sendt ut et skjema til de aktuelle fylkeskommunene fylt inn med den kjennskapen vi på forhånd hadde til gjennomførte anbudsrunder. Alle fylkene har kvalitetssikret og gitt utfyllende informasjon og oppdateringer til denne statistikken. Vi har bedt om informasjon knyttet til følgende momenter:

- Startår og kontraktslengde
- Kontraktsform (brutto/netto) og ruteproduksjon
- Antall tilbydere og anbudsvinner
- Anbudspriser (høyeste, laveste, vinner og forskjell mellom vinner og nest best)

Denne innsamlingen er gjort for å gi et grunnlag for å vurdere de anbudsutsettingene som er blitt gjennomført i Norge. Vi har samtidig bedt om utfyllende kontraktsinformasjon fra de fylkene som har gjennomført anbud.

De dataene vi har hentet inn, er beheftet med en del usikkerhet. Det er ofte slik at en anbudsutlysning for et område gir tilbyderne mulighet for å by på flere pakker i området. Dette betyr at det kan være mange tilbydere til sammen, men ikke like mange som har bydd på alle pakkene. Dette gir også problemer når vi vurderer forskjellen mellom vinner og det nest beste tilbudet i et område. Vinnertilbudet er ofte oppgitt til

summen av alle vinnerne for enkeltpakker, mens det nest beste tilbudet kan være det samlede tilbudet til en annen tilbyder som har bydd på hele området eller det kan være summen av alle de enkelte nest beste tilbudene på enkeltpakkene.

Det er også en del inkonsistens i rapporteringen når det gjelder om det er hele anbudet som anbudsinformasjonen er oppgitt for, eller om det er for hver enkeltpakke. Dette innebærer at sammenligninger og oppsummeringer for anbudene kan gi litt misvisende resultat når dette fordeles på enkeltanbud for enkeltfylker. Vi har derfor i størst mulig grad forsøkt å benytte aggregerte tall for de enkelte år for de ulike fylkene. På denne måten mener vi å ha redusert dette problemet.

Det er også slik at en del av disse dataene er konfidensielle. Dette gjør at vi i rapporten ikke oppgir all bakgrunnsdokumentasjon for anbudene. Vi har likevel i vedlegg 5 gitt en oversikt over de anbudene som ligger til grunn for denne gjennomgangen.

#### **2.1.4 Kontrakter og anbudsutlysninger**

I tillegg til å samle data fra alle fylker om gjennomførte anbudsrunder, har vi for et utvalg fylker også innhentet eksempler på konkrete kontrakter. Vi har valgt å fordype oss i syv fylker, basert på følgende kriterier:

1. De fylkene som har mest utstrakt bruk av konkurranseutsetting, det vil si Vestfold, Akershus og Rogaland
  - Disse fylkene har dessuten opprettet egne, profesjonelle innkjøpsorgan.
2. Det fylket som har lengst erfaring med bruk av konkurranseutsetting og dermed flest gjentatte anbudsrunder, det vil si Oppland
  - Oppland har dessuten opprettholdt en integrert løsning for innkjøpsansvarlig.
3. Et fylke med tradisjonelle forhandlingskontrakter, det vil si Sogn og Fjordane
  - Sogn og Fjordane er dermed det nærmeste vi kommer et tradisjonelt tildelingsregime i Norge i dag.
4. Et fylke med moderne forhandlingskontrakter, det vil si Hordaland
  - Hordaland fremstår som eksempel på hvordan fremforhandlede kontrakter kan utvikles uavhengig av konkurranseutsetting.
5. Et fylke på terskelen til konkurranseinnføring og etablering av nytt regime, det vil si Nordland
  - Nordland gjennomførte nylig sin første anbudsrunder.

Den statistikken vi har hentet inn sammen med kontraktene vi har fått, gir et svært godt utgangspunkt for å gjennomføre vurderinger av ulike sider ved konkurranseutsetting. En del av informasjonen er av en slik art at den ikke kan offentliggjøres og derfor ikke utdypet i denne rapporten.

#### **2.1.5 Intervjuer med sentrale aktører**

I tillegg til den ovennevnte dokumentasjonsanalysen av utlysningstekster og ulike driftskontrakter har vi innhentet utfyllende informasjon hos sentrale aktører i fire utvalgte fylker; Akershus, Vestfold, Hordaland og Sogn og Fjordane. Denne

informasjonen har dels vært innsamling av andre dokumenter og dels utdypende intervjuer om funn og tolkninger.

## 2.2 Metoder

### 2.2.1 Økonometriske modeller

I kapittel 5.2 estimerer vi modeller som søker å forklare variasjonen i produksjons- og markedseffektivitet, samt tilskuddsnivå ut fra en rekke faktorer - deriblant graden av konkurranseutsetting. Metoden er vanlig regresjonsanalyse. Fordelen med denne tilnærmingen er at vi langt på vei kan isolere effekter av ulike faktorer.

Siden formålet med disse analysene ikke først og fremst er å lage prognoser, men å påvise årsakssammenhenger, har vi konsentrert oss om å estimere elastisiteter. Elastisitetene uttrykker i hvor stor grad endringer i forklaringsfaktorene (for eksempel passasjertall) påvirker den forklarte variabelen (for eksempel kostnader pr. vognkilometer). Alle pengebeløp er justert til 2004-kroner ved hjelp av konsumprisindeksen.

Følgende modellspesifikasjoner er benyttet<sup>2</sup>:

1.  $K = \beta_0 + \beta_1 * VKM + \beta_2 * PASS + \beta_3 * D_{diesel} + \beta_4 * Anbud$
2.  $VK = \beta_0 + \beta_1 * VKM + \beta_2 * PASS + \beta_3 * D_{diesel} + \beta_4 * Anbud$
3.  $T = \beta_0 + \beta_1 * VKM + \beta_2 * PASS + \beta_3 * D_{diesel} + \beta_4 * Anbud + \beta_5 * BEF$

Der:

K er totale kostnader\*

VK er kostnader pr. vognkilometer\*

T er tilskudd\*

VKM er vognkilometer\*

PASS er passasjertall\*

$D_{diesel}$  er dummy for dieselavgift

Anbud er prosentandelen av ruteproduksjon som er anbudsutsatt

BEF er befolkningstetthet\*

$\beta$  er parametere som skal estimeres ( $\beta_0$  er konstantledd)

Dette er de endelige modellspesifikasjonene som er brukt. De valgte spesifikasjonene er resultat av testing av ulike modeller, der målet har vært å utlede modeller som i størst mulig grad ivaretar krav om enkelhet, troverdighet ut i fra forventninger om størrelse og fortegn på parameterestimatene, signifikans og så videre. Blant annet på grunn av problemene med dataene, som beskrevet over, har det ikke vært aktuelt å beregne veldig komplekse sammenhenger.

Variabler markert med stjerne (\*) er transformerte ved at vi har tatt den naturlige logaritmen (det naturlige grunntall  $e=2,1828$ ) av dem. De beregnede parametrene til log-transformerte forklaringsvariabler kan tolkes direkte som elastisiteter. Variabelen "Anbud" er ikke log-transformert. Parameteren tolkes derfor slik at en enhet (ett

<sup>2</sup> Det ble også forsøkt beregnet en etterspørselsmodell. Denne fungerte dårlig og er derfor ikke tatt inn i denne rapporten. Se likevel kap 5.2 samt vedlegg 2.

prosentpoeng) økning i graden av anbud øker henholdsvis kostnader, kostnad/vkm, og tilskudd med en faktor på  $\beta_4$ . Tilsvarende øker dieselavgiften henholdsvis kostnader, kostnad/vkm, tilskudd med en faktor på  $\beta_3$ .

Parametrene ( $\beta$ ) er uttrykk for isolerte effekter av forklaringsvariablene, korrigert for effektene av de øvrige forklaringsvariablene.

I **kostnadsmodell 1** er det forventet at kostnadene øker med økt ruteproduksjon, passasjertall og med innføringen av dieselavgiften. Parametrene for disse bør derfor være positive. Ved forventning om at anbud fører til økt produksjonseffektivitet skal  $\beta_4$  ha negativt fortegn.

**Kostnadsmodell 2** har stort sett samme tolkning, bortsett fra at parameteren  $\beta_1$  kan tolkes som indikasjon på (fraværet av) stordriftsfordeler. Dersom  $\beta_1 < 1$ , så er det stordriftsfordeler og P prosent økning i ruteproduksjonen vil gi mindre enn P prosent kostnadsøkning.

I **tilskuddsmodell 3** kan vi forvente at tilskuddene øker med ruteproduksjonen og med (refusjonen av) dieselavgiften. Passasjertall og befolkningstetthet har derimot mer uklar tolkning. Flere passasjerer betyr høyere kostnader, men også større billettinntekter. Befolkningstetthet kan øke kostnadene og dermed tilskuddsbehovet fordi det kan bidra til tregere trafikkavvikling. På den annen side betyr høy befolkningstetthet et bedre inntektsgrunnlag. Samtidig er befolkningstetthet en indikator på strukturelle forskjeller mellom fylkene, fordi fylker med høy befolkningstetthet gjerne har flere eller større byområder. Oslo er et eksempel på det. Vi vet at tilskuddsandelen i norske byområder ofte er svært lave (Carlquist og Fearnley 2001) og at tilskudd til kollektivtransporten i byområder sannsynligvis kuttes til fordel for kostbart, lovpålagt kollektivtilbud i spredtbygde strøk. Derfor er befolkningstetthet hovedsakelig tatt inn i analysene for å korrigere for slike strukturelle forskjeller mellom fylkene.

Formålet med modellberegningene er å isolere effektene av anbud på kostnader og tilskudd. Modellene skal si hva som skjer med kostnader og tilskudd dersom andelen anbud endres, forutsatt at alle de andre forklaringsvariabler i modellene holdes konstante ("alt annet likt").

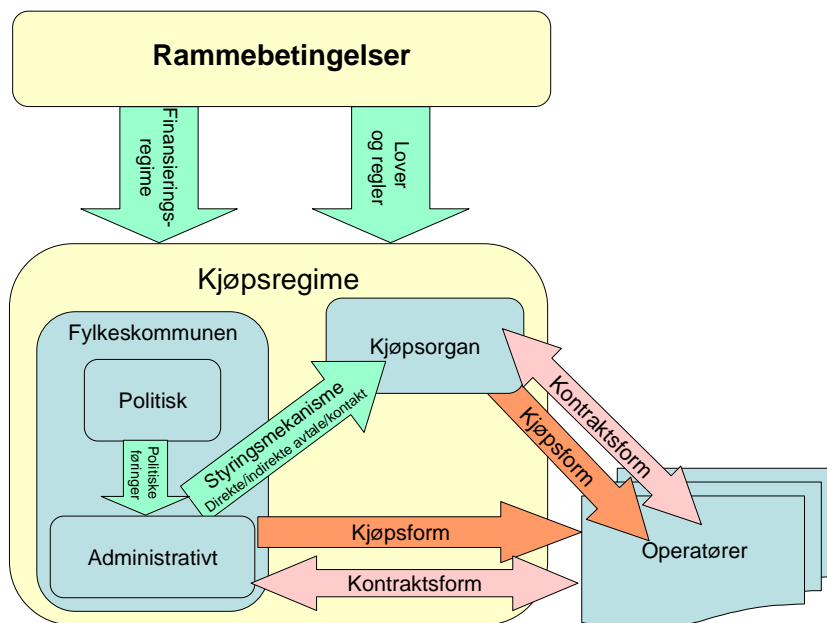


### 3 Rammebetingelser, hypoteser om effekter av anbud og andre endringsprosesser

Som nevnt i kapittel 1, er det sentrale spørsmålet i dette prosjektet hvilke effekter som følger av endringer i kjøpsform (som introduksjon av anbud) og av ulike kontraktsformer. Med utgangspunkt i litteraturen på feltet, vil vi formulere våre hypoteser om hvilke effekter vi kan vente å finne. Det er også slik at det de siste femten til tjue årene har skjedd andre vesentlige endringer som kan antas å påvirke effektene av endringer i innkjøpsform og som analysene derfor må ta hensyn til. Vi tenker her særlig på endringer i omgivelsene i form av de rammebetingelser som kjøps- og kontraktsformene inngår i. I den sammenheng introduserer vi begrepet kjøpsregime som refererer til både:

1. måten bestiller-/kjøpsansvaret er organisert (integrert i fylkeskommunen eller eget selskap) og
2. relasjonene til operatørene, i form av kjøps- og kontraktsformer, men også ansvars- og rolledeling.

Dette er illustrert i figur 3.1.



TØI-rapport 819/2006

Figur 3.1: Illustrasjon av begrepet kjøpsregime

Samtidig har det skjedd endringer i de omgivelsene kjøpsregimer inngår i – for eksempel endret finansiering av fylkeskommunenes kollektivtransport. Det er dermed tre hovedtema som ikke direkte blir analysert i dette prosjektet, men som er av relevans for tolkningen av data – tre tema som refererer seg til tre analysenivå:

- a. Rammebetingelsene kjøpsregimet inngår i: Hvordan er finansieringsordningen og dermed insentivstrukturen? Hvordan er lovgivningen? Hvordan har disse endret seg? Hvilke effekter kan vi anta dette har hatt?
- b. Rolle- og ansvarsdeling innen forvaltningen – dvs. den organisatoriske forankringen til kjøpsorganet. Her har det fylkeskommunale innkjøpsregimet tradisjonelt vært integrert i fylkeskommunen som administrativ enhet underlagt samferdselssjef. Tendens som vi ser, ofte forbundet med etablering av anbud, er etablering av separate kjøpsorgan.
- c. Rolle- og ansvarsdeling mellom offentlig kjøpsorgan og operatør. I Norge har vi tradisjon for nettokontrakter, med stor grad av ansvar – og dermed kunnskap på taktisk nivå til operatør/rutelag.

I det følgende beskrives noen sentrale endringsprosesser på disse områdene og antatte effekter av disse. Avslutningsvis formuleres hypoteser om effekter av endrede kjøpsformer.

### 3.1 Endringer i rammebetingelser.

Tabell 3.1 gir en oversikt over endringer i rammebetingelser for kollektivtrafikken siden 1976.

Den viktigste endringen av relevans for vårt prosjekt, er altså at det åpnes for innføring av anbud i 1994. Det er imidlertid noen av de endringene som er vist til, som en kan anta fører til fluktuasjoner i priser eller tilskudd, men som i all hovedsak kan forventes å slå likt ut på tvers av fylker: Det gjelder opphevingen av fritaket for diesellavgift i januar 1999, der kostnadsøkningen kan antas å ha effekter enten i form av prisøkning eller økte tilskudd. Tilsvarende vil kompensasjonen for autodiesellavgift i 2000 antas å ha omvendte effekter. Ordningen med landsomfattende skole- og studentrabatt kan en anta vil redusere inntektene til selskapene – gitt at dette er en gruppe med relativt høy kollektivandel i utgangspunktet.

Videre kan en anta større variasjon mellom by og land over tid. Dette gjelder selvsagt ikke minst etter etablering av forsøksordning og belønningsordning i større byområder fra 2004 (uten at dette inngår direkte i vår analyse). Men samtidig reflekterer dette et mer allment skifte i transportpolitikken som har foregått over lengre tid, med sterkere vektlegging av kollektivtransportens markedsandel i byområder – og dermed større vekt på tilbudet. Om det er grunn til å vente effekter av dette skiftet i overordnede målsetninger, vil nok imidlertid variere. En problemstilling når det gjelder å faktisk få til endret prioritering, har jo blant annet vært at for byområder innen et større fylke, kan en anta at det politiske grunnlaget snarere favoriserer distriktene (Osland og Kråkenes, 1998/2000). På den andre siden kom det noen initiativer allerede fra tidlig 90-tall, den såkalte forsøksordningen, som rommet ekstraordinære driftstilskudd. Senere ble disse avgrenset til infrastrukturiltak.

Tabell 3.1: Endringer i rammebetingelser for kollektivtrafikken siden 1976.

År	Vedtak o.l.	Referanser
1976	Lov om samferdsel 4. juni 1976 med forskrifter av 10. juni 1977 delegerer ansvaret for løyvene til fylkene.	Lov satt i verk 1.7.77. Noen endringer i 1978 §24 om samfnevnd tas ut, fk inn: Forskr 1.12.79
1981	Innføring av øremerkede rammetilskudd. Ansvaret for å fordele subs. til lokale bil- og båtruter overført fra staten til fylkene.	St.meld. nr. 47 (1976-77) St.meld. nr. 86 (1975-76)
1983	Regnskapssaldering som subsidieprinsipp forlades og det etableres faste tilskuddskontrakter mellom fylkeskommunen og selskapene. Nettosubsidiekontrakter på basis av individuelle forhandlinger. Unntaket er SL der det har vært bruttokontrakt.	St.meld. nr. 50 (1979-80)
1986	Nytt inntektssystem. Rammetilskuddene fra stat til fylke er ikke lenger øremerkede. Introduksjon av tilskudd basert på normtall.	
1987	Fylkeskommunene får full takstfrihet for lokale bil- og båtruter (unntatt landsomfattende rabatter=barn, honnør, militær).	St. meld. nr. 42 (1986-87)
1991	Lovendring: Anbud tillates.	Ot.prp. nr. 64 (1989-90).
1994	EØS-avtalen trådte i kraft 1.1.1994. Den medførte bl.a. at bussoperatører måtte stille økonomisk garanti på kr 50.000 for hvert av de to første løyvene og kr 25.000 for hvert av øvrige løyver. Garantikravet er begrenset til totalt 22 løyver. Anbudsforskriftene vedtas. Trer i kraft 15. april. (Fylkene kan konkurranseutsette inntil 20 % av ruteproduksjonen årlig uten at operatøren kan kreve innløsning av eiendeler.)	Forskrift av 4. desember 1992 (nr. 1013)  Forskrifter av 11. mars 1994.
1999	Fritaket for autodieselavgift for busser oppheves 1.1.1999. Tilskuddsberettiget bussdrift kompenseres fullt ut gjennom øremerkede midler via fylkeskommunen (basert på historisk drivstofforbruk). Ikke-tilskuddsberettiget bussdrift (ekspresbusser) blir kompensert gjennom en ordning administrert av Samferdselsdepartementet.	St.prp. nr. 54 (1997-98) Innst. S nr. 247 (1997-98)
2000	De økonomiske garantikravene for løyver økes i samsvar med retningslinjene i direktiv 98/76/EF til henholdsvis 75.000 og 42.000 kroner. Kompensasjon for autodieselavgift baseres på utkjørte kilometer.	Rundskriv N-4/2000
2001	Kompensasjon for autodieselavgift innlemmet i fylkeskommunenes inntektssystem.	St.prp. nr. 1 (2000-2001)
2002	Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova), 21.6.2002. Ordning med landsomfattende skole- og studentrabatt høsten 2002 (40 % på månedskort og andre periodekort). Alle fylkeskommuner skal fra og med høsten 2002 tilby ungdomskort til en rimelig pris til kunder mellom 16 og 19 år (gjelder fylkesinternt lokal kollektivtransport med tilskudd).	St.prp. nr. 1 (2002-2003)
2003	Lov om yrkestransport trår i kraft 1. januar. Fri etableringsrett av ekspresbussruter. Forskrift om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften). Trer i kraft 1. april. Forskrift om anbud i lokal rutetransport. Trer i kraft 1. april.	Rundskriv N-2/2003 av 13. mars 2003
2004	Forsøk med alternativ organisering innenfor samferdselssektoren i Kristiansand-regionen, Nord-Jæren-området, Bergen og Trondheim. Fra 1. mars 2004 innføres merverdiavgift på persontransport med lav sats (6 %). Samtidig får transportselskapene anledning til å trekke fra inngående merverdiavgift på 24 %. Fra 15. april kan fylkeskommunen fritt utlyse anbud uten innløsningsplikt. Belønningsordningen (insentivordningen) starter. Målet å få mer miljøvennlig bytransport gjennom økt kollektivtrafikk og mindre bilbruk. Det er knyttet resultatmål til ordningen.	St.prp. nr. 1 (2003-2004) St.prp. nr. 1 (2003-2004)  St.meld. nr. 26 (2001-2002) St.prp. nr. 1 (2004-2005)
2005	Fra 1. januar 2005 økte satsen for merverdiavgift på persontransport til 7 %. Selskapene har rett til å trekke fra inngående merverdiavgift med full sats (25 %). Innen 31.12.2005 skal alle rutetransportører ha stilt garanti for alle løyver. Avgrensningen på 22 kjøretøy oppheves etter pålegg fra (ESA).	St.prp nr. 1 (2004-2005) (Finansdep)  Rundskriv N-2/2005 av 1. mars 2005
2006	Fra 1. januar 2006 økte satsen for merverdiavgift på persontransport til 8 %. Selskapene har rett til å trekke fra inngående merverdiavgift med full sats (25 %).	St.prp. nr. 1 (2005-2006) (Finansdep)

TØI-rapport 819/2006

Viktigst i vår sammenheng er imidlertid endringen fra øremerkede midler til nytt inntektssystem: Begrunnelse for innføringen av nytt inntektssystem (NIS) i 1986, som gjaldt viktige deler av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, var ønsket om redusert vekst i offentlige utgifter og økt lokalt selvstyre (Kjellberg, 1988, Osland, 1997). Effekten av nytt inntektssystem fra 1985 vil antakelig være reduserte tilskudd, blant annet fordi mange andre områder innen fylkeskommunalt område har vært bandlagt gjennom statlig pålagte standarder. Antakelsen er basert på at en over tid bevilget mindre enn i alternativet med øremerking, men at effekten ville variere i forhold til konkurranse med øvrige fylkeskommunale ansvarsområder. Redusert tilskudd vil da enten slå ut i økt kostnadseffektivitet eller økte priser. Dermed kan en også anta at slike endringer vil kunne føre til økt kostnadseffektivitet forut for eventuell innføring av anbud etter 1994.

En slik antakelse finner også støtte i sammenligning som er gjort mellom finansieringen i ulike land (Longva og Osland mfl. 2005), der den nederlandske ordningen med øremerkede midler fremmer tilbudskonkurranse med vekt på optimalisering av tilbud innen gitt tilskuddsramme. I andre land har tilskuddsreduksjon og tilsvarende kostnadsreduksjon stått i sentrum.

Hypoteser som følger av disse antagelsene av effekten av nytt inntektssystem:

- *Reduksjonshypotesen:* ”Etter innføringen av NIS, dvs. fra 1986, har en fått en generell reduksjon i tilskuddsnivå til kollektivtransport i alle fylker”.
- *Variasjonshypotesen:* ”Etter innføringen av NIS, vil vi finne økende variasjon i tilskuddsnivå”, på grunn av ulike lokalpolitiske prioriteringer.

Disse to hypotesene hviler altså på at antagelsene som lå til grunn for NIS var rimelige; reduksjonshypotesen hviler på antagelsen om reduserte offentlige utgifter som effekt, mens variasjonshypotesen hviler på antagelsen om økt lokalt selvstyre. Vi har ikke data i vår undersøkelse fra perioden før 1986, men relevansen i denne sammenheng er likevel at en kan anta relativt kontinuerlig reduksjon i de påfølgende år.

### 3.1.1 Endringer i fylkeskommunal forvaltning

I forbindelse med endringene i kollektivtransportens rammebetingelser og varierende grad av bruk av anbud, har det vokst frem en rekke ulike løsninger og styringsformer på fylkeskommunalt plan. Dette gjelder også spørsmålet om hvordan fylkeskommunen har organisert enheten som har ansvaret for at ruteproduksjonen i fylket blir gjennomført (som eget organ eller ikke). Endret organisering av kjøpsenhet har, som tabell 3.2 viser, nær sammenheng med kjøpsform. Longva og Osland mfl. (2005) har tidligere oppsummert situasjonen i norske fylker i fire hovedmodeller for hvordan myndighetsinstansen er utformet og operatørvalgene foretas (tabell 3.2). Når det gjelder kjøpsform, eller det som omtales som fordelingsmekanismen, skiller Longva og Osland (2005) mellom fylker som kun har forhandlinger og øvrige fylker. I sistnevnte gruppe er fylker som baserer seg på kvalitets- og/eller effektivitetsavtaler med trusselen om anbud inkludert.

Tabell 3.2: Fylkeskommunal organisering og kjøpsform for kollektivtransport pr. 2004.<sup>3</sup>

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

Kilde: Longva mfl. 2005

Vi ser at flertallet av fylkene som har tatt i bruk konkurranse som fordelingsmekanisme, har utviklet en egen bestiller-/kjøpsenhet for å ivareta myndighetsoppgavene, samtidig som dette ikke gjelder noen av fylkeskommunene som fortsatt fordeler all ruteproduksjonen ved hjelp av forhandlinger. Egne enheter har altså vokst fram som følge av økt erkjennelse av og behov for profesjonaliseringen av bestillerrollen i forbindelse med bruken av anbud og konkurranseutsetting. Det er videre verdt å merke seg at disse profesjonelle innkjøpsorganene er organisert på ulikt vis i de ulike fylkene: Mens fylker som Vestfold, Akershus og Oslo har valgt å opprette egne privatrettslige aksjeselskap med ansvar for offentlig innkjøp, har de andre fylkene i tabellen valgt å etablere organene etter den fylkeskommunale foretaksmodellen. Slik etablering av egne kjøpsorgan innebærer, antageligvis, både profesjonalisering og nye relasjoner mellom den administrative myndighet og de folkevalgte, uten at det er noe tema i dette prosjektet. Det innebærer også ofte overføring av materielle ressurser (som terminaler) og kunnskapsmessige ressurser og ansvar (som markedsføring og ruteplanlegging) fra selskapene til det nye organet.

Disse siste endringene – knyttet til endret ansvars- og rolledeling mellom selskaper og myndighetsorgan – er imidlertid nært knyttet til overgang fra nettokontrakter til bruttoanbud.

### 3.2 Ansvars- og rolledeling mellom myndighet og operatør

Til forskjell fra land som Sverige og Danmark, som har basert seg på bruttokontrakter mellom myndighet og operatør allerede før en har introdusert konkurranseutsetting, har Norge en tradisjon for bruk av fremforhandlede nettokontrakter, ofte kombinert med private aktører. Et viktig unntak her er Oslo-området, hvor SL fra etableringen har benyttet bruttokontrakter og Oslo hadde et integrert selskap.

I internasjonale sammenligninger blir kombinasjonen av nettokontrakter og private aktører regnet som et tilnærmet særnorsk fenomen (Hagen mfl. 2000). Dette har hatt som konsekvens at selv om takster og rutetilbud formelt sett har blitt fastsatt og godkjent av politiske myndigheter også innen det norske reguleringsregimet, så har den reelle markedskunnskapen til å gjøre dette blitt utviklet hos operatørene, som også har hatt det som sine definerte oppgaver. I motsetning til både i Sverige og i Danmark, har myndighetsinstansene i Norge slik sett blitt svakt utviklet på

<sup>3</sup> Endringer av typen etablering av et eget kjøpsorgan for flere fylker (som Vestviken AS fra januar 2006) er ikke med i vår fylkesvise analyse.

markedssiden. For hovedstadsområdet har imidlertid utviklingen vært i tråd med de andre landene.

Dette innebærer potensiell informasjonsasymmetri mellom myndighet og operatør, og det har konsekvenser ved konkurranseutsetting. Velger en bruttoanbud, må en overføre kompetanse til offentlig myndighet eller det organ som offentlig myndighet setter til å kjøpe kollektivtransporttjenester – og som dermed må ta kostnadene ved dette. Velger en på den andre siden nettoanbud, vil den etablerte operatør, som sitter med markedskunnskap, ha et klart konkurransefortrinn ved anbudstildeling. Valg av bruttoanbud gir på denne måten endringskostnader for myndighetene ved overføring av kompetanse som i varierende grad blir kostnadsført, mens valg av nettoanbud kan antas å gi komparativt fortrinn til etablert operatør.

### 3.3 Hypoteser om effekter av anbud med bakgrunn i litteratur på feltet.

En rapport som sammenfatter effekter av konkurranseutsetting på ulike delsektorer (Longva og Osland mfl. 2005), konkluderer med at det er grunnlag for å si at alle former for konkurranseutsetting har ført til økt bedriftsintern produksjonseffektivitet på kort sikt. Det er imidlertid store forskjeller i kostnadene og utfordringene knyttet til å gjennomføre konkurransen. Rapporten refererer her til undersøkelser om effekter av anbud innen lokal kollektivtransport som gir besparelser i størrelsesorden 20-30 %.<sup>4</sup> Når det gjelder effektene på markedstilpassingen, finner en variasjon. Dette er delvis knyttet til graden av insentiver (dvs. hvordan en utformer kontrakten), men selvsagt også til hvorvidt myndighetene har som målsetning å benytte reduserte produksjonskostnader til bedret tilbud eller ikke – noe som igjen er knyttet til insentivstrukturen som kjøpsorganet inngår i, som eksemplet Nederland viser i lokal persontransport. Det er videre et fellestrekk at vi finner få systematiske undersøkelser om samfunns effektiviteten i de ulike land og på ulike sektorer.

Overført til Norge kan en anta at konkurranseutsetting vil gi økt produksjonseffektivitet, med en klar tendens til at de reduserte kostnadene benyttes til å redusere tilskuddet heller enn å øke markedseffektivitet i form av bedre tilbud.

Dereguleringen i Sverige trådte i kraft i 1989. Blant andre Alexandersson, Hultén og Følster (1998) studerte effektene av dereguleringen fra 1987 til 1993. På samme måte som i Norge, er ikke anbud obligatorisk, slik at bruken av anbud varierer over tid og mellom lenene. I 1995 var 70 % av den svenske ruteproduksjonen anbudsutsatt .

Når det gjelder utviklingen i bransjen, observerer Alexandersson mfl. en sterk tendens til konsentrasjon og konsolidering av selskapene. Noen selskaper har vokst kraftig, ikke minst fordi de har overtatt mange av de offentlige busselskapene etter hvert som disse har tapt anbud.

Forfatterne finner en klar kostnadsdempende effekt av konkurranseutsetting. Modellen deres forklarer den årlige prosentvise endringen i kostnader ved hjelp av bl.a. endringer i ruteproduksjon, endringer i graden av anbud, kumulativ grad av anbud, samt fjorårets og neste års endringer i graden av anbudsutsetting (sistnevnte gis ingen tolkning.) Modellen gir ingen signifikante effekter av den akkumulerte andelen anbud på endringer i kostnader fra år til år. Det er altså ingen tegn til at anbudsutsettelse

---

<sup>4</sup> Se også Henscher og Wallis 2005 for en tilsvarende gjennomgang.

påvirker dynamisk effektivitet. Derimot finner de at de årlige endringene i graden av anbud reduserer endringene i kostnader. Økt bruk av anbud reduserer altså kostnadene. Ved å gå fra 0 % anbud til 100 % anbud, viser modellen at den direkte effekten er 6,6 % kostnadsreduksjon. Den totale effekten (som også inkluderer effekten av fjorårets og neste års endringer i graden av anbudsutsetting) er 13,4 % kostnadsreduksjon.

Forfatterne bygger også opp en modell der etterspørselen i hvert av de svenske fylkene (lenene) for hvert år forklares ved hjelp av variasjon i ruteproduksjon, prisen på månedskort og graden av anbudsutsetting. De finner at passasjerbortfallet man observerer i perioden, ikke kan tilskrives økt konkurranseutsetting. Dette fordi graden av anbud ikke har noen signifikant påvirkning på etterspørselen.

Alexandersson og Pyddoke (2003) oppdaterte deler av analysene til Alexandersson mfl. (1998). I 2001 var 95 % av ruteproduksjonen i Sverige anbudsutsatt. En lang periode med kostnadsbesparelser har sammenfalt med innføringen av anbud. Regresjonsanalysene viser imidlertid ikke lenger en like klar sammenheng mellom disse to faktorene, selv om den direkte effekten av økt anbud er en signifikant kostnadsreduksjon. Forfatterne spekulerer i om kostnadsreduksjonene snarere skyldes overgang fra offentlige busselskaper til eksterne selskaper og om eventuelle besparelser har blitt pløyd tilbake til kollektivtransporten i form av bedre standard, slik at effektiviseringen ikke er synlig i de aggregerte dataene.

Som nevnt kan en forvente spesielle trekk ved overgang til bruttokontrakt. Hvis avtalene mellom operatør og fylkeskommune går fra netto- til bruttokontrakter, bør kostnadene ved kjøp av operatørens tjenester reduseres, bl.a. på grunn av følgende forhold:

- Risikooverføring fra operatør til kjøper. I nettokontrakter bærer kjøperen hele risikoen for passasjerutvikingen og dermed også billettinntektene. Denne risikoen har vært en kostnad for operatøren, og bortfaller ved overgang til bruttokontrakt.
- Ansvar for strategisk planlegging (rutestruktur og -tilbud) flyttes fra operatør til fylkeskommune. Operatøren trenger ikke lenger bruke ressurser på dette.

De samme typene kostnader vil belastes fylkeskommunen, men de vil ikke nødvendigvis være like store. Private og offentlige selskaper kan for eksempel prise inntektsrisiko ulikt.

Det er også en mulighet for at kostnadene øker ved overgang til bruttokontrakt. "Markedet" vil for operatøren ikke lenger være trafikantene, men fylkeskommunen. Markedsorientering innebærer dermed ikke nødvendigvis passasjerfokus, med de konsekvenser det kan få for billettinntekter. Samtidig består operatørens mulighet for å øke inntektene i å øke det offentlige tilskuddet.

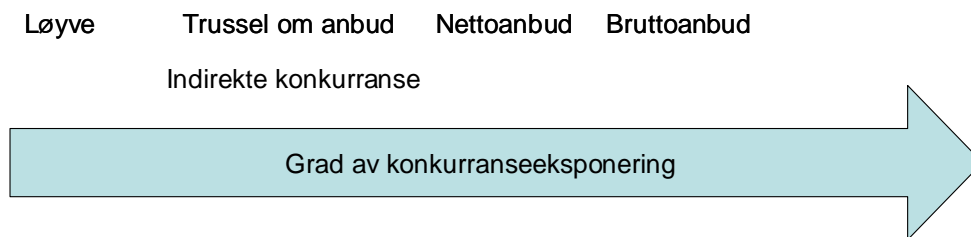
Hva så med kvalitetsavtaler og lignende? Det er en klar tese hos Norheim mfl.<sup>5</sup> at kvalitetskontrakter kan utformes som alternativer til anbud – og gi en klarere markedsorientering. Bakgrunnen er antagelse om at mye kostnadseffektivitet er tatt ut gjennom endringsprosesser forut for eventuell anbudsutsetting – og antakelse om at bruttokontrakter vektlegger innsparinger i produksjonen snarere enn å forbedre tilbudet for kundene.

---

<sup>5</sup> Dette er blant annet diskutert i Norheim og Johansen (1998 og 1999) og Carlquist mfl. (1999)

Basert på ovenstående argumenter, kan en formulere følgende hypotese når det gjelder kostnadseffektivitet: Generelt vil konkurranseutsetting i form av anbud gi økt kostnadseffektivitet. Vi vil her videre formulere en hypotese om at jo større grad av konkurranseeksponering, dess større grad av kostnadseffektivisering.

Dersom vi videre plasserer ulike kjøpsformer på et kontinuum for grad av konkurranseeksponering, med økende grad av konkurranseeksponering til høyre, vil vi anta plasseringen kan gjøres som følger:



Vi har her plassert bruttoanbud som større grad av konkurranseeksponering enn nettoanbud fordi nettoanbud tradisjonelt vil gi fortrinn til etablert operatør som sitter på kunnskap om produksjon og marked i ruteområdet. Dette gir informasjonsasymmetri i forhold til både lokalt kjøpsorgan og potensielle konkurrenter. Vi antar også at fylkeskommuner der deler av virksomheten er anbudsutsatt, vil føre til økt kostnadseffektivitet sammenlignet med de fylkeskommuner der dette ikke har skjedd.

Det er flere grunner til å vente at effektene av de antatt mest kostnadseffektiviserende anbudene, bruttoanbudene, vil være mindre i Norge enn i mange andre land. Tre forhold kan understrekes: For det første presset for tilskuddskutt som følger av nytt inntektssystem, som vi har referert til foran, og som kan ha medført at noe potensial er tatt ut. For det andre at mange lokale rutelag ikke er offentlige, men halvoffentlige og private, og siden privatisering synes å generere noe økt kostnadseffektivitet, kan potensialet være noe mindre. For det tredje det norske relativt sentraliserte systemet for lønnsfastsettelse, som gjør at kostnadsreduksjoner som følger av redusert timelønn er mindre sannsynlige her enn i mange andre land.

Om markedseffektivitet er det vanskeligere å formulere entydige hypoteser basert på litteraturen. Argumentasjonen kan føres i flere retninger. Vi velger her å ta utgangspunkt i den hypotese som bl.a. har vært formulert av Norheim og Johansen (1998 og 1999), om at nettokontrakten legger mer vekt på tilbudet enn bruttokontrakten fordi den førstnevnte innebærer at operatør har inntektsrisiko og dermed insentiver for passasjervekst. Samtidig vil vi her vente å finne effekter av passasjerinsentiver i kontraktsutforming; bruttoanbud med passasjerinsentiver har sterkere positiv effekt på tilbudet enn bruttoanbud uten slike insentiver. Tilsvarende ønsker vi å teste ut hypotesen om at kvalitetskontrakter gir mer positiv effekt på tilbudet enn de tradisjonelle løyver.

### 3.4 Oppsummerte hypoteser

På bakgrunn av gjennomgangen foran kan vi trekke frem noen hypoteser som vil testes i punkt 6.5.



### **Hypoteser om effekten av anbud**

#### **Hypotese 1:**

Nytt inntektssystem har fra 1986 ført til reduserte tilskudd i alle fylker, og tilskuddsreduksjonen har ført til reduserte kostnader i næringen. Dette gjelder som generell tendens på tvers av fylker og kjøpsformer.

#### **Hypotese 2:**

Jo høyere grad av konkurranseeksponering, dess høyere grad av kostnadseffektivisering med følgende underhypoteser:

- Bruttoanbud gir høyest kostnadsreduksjon
- Indirekte konkurranse (trussel om anbud på kontraktsnivå, delvis konkurranseutsetting på fylkesnivå) gir høyere produksjonseffektivitet enn kontrakter/områder uten konkurranse.

#### **Hypotese 3:**

Inntektsrisiko for operatør (nettokontrakt) og passasjerinsentiver i kontrakt gir sterkere vekt på tilbuds-/markedsorientering og bedre markedseffektivitet.

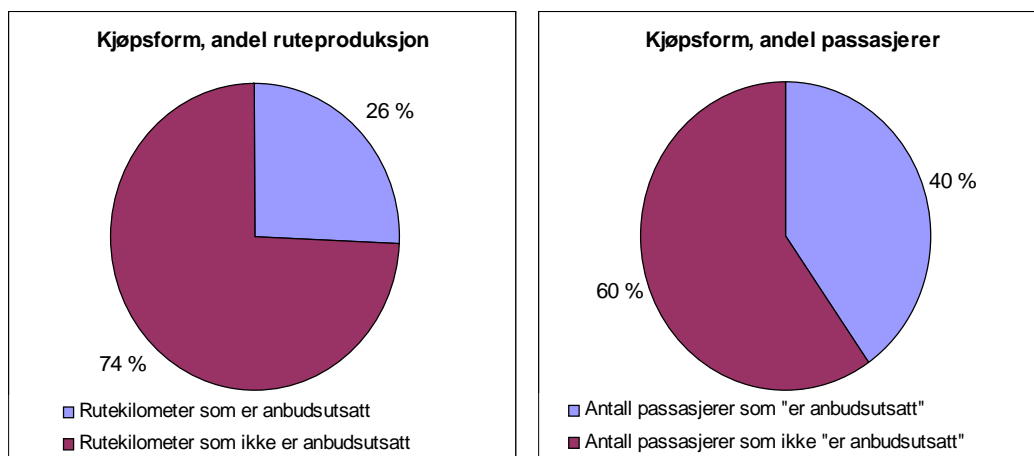
## 4 Status og utviklingstrekk

### 4.1 Kjøps- og kontraktsformer

I dette kapitlet gir vi en kortfattet status for bruk av anbud og ulike kontraktsformer. I vedlegg 4 har vi tatt inn en del oppsummerende tabeller, som er grunnlaget for denne statusoversikten.

#### 4.1.1 Kjøpsform

Vår kartlegging viser at pr. 1. juli 2005, var om lag 26 % av all ruteproduksjon i den tilskuddsberettigede rutebiltransporten konkurranseutsatt (figur 4.1). Dette innebærer at det har vært gjennomført en eller annen form for anbud knyttet til denne produksjonen. Dersom vi ser på antallet passasjerer som fraktes på konkurranseutsatte linjer, så er dette betydelig flere (figur 4.1).<sup>6</sup> Dette illustrerer at de linjene som er konkurranseutsatt, i snitt har betydelig større belegg. Det meste av dette skyldes at Oslo, med en stor andel av passasjerene, har en vesentlig del av sin produksjon konkurranseutsatt.

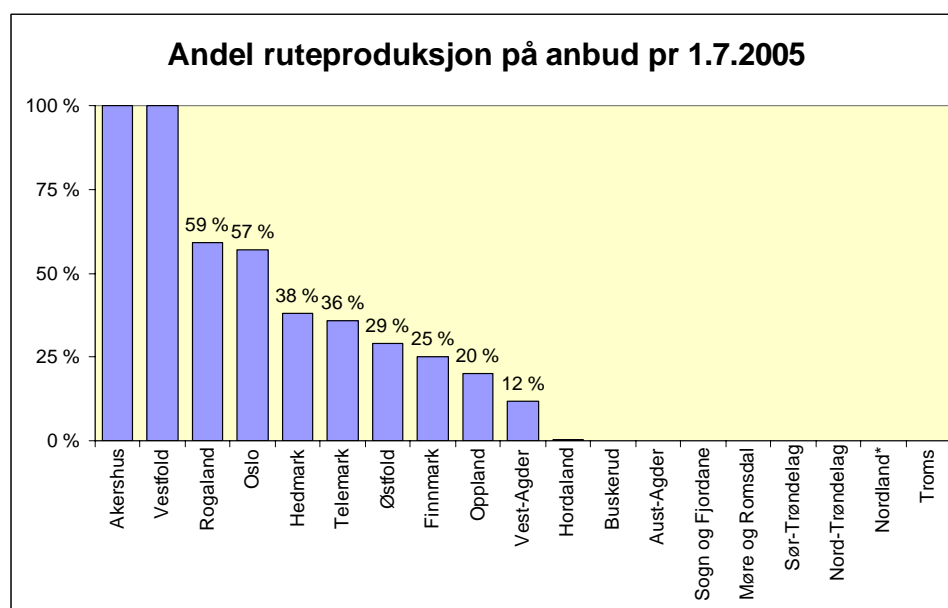


TØI-rapport 819/2006

Figur 4.1: Status pr. 1. juli 2005 for kjøpsform, rutekilometer og passasjerer

Bak disse tallene skjuler det seg svært store forskjeller mellom fylkene. Enkelte fylker har satt ut alt (Vestfold), mens andre ikke har satt ut noe på anbud. Det siste gjelder for 9 av fylkene. Anbud er dermed ikke så utbredt som en kan få inntrykk av ved første øyekast.

<sup>6</sup> Dette anslaget har som forutsetning at passasjerene i hvert fylke er jevnt fordelt på ruter med og uten anbud. Det kan være grunn til å anta at det er passasjertunge ruter som først blir konkurranseutsatt. Dette vil i så fall forsterke forskjellen mellom disse to figurene.



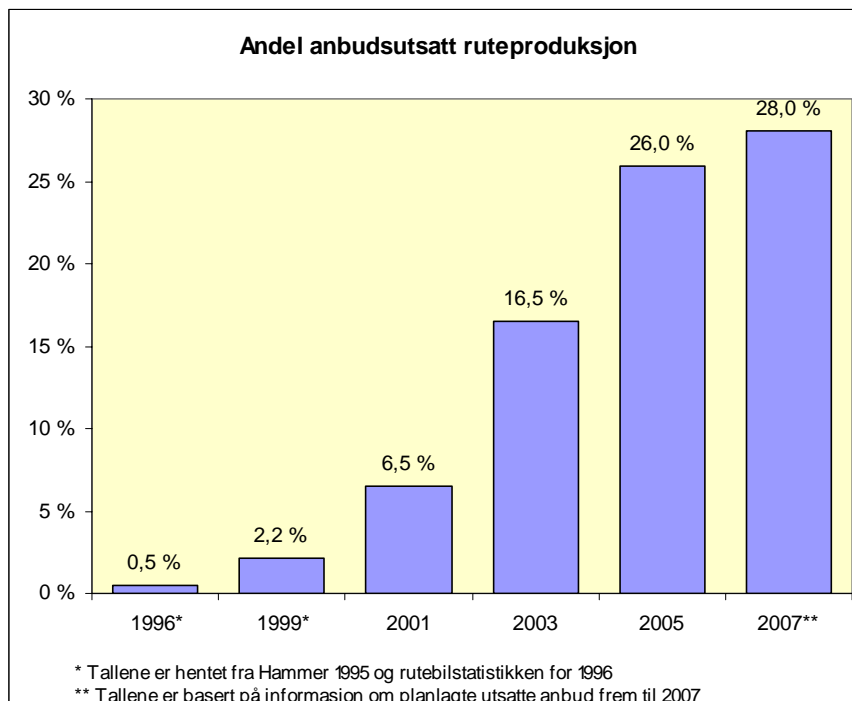
TØI-rapport 819/2006

Figur 4.2: Andel ruteproduksjon (vognkilometer) på anbud for ulike fylker, status pr. 1. juli 2005

Uviklingen i bruk av anbud henger nært sammen med en dramatisk endring i rammevilkårene for lokal kollektivtransport. I april 1994 trådte forskriftene som tillot bruk av anbud i lokal tilskuddsberettiget kollektivtransport i kraft. Samtidig ble statens overføringer til samferdselsformål i perioden 1995-1999 redusert med den begrunnelse at fylkene kunne ta i bruk anbud eller annen form for effektivisering ved kjøp av kollektivtransporttjenester (Carlquist og Fearnley 2001). I tillegg har EUs ønsker om mer liberalisering innen kollektivtransportområdet og den pågående revisjonen av forordning 1191/61 ført til at enkelte land, deriblant Norge, har tilpasset seg denne foreslåtte lovgivingen. Alle disse momentene taler for en økt bruk av konkurranseutsetting. Dette har også vist seg å skje. Utviklingen har imidlertid ikke skjedd så raskt som først antatt.

Sommeren 2001 var anbud tatt i bruk i ulikt omfang i sju fylker samt i Oslo kommune (Frøysadal og Carlquist 2002). De aktuelle kontraktene omfattet ca 7 % av den stipulerte ruteproduksjonen i Norge. Den anbudsutsatte delen var størst i Vestfold med 71 % av ruteproduksjonen. Kartleggingen gjennomført i 2003 (Bekken 2004) viste at andelen ruteproduksjon på anbud sommeren 2003 var mer enn doblet siden 2001 og utgjorde drøyt 15 %. Flere fylker hadde imidlertid satt i gang prosessen eller allerede tildelt nye anbud. I Vestfold var all ruteproduksjon ute på anbud, mens både Akershus og Rogaland hadde økt bruken av anbud slik at denne utgjorde mer enn 50 % av ruteproduksjonen.

Kartleggingen i 2005 viste at 26 % av ruteproduksjonen var satt ut på en eller annen form for anbud (figur 4.3). Siden 2003 har både Østfold, Hedmark og Telemark tatt i bruk anbud. De andre fylkene har i stor grad opprettholdt eller fortsatt sin økning i bruk av anbud.



\* Tallene for 1996 og 1999 er basert på ulike kilder

\*\* Tallene for 2007 er basert på en fremskriving av eksisterende og planlagte anbud

TØI-rapport 819/2006

Figur 4.3: Utvikling i anbudsutsetting.

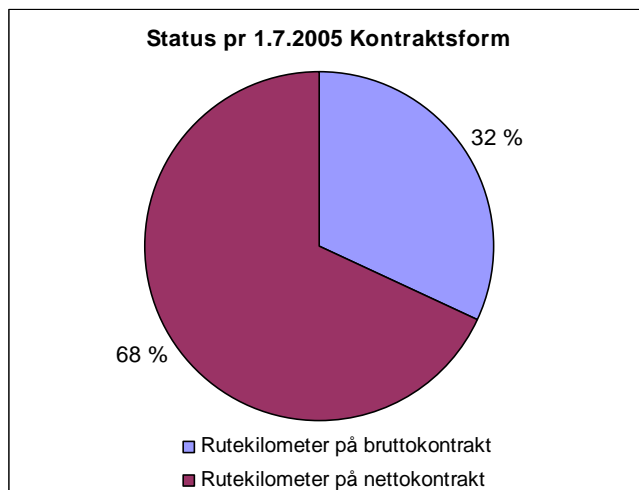
Det tar ofte en god stund fra et område blir vedtatt satt ut på anbud til en eventuell ny operatør starter opp. Vi har derfor også sett på planlagte anbudsutsettinger de nærmeste to årene og på den måten fremskrevet utviklingen til 1.7.2007. Fremskrivingen tyder på at veksten fortsetter, men i et lavt tempo. De fleste anbud som utløper, blir satt ut på nytt, men få helt nye anbud blir igangsatt. Til sammen har vi estimert at om lag  $\frac{1}{4}$  av ruteproduksjonen vil skje på anbudsutsatte ruter i 2007. De fylkene som da fremdeles ikke vil ha tatt i bruk anbud i bussdriften (annet enn i marginal grad), er Nordland, Troms, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Aust-Agder samt Buskerud.

#### 4.1.2 Kontraktsform

I rammeverket for analysen har vi pekt på at det bør skilles mellom bruttokontrakter, nettokontrakter og kvalitetskontrakter. I en kartlegging vil imidlertid alle kontraktene omfattes av brutto- eller nettobegrepet. Innenfor dette er det likevel ulike grader av kvalitetsaspekter eller insentiver innebygd. Vi har derfor gjennomført kartleggingen med utgangspunkt i følgende grupperinger:

- Bruttokontrakter med og uten insentiv
- Nettokontrakter med og uten insentiv

Figur 4.4 gir en status for kontraktsformene. Vi har her kun skilt mellom brutto- og nettokontrakter, slik at kontrakter med insentiver ligger inne i begge gruppene.

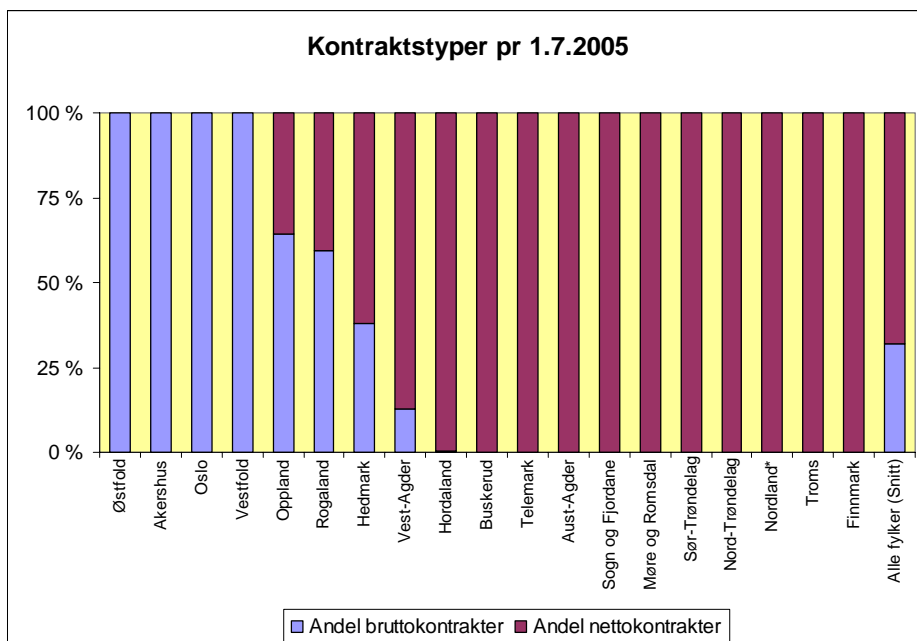


TØI-rapport 819/2006

Figur 4.4: Status for kontraktsform pr. 1.7.2005.

En sammenstilling av kjøps- og kontraktsformene viser at i 2005 hadde operatøren inntektsrisikoen ved ca. 68 % av ruteproduksjonen på fylkeskommunale kontrakter. Dette er det samme som ved kartleggingen for 2003 (Bekken 2004). Bak disse tallene skjuler det seg imidlertid noen viktige endringer. På den ene siden hadde Østfold, Oslo og Hedmark økt bruken av bruttokontrakter, både gjennom anbud og uten bruk av anbud. På den andre siden hadde Vest-Agder og Troms endret praksis fra bruttokontrakt til nettokontrakt.

Figur 4.5 viser de store forskjellene mellom fylkene når det gjelder generell kontraktstype.



TØI-rapport 819/2006

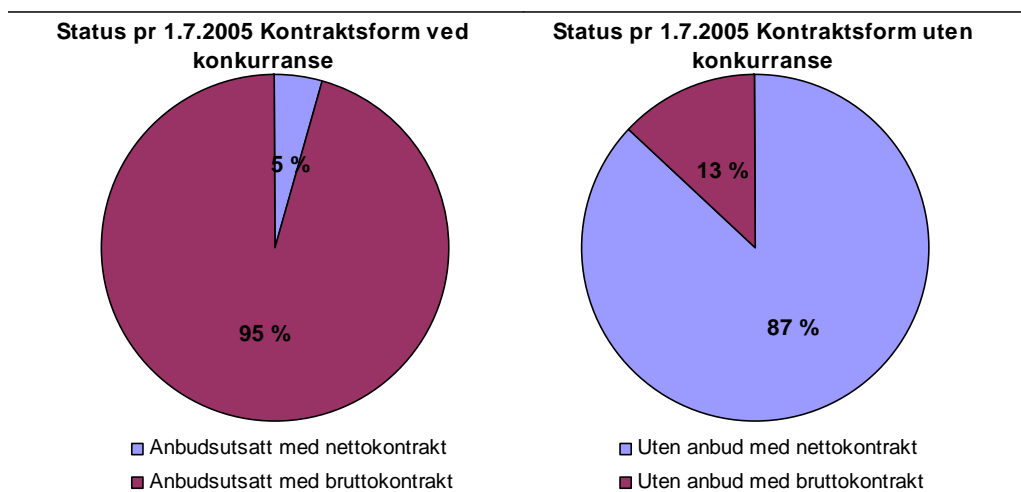
Figur 4.5: Generelle kontraktstyper pr. 1. juli 2005

Det er imidlertid viktig å ha med seg at forskjellen mellom en bruttokontrakt med sterke incentiv og en nettokontrakt med mange reguleringsklausuler, ikke er vesentlig stor. Dette kommer vi nærmere inn på i punkt 5.3. Ofte går incentivene på at operatøren får beholde en viss del av passasjerinntektene. I tillegg er nettokontraktene ofte regulert med forhandlinger dersom både inntekter og kostnader skulle endres vesentlig. Forskjellen er derfor i realiteten ikke så stor som den tilsynelatende kan virke.

#### 4.1.3 Kjøps- og kontraktsform i sammenheng

Kjøps- og kontraktsform må sees i sammenheng. Vår kartlegging viser entydig at bruttokontrakter er enerådende på den ruteproduksjonen som er konkurranseutsatt. Dette er også den viktigste driveren bak endringene mot økt bruk av bruttokontrakter de siste årene.

Ved konkurranse er hele 95 % av kontraktene bruttokontrakter, mens det ved ruteproduksjon som ikke er konkurranseutsatt er 87 % på nettokontrakter.



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.6: Kontraksform med og uten konkurranse

I vedlegg 4 har vi tatt inn tabeller som oppsummerer kartleggingen av kjøps- og kontraktsformer pr. 1.7.2005.

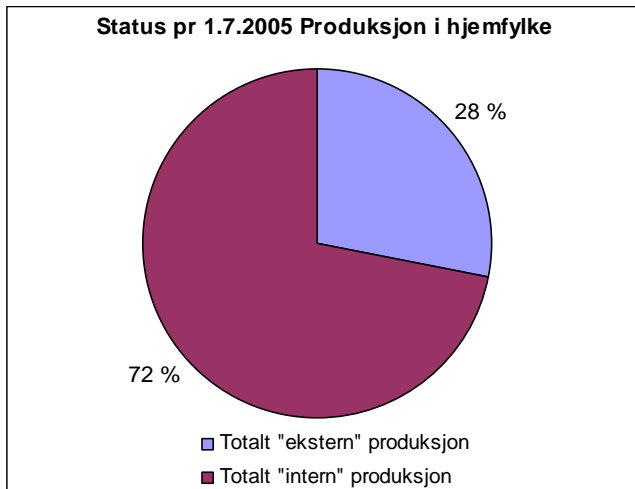
#### 4.1.4 Hjemfylker – lokal tilhørighet

I utgangspunktet var det lokale operatører som hadde konsesjon på busstransport innen et område. De senere årene har det imidlertid skjedd en rekke oppkjøp og sammenslåinger blant operatørene i lokal busstransport. Dette henger sammen med økt bruk av anbud, men er også en følge av stadige krav om effektivisering.

Med de nettokontraktene vi historisk har hatt i Norge, har lokal kunnskap om markedet vært en viktig forutsetning for driften. Det er også slik at en del av konkurranseformene (tilbudskonkurranse) og kontraktsformene (nettokontrakter og incentivkontrakter) i stor grad gir muligheter for den som kjenner det lokale markedet og har styrke til å utnytte dette. Utviklingen mot store selskap som mangler en lokal tilknytning, kan derfor virke inn på i hvilken grad ulike konkurranseformer og kon-

traktsformer er fornuftige. Det er i så måte to ulike innfallsvinkler. Lokal kunnskap om markedet kan gi bedre mulighet for å utvikle markedet. På den andre siden kan stor finansiell styrke gir rom for å ta større risiko knyttet til å utvikle markedet. Vi har ikke gjort noen direkte vurdering av disse forholdene, men de kontraktene vi har sett på har i stor grad begrenset selskapenes muligheter til å ta en gevinst ved en bedre lokal markedstilpassing.

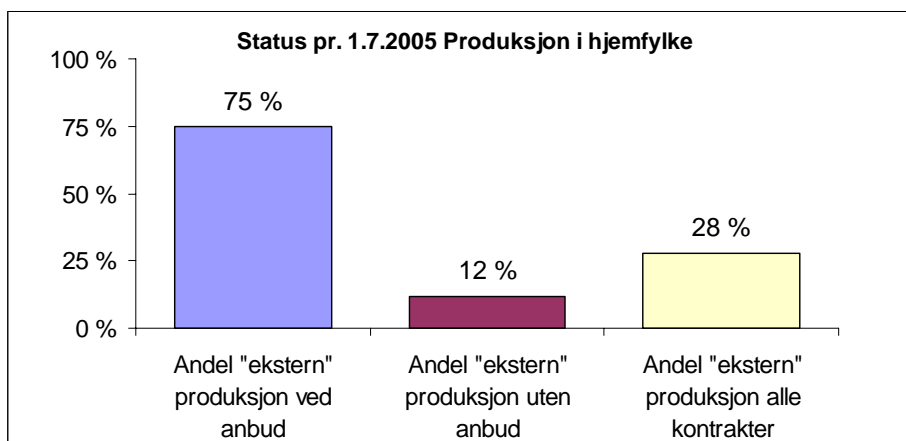
Kartleggingen viser at pr. 1.7.2005 så ble 72 % av ruteproduksjonen utført av et "lokalt" selskap. Det vil si at den største delen av produksjonen skjedde av et selskap med hovedkontor i det samme fylket.



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.7: Produksjon i "hjemfylket" status pr. 1.7.2005

Når vi ser på kontrakter som er tildelt gjennom anbud, viser det seg at 75 % skjer med et "ekstern" selskap. For kontraktene som ikke skjer på anbud, er situasjonen motsatt. 12% av denne produksjonen skjer med et "fremmed" selskap. Tabellene i vedlegg 4 oppsummerer status pr. 1.7. 2005 om hjemfylke for selskapene.



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.8: Produksjon i "hjemfylket" Status pr. 1. juli 2005

## 4.2 Hva skiller fylker med anbud fra fylker uten anbud?

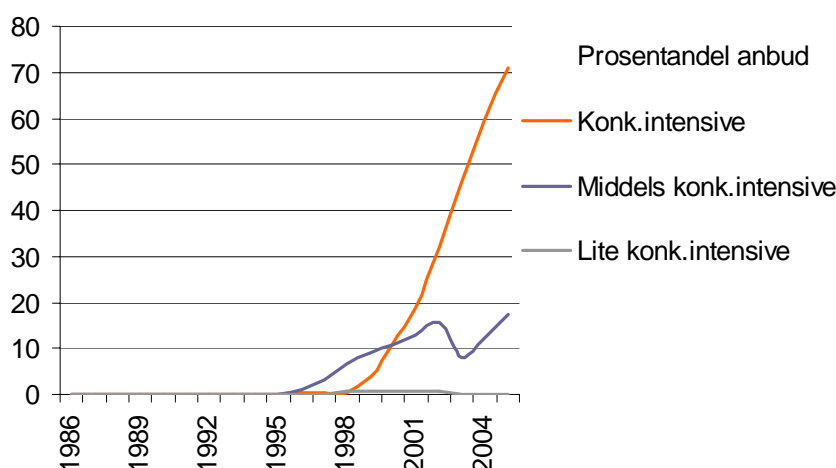
Et første spørsmål i tilknytning til bruken av anbud i lokal kollektivtransport, er hvorvidt fylkene som har tatt i bruk anbud skiller seg ut fra andre fylker. Det kan være kjennetegn som befolkningsstørrelse, produksjonsvolum, bystruktur og politiske ledelse o.l. Vi vil her forsøke å gi en kort beskrivelse.

I de følgende analysene er fylkene gruppert etter hvor stor andel av ruteproduksjonen som er eller planlegges konkurranseutsatt. I tillegg presenterer vi et gjennomsnitt for alle fylker. Følgende kategorier er brukt, ut fra den siste informasjonen vi har om konkurransehistorikk og -planer:

- **Konkurranseintensive fylker** (over 50 % anbud og/eller vedtak om opptrapping): Akershus, Oslo, Hedmark, Vestfold, Rogaland.
- **Middels konkurranseintensive fylker** (mindre enn 50 % anbud eller bruk av fremforhandlet kontrakt med direkte trussel om anbud eller vedtak om innføring av anbud): Østfold, Oppland, Telemark, Vest-Agder, Hordaland, Nordland, Finnmark.
- **Lite konkurranseintensive fylker** (ikke anbud eller vedtak eller direkte bruk av trussel i kontrakt): Buskerud, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Troms.

Det er klart at en slik inndeling blir noe vilkårlig. For eksempel kan vi nevne Nordland og Hordaland som faller litt mellom kategoriene. Nordland har allerede gjennomført en anbudsrunde og tidligere hatt en versjon av en kvalitetskontrakt med anbud som trussel. Hordaland har hatt kvalitetskontrakt med trussel om anbud, samt vedtak om at anbud skal være hovedregel ved tildeling av driftskontrakt. Hordaland har imidlertid ikke gjennomført noen anbudsrunde.

Figur 4.9 viser forskjellene mellom de tre kategoriene fylker. I gjennomsnitt har de konkurranseintensive fylkene i 2005 anbudsutsatt 70 % av ruteproduksjonen. De middels konkurranseintensive fylkene ligger tett oppunder 20 %. Snittet for alle fylkene trekkes opp av de konkurranseintensive fylkene, og ligger på ca 25 %.



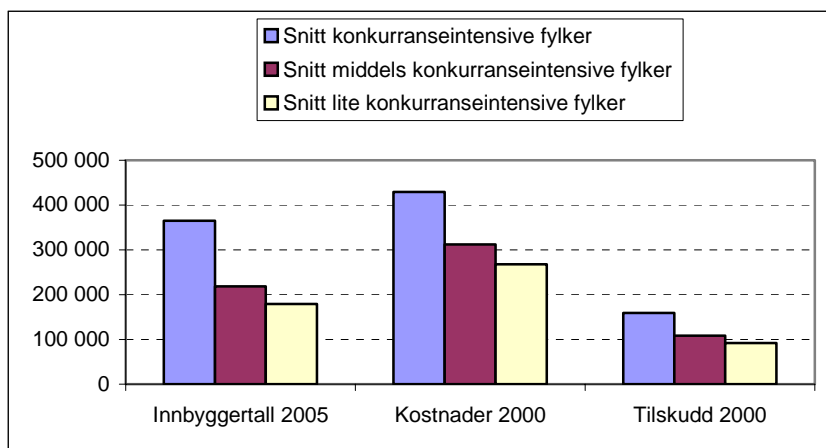
TØI-rapport 819/2006

Figur 4.9: Utvikling i anbudsutsetting for ulike fylker



#### 4.2.1 Kjennetegn ved befolkningsstørrelse og kostnadsnivå

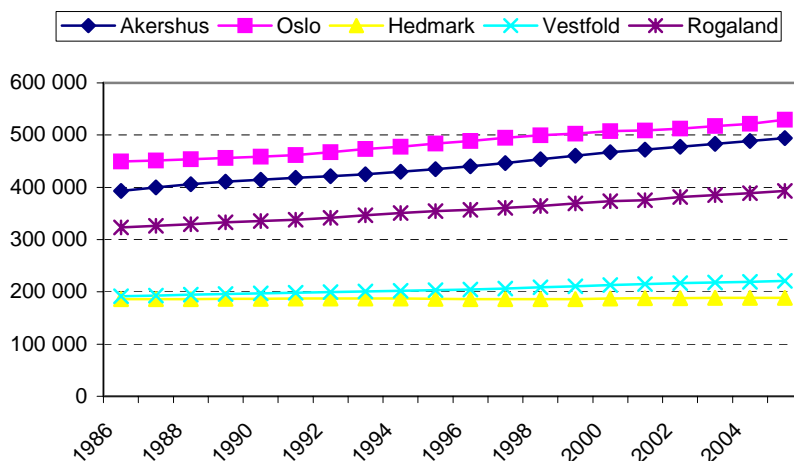
Fylker som hyppigst tar i bruk konkurranseutsetting som virkemiddel, har i gjennomsnitt både flere innbyggere, høyere totale kostnader og høyere tilskuddsbeløp enn de andre fylkene. De konkurranseintensive fylkene har dessuten opplevd den kraftigste befolkningsvekst de siste 20 årene (ikke vist i figuren).



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.10: Kjennetegn ved antall innbyggere og kostnadsnivå. Antall og kroner, gjennomsnitt.

Det er imidlertid stor variasjon mellom de konkurranseintensive fylkene. I figur 4.11 ser vi innbyggertallet til fylkene som utgjør den konkurranseintensive grupperingen, hver for seg.



TØI-rapport 819/2006

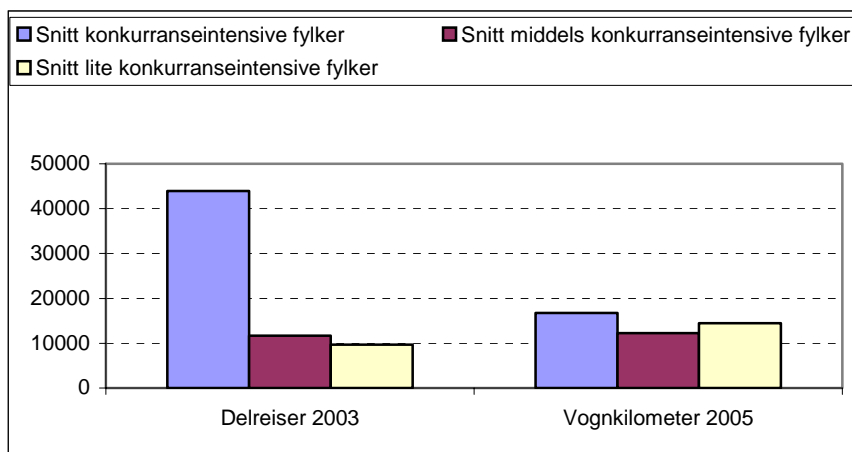
Figur 4.11: Antall innbyggere i de mest konkurranseintensive fylkene hver for seg.

Hovedskillet går mellom Akershus, Oslo og Rogaland på den ene siden og Vestfold og Hedmark på den andre. De førstnevnte har både høyere antall innbyggere og større befolkningsvekst over tid. Det samme mønsteret finner vi igjen dersom vi ser på kostnader og tilskuddsnivå, hvor Vestfold fremstår som et av de fylkene som bruker

minst på kollektivtransporten totalt sett (ikke vist i figuren). I analysene i kapittel 5.2 har vi sett nærmere på dette.

#### 4.2.2 Kjennetegn ved tilbud og etterspørsel

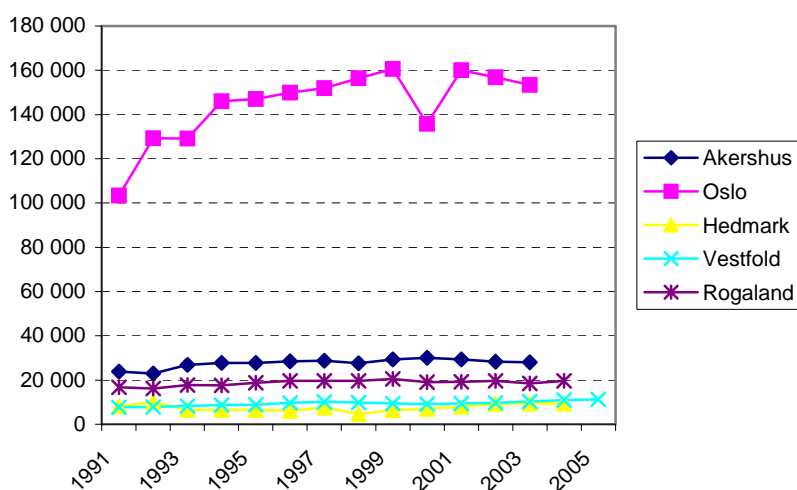
Forskjellene i befolkningsstørrelse blir ytterligere understreket og forsterkes dersom vi ser på antall delreiser (figur 4.12). Forskjellene i antall vognkilometer er imidlertid små.



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.12: Antall delreiser og antall vognkilometer fordelt etter fylkesgruppe

Figur 4.13 viser at forskjellene i antall delreiser først og fremst skyldes Oslo, med suverent høyest antall pr. år. De andre fylkene i denne gruppen holder seg på relativt stabile nivåer over tid, som ikke avviker nevneverdig fra de andre fylkesgrupperingene i undersøkelsen. Når det gjelder antall vognkilometer, skiller ingen fylker i undersøkelsen seg nevneverdig ut, med et lite unntak for Akershus som skiller seg noe ut blant de konkurranseintensive fylkene (ikke vist i figuren).

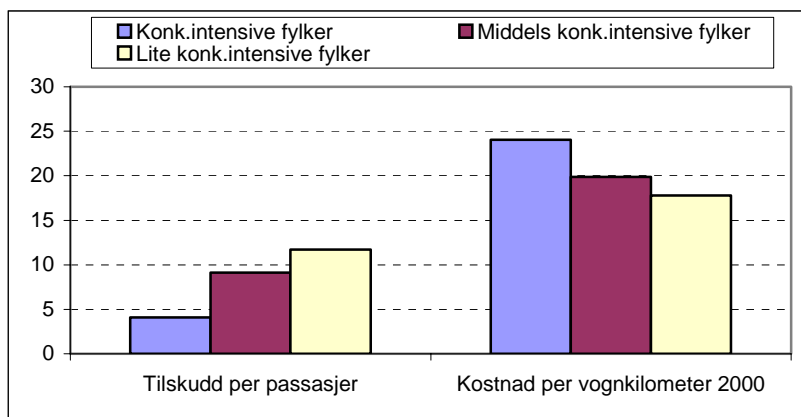


TØI-rapport 819/2006

Figur 4.13: Antall delreiser fordelt på de konkurranseintensive fylkene

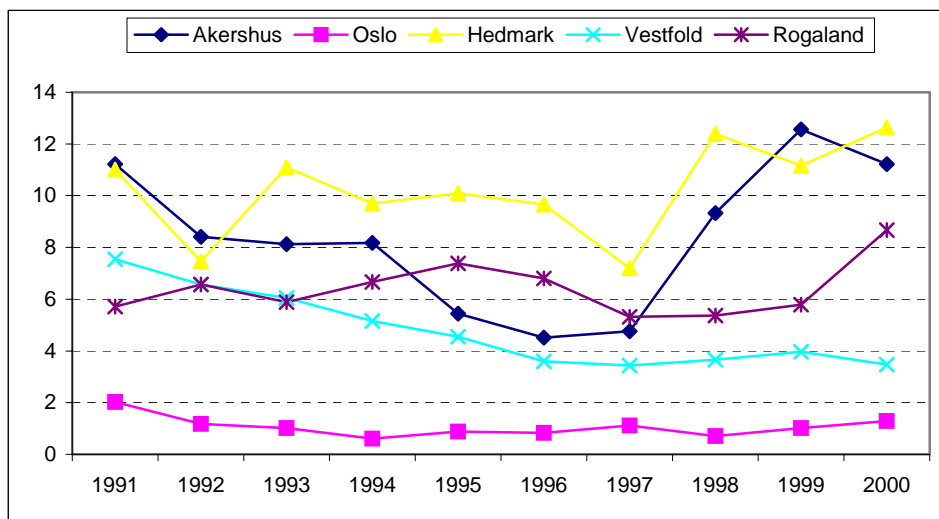
### 4.2.3 Kjennetegn ved kostnads- og markedseffektivitet

Figur 4.14 viser hvordan de konkurranseintensive fylkene har lavere tilskuddsbeløp pr. passasjer og høyere kostnad pr. vognkilometer enn de andre to fylkesgrupperingene. Dette følger delvis av den høyere befolkningstettheten i disse fylkene og deres storbystruktur. Lavere hastigheter vil i seg selv gi høyere kostnader pr. vognkilometer, noe som er viktig å ta hensyn til for byområder kontra distriktene. Dette tar vi også opp i kapittel 5.2.



Figur 4.14: Kostnad pr. vognkm og delreiser pr. tilskuddsbeløp fordelt etter fylkesgrupperingen år 2000

På begge disse målene er det særlig Oslo som drar snittet bort fra de andre fylkesgrupperingene. Figur 4.15 viser tilskudd pr. delreise for hvert av de konkurranseintensive fylkene, hvor også Vestfold fremstår med spesielt lave verdier.



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.15: Tilskudd pr. delreise i de konkurranseintensive fylkene

### 4.2.4 Oppsummering

Det kan se ut til at konkurranseutsetting først og fremst er blitt benyttet i fylker med stort passasjerpotensial og som har en storbystruktur som tilsier et høyt antall delreiser og dyrere produksjon pr. vognkilometer. Det siste følger ikke minst av storby-

områdenes kø- og trengselpromatikk som gjør hastighetene lavere. Lavere hastighet gir i seg selv høyere kostnad pr. kilometer. Vestfold skiller seg ut fra dette bildet, hvor verken befolkningsstørrelse, befolkningstetthet, totalt kostnads- og/eller tilskuddsnivå trekker i samme retning som de andre konkurranseintensive fylkene. Hedmark skiller seg også ut når det gjelder størrelse og befolkningsstruktur, men synes i større grad å ha vært preget av et langvarig høyt tilskuddsnivå per delreise (tallene fra Hedmark er imidlertid befestet med en viss usikkerhet, se vedlegg).

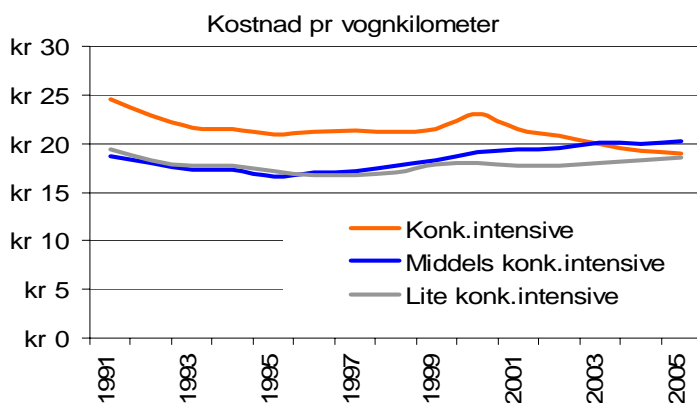
### 4.3 Generelle utviklingstrekk, kostnader og tilskudd

I det følgende vil vi illustrere en del sentrale utviklingstrekk. Dette gjør vi i like stor grad for å beskrive datamaterialet som for å trekke konklusjoner. Det er en rekke faktorer som bidrar til at et fylke utvikler seg slik det gjør. I punkt 5.2 tar vi dette ett skritt videre og forsøker å isolere effektene av anbud fra øvrige faktorer som kan ha påvirket utviklingen. I vedlegg 2 er utviklingstrekkene for hvert enkelt fylke satt inn i beskrivelsen av fylkene. Dette kan gi leseren en mulighet til å vurdere utviklingen i enkeltfylker.<sup>7</sup>

Generelt bør større hopp ikke tolkes som utviklingstrekk. De skyldes med all sannsynlighet endringer i datainnsamlingsmetode, definisjoner eller lignende, og ikke til reelle endringer. En del av bakgrunnen for å forstå slike endringer, ligger i gjennomgangen av datakvalitet i punkt 2.1. Gjennomgangen er basert på fylkesdatabasen og den inndeling av fylkene etter grad av konkurranseintensitet som benyttes i punkt 4.2.

#### 4.3.1 Kostnadseffektivitet

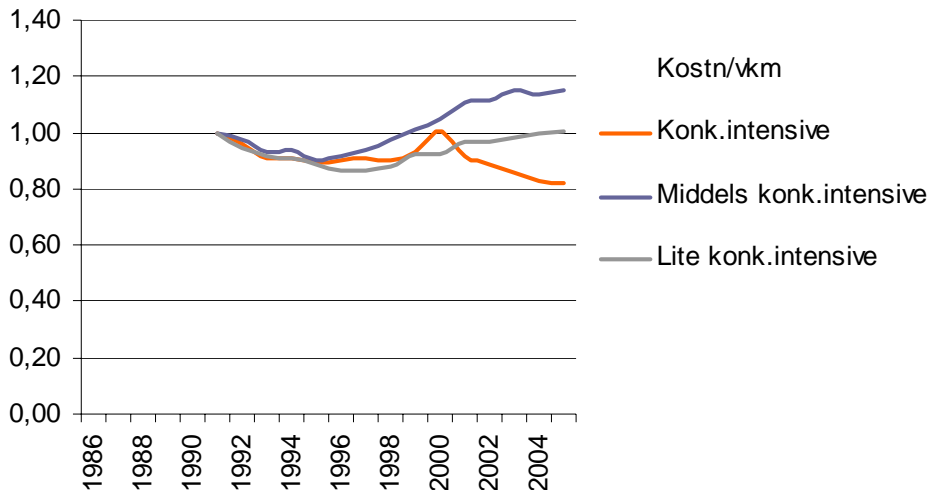
Figur 4.16 og figur 4.17 sammenligner kostnadsutviklingen pr. vognkilometer i de tre kategoriene fylker. De viser henholdsvis nivåer og indekset utvikling. Fra 2001 og utover er de anbudsintensive fylkene representert bare ved Akershus og Vestfold, og vi skal være forsiktige med å si noe generelt ut i fra den positive utviklingen etter 2000.



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.16: Kostnad pr. vkm i 2004-kroner fordelt på de tre kategoriene fylker

<sup>7</sup> Alle figurer i det følgende er laget over samme lest. Derfor skal fargekoder være gjenkjennelige mellom dem. Der indekser er benyttet, er 1991 satt til referanseår (1991=1,00).

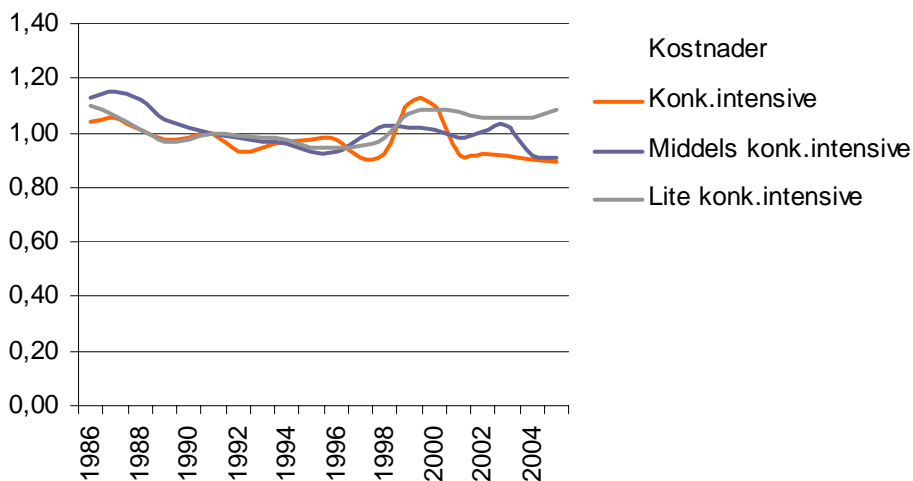


TØI-rapport 819/2006

Figur 4.17: Utvikling i kostnad pr. vognkilometer. Indeks: 1991=1,00

De middels konkurranseintensive fylkene har den klart svakeste utviklingen. Dette er spesielt tydelig i figur 4.16. Dette kan peke i retning av at det er bedre å rendyrke én form for kontraktstildeling. Selv om en slik konklusjon kan virke intuitiv (enklere å ha ett kontraktstildelingsregime enn flere osv.), er ikke disse figurene tilstrekkelig til å underbygge en slik påstand. Men vi skal ha det i bakhodet i de videre sammenligningene.

I figur 4.18 ser vi på utviklingen i totale kostnader. Det er antydning til at konkurranseutsetting reduserer de totale kostnadene men det kan også hende at kostnader (eks. inntektsrisiko og ruteplanlegging) er flyttet fra selskaper til fylkeskommunene.



TØI-rapport 819/2006

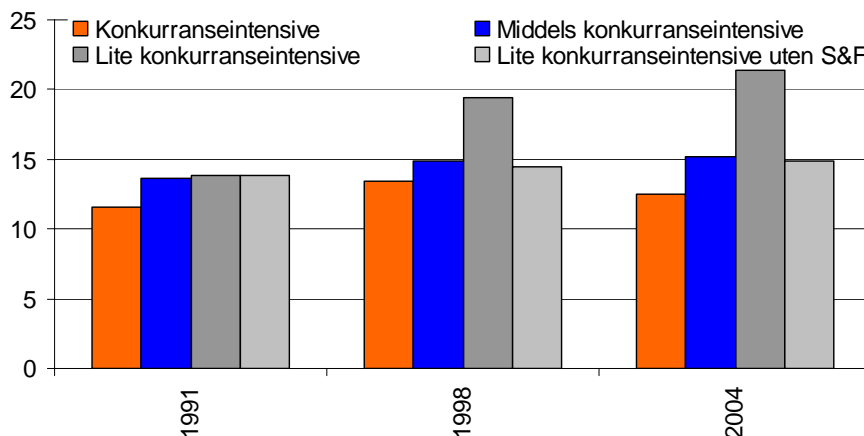
Figur 4.18: Utvikling i totale kostnader. Indeks: 1991=1,00

#### 4.3.2 Markedseffektivitet og passasjerutvikling

Figurene under viser utvikling i gjennomsnittstakst, beregnet som passasjerinntekter delt på antall reiser, i henholdsvis 2004-priser og som indekserte utviklingslinjer.

Fylker uten anbud har spesielt høyt takstnivå. Dette skyldes i stor grad, som vi ser av figur 4.19, det høye beregnede takstnivået i Sogn og Fjordane. Når Sogn og Fjordane

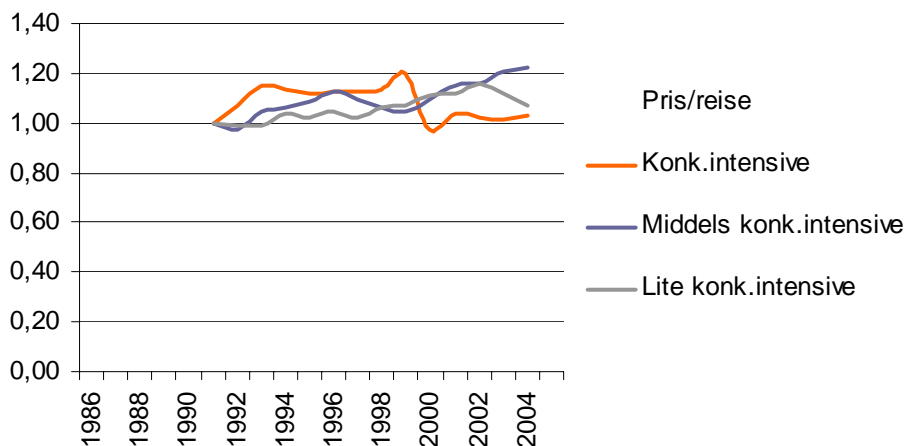
tas ut av snittet for fylkene uten anbud, faller snittet ned mot snittet for de med et blandet regime.



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.19: Gjennomsnittspris pr. reise i 1991, 1998 og 2004 for de tre kategoriene fylker, samt snitt for fylker uten anbud der Sogn og Fjordane er utelatt. Faste priser.

Figur 4.20 med indekserte gjennomsnitt har som gjennomgående problem at mange fylker enten har store sprang mellom enkelte år og at mange fylker har observasjoner bare for et utvalg av årene. Derfor er det vanskelig å trekke konklusjoner ut i fra figuren.



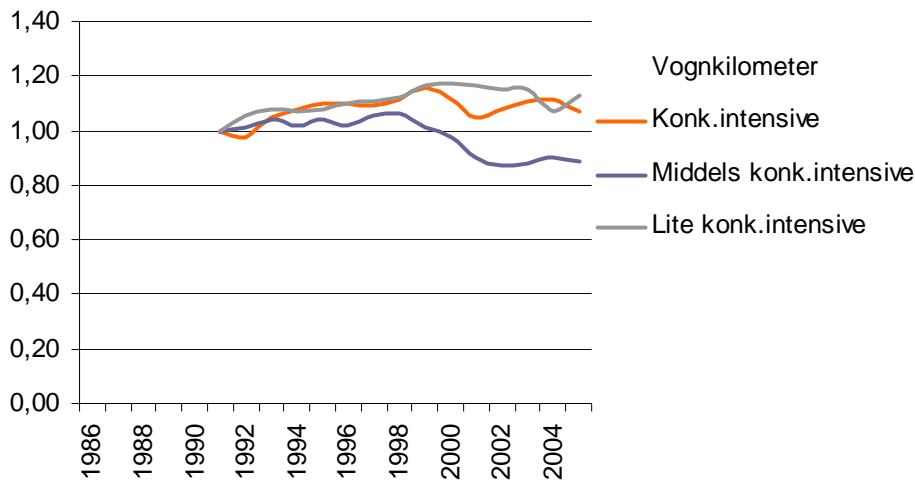
TØI-rapport 819/2006

Figur 4.20: Indeksert utviklingstrekk i gjennomsnittstakst i de tre kategoriene fylker. Indeks: 1991=1,00

Rutetilbudet er representert ved vognkilometer. Vi har valgt å ikke korrigere for f.eks. fylkenes areal eller innbyggertall fordi det allerede er en del usikkerhet knyttet til en slik indikator for markedseffektivitet. Høy ruteproduksjon kan bety både hyppige avganger og stor flatedekning, og altså ha svært forskjellig effekt på det tilbudet trafikantene opplever. Det spiller også en rolle når på døgnet vognkilometerne produseres, hvor bussene går og hvor behagelige de er å reise i, uten at vi kan hente slik informasjon ut av de årlige produksjonstallene.

Figur 4.21 viser indeksert utvikling i ruteproduksjon i de tre kategoriene fylker. Vi har fjernet de fylkene der det er størst sprang i dataene, uten at det har hatt substansiell effekt på gjennomsnittene. Mens fylkene med minst og mest anbudsutsetting har

forholdsvis stabil og svak positiv utvikling, har de middels konkurranseintensive fylkene svak utvikling etter 1998.



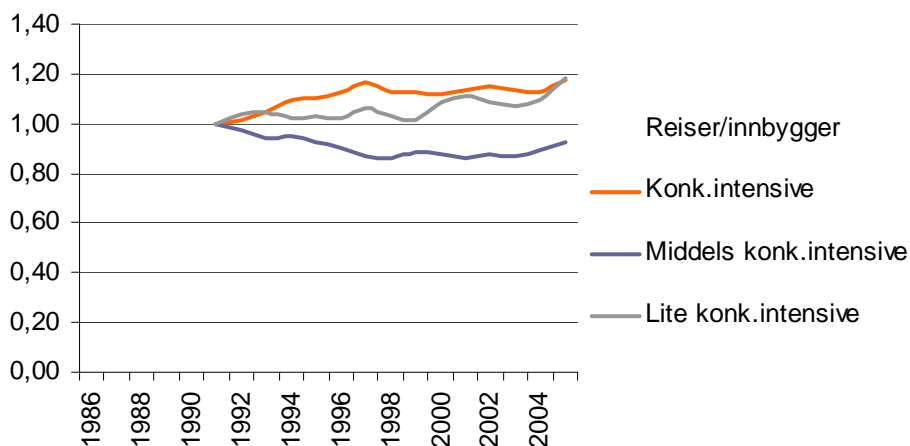
TØI-rapport 819/2006

Figur 4.21: Indeksert utvikling i rutetilbudet i de tre kategoriene fylker.

Indeks: 1991=1,00

Figur 4.22 viser utviklingen i etterspørsel. Vi har justert for innbyggertallet fordi vi har sett at de tre kategoriene fylker har svært forskjellig befolkningsutvikling. Hvis passasjertallet øker på grunn av at folketallet øker, er ikke det uten videre et tegn på at kollektivtransporten er blitt mer markedsorientert. I tillegg har vi fjernet noen observasjoner som helt klart har andre årsaker enn faktiske etterspørselssvingninger.

Vi ser igjen at de middels konkurranseintensive fylkene skiller seg ut med svak utvikling. I snitt har de opplevd en passasjeredgang. Både de konkurranseintensive og de lite konkurranseintensive fylkene har til sammenligning hatt en etterspørselsøkning på rundt 20 %.



TØI-rapport 819/2006

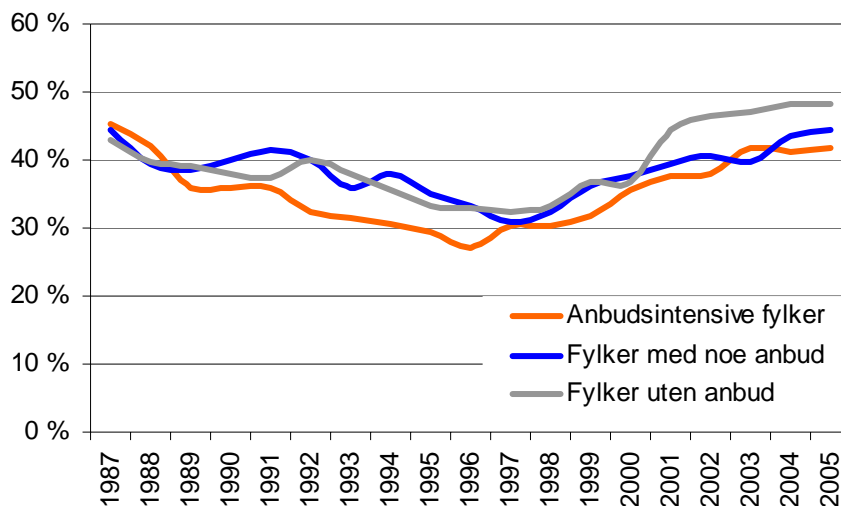
Figur 4.22: Utvikling i antall reiser pr. innbygger i de tre kategoriene fylker. 1991=1,00

### 4.3.3 Tilskudd

Figur 4.23 viser gjennomsnittlig tilskuddsandel i de tre fylkestypene. De anbudsintensive er representert bare med Akershus og Vestfold etter 2000, slik at det er begrenset hva vi kan slutte av disse fylkenes utvikling de siste fire årene. Videre har

vi fjernet noen observasjoner som skiller seg ut ved store avvik i forhold til tilskudsandel årene før og etter.

Figuren viser at det er lite som skiller de forskjellige kategoriene fylker når det gjelder utviklingsbanen for tilskuddsnivå. De mest anbudsintensive fylkene ligger lavest hele perioden (også før anbud ble mulig), men har en lavere utvikling den siste delen av perioden enn de øvrige. Som nevnt har vi bare observasjoner fra to fylker etter 2000. Fylkene uten anbud har høyere tilskudsandeler enn de øvrige etter 2000.



TØI-rapport 819/2006

Figur 4.23: Gjennomsnittlige tilskudsandeler i de tre kategoriene fylker.

#### 4.3.4 Oppsummering av utviklingstrekk

##### Bør én modell rendyrkes?

Vi har påpekt innledningsvis at ren sammenligning av utviklingstrekk bare i beste fall kan gi indikasjoner på sammenhenger mellom bruken av anbud og de ulike målene for kostnads- og markedseffektivitet. En mer analytisk tilnærming beskrives i kapitlet med modellberegninger. Likevel har vi sett forholdsvis klare indikasjoner på at det verken er de mest eller de minst anbudsintensive, men de middels intensive fylkene som tilsynelatende scorer dårlig på flere indikatorer. Vi har sett at de middels anbudsintensive utmerker seg ved:

- Økende kostnader pr. vognkilometer
- Økende takster
- Fallende rutetilbud
- Fallende etterspørsel

Dersom dette er et funn som bekreftes i mer detaljerte analyser, er det i seg selv oppsiktsvekkende. Samtidig kan det bidra til å balansere debatten for og imot anbud. Det ene er kanskje ikke noe bedre eller dårligere enn det andre, men å ikke ta stilling eller å ri begge hester, kan se ut til å være uheldig. Så lenge våre analyser ikke har rettet seg direkte mot disse problemstillingene, peker vi bare stikkordsmessig på noen mulige årsaker til at de middels anbudsintensive fylkene scorer svakere:

- Metodologiske svakheter knyttet til datagrunnlaget (se vedlegg), som slår skjevere ut for de ”middels anbudsutsatte” fylkene enn andre.



- Grensen mellom anbudsutsatt og ikke-anbudsutsatt virksomhet kan være satt på en uhensiktsmessig måte og vanskeliggjøre helhetlig/integrert planlegging, samt ikke realisere stordriftsfordeler.
- Problematiske områder/ruter kan holdes utenfor konkurranseutsetting. Det som tilsynelatende er effekter av ”middels anbudsintensitet” kan dermed være uttrykk for at disse fylkene har vanskelige eller dyre rutetilbud de ikke kan kutte i eller effektivisere, for eksempel på grunn av lovpålagte oppgaver.
- Det kan være vanskelig å utføre en profesjonell myndighetsoppgave overfor to ulike kontraktsregimer innenfor et og samme myndighetsområde. De ”middels anbudsintensive” fylkene har eksempelvis i mindre grad enn de ”anbudsintensive” satset på egne, profesjonelle innkjøpsorgan.
- Operatørene forholder seg til mer kortsiktige investerings- og planleggingshorisonter i de gjenværende fremforhandlede kontraktene enn ansvarsfordelingen i de opprinnelige nettokontraktene la opp til. Gjennom anbudsutsettelse i deler av fylket blir også trusselen om anbud i de resterende kontraktsrelasjonene mer reell, noe som gjør at operatørene ikke lenger kan planlegge ut fra at nåværende kontrakt blir forlenget. Den formelle kontraktslengden blir dermed gjeldende, og den tidligere mer symbolske ettårige avtalelengden mer reell.

Her er det imidlertid behov for egne studier som kan kombinere dette mot organiseringen av kjøpene og samhandlingen med operatørene.

### **Anbudsintensive fylker scorer gjennomgående høyt**

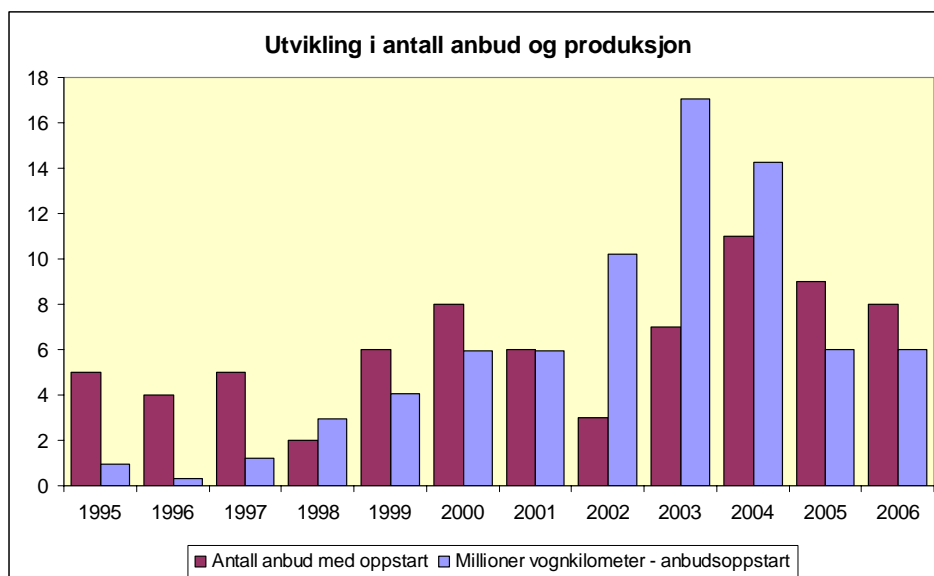
Med de forbehold som er nevnt foran, kan vi si at anbudsintensive fylker gjennomgående har hatt positiv utvikling i våre valgte indikatorer for kostnads- og markedseffektivitet. De anbudsintensive fylkene har hatt den klart beste kostnadsutviklingen de siste seks årene. Trafikantene i disse fylkene har opplevd relativt god utvikling i både rutetilbud og takstnivå, med det resultat at etterspørselen har økt. En ikke ulik utvikling har materialisert seg i de lite anbudsintensive fylkene. De anbudsintensive fylkene har gjennomgående lavere tilskuddsandeler enn de øvrige fylkene, noe som sannsynligvis har strukturelle årsaker ut over diskusjonen rundt anbud.

## 5 Analyse av effektene av anbudsutsetting

Ett av de sentrale aspektene ved utredningen er effekter av anbudsutsetting. I dette kapitlet vil vi ta for oss dette mer utførlig. Vi har valgt tre innfallsvinkler som gir ulik informasjon. Vi har startet med en gjennomgang av de gjennomførte anbudskonkurransene i Norge. Deretter gjennomfører vi en økonometrisk modellberegning av analysene. Til sist har vi benyttet en kvalitativ vurdering, mellom annet basert på intervjuer med sentrale aktører. Selve metodene og datagrunnlaget er mer utførlig beskrevet i kapittel 2.

### 5.1 Gjennomførte anbudskonkurranser i Norge

At det stadig blir flere anbud, kommer ikke som noen overraskelse. I figur 5.1 har vi oppsummert utviklingen. Den viser at antall oppstartede anbud pr. år har vært relativt stabilt siden 1995. Figuren viser også at de første anbudene var relativt små målt i vognkilometer, og at det etter hvert har vært en trend mot stadig større anbud. Dette kommer vi nærmere inn på senere. I dette kapitlet vil vi ta for oss de gjennomførte anbudsrundene vi har fått informasjon om mer i detalj. De anbudene som omfattes av denne gjennomgangen, er oppsummert i vedlegg 5.



TØI-rapport 819/2006

Figur 5.1: Utvikling i antall oppstartede anbud og produksjon 1995-2006

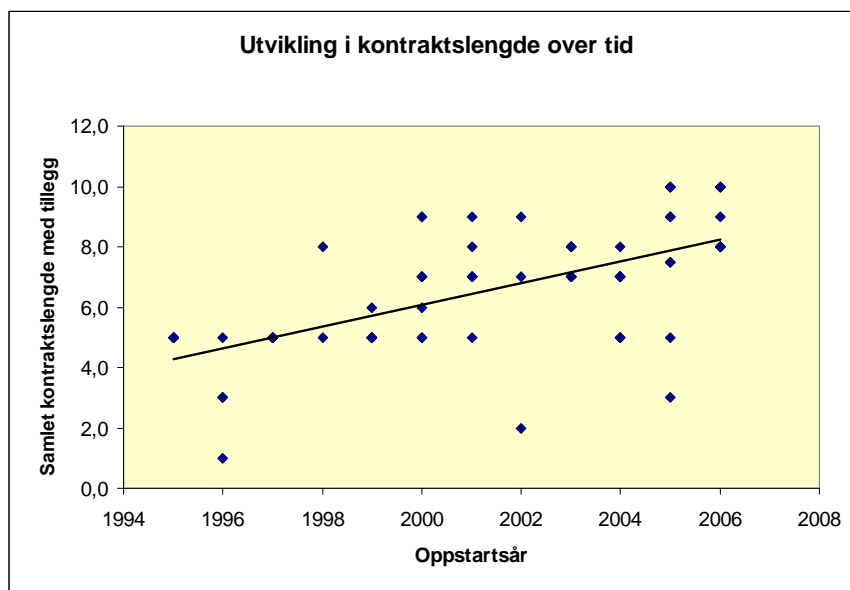
#### 5.1.1 Kontraktslengden har økt

Informasjonen fra de 74 anbudsrundene (i perioden 1995-2006) viser at de aller fleste anbudsrundene som er gjennomført, blir eller har blitt operert på bruttokontrakt. Kun

12 av anbudene (15 %) har nettokontrakt. Nettokontraktene på anbud er også jevnt over blitt benyttet ved mindre ruter og ikke i de anbudsdominerende fylkene.

Lengden på anbudene har variert fra ett til syv år. De korteste anbudene er ofte midlertidige løsninger for å legge til rette for et senere større anbud. Gjennomsnittlig lengde på anbudene er fem år. Anbudene har ofte en klausul om forlengelse dersom ulike mål blir innfridd. For nær 70 % av anbudene har vi fått informasjon om dette. Gjennomsnittlig mulig forlengelse av kontrakten er på 2,2 år. Den lengste mulige forlengelsen gjelder enkelte anbud i Vestfold, hvor kontrakten kan forlenges med inntil fire år. Tar vi hensyn til den mulige forlengelsen, finner vi at den gjennomsnittlige maksimale kontraktslengden (inkludert mulige forlengelser) blir på 6,6 år. Med denne forlengelsen varierer kontraktslengden fra ett år og opp til hele ti år. En kontraktslengde på ti år må ansees som en svært lang tidshorisont i en slik sammenheng.

Når det gjelder utviklingen i kontraktens lengde, viser dataene at de nyere kontraktene jevnt over er lengre enn de tidligere kontraktene. Standard nå er rundt fem år pluss tillegg, mens det tidligere gjerne lå på tre år med mindre klausuler om forlenging. Denne utviklingen skyldes flere forhold. Vår gjennomgang viser at i de første anbudene ble kontraktslengden bevisst holdt kort for å få erfaring med systemet, mens det i senere kontrakter er valgt en kontraktslengde ut fra hva fylkene mener er hensiktsmessig av andre hensyn, slik som stabilitet og kostnadseffektivitet.

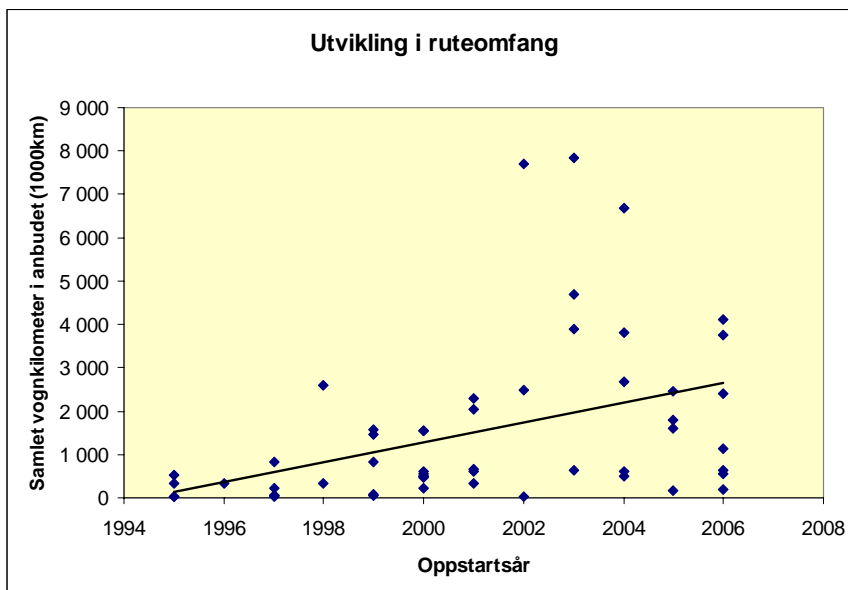


TØI-rapport 819/2006

Figur 5.2: Utvikling i kontraktslengde ved oppstart av anbud

### 5.1.2 Anbudene har blitt større

Anbudene har generelt blitt større. Utviklingen er illustrert i figur 5.3. Den viser både at anbudene jevnt over omfatter en større ruteproduksjon og at spredningen er blitt større. En del av denne utviklingen kan forklares med at det er nye fylker som har startet med anbud. Tunge fylker som Oslo, Akershus og Rogaland har så store ruter at dette helt klart er drivende for denne utviklingen.



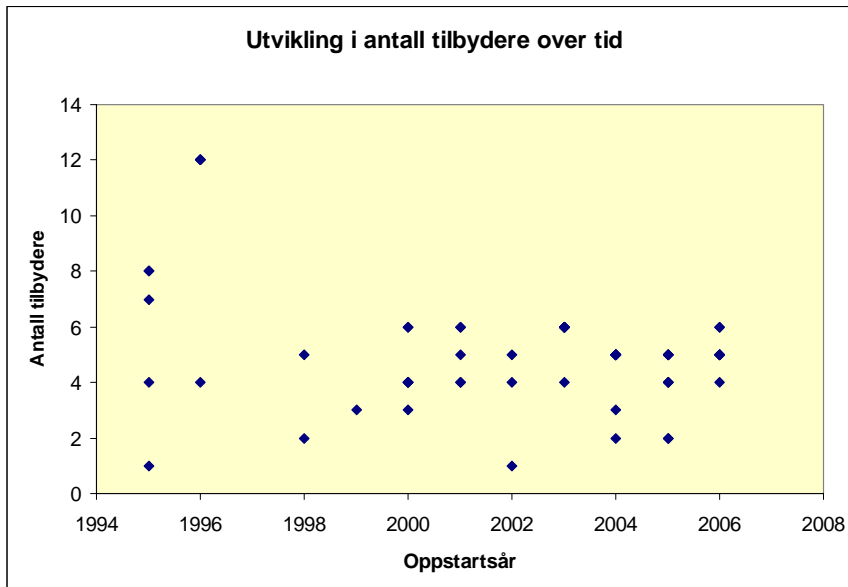
TØI-rapport 819/2006

Figur 5.3: Utvikling ruteomfang ved oppstart av anbud

### 5.1.3 Antall tilbydere holder seg jevnt stabilt

Vi har fått opplysninger om antall tilbydere ved 61 av de 74 anbudene vi ser på. Ved flere av anbudene har det vært mulig å legge inn tilbud på deler av pakken uten å legge inn på hele. Det betyr at sammenligningen blir noe vanskelig og at de tallene vi opererer med, er i overkant av hva som er det faktiske tallet hvis vi utelukkende ser på enkeltpakker innenfor anbudene. Summen gir imidlertid en god indikasjon på interessen for de ulike anbudene. Gjennomsnittlig antall tilbydere ligger rundt fem. Variasjonen er imidlertid stor fra de første anbudene i Oppland i 1995, hvor 14 ulike operatører la inn tilbud på hele eller deler av de ulike pakkene som anbudet besto av. Her var det imidlertid det nye ved anbudet som tiltrakk seg oppmerksomhet. I Hammer (1995) er det vist til at faktisk 25 selskaper skaffet seg anbudsdocumentene. Hammer gir for øvrig en detaljert gjennomgang av de første anbudene.

Ved de første anbudene var det svært mange som både hentet anbudsdocumentene og som la inn anbud. En del av dette skyldtes helt klart en nysgjerrighet og en generell forberedelse til en fremtidig anbudssituasjon. Figur 5.4 viser at utviklingen har stabilisert seg fra en situasjon med stor spredning i antall tilbydere til en situasjon hvor det i de aller fleste tilfelle er fra tre til fem tilbydere. Dette tyder på at det foreløpig ikke er noen tendens verken til monopolisering eller at aktørene deler landet seg imellom.



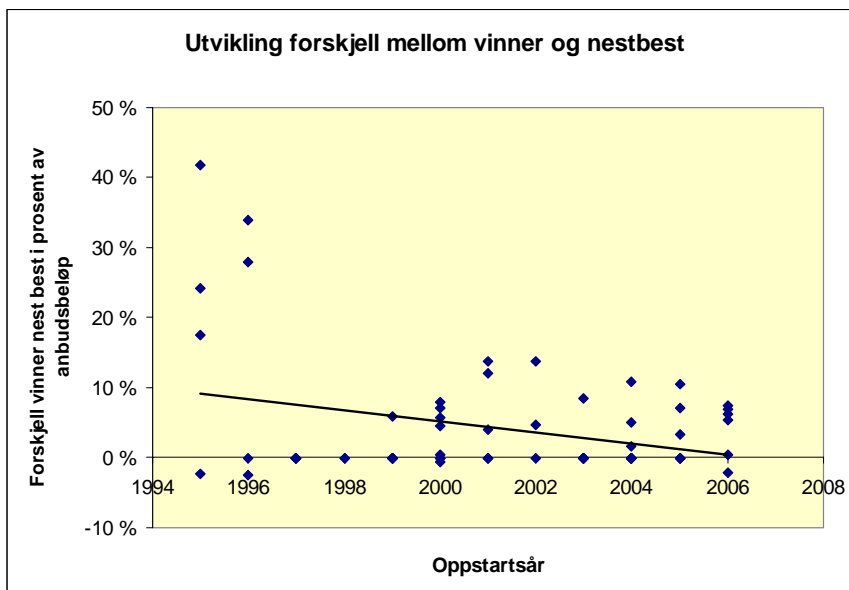
TØI-rapport 819/2006

Figur 5.4: Utvikling i antall tilbydere anbudene

#### 5.1.4 Det er mindre som skiller mellom anbudene

Av de 34 anbudene vi har fått dokumentasjon på den økonomiske forskjellen mellom vinner og nest best, finner vi en gjennomsnittlig forskjell på 6 %. Dette omfatter i løpende kroner en gevinst ved å velge det beste fremfor det nest beste tilbudet på i størrelsesorden 57 millioner kroner av kontraktsbeløp på 906 millioner. Den største forskjellen var i den første utlysningen i Oppland, hvor det skilte 42 % mellom vinner og nest best. Det må imidlertid understrekes at dette var en liten pakke og at forskjellen i kroner i 1995 kun utgjorde 95 000. Den minste forskjellen finner vi naturlig nok der det kun var ett tilbud. For øvrig viser en mer detaljert gjennomgang at det for 70 % av de 34 anbudene vi har opplysninger om, var en forskjell mellom beste og nest beste tilbyder på mindre enn 10 %. I tillegg var forskjellen ved 7 av de 34 anbudene på mindre enn 2 % av anbudsvinnerens tilbud.

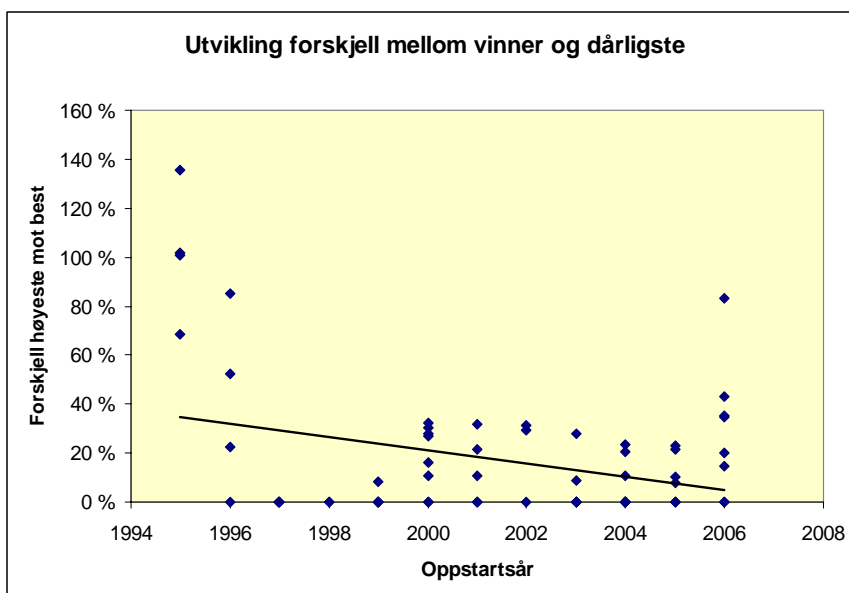
Det er en helt klar trend at det skiller mindre mellom vinneren og det nest beste tilbudet. Figur 5.6 er i så måte oppsummerende. Mens det for de første tilbudene kunne skille opp mot 40 % mellom vinner og det nest beste tilbudet, er denne forskjellen i dag nede i godt under 10 %. Gjennomsnittet for hele perioden har vært på rundt 8 % (tabell 5.1).



TØI-rapport 819/2006

Figur 5.5: Utvikling i forskjellen mellom valgte tilbydere og billigste tilbydere

Når det gjelder forskjellen mellom høyeste og laveste tilbud, så varierer dette fra ca. 8 % ved den minste forskjellen til hele 136 % for den største forskjellen. Den største forskjellen var i de første fylkene som satte ut anbud. Dette er også illustrert i figur 5.6. Det er en helt klart trend mot at forskjellen mellom høyeste og laveste tilbud er blitt mindre. Utlysningene i Oppland med oppstart i 2006 er de som skiller seg ut fra den generelle trenden.

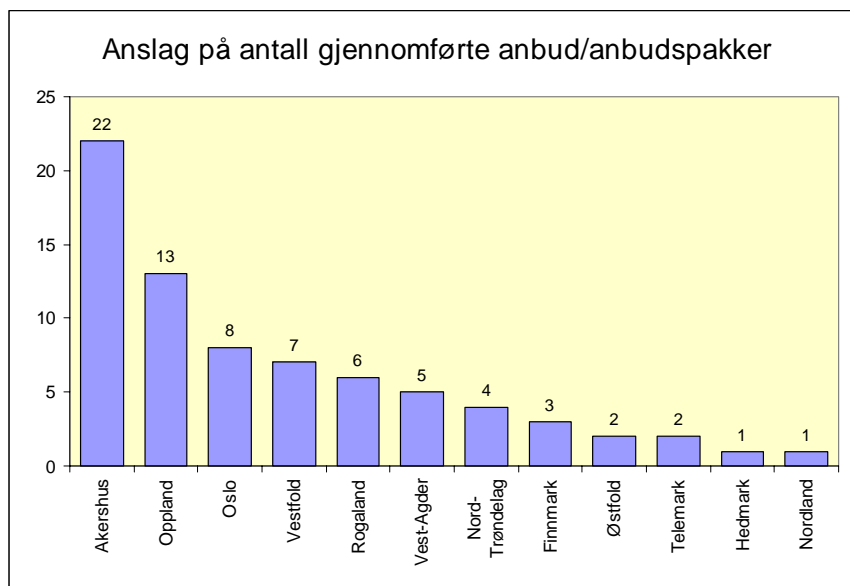


TØI-rapport 819/2006

Figur 5.6: Utvikling i forskjellen mellom valgte tilbydere og dyreste tilbydere

### 5.1.5 Oppsummering av utviklingen i gjennomførte anbud

Gjennom datainnsamlingen har vi fått informasjon fra 74 anbudsrunder. Dette fordeler seg på fylkene som vist i figur 5.7.



TØI-rapport 819/2006

Figur 5.7: Anslag på gjennomførte anbud i ulike fylker. Enkelte av anbudene omfatter flere pakker

Oversikten gir et svært godt utgangspunkt for å holde en oppdatert oversikt over anbudene i Norge med tanke på senere analyser. Gjennomgangen av anbudene viser at det er en rekke effekter det er vanskelig å evaluere foreløpig. Dette gjelder spesielt problemstillinger knyttet til gjentatte anbud, siden det er relativt få anbud som er blitt satt ut for annen eller tredje gang. Dette er sentrale problemstillinger som bør tas opp igjen når flere områder er blitt satt ut igjen på anbud. Tabell 5.1 oppsummerer en del av de sentrale funnene.

Tabell 5.1: Oppsummert status for gjennomførte anbud (antall anbud 74)

	Kontraktslengde	Mulig forlengelse	Maksimal kontraktslengde	Antall tilbydere	Forskjell vinner/nest best	Forskjell høyest/lavest
Gjennomsnitt	5	2,2	6,6	5	6 %	8 %
Maksimal	7	4	10	12	42 %	136 %
Minimum	1	0	1	1	-2 %	8 %
N=	74	50	50	61	32	34

TØI-rapport 819/2006

## 5.2 Modellberegninger av effekten av anbud

I punkt 2.2 gikk vi gjennom den økonometriske modellspesifikasjonen vi har benyttet. Vedlegg 2 viser i detalj de fullstendige modellkjøringene som resultatene baserer seg på<sup>8</sup>. I dette punktet konsentrerer vi oss om å kommentere og beskrive resultatene av de økonometriske beregningene.

### 5.2.1 Kostnadsmodell med konkurranseutsetting som forklaringsvariabel

Vi har beregnet enkle modeller som forklarer totale kostnader og kostnader pr. vognkilometer på basis av vognkilometer, passasjertall, dieselavgift og andel anbud i fylkene. Dette må også sees i sammenheng med de utviklingstrekkene vi har beskrevet og diskutert for fylker med ulik grad av konkurranseintensitet i kapittel 4.2.3 og 4.3.3.

Tabell 5.2 viser modellen som forklarer variasjon i totale kostnader. Modellen kan tolkes slik:

- 1 % økning i ruteproduksjonen (vognkilometer) øker kostnadene med 0,9 %, alt annet likt.
- 1 % økt passasjertall gir 0,17 % høyere kostnader, alt annet likt.
- Dieselavgiften økte kostnadene med 7,1 %.
- 1 prosentpoeng økning i andelen ruteproduksjon som er anbudsutsatt, reduserer kostnadene med 0,1 %, alt annet likt.

Estimatet for anbudsandelen er signifikant på 10 % nivå. Dersom vi skulle tolke estimatet på -0,1 % ukritisk<sup>9</sup>, så kan vi si at modellen indikerer at en overgang fra 0 til 100 % anbudsutsetting vil gi 10 % kostnadsbesparelser. Det er imidlertid ikke vilkårlig hvilke ruter og områder som anbudsutsettes. Sannsynligvis er det de med størst potensial eller problemer som konkurranseutsettes først. Derfor kan vi ikke vente at ytterligere konkurranseutsetting vil ha like stor effekt.

Tabell 5.2: Modellestimater for kostnadsmodell.  
Fullstendig modellutskrift fins i vedlegg 3.

Variabel	Effekt
Vognkilometer	0,90 **
Passasjertall	0,17 **
Dieselavgift	7,1 %**
Prosent anbud	-0,1 %*
Adj. R2	0,94

\* Signifikant på 10 % nivå

\*\* Signifikant på 5 % nivå

TØI-rapport 819/2006

<sup>8</sup> Vedlegget inkluderer også en etterspørselsmodell. I denne slo anbud uforholdsmessig kraftig negativt ut på etterspørselen. Sannsynligvis skyldes det problemer med modellspesifikasjonen, og vi har utelatt å presentere og kommentere resultatene her.

<sup>9</sup> Slik Alexandersson mfl. 1998 til dels gjør med sine estimater



Tabell 5.3 viser beregningene der kostnader pr. vognkilometer er den forklarte variabel. Modellen gir sammenlignbare resultater med modellen for totale kostnader, nemlig at kostnadene pr. vognkilometer faller med 0,1 % hver nye prosent av ruteproduksjonen som anbudsutsettes. Det er tegn til at det totalt sett er svake stordriftsfordeler, idet modellen beregner at 1 % økning i ruteproduksjonen reduserer kostnadene pr. vognkilometer med 0,1 %. Det tilsvarende kan sees fra modellen i tabell 5.2: 1 % økt ruteproduksjon gir bare 0,9 % kostnadsøkning.

Tabell 5.3: Modellestimater for modell for kostnader pr. vognkilometer. Fullstendig modellutskrift fins i vedlegg 3.

Variabel	Effekt
Vognkilometer	-0,10**
Passasjertall	0,17**
Dieselavgift	6,1 %**
Prosent anbud	-0,1 %*
Adj. R2	0,50

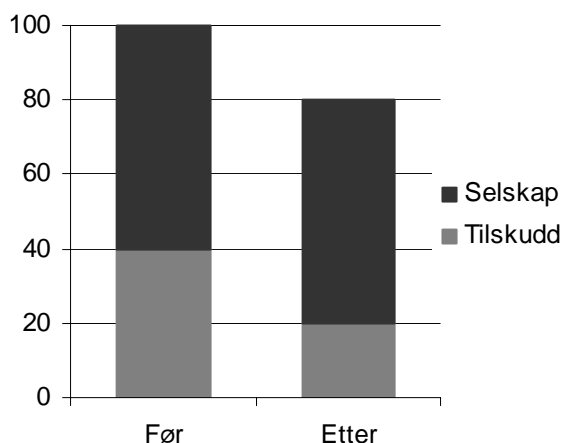
\* Signifikant på 10 % nivå

\*\* Signifikant på 5 % nivå

TØI-rapport 819/2006

## 5.2.2 Tilskuddsmodell med konkurranseutsetting som forklaringsvariabel

Tilskuddsmodellen bør i prinsippet gjenspeile kostnadsmodellene, men med følgende forbehold. Tilskudd utgjør i hovedsak bare en liten andel av kostnadene. Hvis tilskuddsandelen for eksempel i utgangspunktet er 40 %, og det oppnås en kostnadsbesparelse på 20 % som fylkeskommunen klarer putte i egen lomme, så er effekten på tilskudd langt større enn effekten på kostnadene. Figur 5.8 illustrerer poenget. Tilskuddet halveres på grunn av 20 % kostnadsgevinst.



TØI-rapport 819/2006

Figur 5.8: Illustrasjon av endring i tilskuddsandel som følge av kostnadseffektivisering

Tabell 5.4 viser estimatene for tilskuddsmodellen. Modellen kan tolkes slik:

- 1 % økning i ruteproduksjonen (vognkilometer) øker tilskuddet med 0,8 %, alt annet likt.
- Refusjonen av dieselavgiften økte tilskuddsbehovet med 26 %, alt annet likt.
- Økt befolkningstetthet reduserer tilskuddet. Et fylke med 10 % høyere befolkningstetthet har 0,7 % lavere tilskuddsnivå, alt annet likt.
- 1 % økt passasjertall gir 0,1 % høyere tilskudd, alt annet likt.
- 1 prosentpoeng økning i andelen ruteproduksjon som er anbudsutsatt reduserer tilskuddsbehovet med 0,67 %, alt annet likt.

Som forventet slår anbud i større grad ut i endret tilskudd enn i endrede kostnader. En ukritisk tolkning av modellen er at overgang fra 0 til 100 % anbudsutsetting vil gi 67 % lavere tilskudd. Det er imidlertid grunn til igjen å nevne at det sannsynligvis ikke er vilkårlig hvilke ruter og områder som er blitt anbudsutsatt. Derfor kan vi forvente lavere effekt av ytterligere anbudsutsetting enn det som er oppnådd hittil (og som modellen er beregnet ut fra).

*Tabell 5.4: Modellestimater for tilskuddsmodell.  
Fullstendig modellutskrift finnes i vedlegg 3.*

Variabel	Effekt
Vognkilometer	0,80**
Dieselavgift	26 %**
Befolkningstetthet	-0,07**
Passasjertall	0,10*
Prosent anbud	-0,7 %**
Adj. R2	0,62

\* Signifikant på 10 % nivå

\*\* Signifikant på 5 % nivå

TØI-rapport 819/2006

### 5.2.3 Oppsummering av modellberegningene

Vi har beregnet modeller for totale kostnader, kostnader pr. vognkilometer og tilskudd. Alle modellene har hatt andelen av ruteproduksjonen som er konkurranseutsatt, som én av forklaringsfaktorene, og det er denne anbudsandelen vi har konsentrert oss om. Vi har også vurdert andre modeller og modellspesifikasjoner, men uten at disse har gitt bedre resultater.

Anbud ser ut til å ha en klart reduserende effekt på kostnader og tilskudd. I og med at tilskudd bare dekker en liten del av kostnadene, og at fylkeskommunene har gode muligheter til å høste mesteparten av kostnadsgevinster i forbindelse med anbud, så har anbud sterkere effekt på tilskuddsnivået enn på kostnadene. Våre beregninger antyder at 1 prosentpoengs økning i ruteproduksjon som er anbudsutsatt vil redusere kostnadene med 0,1 % og tilskuddsbehovet med 0,7 %.

## 5.3 Ikke-kvantifiserbare erfaringer og effekter

Formålet med denne utdypende delen av prosjektet er tredelt:

- For det første en validering av kvantitative funn og foreslåtte forklaringer. Gir de kvantitative analysene riktig effektbilde og i så fall: hvorfor?

- For det andre ønsker vi å undersøke tilstedeværelsen av andre, ikke kvantifiserbare effekter, som eksempelvis endret kontraktsinnhold, endrede kvalitetsstandarder og juridiske konflikter i etterkant av tildelingen.
- For det tredje ønsker vi å se nærmere på eventuelle særegne utfordringer knyttet til etableringer av et nytt tildelingsregime. Dette vil dels berøre prosessrelatert informasjon, dels konsekvenser for myndighetenes arbeidsoppgaver og ansvarsfordelingen mellom dem og operatør. Dette er forhold som berører det totale kostnadsbildet ved etablering av et nytt tildelingsregime.

For å kunne svare på alle disse spørsmålene, har vi gått gjennom historiske og nåværende driftskontrakter og utlysningstekster, for på den måten å kunne si noe om eventuelle endringer over tid. Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med sentrale aktører i utvalgte fylker. Vi har valgt å fordype oss i syv fylker: Vestfold, Akershus, Rogaland, Oppland, Sogn og Fjordane, Hordaland og Nordland. Kriteriene for hvorfor vi har valgt disse fylkene er nærmere redegjort for i metodekapitlet. I vedlegg 2 følger en redegjørelse for status fylke for fylke – med utdypende informasjon som er benyttet i analysen.

### 5.3.1 Endringer i kriterier og ansvarsfordeling i tildelingsfasen

Det er tilsynelatende små forskjeller mellom tildelingskriterier og ansvarsforhold innenfor fylkene som benytter anbud. Disse skiller seg imidlertid klart fra fylker som fortsatt bygger på et tradisjonelt forhandlingsregime. Tabell 5.5 viser kjennetegn ved dagens kjøpsregimer i de utvalgte fylkene.

Tabell 5.5: Utvalgte fylker fordelt etter kjennetegn ved dagens kjøpsregime og tildeling av siste kontrakt

	Vestfold	Akershus	Rogaland	Oppland	Nordland	Hordaland	Sogn og Fjordane
Innkjøpsorgan	AS	AS	Fylkeskom. selskap	Integrert	Integrert	Integrert	Integrert
Kjøpsregime	Konkurranse	Konkurranse	Konkurranse	Konkurranse	Introduksjonsfase	Forhandling	Forhandling
Konkurranseomfang og trussel	100 %	100 %	60 %, vedtak om 100 %	20 %, vedtak om stopp	Vedtak om 100 %	Trussel innbakt i kontrakt + vedtak om 100 %	Ingen
Ansvar for tilbudsutforming	Myndighet	Myndighet	Myndighet/operatør	Myndighet	Myndighet	Operatør	Operatør
Hovedtildelingskriterier	Kostnad	Kostnad	Kostnad	Kostnad	Kostnad	Forhandling	Forhandling
Offentlige underkriterier?	Ja, ved prislikhet	Ja, ved prislikhet	Ja, ved mindre enn 5 % forskjell	Ja, ved mindre enn 5 % forskjell	Ja, vektete kvalitetsmål ved lik pris	-	-
Tilbudssomfang	Rutepakker	Rutepakker	Rutepakker	Rutepakker	Rutepakker	Områdevis	Områdevis
Kontraktslengde	6+3	7+3	5+3	6+2	7+3	4, men årlige tilskuddsforhandlinger	4, men årlige tilskuddsberegninger
Konkurranseeksponering	Høy	Høy	Høy	Middels	Høy/overgangsfase	Middels	Lav

TØI-rapport 819/2006

Videre er følgende trekk verdt å merke seg i den videre diskusjonen:

- Fylkene i vårt utvalg som baserer seg på bruk av anbudskontrakter, har uten unntak valgt å konkurransenutsette et forhåndsdefinert rutetilbud.
- Tjenestekvalitet er i liten grad gjenstand for vurdering i valg av tilbyder under bruk av anbud. I den grad fylkeskommunene i utvalget vårt har vurdert slike forhold, omhandler det underkriterier, og da i hovedsak i for vognstandard og erfaring. Alternative rutetilbud belønnes sjelden. Det skal i tillegg mye til før myndighetene går bort fra pris/kostnad som tildelingskriterium.
- I de nyeste anbudskontraktene er det vanlig med offentlige underkriterier, men disse er i liten grad gjengitt med offentlige vekter. Nordland fremstår her som et unntak. Vår gjennomgang tyder på at de i svært liten grad har vært tatt i bruk. Disse forholdene har også i liten grad vært gjenstand for konflikter i etterkant av tildelingen – og i vårt utvalg er det ingen som har opplevd juridiske konflikter i den forbindelse.

Kontraktslengden er betydelig lengre i de fylkene hvor anbud har blitt benyttet enn i de fylkene som fortsatt baserer seg på fremforhandlet regime. Heller ikke i de nyeste fremforhandlede nettokontraktene er det altså slik at avtalene strekker seg over lengre tid enn de nyeste anbudsutsatte bruttokontraktene. Dette vil ha implikasjoner for operatørens sannsynlighet for å utnytte den større taktiske handlefriheten de formelt sett har under et fremforhandlet nettoregime enn under et anbudsutsatt bruttoregime, ettersom en 4-års kontraktslengde setter store begrensninger for investeringshorisonten. Riktignok er det slik at det tradisjonelle regimet bar preg av svært forutsigbare forlengelser av kontrakter, slik at operatørene forholdt seg til en investeringshorisont som var lenger enn den formelle kontraktsperioden. Ved inntoget av mer eller mindre reelle trusler om konkurranse, vil dette i mindre grad være tilfellet i dag. Det er altså grunn til å tro at 4-årige nettokontrakter er med på å hemme operatørens investeringslyst innenfor slike kontraktsformer, noe som blir særlig akutt ved reelle trusler om anbud (da dette reduserer tilliten til at kontrakten blir forlenget). Nettokontraktenes tilsynelatende fordel med hensyn til handlefrihet og innovasjon sammenlignet med bruttokontraktene, blir slik sett svekket.

### 5.3.2 Kontraktsinnhold og ansvarsdeling i de nyeste anbuds- og nettokontraktene

Gjennomgangen av kontraktene viser at kontraktsinnholdet varierer fra fylke til fylke, også innen de mest konkurranseintensive fylkene. Dette gjelder både bruken av insentiver, bonus/malus knyttet opp mot kvalitetsmål og kontraktslengde. Samtidig er det likhetstrekk i hvordan de konkurranseintensive fylkene i utvalget definerer markedsansvaret, i motsetning til de fremforhandlede avtalene. Tabell 5.6 viser en oversikt over sentrale kjennetegn ved tildelte kontrakt i de nevnte fylkene.

Det kan hevdes at klassifiseringen av de ulike bruttokontraktene i utvidede former, ideelt sett bør ta utgangspunkt i marginalbetraktninger snarere enn i total kontraktssum. I kontraktsklassifiseringen ovenfor har vi, til en viss grad, tatt høyde for dette ved å kalle det utvidede bruttokontrakter i Nordlands og Vestfolds tilfeller, i motsetning til bruttokontrakter hvor operatøren kun får en viss andel av merinntektene. Skillet blir dermed hvorvidt operatøren også får noe av inntektsrisikoen i tillegg til merinntektsinsentivene.

Tabell 5.6: Utvalgte fylker fordelt etter kjennetegn ved driftsfasen etter siste kontrakt

	Vestfold	Akershus	Rogaland	Oppland	Nordland	Hordaland	Sogn og Fjordane
Kontraktsform	Brutto	Brutto	Brutto	Brutto	Brutto	Netto	Netto
Inntektsinsentiver utover kontrakt	30 % av alle billettinntektene	Ja, prosent av merinntekt	Ja, bonus ved merinntekt, inntil 1,25 mill. ved 10% vekst	Ja, 0,5 % av hver % økning i ant reiser	10 % av alt + 50 % av merinntekt	-	Nei
Kvalitetsmalus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Taktisk ansvar i driftsperioden	Myndighet	Myndighet	Myndighet/operatør	Myndighet	Myndighet	Operatør	Operatør
Tillatt produksjonsendring uten kompensasjon	+/-0,5 %	+/-3 %	+/- 1%	+/-2 %	Nei	-	+/- 2,5 % av totalkostn.
Kontraktsform	Utvidet brutto-kontrakt	Brutto-kontrakt	Brutto-kontrakt	Brutto-kontrakt	Utvidet brutto-kontrakt	Utvidet netto-kontrakt	Netto-kontrakt

TØI-rapport 819/2006

I tabellen er det videre interessant å merke seg:

- Alle de nyeste bruttokontraktene er supplert med et passasjerinsentiv, men av varierende størrelse. Vestfold og Nordland skiller seg ut ved å la operatør beholde henholdsvis 30 og 10 % av alle passasjerinntektene, mens de andre kun lar operatørene beholde en viss andel av merinntektene ved passasjervekst. I Nordland mottar operatøren i tillegg 50 prosent av merinntektene ved årlig passasjervekst. Det betyr i så fall at både Vestfold og Nordland kan sies å ha beveget seg fra bruttoanbudsregime til et utvidet bruttoanbudsregime slik vi har definert det i kapittel 1, som de eneste fylkene i Norge (se også Longva og Osland mfl. 2005).
- De nyeste anbudskontraktene har imidlertid ikke overlatt mer av ansvaret for tilbudsutformingen til operatør, mens dette fortsatt er innenfor operatørens ansvarsområde i de nyere nettoavtalene.
- Bruken av kvalitetsbonus og malus gjenfinnes kun i de anbudsutsatte bruttokontraktene.
- Det varierer hvorvidt myndighetene har forbeholdt seg rett til å endre produksjonsomfanget i kontraktperioden uten å betale ekstra for dette. Størst endringsrett uten kompensasjon finner vi i Akershus.
- Vel så interessant er at slike begrensninger også finnes innenfor et moderne fremforhandlet nettoregime. Som vist i tabell 5.6, er det derfor grunn til å stille spørsmål ved den reelle insentivstrukturen en operatør under et fremforhandlet nettoregime inngår i, som går utover det vi ovenfor nevnte omkring kontraktslengde og investeringshorisont.

### 5.3.3 Endringer i kontraktsform som følge av overgang til anbudskonkurranse

Mens vi foran så litt nærmere på kontraktsinnhold og insentivfordeling i de nyeste anbudskontraktene versus de nyeste fremforhandlede kontraktene, vil vi her se nærmere på hva som faktisk skjer med hensyn til kontraktsform og ansvarsfordeling

innenfor ett og samme fylke ved overgang fra en direkte kjøpsform til konkurranseutsetting. Vi har i den sammenheng sett spesielt på endringene som har funnet sted i Rogaland og Oppland.

Tabell 5.7: Sammenligning av nye og gamle kontrakter, Rogaland

		Fremforhandlet kontrakt 2000	Fremforhandlet kontrakt 2004	Anbudskontrakt 2003	Anbudskontrakt 2006
Antall tilbydere		1	1	6	5
Tildelingskriterium		-	-	Kostnad	Kostnad
Terskel for underkriterier		-	-	5 % forskjell	Ikke angitt/tilnærmet likt
Underkriterier		-	-	5 i prioritert rekkefølge, ikke vektet	3 i prioritert rekkefølge, ikke vektet
Kvalitative kriterier?		-	-	I underkriteriene	I underkriteriene
Ansv for:	tilbudsutforming	Operatør	Operatør	Myndighet	Myndighet/operatør
	markedsføring	Operatør	Operatør	Myndighet	Myndighet
	holdeplass/leskur	Operatør	Operatør	Myndighet	Myndighet
	billettmaskiner/systemer	Operatør	Operatør	Myndighet	Myndighet
Kontraktstype		Nettokontrakt	Nettokontrakt	Bruttokontrakt	Bruttokontrakt
Kontraktslengde		Ubestemt, årlige forhandlinger	4	5+3	5+3
Passasjerinsentiver		Passasjer-inntekter inntil +/- 100 000	Passasjer-inntektene, inntil +/- 5 %	Ja, mellom 1/3 og 2/3 av merinntekter	Ja, 125 000 ved 1 % pass.vekst inntil 1,25 mill (dvs. 10 % vekst)
Insentiver over 5 prosent av totalbeløpet?		Nei	Nei	Nei	Nei
Malus		Nei	Nei	Ja	Ja
Endring uten kompensasjon eller nye forhandlinger		+/- 100 000 inntektsendringer	+/- 5 % inntektsendringer	Nei	+/- 1 % produksjonsvolum
Indeksregulering av kostnader?		Kun dieselkostnader	Ja	Ja	Ja
Antall s. med spesifikasjoner av vognmateriell <sup>10</sup>		0	1 setning	4	3,5
Antall s. med produksjons-spesifikasjoner totalt <sup>11</sup>		1/2	1/2	8	14
Ant sider totalt		3	3	22 + vedlegg	39 + vedlegg

TØI-rapport 819/2006

<sup>10</sup> De spesifikke kravene til vognmateriell på hver rute er lagt til egne vedlegg. Dette berører kun de generelle kravene som gjelder på alle rutene.

<sup>11</sup> Dette omhandler spesifikasjoner av rutepakker, antall busser, bestillings- og skoleruter, rapporteringsprosedyrer, kvalitetskrav, materiellkrav og sjåførkrav.

Tabell 5.8: Sammenligning av nye og gamle kontrakter, Oppland

		Fremforhandlet kontrakt 1993	Fremforhandlet kontrakt 2005	Anbudskontrakt 1995	Anbudskontrakt 2006
Antall tilbydere		1	1	7	5
Tildelingskriterium		-	-	Kostnad	Kostnad
Terskel for underkriterier		-	-	Ved lik Kostnad	5 %
Underkriterier		-	-	Kvalitets- og miljøheving fra standardkravene, ikke nærmere spes.	3 i prioritert rekkefølge, ikke vektet
Kvalitative kriterier?		-	-	Høyere enn standardkravene, svært vagt formulert	I underkriteriene vedr vognmateriell, ruteplan og erfaring
Ansvaret for:	tilbudsutforming	Operatør	Operatør	Myndighet	Myndighet
	markedsføring	Operatør	Operatør/myndighet	Myndighet	Myndighet
	holdeplass/leskur	-	-	Myndighet	Myndighet
	billettmaskiner/systemer	-	-	Myndighet	Myndighet
Kontraktstype		Nettokontrakt	Bruttokontrakt	Bruttokontrakt	Bruttokontrakt
Kontraktslengde		Årlige forhandlinger, inntil oppsigelse	3+3	5	6+2
Passasjerinsentiver		Ja, passasjerinntektene	Ja, 50 % av årlig merinntekt	Ja, 50 % av merinntekt over en angitt terskelverdi	Ja, 0,5 % av godtgjørelse for hver prosentvis økning i ant reiser utover 2%
Insentiver over 5 prosent av totalbeløpet?		-	Nei, men se over	Nei, men se over	Nei
Malus		Nei	Ja, inntil 5 % ved bruk av feil materiell	Ja	Ja
Endring uten kompensasjon eller nye forhandlinger		Ja, utenom endringer utenfor partenes kontroll	Nei	+/- 2 % produksjonsvolum	+/- 2 % produksjonsvolum
Indeksregulering av kostnader?		Nei, men forhandlinger	Ja, lønn, rentenivå, dieselpris og konsumprisindeks	Ja, lønn, rentenivå, dieselpris og konsumprisindeks	Ja, lønn, dieselpris, konsumprisindeks, pluss et fast element
Antall s. med spesifikasjoner av vognmateriell		0, henvises til produksjonsplan	1/3	6,5	4
Antall s. med produksjons-spesifikasjoner totalt <sup>12</sup>		0	1/2	9	7 (+detaljert rutebeskrivelse i vedlegg)
Antall sider totalt		3	4	37 + vedlegg	26 + vedlegg

TØI-rapport 819/2006

Gjennomgangen av henholdsvis Rogaland og Oppland gir grunnlag for enkelte refleksjoner omkring hvordan overgangen fra et fremforhandlet nettoregime til et anbudsutsatt bruttoregime faktisk vil endre operatørens insentiv- og risikostruktur.

### Endringer i passasjerinsentiver

De tradisjonelle nettoavtalene innebærer ikke automatisk 100 % insentiver for ytterligere passasjervekst, selv om operatørene mottar passasjerinntektene. Eksempelet fra Rogaland 2000 viser blant annet at ved 100 000 kroner økning utover budsjetterte passasjerinntekter inneværende år, vil operatør kun stå ansvarlig for 25 % av dette (100 000 utgjør 7,8 % av de budsjetterte billettinntektene i 2000-kontrakten, et ikke ubetydelig beløp). På den annen side: ved inntektsvekst utover 100 000 kroner vil

<sup>12</sup> Dette omhandler spesifikasjoner av rutepakker, antall busser, bestillings- og skoleruter, rapporteringsprosedyrer, kvalitetskrav, materiellkrav og sjåførkrav.

operatør beholde 75 % av inntektene selv. Dette danner imidlertid grunnlaget for neste års forhandlinger om tilskuddsnivå, som gjør at operatørene ved høy inntektsøkning risikerer kutt i tilskuddsmengde. Insentivretningene er dermed ikke så klare som ofte antatt ved bruk av nettokontrakter i det gamle regimet.

Samtidig kan det være misvisende å vurdere passasjerinsentivenes betydning ved bruk av bruttoavtaler som andel av total kontraktssum. I bruttoanbudet i Rogaland i 2003 var det eksempelvis lagt inn at mellom 1/3 og 2/3-del av merinntektene ved inntektsøkninger utover budsjetterte nivåer skulle tilfalle operatør. Dette tilsier at +/- 50 % av inntektsøkningen tilfaller operatør i dette tilfellet. Det samme finner vi for øvrig igjen i 2006-kontrakten fra Rogaland, selv om det her er organisert som en bonusordning. Begge deler utgjør samtidig svært begrensede andeler av total kontraktssum, noe som feilaktig kan lede til konklusjonen om lite insentiver til passasjerøkninger. I begge tilfellene er faktisk insentivene til passasjerøkninger høyere her enn hva tilfellet var under den eldste fremforhandlede nettokontrakten i fylket. Tilsvarende eksempel finner vi i Vestfold hvor man nylig innført at 30 prosent av tilskuddene varierer med passasjerinntektene, et ikke ubetydelig passasjerinsentiv også sammenlignet med nettoavtalene som fantes før fylket konkurransettsatte produksjonen. Det samme tilfellet ser vi i Nordland. Forskjellene når det gjelder inntektsintensiver i gamle nettoavtaler og anbudsutsatte bruttokontrakter er med andre ord ikke nødvendigvis så store.

Det er samtidig viktig å være klar over at kontraktseksemplene fra det gamle og det nye regimet i Rogaland, Vestfold og Nordland, ikke nødvendigvis er illustrerende for hvordan insentiv- og risikoovergangen i bytte av kontraktsform fortonet seg i alle fylker. De tradisjonelle fremforhandlede kontraktene i Oppland inneholdt eksempelvis ikke de samme insentivbegrensningene på nettokontraktene som vi så i Rogaland. Mye tyder derfor på at overgangen fra gammelt til nytt regime innebar større insentiv- og risikoendringer i Oppland enn i Rogaland.

### Endringer i operatørens inntektsrisiko

Risikoen ved tap av passasjerinntekter er i mange tilfeller likevel større innenfor det gamle enn det nye regimet – men også dette er en sannhet med visse modifikasjoner: I Rogalands tilfelle var det eksempelvis begrensninger til +/- 5 % før tilskuddene skulle reforhandles innenfor de årlige avtalene. I den eldste fremforhandlede avtalen var denne begrensningen enda større, samtidig som man gjennom årlige forhandlinger vil reforhandle tilskuddsnivået blant annet på bakgrunn av fjorårets inntektsutvikling. Insentivene til å øke inntektene reduseres m.a.o. allerede gjennom det.

Samtidig har enkelte av de nyeste anbudskontraktene innført inntektsrisiko også innenfor bruttoanbudsformen. Dette gjelder eksempelvis kontrakten i Nordland og de nyeste i Vestfold. Mens de førstnevnte lar 10 % av kontraktssummen variere med passasjerinntektene, også nedover, lar Vestfold operatørene beholde 30 % av alle passasjerinntektene. Operatørene tar på denne måten på seg inntektsrisiko også innenfor et bruttoanbudsregime – i realiteten like stor inntektsrisiko som ved flere tradisjonelle fremforhandlede nettoavtaler med årlige forhandlinger av tilskuddene på basis av fjorårets inntektsnivå – samt krav om reforhandlinger ved fall utover forhåndsdefinerte terskler.

### Endringer i ansvarsfordeling for markedsutvikling

Selv om endringene i inntektsinsentiver og -risiko mellom gamle og nye regimer ikke synes å være så entydige som først antatt, er det noe annet med innskrenkning av operatørens handlingsfrihet i forbindelse med overgangen til bruttokontrakter: Mens tekniske krav og spesifikasjoner i de gamle nettoavtalene var åpne for forhandlinger



ut fra operatørenes innsendte forslag, spesifiseres dette mer detaljert av myndighetene under de nye bruttoanbudsregimene. Overgang fra et fremforhandlet regime til et som baserer seg på konkurranseutsetting, innebærer altså ofte en overgang fra et rutetilbud på basis av operatørenes forslag og initiativ til myndighetsdefinisjoner. Økningen i inntektsrisiko i de nyeste kontraktene i Vestfold har eksempelvis ikke medført tilsvarende økning i operatørenes handlefrihet i kontraktsperioden, for på den måten å gi dem muligheter til å takle den økte risikoen. Isolert sett kan dette innebære at operatørene i større grad priser risikoen inn i budene enn hva tilfellet var med tradisjonelle bruttokontrakter, med mindre operatørene opplever mer reell handlefrihet enn hva den formelle kontrakten gir rom for, eksempelvis gjennom tillitsfullt og tett samarbeid om ruteutviklingen. Det kan også være grunn til å påpeke at den reelle handlefriheten under de fremforhandlede nettoavtalene også hadde sine begrensninger: Handlefriheten med hensyn til rutetilbud og materiellstandard var hele tiden en del av kostnadsforhandlingene.

I forlengelsen av at det har vokst fram et klarere skille mellom kostnadsvurderingene hos operatør og tilbudsansvaret hos myndighet, kan man hevde at det fant sted en mer samtidig avveining av investeringer i kvalitet versus drift i det gamle regimet enn i det nye. Ved de fremforhandlede nettoavtalene var dette forholdet gjenstand for forhandlinger på basis av operatørenes egne forslag og forhåndsvurderinger av begge forhold sett under ett. Ved bruk av bruttoanbud er kvalitetskravene forhåndsdefinert av myndighetene og ikke gjenstand for forhandlinger og samtidig avveining mot alternative produksjonskostnader på samme måte som tidligere. Kvalitets- og driftskostnadsvurderingene er altså splittet mellom to aktører innenfor bruttoanbudsregimet, noe det ikke var tidligere. Dette øker faren for at kvalitetskravene blir maksimert uten tilstrekkelig hensyn til kostnadene dette medfører, samtidig som driftskostnadene blir minimert uten hensyn til kvalitetssvekkelsen: Vi får med andre ord to autonome (selvstendige) avgjørelser hvor optimal *balanse* i liten grad er gjenstand for vurdering hos noen av aktørene og slikt sett kan bli skadelidende. Det kan derfor være grunn til å spørre om ikke et slikt regime leder til høyere kvalitetskrav enn hva som kreves ut fra et markeds- og samfunnseffektivt synspunkt.

Dette er imidlertid ingen gitt konsekvens av konkurranseutsetting i seg selv, men knyttet til valget av konkurranseform. Ved bruk av tilbudskonkurranse vil eksempelvis situasjonen være annerledes, da denne konkurranseformen overlater til operatørene å gjøre en samtidig avveining av kvalitets- og driftshensyn – som de så tilbyr myndighetene. Konkurranseformer med økt taktisk frihet til operatør er i så måte mer i tråd med tidligere regimers samtidige vurdering av disse forholdene opp mot hverandre. På den annen side vil en atskillelse av kostnads- og tilbudsansvar også kunne medføre at det i større grad blir investert i langsiktige kvalitetstiltak, som i liten grad ville blitt realitet under operatørenes årlige kontraktsperspektiv.

#### 5.3.4 Oppsummering av analysene

Gjennomgangen gjør det nødvendig med et kritisk blikk på tidligere konklusjoner om at innføringen av anbud har gitt et kontraktsregime som i mindre grad gir operatørene insentiver til passasjervennlige tiltak enn hva tidligere fremforhandlede regimer innebar. Dette skyldes dels at de reelle passasjerinsentivene i de fremforhandlede kontraktene er mindre enn hva som ofte antas, samtidig som de nyeste bruttoanbuds-kontraktene ser ut til å inkludere stadig høyere andeler inntektsinsentiv og -risiko. Det er flere grunner til dette, blant annet inkluderer de fremforhandlede nettoavtalene ofte ett eller flere av følgende elementer:

- Årlige forhandlinger av tilskuddsnivået blant annet på basis av fjorårets inntektsutvikling.
- Prosentvis terskel for hvor store inntektsendringer som aksepteres før myndighetene krever reforhandlinger av tilskuddsnivået.
- Kort samlet kontraktslengde selv om det ikke finner sted årlige forhandlinger. Kontraktslengden kan ha lite å si dersom det er stor tillit mellom operatør og kjøper om fornyelse av avtalen. Ved reelle trusler om anbud svekkes den organiserte tilliten og operatørene vil tenke mer kortsiktig og forholde seg til kontraktslengden.

Når da de nyeste anbudskontraktene stadig oftere blir supplert med passasjer-avhengige insentiver og tilhørende risiko, samt at de er av betydelig lenger varighet, blir forskjellene i reelle inntekts-, risiko- og investeringsstrukturer mindre. Dette kan i så måte bidra til en utdypende forklaring eller ytterligere nyansering av hvor store (eller små) effekter man faktisk kan forvente av anbudsinnføringen i hvert enkelt fylke.

Samtidig vil effekter og utfordringer som fylkene vil oppleve ved overgangen fra et direkte kjøpsregime til konkurranseutsetting, variere fra fylke til fylke – fra én kontekst til en annen. Dette skyldes dels at konkurranse- og kontraktsformene som innføres i det nye regimet, vil variere fra fylke til fylke – og med det graden av konkurranseeksponering – og dels at kontraktsformene de forlater, også vil variere fra fylke til fylke. Endringsvariasjonen blir dermed tilsvarende stor, dette til tross for at kontraktstypene de benytter, tilsynelatende er like med hensyn til det formelle inntekts- og kostnadsansvar. Der overgangen fra netto- til bruttokontrakter i Rogaland i realiteten medførte få endringer i operatørens reelle insentiv- og investeringsstruktur, var disse endringene tilsynelatende større i Oppland. Effekter som har sin årsak i endret risikofordeling, insentivstruktur og ansvarsfordeling mellom operatør og myndighet, vil derfor kunne forventes å variere stort fra fylke til fylke – og med det også hvilke forventninger en vil kunne ha til besparelser ved innføring av konkurranseutsetting hvert enkelt sted. Likevel synes det riktig å si at insentiv- og risikoendringene for operatør kanskje ikke er så kraftige som ofte antatt i forskningslitteraturen.

## 6 Konklusjon

I kapitlene foran har vi gitt en statusoversikt for kontrakts- og konkurranseformer og gjennomført en analyse av sentrale momenter knyttet til dette. I dette kapitlet vil vi kort oppsummere konklusjonene våre.

### 6.1 Erfaringene med gjennomførte anbudsrunder er jevnt over gode

At det stadig blir flere anbud, kommer ikke som noen overraskelse. I rapporten har vi imidlertid funnet en del informasjon som er egnet til å svekke antagelser om at konkurransen ikke skal fungere etter hensikten.

- **Kontraktslengden har økt**  
Når det gjelder utviklingen i kontraktens lengde, viser de data vi har at de nyere kontraktene jevnt over er lengre enn de tidligere kontraktene. Standard nå er rundt 5 år + tillegg, mens det tidligere gjerne lå på tre år med mindre klausuler om forlenging.
- **Anbudene er blitt større i omfang**  
Anbudene er generelt blitt større. En del av denne utviklingen kan forklares med at nye fylker har startet med anbud. Tunge fylker som Oslo, Akershus og Rogaland har så stor ruteproduksjon at dette helt klart er drivende for denne utviklingen. Dette er imidlertid en viktig trend.
- **Antall tilbydere holder seg jevnt stabilt**  
Våre data gir en god indikasjon på interessen for de ulike anbudene. Gjennomsnittlig antall tilbydere over hele perioden fra 1994 ligger på omtrent fem. Det har vært en utvikling i antallet tilbydere fra de første rundene med stor variasjon i antallet, til en mer stabil situasjon i dag. Antall tilbydere ved de enkelte anbudene har de siste årene vært fra 3 til 5 i de aller fleste tilfelle. Dette tyder på at det foreløpig ikke er noen tendens til monopolisering eller at aktørene deler landet seg imellom.
- **Det er mindre og mindre som skiller mellom anbudene**  
Det er en helt klar trend at det blir mindre forskjeller mellom tilbudene i det enkelte anbud. Mens det for de første tilbudene kunne skille opp mot 40 % mellom vinner og det nest beste tilbudet, er denne forskjellen i dag nede i godt under 10 %. Gjennomsnittlig forskjell har vært på rundt 8 %. En mer detaljert gjennomgang viser at det for 70 % av 34 anbud var en forskjell mellom beste og nest beste tilbyder på mindre enn 10 %. I tillegg var forskjellen ved 7 av de 34 anbudene på mindre enn 2 % av anbudsvinnerens tilbud. Forskjellen mellom høyeste og laveste tilbud viser også en klar trend mot en mindre forskjell. Dette er for øvrig helt i tråd med økonomisk teori.

Basert på disse resultatene, ser det ut til at dagens konkurranseregime frem til nå har resultert i en utvikling som har fremmet konkurransen. I grove trekk fungerer anbudsprosessen etter hensikten.

## 6.2 Anbud har redusert kostnadene og tilskuddene

Vi har beregnet modeller for totale kostnader, kostnader pr. vognkilometer og tilskudd. Modellene har benyttet konkurranseutsatt andel av ruteproduksjonen som forklaringsfaktor.

Det er to effekter som kommer klart frem fra våre analyser. Anbud bidrar til reduksjon i både kostnader og tilskudd. Våre beregninger viser at ett prosentpoengs økning i anbudsutsatt ruteproduksjon reduserer kostnadene med 0,1 % og tilskuddsbehovet med 0,7 %. I og med at tilskudd bare dekker en liten del av kostnadene og at fylkeskommunene har gode muligheter til å høste mesteparten av kostnadsgevinster i forbindelse med anbud, så har anbud sterkere effekt på tilskuddsnivået enn på kostnadene. Dette betyr både at anbud har gitt en mer kostnadseffektiv produksjon og at besparelsene i stor grad har blitt tatt ut i reduserte tilskudd fremfor økt tilbud til de reisende. I tillegg har takstnivået økt og bidratt til reduksjon i tilskuddene.

## 6.3 Bruttokontrakter gir ikke nødvendigvis en dårligere markedstilpasning

Gjennomgangen vi har gjort gjør det nødvendig med et kritisk blikk på tidligere konklusjoner om at innføringen av anbud har gitt et kontraktsregime som i mindre grad gir operatørene insentiver til passasjervennlige tiltak enn hva tidligere fremforhandlede regimer innebar. Dette kan dels sees i sammenheng med at de reelle passasjerinsentivene i de fremforhandlede kontraktene er mindre enn hva som ofte antas, samtidig som de nyeste brutto anbudskontraktene ser ut til å inkludere stadig høyere andeler inntektsinsentiv og -risiko.

Når de nyeste anbudskontraktene stadig oftere blir supplert med passasjeravhengige insentiver og tilhørende risiko, samt at de er av betydelig lengre varighet, blir forskjellene i reelle inntekts-, risiko- og investeringsstrukturer mindre. Dette kan i så måte bidra til en utdypende forklaring eller ytterligere nyansering av hvor store (eller små) effekter man faktisk kan forvente av anbudsinnføringen i hvert enkelt fylke.

Effekter og utfordringer fylkene opplever ved overgangen fra et direkte kjøpsregime til konkurranseutsetting, vil variere fra fylke til fylke. Dette skyldes delvis ulik grad av konkurranseeksponering og delvis at de forlater ulike kontraktsformer. Hvilke forventninger en vil kunne ha til besparelser ved innføring av konkurranseutsetting vil derfor også måtte variere fra sted til sted.

## 6.4 Mellomløsninger kan skape en uklar situasjon for begge parter

Fylker som har valgt et regime med blanding av anbud og fremforhandlede kontrakter, ser ut til å ha hatt en dårligere kostnadsutvikling enn de som har rendyrket det ene eller det andre. Det kan være flere grunner til dette funnet. Ett er metodologisk: Utvalget er begrenset, det er svakheter ved datagrunnlaget. Dersom så ikke skulle være tilfelle, kan det være flere substansielle grunner: En grunn kan være at

grensene mellom anbudsutsatt og ikke-anbudsutsatt virksomhet, der områder med størst potensial for kostnadsreduksjoner ofte vil settes først ut på anbud, er satt på en uhensiktsmessig måte. En annen grunn kan ta feste i hypoteser formulert hos Longva og Osland (2005b): Det er bestemte problemer som kan oppstå i overgangen fra et regime til et annet, for eksempel av typen: Tradisjonelle operatører tilpasser seg det nye konkurranseutsatte regimet de ser konturene av, mens kjøpsorganet i mindre grad utvikler kompetanse til å møte slike strategier. Annerledes formulert: En grunn kan være at delvis innføring av anbud reduserer troverdigheten ved dialog i fremforhandlede kontrakter, slik at operatørene tilpasser seg en konkurransesituasjon selv om deres kontrakt ikke konkurranseutsettes med en gang. Dette tilsier i så fall at operatørenes planleggingshorisont blir mer i tråd med kontraktens formelle og ofte ettårige varighet, der de tidligere kunne planlegge med stor forutsigbarhet om at kontraktene stadig ble fornyet.

Trusselen om anbud kan dermed ha to effekter som til dels virker mot hverandre. For det første gir trusselen et press på effektivisering av næringen. Dette har helt klart kommet til syne gjennom effektiviseringsavtalene som i stor grad ble gjort mulig ved en trussel om anbud. For det andre blir tillitsforholdet mellom operatør og kjøper mindre, og forlengelsen av kontraktene tilsvarende mindre forutsigbar. Operatøren vil trolig i større grad forholde seg til den formelle kontraktslengden og begrense sin egen planleggingshorisont til den. Ved årlige forhandlinger gir dette en svært kort-siktig kostnads- og investeringshorisont. Denne effekten vil trolig være kraftigere jo mer reell trusselen om anbud føles, og vil i så måte være større i fylker som allerede har benyttet anbud på større eller mindre deler av sin ruteproduksjon.

## 6.5 Hypotesene om at utviklingen er et resultat av overordnede rammebetingelser står sterkt

På bakgrunn av gjennomgangen av overordnede rammebetingelser og utviklingen i disse i kapittel 3, kom vi frem til noen hypoteser vi ville belyse gjennom rapporten. Basert på analysene i rapporten, kan vi nå oppsummere statusen for dem.

### Hypotese 1 om effekten av rammetilskudd fremfor øremerking

Hypotesen gikk ut på at nytt inntektssystem fra 1986 har ført til reduserte tilskudd i alle fylker, at tilskuddsreduksjonen har ført til reduserte kostnader i næringen og at dette gjelder som generell tendens på tvers av fylker og kjøpsformer.

Våre analyser gir ingen grunn til å forkaste denne hypotesen. Effekten har vist seg gjennom hele 90-tallet med effektivisering og reduserte tilskudd. Effekten ser ut til å være avtakende nå.

### Hypotese 2 om konkurranseeksponering og kostnadseffektivitet

I kapittel 3 stilte vi en hovedhypotese om at ”Dess høyere grad av konkurranseeksponering, dess høyere grad av kostnadseffektivisering”. Dette ble spesifisert i to underhypoteser;

- Bruttoanbud gir høyest kostnadsreduksjon
- Indirekte konkurranse (trussel om anbud på kontraktsnivå, delvis konkurranseutsetting på fylkesnivå) gir høyere produksjonseffektivitet enn kontrakter/områder uten konkurranse.

Våre analyser viser at konkurranse har fungert effektiviserende. Vi har derfor ikke grunn til å forkaste hovedhypotesen. Når det gjelder første underhypotese, finner vi at det i praksis trolig ikke skiller spesielt mye mellom brutto- og nettokontrakter, slik at

vi ikke kan si at det er *bruttoanbud* som gir størst kostnadseffektivitet. Det er konkurransen som gir effekten.

Den siste underhypotesen om trusselen om anbud finner vi gode grunner til å moderere. Trusselen har fungert effektiviserende gjennom effektiviseringsavtalene, men samtidig er det grunn til å tro at fokus blir svært kortsiktig. Vi finner også at regimene med mellomformer er de som kommer dårligst ut på flere av våre parametere. Vi finner derfor ikke direkte støtte til denne underhypotesen.

### **Hypotese 3 om nettokontrakter og markedsorientering**

Hypotesen var at ”inntektsrisiko for operatør (nettokontrakt) og passasjerinsentiver i kontrakt gir sterkere vekt på tilbuds-/markedsorientering og bedre markedseffektivitet”. Det er således to momenter som tas opp. Den første går på nettokontraktene i seg selv og den andre på passasjerinsentivene.

Vi finner lite belegg for å konkludere med at dagens nettokontrakter gir en vesentlig bedre markedstilpasning enn bruttokontraktene. En tolking av dette er at den ”teoretiske” forståelsen av forskjellen mellom netto- og bruttoanbud, ikke samsvarer med den faktiske forskjellen. I praksis er ikke operatørens inntektsrisiko og dermed kundefokuseringen, så stor ved bruken av nettokontrakter som det en har vektlagt. Dermed blir heller ikke effektene i samsvar med en slik prediksjon.

Insentivene vil ha en markedstilpassende effekt. Vi mener imidlertid at kontraktene legger så vidt store begrensinger på dette at de faktisk er til hinder for en del av denne tilpasningen. I teorien er det derfor god støtte for antakelsen om at passasjerinsentiver gir mer markedstilpasning, mens det i praksis ikke gis mulighet til å ta ut denne effekten.

## **6.6 Andre mulige effekter av anbud**

Den foreliggende evalueringen har i liten grad tatt for seg mulige anbudseffekter av og konsekvenser for:

- Organisering av kjøpsorgen (eget innkjøpsorgan, privatrettslig AS eller annet)
- Ansattes lønns- og arbeidsvilkår (lønn, pensjonsrettigheter, skifttillegg og lignende)
- Fremtidig konkurranse i næringen (utviklingen mot økt markedsrett for enkelte aktører i næringen). Det skjer stadig oppkjøp og fusjoner i næringen. Det er derfor også viktig i fremtiden å sikre at konkurransen i næringen opprettholdes.

Dette er forhold som vil kunne ha stor betydning for den endelige evalueringen av konkurranseutsetting som virkemiddel i lokal bussproduksjon, samtidig som de i liten grad har vært gjenstand for forskning og evaluering tidligere, både i Norge og internasjonalt. Vi vet eksempelvis lite om dagens praksis i anbudsutlysninger i Norge når det gjelder krav om tariffavtaledekning, virksomhetsoverdragelse eller andre momenter som kan tenkes å ivareta hensynet til de ansatte. På samme måte vet vi lite om utfordringer knyttet til å etablere et eget profesjonelt innkjøpsorgan i et fylke, samt hvilke konsekvenser det kan ha for valget av kontrakts- og konkurranseform og den endelige tjenesteproduksjonen. En bakenforliggende variabel som trolig kan forklare noe av effekten av konkurranseutsetting er at innføringen av konkurranse ofte er forbundet med mer profesjonalisering av myndighetssiden.

## Referanser

- Alexandersson, G, S Hultén og S Fölster 1998. The effects of competition in Swedish local bus services. I: *Journal of Transport Economics and Policy* Vol. 32:2, s. 203-219
- Alexandersson, G og R Pyddoke 2003. *Bus deregulation in Sweden revisited: Experiences from 15 years of competitive tendering*. Paper presented at the 8<sup>th</sup> international conference on competition and ownership in land passenger transport (Thredbo8), Rio de Janeiro, Brazil 2003.
- Bekken, Jon-Terje og Trine Hagen 2005. *Vurdering av grunnlaget for anbudsutsetting på Helgeland*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument PT/1824/2005.
- Bekken, Jon-Terje. 2004. Anbud fremdeles et unntak fra regelen. Samferdsel nr 2. 2004.
- Berge, D. M., S. Bråthen. O. Hauge og F. Ohr 2003. *Experiences with quality contracts in public transport in Norway*. Paper presented at the 8<sup>th</sup> international conference on competition and ownership in land passenger transport (Thredbo8), Rio de Janeiro, Brazil 2003.
- Carlquist, Erik og Nils Fearnley. 2001. Samfunnseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i sju norske byer. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 508/2001.
- Carlquist, Erik, Trine Hagen, Arnfinn Hoelsæter, Odd I Larsen og Bård Norheim. 1999. Kvalitetskontrakter i Hordaland - Drøfting av alternative kontraktsformer. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 452/1999.
- Frøysadal, Edvin og Erik Carlquist. 2002. *Kontraktsformer i norsk busstransport. Status pr 1.7.2001*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 569/2002.
- Hagen, Trine og Frode Longva. 2004. *Endringer i kontraktsperioden. En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontraktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 741/2004.
- Hammer, Frode. 1995. *Anbud i lokal rutetransport – Statusrapport 1995*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 311/1995.
- Johnsen, Å, I Sletnes og S.I Vabo 2004. ”Konkurransutsetting i teori og praksis” i Johnsen, Sletnes og Vabo red.: *Konkurransutsetting i kommunene*. Abstrakt forlag.
- Kjellberg, Francesco 1988. *Nytt inntektssystem : nye utfordringer for kommuner og stat*. Francesco Kjellberg (red.). Noras. Kommuneforlaget, 1988.
- Longva, Frode, Oddgeir Osland, Jon Inge Lian, Claus Hedegaard Sørensen og Didier van de Velde. 2005. *Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart. Synteserapport*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 787/2005.

- Longva, Frode, Jon Inge Lian, Didier van de Velde, Claus Hedegaard Sørensen, Oddgeir Osland, Knut Sandberg Eriksen og Nils Fearnley 2005. *Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester. Dokumentasjonsrapport*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 787a/2005.
- Longva, Frode, Jon Terje Bekken og Bård Norheim 2003. *Nye avtaleformer for kjøp av kollektivtransport i Telemark*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 676/2003.
- Norheim, Bård og Erik Carlquist 1999. *Markedseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 428/1999.
- Norheim, Bård og Heidi Renolen 1997. *Kollektivtransportens utvikling i Norge 1982-94 – Hvilke faktorer kan forklare forskjellene mellom de ulike byregionene?* Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 362/1997.
- Norheim, Bård og Edvin Frøysadal 2003. *Markedsorientert statistikk for lokal kollektivtransport. Forslag til statistikk for rutegående kollektivtransport med buss, båt, sporvogn, T-bane og jernbane*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 696/2003.
- Van de Velde, Didier 2003. "Regulation and competition in the European land transport industry: Some recent evolutions". Paper presentert på *The 8<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, 14-18 September 2003.
- Vibe, Nils, Øystein Engebretsen og Nils Fearnley 2005. *Persontransport i norske byområder Utviklingstrekk, drivkrefter og rammebetingelser*. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 761/2005.



# Vedlegg

<b>Vedlegg 1: Fylkesdatabasen for kollektivstatistikk .....</b>	<b>65</b>
<b>Vedlegg 2: Fylkesgjennomgang .....</b>	<b>68</b>
<b>Vedlegg 3: Modellkjøringer .....</b>	<b>85</b>
<b>Vedlegg 4: Tabeller .....</b>	<b>89</b>
<b>Vedlegg 5: Gjennomførte anbud i Norge .....</b>	<b>97</b>
<b>Vedlegg 6: Skjema for innhenting av data om kjøps- og kontraktsformer .....</b>	<b>105</b>



# Vedlegg 1: Fylkesdatabasen for kollektivstatistikk

Statistikk ser i større grad ut til å bli ”privatisert” gjennom anbud ved at selskapene ønsker å holde denne kunnskapen for seg selv som et konkurransefortrinn. For bestiller bør det imidlertid være av interesse å gi alle tilgang til dette for å hindre asymmetrisk informasjon mellom tilbydere i en konkurransesituasjon.

For at statistikk skal kunne benyttes på en god måte i analyser og gi en god beskrivelse av utviklingstrekk, er det noen momenter som er kritiske:

- Data må være konsistente
- Innhenting må være konsistent
- Det bør ikke være opphold i tidsrekkene
- De data som innhentes bør være relevante

I det følgende vil vi ta for oss noen av disse momentene knyttet til den historiske rutebilstatistikken og de problemene de gir for denne utredningen. TØI har brukt store ressurser de siste årene på å korrigere disse feilene. Det er imidlertid viktig at problemene konkretiseres, slik at tolkningen av resultatene kan ta hensyn til dette.

TØI har på basis av de gamle N-016-skjemasettene<sup>1</sup> for perioden 1986-2000, forsøkt å rekonstruere dette historiske materialet i den såkalte Fylkesdatabasen. Delvis store sprang i verdiene på variablene for de enkelte fylkene har imidlertid gjort dette vanskelig. Sannsynligvis skyldes svingningene i stor grad problemer som er beskrevet under. 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. Utgangspunkt for databasen er Samferdselsdepartementets skjemasett N-016 Fylkessammendrag av statistikk og regnskap for (tilskudsberettiget) 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.

Materialet i Fylkesdatabasen er nesten komplett (med de forbehold vi har tatt om kvaliteten) for alle fylker og for alle år i perioden 1991-2000. De viktigste unntakene er at tre fylker manglet i 2000 (Akershus, Hedmark og Troms). Fra Hedmark Trafikk FKF har vi imidlertid fått tabell I i skjemasettet for 2000. Disse tallene er lagt inn i korrigert database. Troms fylkeskommune har bekreftet at skjemasettet for 2000 finnes, men det er foreløpig ikke sporet opp, og budsjettall er lagt inn i korrigert

---

<sup>1</sup> Samferdselsdepartementets tidligere skjemasett for rapportering av Fylkessammendrag av statistikk og regnskap for (tilskudsberettigede) lokale ruter.

database. Samferdselsetaten i Akershus fylkeskommune har bekreftet at skjemasettet for 2000 aldri ble fylt ut, og budsjettall er lagt inn i korrigert database.

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).

For perioden 2001 - 2005 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 har innhentet nye data for alle fylker for disse årene. Disse er lagt inn i den korrigerede versjonen av databasen.

### Svakheter ved kollektivstatistikken

For manglende data har vi som regel beregnet disse slik at vi har fått gode tidsserier. For hvert av fylkene er de viktigste indikatorene fra statistikken illustrert i fylkesvise figurer i vedlegg 2. På den måten håper vi å tydeliggjøre svakhetene ved datagrunnlaget. Dataene er kvalitetssikret ved at de opprinnelige dataene ble sendt til fylkeskommunene for kommentar og forbedringer. En del av tilbakemeldingene har pekt på at statistikken er problematisk.

De største problemene i datamaterialet er knyttet til 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. Passasjertallene er unøyaktige både mellom fylkene på grunn av ulike metoder for beregning og usikre over tid i de enkelte fylkene på grunn av endringer i beregningsmetodikk. Det kan til eksempel være slik at anbud og/eller passasjerinsentiver gir større fokus og at passasjertallet derfor endres. Endringen kan i så fall tilsynelatende komme som en effekt av anbud/passasjerinsentiv, men er i realiteten et resultat av endret registreringsmetodikk. For reiselengder gjelder den samme problematikken siden den som regel tar utgangspunkt i en beregnet gjennomsnittlig reiselengde. Vi har generelt vært forsiktede med å benytte disse tallene.

Når det gjelder tilskudd så viser det seg også at fylkenes tall svinger en del. Tallene er likevel betydelig mer konsistente enn for passasjertallene. Dette skyldes flere forhold. Et åpenbart problem er endringer i rammevilkårene som kan medføre endringer i forholdet mellom direkte tilskudd og indirekte tilskudd. Eksempel på dette er dieselavgiften og merverdiavgift på persontransport. I tillegg er det slik at kjøpsorganene ikke nødvendigvis vil få et nøytralt resultat. Dette kan skape forskjell mellom det faktiske resultatet og tilskuddet, selv om dette trulig vil være et lite problem. Slik vi ser det er problemene med å benytte tilskudd som indikator størst når det gjennomføres en vurdering for enkeltfylker. Da må det tas hensyn til alle problemene. Når tallene benyttes overordnet, på tvers av fylkene vil endringene i rammevilkår slå ut samtidig for alle fylkene. Det er dermed enklere å ta hensyn til dette i analysen. Vi har mellom annet korrigert for dieselavgiften. Generelt har vi vært forsiktede med å benytte tilskudd i analysen. Når vi benytter dem har vi også forsøkt å korrigere for endringer i rammevilkårene.

Kostnader, produksjon (vognkilometer) og inntekter er relativt godt definert. Figurene i vedlegg 2 viser også dette. Vi har derfor fokusert spesielt på kostnader og produksjon i analysene. Det største usikkerhetsmomentet her er skillet mellom tilskuddsberettiget trafikk og annen trafikk (ekspressbusser). Vi mener likevel at disse tallene er så robuste over tid at de fint kan legges til grunn i den type overordnede analyser vi har gjort.

De statistikkproblemene vi har beskrevet, er viktige å ha med seg i analysen. For fremtiden vil de bli enda viktigere. Mer anbud og bruk av insentiver stiller større krav til formen på datainnhenting. Med de ressurser TØI har lagt ned for å korrigere de data som ligger i Fylkesdatabasen og med noen opprettinger gjennom dette prosjektet, mener vi å ha et godt datagrunnlag. Det er imidlertid fremdeles ”feil” i datagrunnlaget som er viktige å være klar over ved tolkningen av resultatene.

### Problemet med ”feil” hjemfylke for registrering av data

Historisk har fylkeskommunene rapportert blant annet kollektivstatistikk til departementet gjennom skjemasett N-016 på forsommeren hvert år, mens tallene og problemene var ferske.<sup>2</sup> I denne fylkesspesifiserte rutebilstatistikken ble selskapenes ”hjemfylker”, med Samferdselsdepartementets aksept, i alle år stort sett tillagt all produksjon som selskapene utførte, også i andre fylker enn der de hadde hovedadministrasjonen. I praksis innebar dette at statistikken ble ført etter postadressen til produksjonsselskapet og ikke etter det fylket hvor produksjonen skjedde. Denne grunnleggende metodiske feilen har ligget innebygd i statistikkopplegget siden det ble etablert midt på 1980-tallet.

Trolig fikk imidlertid feilen begrenset virkning det første tiåret. Statistikkmetodisk ble det mer alvorlig fra 15. april 1994 da det ble anledning til å legge rutekjøring ut på anbud. Med økende kjøring på anbud og operatører fra ”fremmede” fylker, fikk statistikken etter hvert betydelig avvik fra virkeligheten. Reelle sammenlikninger mellom fylker ble vanskeliggjort, og det ble meningsløst å stille opp tidsrekker for andre fylker enn de få som verken hadde ”fremmedproduksjon” selv eller utførte slik produksjon i andre fylker. Dette var hovedårsaken til at den gamle rutebilstatistikken ble lagt ned fra og med statistikkåret 1998. Statistikkmetodisk skapte dette store problemer for et konsistent datagrunnlag.

### Opphold i tidsserien fra 2001 – gir ufullstendig datasett

Fra og med regnskapsåret 2001 sløyfet Samferdselsdepartementet kravet om at rapportering av rutebilstatistikk skulle skje ved skjemasettene A1-A6 og N-016. Fra dette tidspunkt ble det overlatt til fylkeskommunene å bestemme hvilke opplysninger de ville innhente fra selskapene. Dette førte raskt til svært sprikende praksis i fylkeskommunene, og dermed til ytterligere problemer med fylkesspesifiserte tidsrekker. Noen fylkeskommuner fortsatte å innhente statistikk som før. Andre innhentet en ”forenklet statistikk”, mens andre sluttet helt å innhente statistikk.

Resultatet ble en statistikk med svært varierende innhold fra fylke til fylke og følgelig ubrukelig som grunnlag for å foreta sammenlikninger mellom fylkeskommuner. Nyttan ble svært begrenset (Norheim og Frøysadal 2003). Da departementets ”frislipp” av statistikken skjedde, hadde SSB ennå ikke fått etablert et skikkelig opplegg for å behandle samferdselsstatistikken gjennom KOSTRA. De to første årene med KOSTRA-Samferdsel (1999 og 2000) omfattet statistikken henholdsvis bare fire og seks fylker. Dersom en hadde hatt en periode der begge statistikkoppleggene gikk parallelt, kunne dette gitt grunnlag for en helt nødvendig kalibrering av statistikkopplegget.

---

<sup>2</sup> For rutebiler kom statistikken fra skjemasett A1-A6 som rutebilselskapene årlig rapporterte til fylkeskommunene, som videresendte materialet til SSB for utarbeiding av den endelige rutebilstatistikken.

## Vedlegg 2: Fylkesgjennomgang

I dette vedlegget oppsummeres hovedresultatene av registreringene i de enkelte fylkene. Denne gjennomgangen er sentral for å kunne forklare forskjeller i de gjennomførte analysene. I tillegg er den av interesse i seg selv som et sammenligningsgrunnlag. Vi vil understreke at informasjonen er beheftet med en del usikkerhet og viser i den forbindelse til gjennomgangen i kapittel 2 og vedlegg 1.

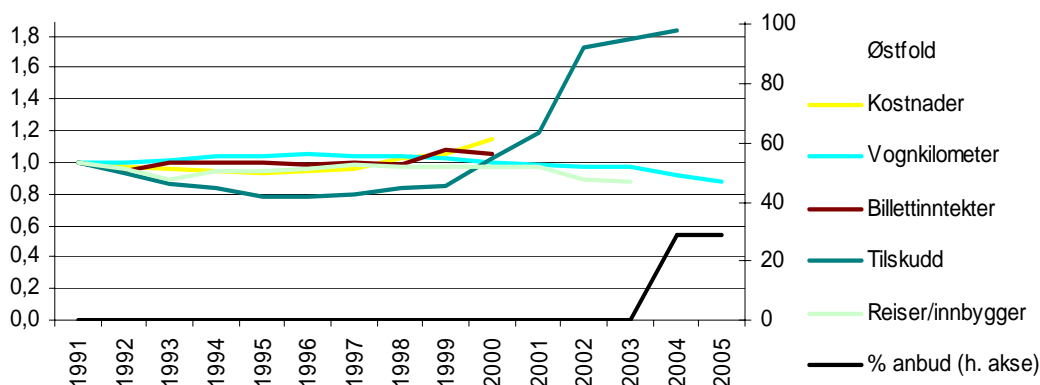
Ved å illustrere utviklingen slik vi har gjort for hvert enkelt fylke får vi tydeliggjort svakhetene i deler av datagrunnlaget. Disse svakhetene har vært førende for hvilke analysemetoder og forklaringsvariable vi har gått videre med. En del av de indikatorene som illustreres kan ikke benyttes i analyser før de er korrigert tilstrekkelig.

### Østfold

Østfold fylkeskommune tok i bruk anbud 1.1. 2004 (Halden og Moss). Sommeren 2005 var ca. 29 % av ruteproduksjonen (vognkilometer) anbudsutsatt. Hele 81 % av anbudskjøringen ble utført av operatører fra andre fylker, mot bare 3 % av kjøringen på andre kontrakter.

Rutekjøring utenom anbud ble i sin helhet utført av lokale operatører i 2001. I 2003 var 2 % av slik produksjon fremmedkjøring og i 2005 3 %. Fra 2005 og mot 2007 er ingen nye anbud planlagt. De eksisterende løper ut 2008.

Østfold er i analysen vurdert som et middels konkurranseintensivt fylke.



TØI-report 819/2006

Figur V2.1: Utvikling i Nøkkeltall, Østfold

### Akershus

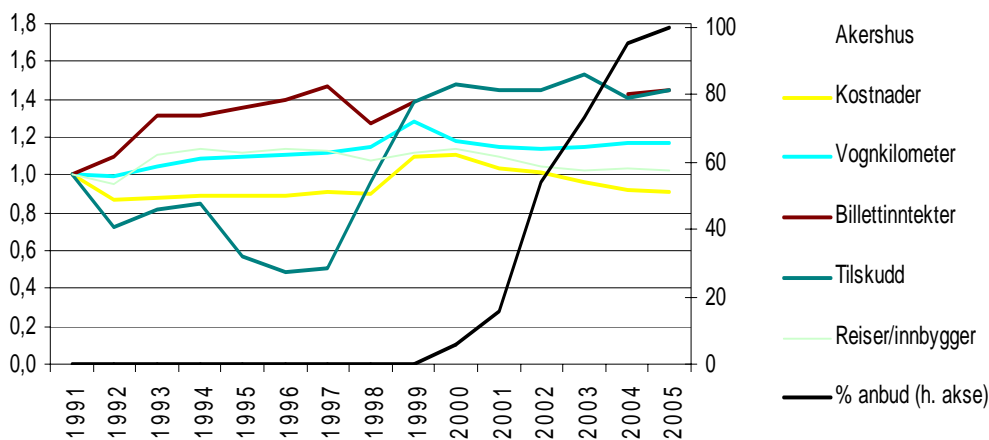
#### Status og utviklingstrekk

I Akershus ble det tatt i bruk anbud på fire rutepakker med oppstart allerede 2.1.1996. Dette var utelukkende nye og mindre ruter. Formålet var i første rekke å skaffe seg

erfaring med anbud (Hammer 1995). De første kontraktene ble begrenset til to år. Dette kunne de gjøre fordi Stor-Oslo Lokaltrafikk AS (SL) er et administrasjons-selskap med generelt ruteløyve for hele Akershus og det dermed kun var *operatør-ansvaret* som ble satt ut på anbud.

Siden 1995 har anbud blitt stadig mer utbredt i Akershus fylke. I 2001 var ca. 16 % av ruteproduksjonen anbudsutsatt. Tre nye anbudsavtaler ble inngått i 2002, 2003 og 2004 for en produksjon på i alt ca. 20 mill. vognkilometer. Kartleggingen vår pr 1.7.2005 viser at tilnærmet all ruteproduksjon i Akershus i dag er satt ut på anbud.

Akershus baserer seg på bruttokontrakter med noe innslag av insentiver knyttet til merinntekt og kvalitet. Kontraktslengden er i dag på 7 år pluss 3 års forlengelse. Akershus er i analysen kategorisert som et konkurranseintensivt fylke.



TØI-report 819/2006

Figur V2.2: Utvikling i Nøkketall, Akershus

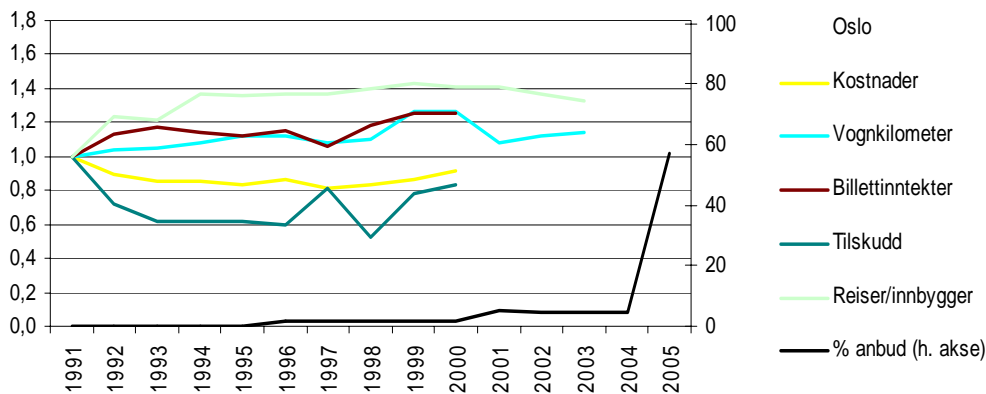
## Oslo

Oslo kommune tok i bruk anbud i august 1995 (Maridalen-Kjelsås-Sagene og Prinsdal-Grorud). Cirka 5 % av ruteproduksjonen ble kjørt på anbud i 2001 og 2003. I 2005 var andelen steget til 57 %.

Fremmedproduksjonen utgjorde 38 % av anbudsutsatt kjøring i 2001 og 2003. I 2005 var denne andelen steget til 53 %. Fremmedproduksjonen for kjøring utenom anbud var 17 % i 2001 og 2003. I 2005 var andelen 14 %.

Eksisterende anbudskontrakter i 2005 (bruttoavtaler) er basert på kvalitetsavhengige bonus-/malusordninger. De fleste eksisterende anbudene løper ut i 2009 eller 2011 og er på 5 år. En ny anbudskontrakt på 1,8 mill vognkilometer for Groruddalen (kjøringen er en del av Sporveisbussenes tidligere bruttokontrakt) er inngått med Nexus Trafikk og startet i oktober 2005.

Oslo er i analysen kategorisert som et konkurranseintensivt fylke.



TØI-report 819/2006

Figur V2.3: Utvikling i Nøkkeltall, Oslo

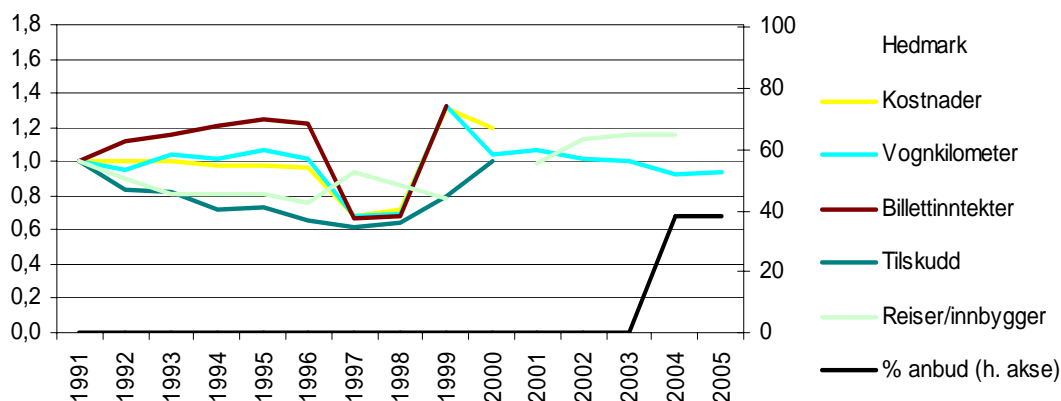
## Hedmark

Hedmark fylkeskommune innførte anbud før 1.4. 2004. Ett anbud er gjennomført. Dette omfatter 4,6 mill vognkilometer på Hedmarken. Kontrakten løper fra 1.4.2004 og ut 2009. Ingen ytterligere anbud er planlagt mot 2007. Sommeren 2005 utgjorde denne kontrakten ca. 38 % av ruteproduksjonen. Anbudskjøring ble utført av en operatør fra et annet fylke (SBC).

I 2001 ble all rutekjøring i Hedmark utført av lokale operatører, mens i 2005 ble 63% av kjøring utenom anbud utført av fremmede operatører.

To prosent av eksisterende anbudskontrakt er bruttokontrakter med innslag av en passasjeravhengig bonusordning. Andre kontrakter i fylket er nettokontrakter.

Hedmark er i analysen vurdert som et konkurranseintensivt fylke.



TØI-report 819/2006

Figur V2.4: Utvikling i Nøkkeltall, Hedmark

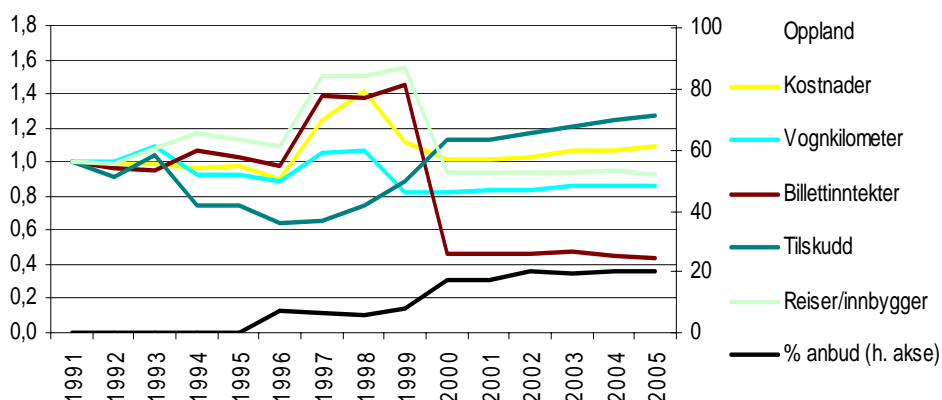


## Oppland

Oppland fylkeskommune var først ute med å lyse ruter av et visst omfang ut på anbud. Anbudskonkurransen i Oppland ble naturligvis imøtesett med spenning, også fra samferdselsmiljøet og aktører som ikke var potensielle anbydere. Anbudsdokumentene ble utlevert fra og med 27. januar 1995 (Hammer 1995). Fristen for å levere inn anbud var satt til 27. mars 1995. Starten var fastsatt til 1. november 1995, og kontraktsperiodens utløp var 31. desember 2000. Oppland har valgt bruttokontrakt i sine anbud. I sak 70/94 i samferdselsstyret i Oppland heter det bl.a. at “Bruttoavtaler med incitament legges til grunn for det videre arbeid med utforming av anbudsdokument.” Inntektsansvaret ble med andre ord overført til fylkeskommunen.

Cirka 18 % av ruteproduksjonen var anbudsutsatt i 2001, mens ca. 20 % var på anbud i 2003 og 2005. Anbudskontraktene er fortsatt bruttokontrakter med innslag av insentiv for merinntekter og kvalitet. Utenom anbud benyttes både brutto- og nettokontrakter. Ingen nye områder er planlagt anbudsutsatt, men Gjøvik by, regionrute Gjøvik-Lillehammer og regionrute Gjøvik-Hønefoss (ca. 1 405 000 km) vil bli satt ut på anbud for en ny periode etter at den eksisterende anbudsperioden utløper ved utgangen av 2005.

Oppland er i analysen kategorisert som et middels konkurranseintensivt fylke.



TØI-report 819/2006

Figur V2.5: Utvikling i Nøkkeltall, Oppland

## Sammenligning av nye og gamle kontrakter i Oppland

Tabell V2.1 viser en fremstilling av sentrale variabler i anbudskontraktene fra 1995 og 2006, sammenstilt med fremforhandlede kontrakter fra henholdsvis 1993 og 2005.

Tabell V2.1: Sammenligning av nye og gamle kontrakter, Oppland.

		Fremforhandlet kontrakt 1993	Fremforhandlet kontrakt 2005	Anbudskontrakt 1995	Anbudskontrakt 2006
Antall tilbydere		1	1	7	5
Tildelingskriterium		-	-	Kostnad	Kostnad
Terskel for underkriterier		-	-	Ved lik Kostnad	5 %
Underkriterier		-	-	Kvalitets- og miljøheving fra standardkravene, ikke nærmere spes.	3 i prioritert rekkefølge, ikke vektet
Kvalitative kriterier?		-	-	Høyere enn standardkravene, svært vagt formulert	I underkriteriene vedr vognmateriell, ruteplan og erfaring
Ansvar for:	tilbudsutforming	Operatør	Operatør	Myndighet	Myndighet
	markedsføring	Operatør	Operatør/myndighet	Myndighet	Myndighet
	holdeplass/leskur			Myndighet	Myndighet
	billettmaskiner/systemer			Myndighet	Myndighet
Kontraktstype		Nettokontrakt	Bruttokontrakt	Bruttokontrakt	Bruttokontrakt
Kontraktslengde		Årlige forhandlinger, inntil oppsigelse	3+3	5	6+2
Passasjerinsentiver		Ja, passasjerinntektene	Ja, 50 % av årlig merinntekt	Ja, 50 % av merinntekt over en angitt terskelverdi	Ja, 0,5 % av godtgjørelse for hver prosentvis økning i ant reiser utover 2 %
Insentiver over 5 prosent av totalbeløpet?		-	Nei, men se over	Nei, men se over	Nei, kun hvis 12 % vekst i ant reiser (?)
Malus		Nei	Ja, inntil 5 % ved bruk av feil materiell	Ja	Ja
Endring uten kompensasjon eller nye forhandlinger		Ja, utenom endringer utenfor partenes kontroll	Nei	+/- 2 % produksjonsvolum	+/- 2 % produksjonsvolum
Indeksregulering av kostnader?		Nei, men forhandlinger	Ja, lønn, rentenivå, dieselpris og konsumprisindeks	Ja, lønn, rentenivå, dieselpris og konsumprisindeks	Ja, lønn, dieselpris, konsumprisindeks, pluss et fast element
Antall s. med spesifikasjoner av vognmateriell		0, henvises til produksjonsplan	1/3	6,5	4
Antall s. med produksjons-spesifikasjoner totalt <sup>3</sup>		0	1/2	9	7 (+detaljert rutebeskrivelse i vedlegg)
Antall sider totalt		3	4	37 + vedlegg	26 + vedlegg

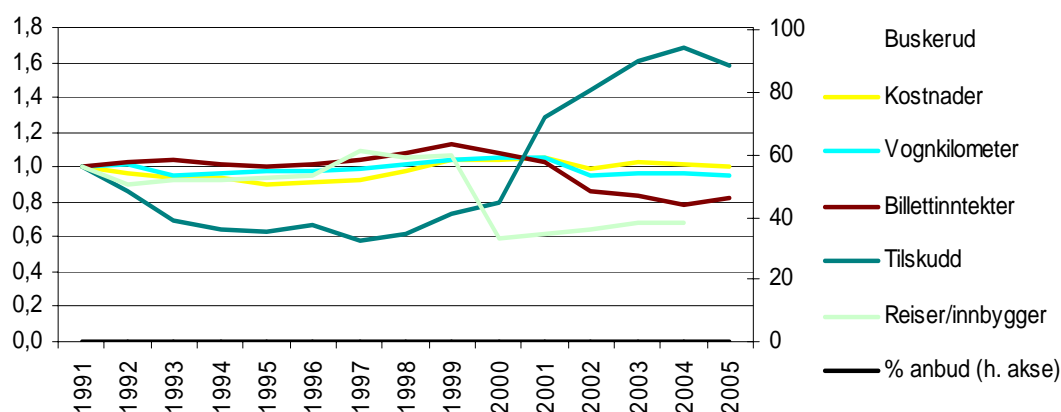
TØI-report 819/2006

## Buskerud

Buskerud fylkeskommune benytter ikke anbud. Det er heller ingen planlagte anbudsutlysninger. Operatører fra andre fylker utførte 19 % av ruteproduksjonen i 2001, 2 % i 2003 og 3 % i 2005.

Alle kjørekontrakter har vært nettokontrakter i hele perioden vi har tall for. Buskerud er kategorisert som lite konkurranseintensivt fylke i analysen.

<sup>3</sup> Dette omhandler spesifikasjoner av rutepakker, antall busser, bestillings- og skoleruter, rapporteringsprosedyrer, kvalitetskrav, materiellkrav og sjåførkrav.



TØI-report 819/2006

Figur V2.6: Utvikling i Nøkkeltall, Buskerud

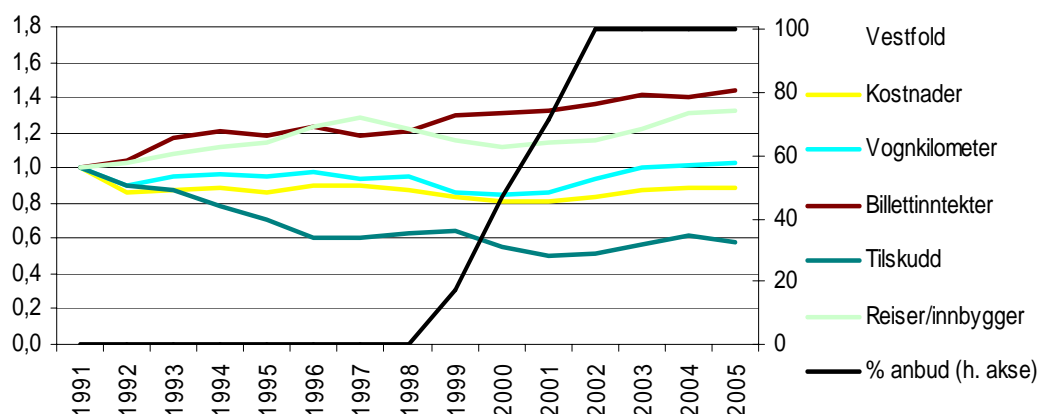
## Vestfold

Vestfold fylkeskommune tok i bruk anbud 1.1.1999 (nordre Vestfold). I 2001 var 71 % av ruteproduksjonen anbudskjørt, og fra årsskiftet 2001/02 har alle bussruter i Vestfold vært på anbud. Vestfold vil fortsette med å ha alt på anbud også frem mot 2007.

Fremmedproduksjonen av anbudskjøringen var 46 % i 2001, 61 % i 2003 og 100 % i 2005. All ruteproduksjon utenom anbudskontrakter i 2001 ble utført av lokale operatører.

Myndighetsoppgavene ved kjøp av kollektivtransport i Vestfold ivaretas av *Vestfold Kollektivtransport AS (VKT)*, som er et aksjeselskap heleid av Vestfold fylkeskommune. Selskapet også påtatt seg oppgaver for andre fylkeskommuner.

Anbudskontraktene har i hele perioden vært bruttoavtaler. I de siste kontraktene beholder imidlertid operatørene 30 prosent av passasjerinntektene. Vestfold er kategorisert som et konkurranseintensivt fylke i analysene.



TØI-report 819/2006

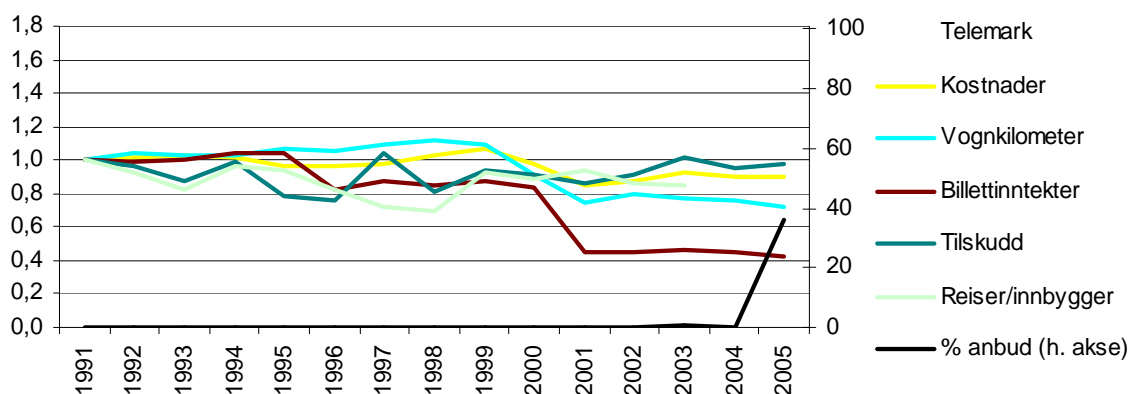
Figur V2.7: Utvikling i Nøkkeltall, Vestfold

## Telemark

Telemark fylkeskommune tok i bruk anbud 11.8.2003. Rutestrekningen var Nes-landsvatn-Drangedal-Lunde-Bø. Dette utgjorde under 1 % av ruteproduksjonen. I 2005 var andelen ca. 36 % etter at Telemark satte ut Grenlandsområdet på anbud med start 27.6.2005. Det er ingen ytterligere planer om anbud.

I alle år har all anbudskjøring skjedd i regi av operatører fra Telemark. For kjøring utenom anbud ble 3 % utført av fremmede operatører i 2001, 4 % i 2003 og 9 % i 2005. Eksisterende anbudsavtale i 2005 er inngått etter en indirekte tilbudskonkurranse og basert på en produksjons- og en inntektsrelatert godtgjørelse. De naturlige passasjerinsentivene som ligger i nettoavtalen er her utvidet med ytterligere produksjons- og inntektsavhengige insentiver. Konkurransereformen og avtalen som er benyttet i Telemark er unik både i norsk og internasjonal sammenheng. Øvrige avtaler i fylket er vanlige nettoavtaler.

I analysene er Telemark kategorisert som et middels konkurranseintensivt fylke.



TØI-report 819/2006

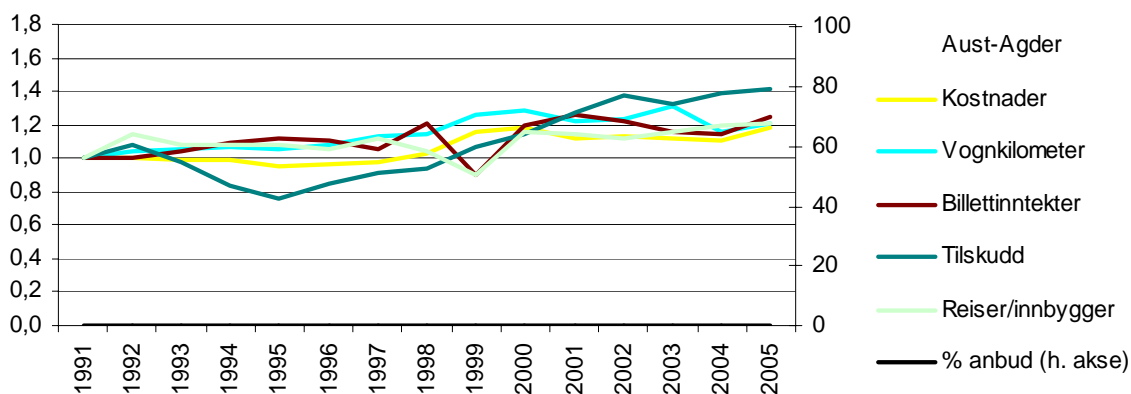
Figur V2.8: Utvikling i Nøkkeltall, Telemark

## Aust-Agder

Aust-Agder fylkeskommune har ingen ruteproduksjon på anbud. I løpet av 2005 vil det imidlertid bli avgjort om det skal startes med anbud fra 2007.

Fremmede operatører utførte 2 % av ruteproduksjonen i Aust-Agder i 2001 og 3 % i både 2003 og 2005. Eksisterende avtaler i 2005 (nettoavtaler) er basert på kvalitetsavhengige bonus-/malusordninger. Alle avtaler har vært nettoavtaler i hele perioden.

Aust-Agder er kategorisert som lite konkurranseintensivt i analysene.



TØI-report 819/2006

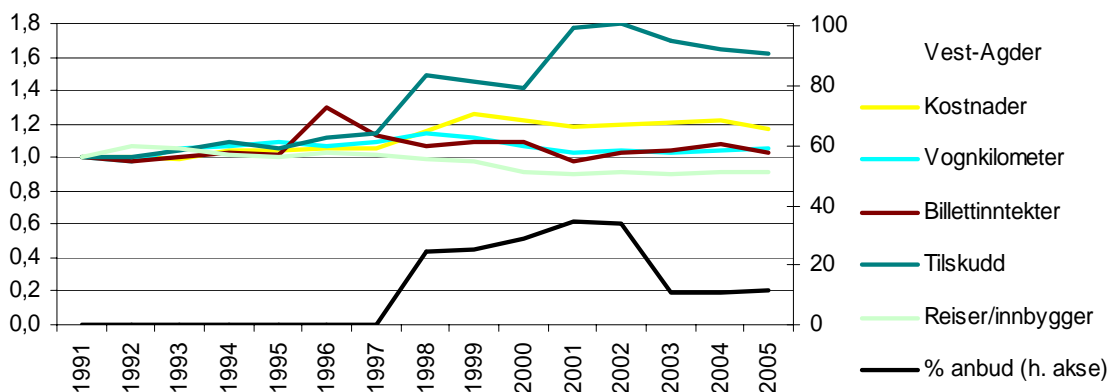
Figur V2.9: Utvikling i Nøkkeltall, Aust-Agder

## Vest-Agder

Vest-Agder fylkeskommune tok i bruk anbud 1.1.1998 (Kristiansandsregionen og Flekkefjord-Lyngdal-Snartemo). I 2001 var ca. 35 % av ruteproduksjonen på anbud, i 2003 ca. 11 % og i 2005 ca. 12 %.

Fremmedproduksjonen av anbudskjøringen utgjorde 8 % i 2001, 91 % i 2003 og 79 % i 2005. Tilsvarende fremmedproduksjon av kjøring utenom anbud representerte 4 % i 2001 og 3 % i både 2003 og 2005. Eksisterende anbudsavtaler i 2005 er nettoavtaler. Øvrige avtaler er både netto- og bruttoavtaler. To nye anbud kom til i 2005, men ingen ytterligere ventes frem mot 2007.

I rapporten er Vest-Agder kategorisert som et middels konkurranseintensivt fylke.



TØI-report 819/2006

Figur V2.10: Utvikling i Nøkkeltall, Vest-Agder

## Rogaland

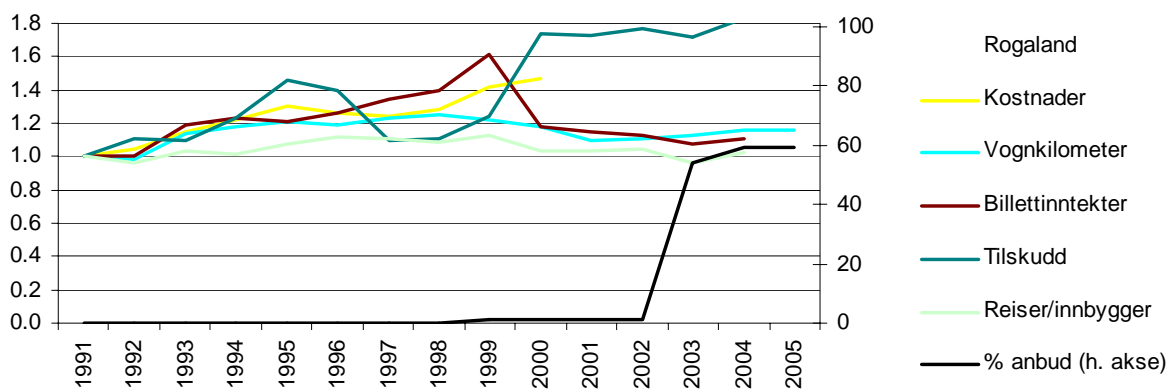
Rogaland fylkeskommune tok i bruk anbud 1.5.1999. Ruteområdene var Stavanger sentrum, Haugesund-Røyksund og Bryne-Sola-Ålgård. I 2001 var 1 % av ruteproduksjonen anbudsutsatt, mot ca. 54 % i 2003 og 59 % i 2005. I alle år har anbudskjøringen blitt besørget av operatører fra fylket. Kjøring utenom anbud ble også utført av selskap fra fylket i 2001. Fremmede selskap utførte 10 % av slik kjøring i 2003 og 31 % i 2005.

I Rogaland deles myndighetsansvaret for kollektivtrafikken mellom samferdselsseksjonen i fylkeskommunen og et fylkeskommunalt foretak, *Rogaland Kollektivtrafikk FKF*, som har merkenavnet *Kolumbus*, ivaretar følgende oppgavene knyttet til kollektivtrafikken:

- Avtaleinngåelse med operatører av kollektivtrafikk med båt og buss, herunder anbud
- Produktutvikling
- Ruteplanlegging
- Overordnet markedsføring, informasjon og ruteopplysning
- Terminaldrift

Gjeldende anbudskontrakter i 2005 er bruttokontrakter supplert med insentiver/bonus for merinntekter og kvalitetsavhengige malusordninger. Alle øvrige kontrakter er nettokontrakter.

Rogaland er kategorisert som et konkurranseintensivt fylke i analysene.



TØI-report 819/2006

Figur V2.11: Utvikling i Nøkkeltall, Rogaland

## Sammenligning av nye og gamle kontrakter i Rogaland

I tabell V2.2 vises en sammenstilling av sentrale variabler i anbudskontrakter fra 2001 og 2004, sammenstilt med fremforhandlede kontrakter fra henholdsvis 2000 og 2004. I forbindelse med den siste anbudskontrakten bemerkes det i utlysningsteksten at det er utviklet et enklere og mer markedsrettet rutetilbud, at ruteproduksjonen er økt og at det foretas en vesentlig kvalitetsheving på bussmateriellet. Dette understreker hvor vanskelig det er å si noe sikkert om anbudseffekter, slik vi understreket i effektanalysene tidligere i rapporten.

Tabell V2.2: Sammenligning av nye og gamle kontrakter, Rogaland

		Fremforhandlet kontrakt 2000	Fremforhandlet kontrakt 2004	Anbudskontrakt 2003	Anbudskontrakt 2006
Antall tilbydere		1	1	6	5
Tildelingskriterium		-	-	Kostnad	Kostnad
Terskel for underkriterier		-	-	5 % forskjell	Ikke angitt/tilnærmet likt
Underkriterier		-	-	5 i prioritert rekkefølge, ikke vektet	3 i prioritert rekkefølge, ikke vektet
Kvalitative kriterier?		-	-	1 underkriteriene	1 underkriteriene
Ansvar for:	tilbudsutforming	Operatør	Operatør	Myndighet	Myndighet
	markedsføring	Operatør	Operatør	Myndighet	Myndighet
	holdeplass/leskur			Myndighet	Myndighet
	billettmaskiner/systemer			Myndighet	Myndighet
Kontraktstype		Nettokontrakt	Nettokontrakt	Bruttokontrakt	Bruttokontrakt
Kontraktslengde		Ubestemt, årlige forhandlinger	4	5+3	5+3
Passasjerinsentiver		Passasjer-inntekter inntil +/- 100 000	Passasjer-inntektene, inntil +/- 5 %	Ja, mellom 1/3 og 2/3 av merinntekter	Ja, 125 000 ved 1 % pass.vekst inntil 1,25 mill (dvs 10 % vekst)
Insentiver over 5 prosent av totalbeløpet?		Nei	Nei?	Nei	Nei
Malus		Nei	Nei	Ja	Ja
Endring uten kompensasjon eller nye forhandlinger		+/- 100 000 inntektsendringer	+/- 5 % inntektsendringer	Nei	+/- 1 % produksjonsvolum
Indeksregulering av kostnader?		Kun dieselkostnader	Ja	Ja	Ja
Antall s. med spesifikasjoner av vognmaterie <sup>4</sup>		0	1 setning	4	3,5
Antall s. med produksjons-spesifikasjoner totalt <sup>5</sup>		1/2	1/2	8	14
Antall sider totalt		3	3	22 + vedlegg	39 + vedlegg

TØI-rapport 819/2006

<sup>4</sup> De spesifikke kravene til vognmaterie<sup>4</sup> på hver rute er lagt til egne vedlegg. Dette berører kun de generelle kravene som gjelder på alle rutene.

<sup>5</sup> Dette omhandler spesifikasjoner av rutepakker, antall busser, bestillings- og skoleruter, rapporteringsprosedyrer, kvalitetskrav, materiellekrav og sjåførkrav.

## Hordaland

Hordaland fylkeskommune har ikke tatt i bruk anbud i rutekjøringen. I Bergen sentrum finnes imidlertid en anbudsutsatt gratisbuss underlagt det kommunale foretaket Bergen Parkeringselskap. Ruteproduksjonen utgjør under 0,5 % av samlet ruteproduksjon i fylket og er ikke tatt med i denne rapporten (tilbudet ble opprettet 1.5. 2003 og kjøres nå på en fem-årskontrakt).

All kjøring i Hordaland er blitt utført av lokale selskap i hele perioden.

Med unntak av noen tidligere småkontrakter og eksisterende gratisbuss i Bergen sentrum, har alle operatøraftalene i Hordaland vært nettoavtaler i hele perioden.

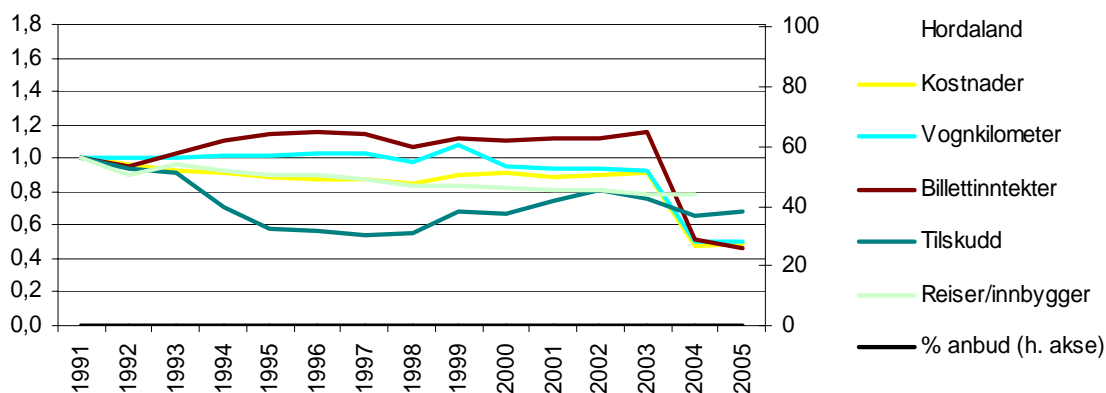
”Kvalitetskontraktene” i Bergen har time- og rutekilometersatser satt slik at ”første frie krone” blir brukt der den gir størst samfunnsøkonomisk nytte. Satsene er differensierte mellom rush/ikke rush. Avtalene har faste fradrag eller tillegg for at en skal ende på rett tilskudd. Kvalitetsavtalene løper ut 31.12.2007.

Det nåværende innkjøpsregimet i Hordaland er såkalte kvalitetsavtaler, med varighet fram til 31.12.2007. De ble godkjent og undertegnet av avtalepartnerne våren 2000 og med virkning fra og med samme år. Med visse justeringer, blant annet etter en evaluering av kvalitetsavtalene gjennomført av Møreforskning, ble avtalene forlenget fra 1.1.2004 til 31.12.2007.

Hordaland fylkeskommune vedtok i år at en fra 1.1.2008 skal ta i bruk anbud. Også i Bergen kommune har en gjort vedtak om anbud. Vedtaket om å ta i bruk anbud i Hordaland har sammenheng med endret politisk flertall i fylkestinget. Høyre og Fremskrittspartiet har også tidligere ønsket å ta i bruk anbud, men har altså ikke fått flertall før etter valget 2003 (også støtte fra Kristelig Folkeparti). Administrasjonen, ved fylkesrådmannen, har ved flere anledninger fremmet forslag om anbudsutsettelse av deler av ruteproduksjonen.

I analysene i rapporten er Hordaland kategorisert som et middels konkurranseintensivt fylke.

Nedenfor viser vi utviklingen i Hordaland over tid. På grunn av forsøk med ny forvaltningsordning er ikke ruteproduksjonen for Bergen med i tallmaterialet for 2004 og 2005.



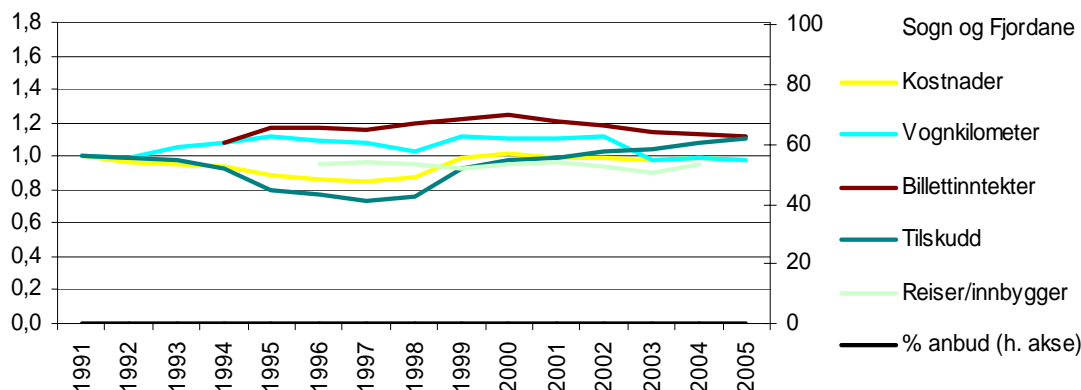
TØI-rapport 819/2006

Figur V2.12: Utvikling i Nøkkeltall, Hordaland



## Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane fylkeskommune har ikke tatt i bruk anbud. Det er heller ingen slike planer. All rutekjøring er blitt utført av lokale selskap med nettokontrakter i hele perioden. I analysene er fylket kategorisert som et lite konkurranseintensivt fylke.



TØI-rapport 819/2006

Figur V2.13: Utvikling i Nøkkeltall, Sogn og Fjordane

## Sammenligning av nye og gamle kontrakter i Sogn og Fjordane

I tabell V2.3 gis en fremstilling av sentrale variabler i de fremforhandlede kontraktene for Sogn og Fjordane.

Tabell V2.3: Sammenligning av nye og gamle kontrakter, Sogn og Fjordane

		Fremforhandlet kontrakt 2000	Fremforhandlet kontrakt 2003
Antall tilbydere		1	1
Tildelingskriterium		-	-
Terskel for underkriterier		-	-
Underkriterier		-	-
Kvalitative kriterier?		-	-
Ansvar for:	tilbudsutforming	Operatør	Operatør
	markedsføring	Operatør	Operatør/myndighet
	holdeplass/leskur	Myndighet?	Operatør
	billettmaskiner/systemer	Myndighet?	Operatør
Kontraktstype		nettokontrakt	nettokontrakt
Kontraktslengde		3 år	4
Passasjerinsentiver		Ja, passasjerinntektene, men årlig avregnet tilskuddsbeløp	Ja, passasjerinntektene
Insentiver over 5 prosent av totalbeløpet?		-	-
Malus		Nei	
Endring uten kompensasjon eller nye forhandlinger		+/- 5 % rutekjøp	+/- 2,5 % av totalkostnadene
Indeksregulering av kostnader?		Ja, den kommunale deflatoren i statsbudsjettet + dieselpris + timelønnsvekst	Ja, konsumprisindeks, drivstoff og lønnsvekst
Antall s. med spesifikasjoner av vognmateriell		Én setning vedr. alder	Én setning vedr. alder
Antall s. med produksjons-spesifikasjoner totalt <sup>6</sup>		0	0, kun rammevilkår og resultatmål
Antall sider totalt		3	6

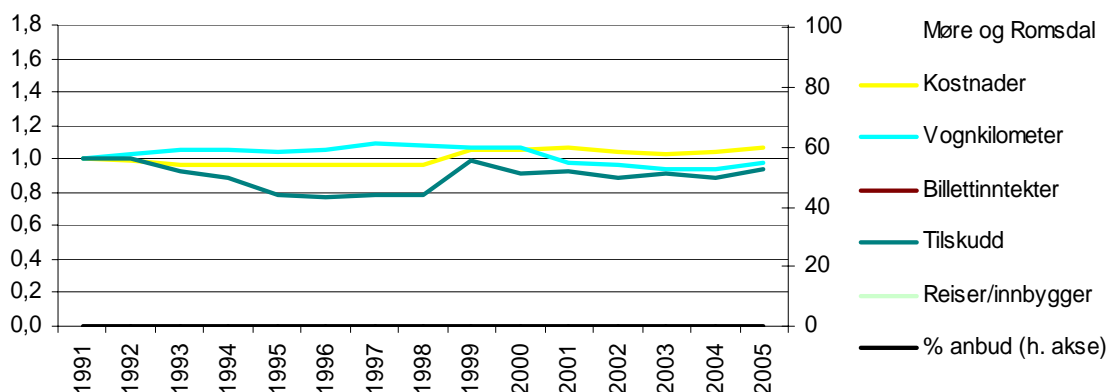
TØI-rapport 819/2006

<sup>6</sup> Dette omhandler spesifikasjoner av rutepakker, antall busser, bestillings- og skoleruter, rapporteringsprosedyrer, kvalitetskrav, materiellkrav og sjåførkrav.

## Møre og Romsdal

Møre og Romsdal fylkeskommune har ikke tatt i bruk anbud i rutekjøringen. Det er heller ingen slike planer. All kjøring er blitt utført av lokale selskap med nettokontrakter i hele perioden.

I analysene er fylket kategorisert som lite konkurranseintensivt.



TØI-rapport 819/2006

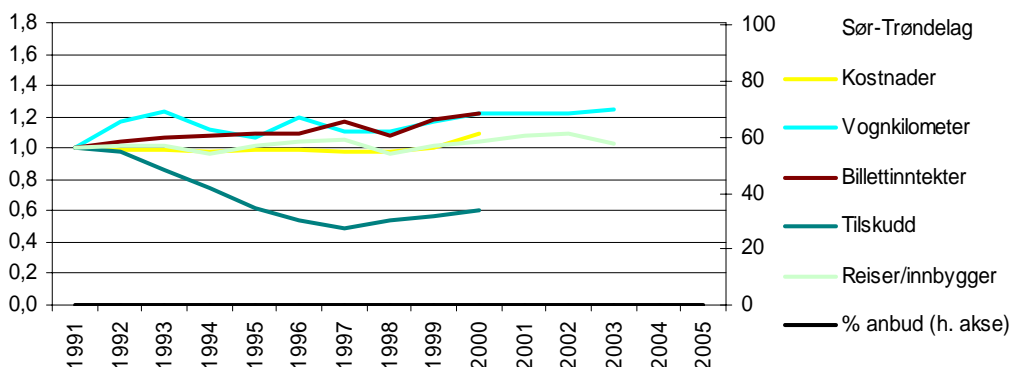
Figur V2.14: Utvikling i Nøkkeltall, Møre og Romsdal

## Sør-Trøndelag

I Sør-Trøndelag er anbud ikke tatt i bruk. I både 2001 og 2003 ble 15 % av ruteproduksjonen utført av en operatør fra et annet fylke I 2005 var fremmedkjøringen ca. 16 %.

Eksisterende hovedavtaler med fylkeskommunen i 2005 har produksjonsavhengige (0,75 %) og passasjeravhengige (1 %) insentiver. Tilsvarende kjørevtale for Trondheim kommune er basert på kvalitets-, produksjons- og passasjeravhengige bonus-/malusordninger. All rutekjøring er blitt utført på nettokontrakter i hele perioden.

I analysene er fylket rangert som lite konkurranseintensivt.



TØI-rapport 819/2006

Figur V2.15: Utvikling i Nøkkeltall, Sør-Trøndelag

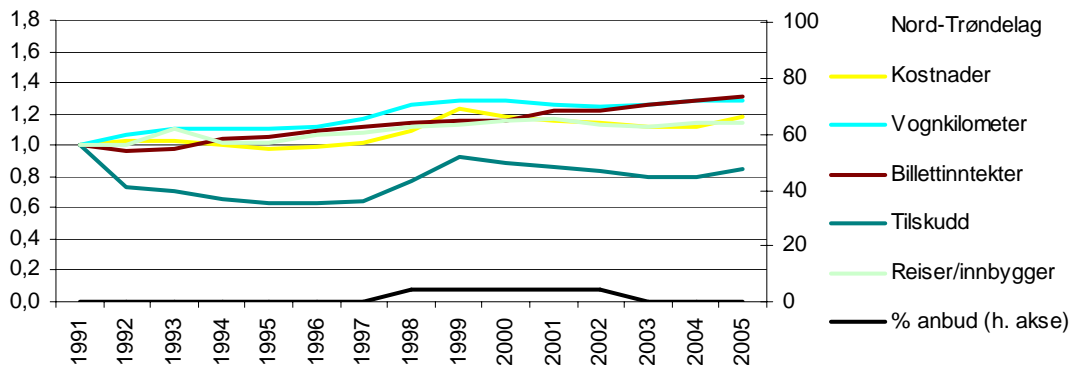
## Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag tok i bruk anbud 1.8.1997. De første anbudskontraktene gjaldt skoleruter. Cirka 4 % av ruteproduksjonen var på anbud i 2001. I 2003 og 2005 var ikke noe av kjøringen på anbud. Ytterligere anbudsutsettelse er ikke planlagt.

I 2001 hadde lokale selskap all anbudskjøring, mens fremmede operatører hadde ca. 13 % av kjøringen utenom anbud. I 2003 og 2005 utgjorde fremmedkjøringen ca. 10 % av all rutekjøring i fylket.

Eksisterende kontrakter i 2005 er basert på produksjonsavhengige insentiver, på basis av nettokontrakter.

I analysene er fylket rangert som lite konkurranseintensivt.



TØI-rapport 819/2006

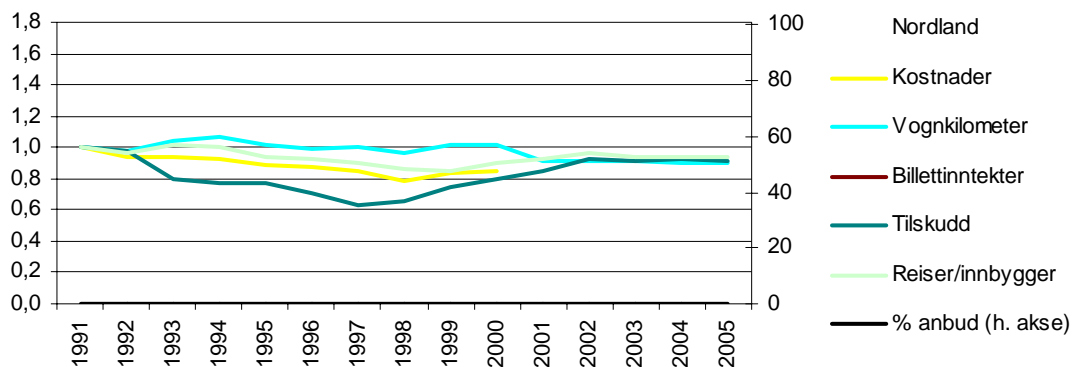
Figur V2.16: Utvikling i Nøkkeltall, Nord-Trøndelag

## Nordland

Nordland fylkeskommune inviterte høsten 2004 til åpen anbudskonkurranse vedrørende drift av bussproduksjonen til Helgelandske (ytre Helgeland). Ved anbudåpning onsdag 16. februar 2005 hadde følgende 5 anbydere levert anbud innen fristens utløp: Helgelandske, Nordlandsbuss, Nordtrafikk, Torghatten Trafikkselskap og Ingeniør M. O. Schøyens Bilcentraler. Laveste anbud var kr. 154,036 millioner og høyeste anbud er kr 187,776 millioner. Torghatten Trafikkselskap (TTS) var nest best med 156 mill. kr, men hadde bedre score på poengskalaen som evaluerte kvaliteten til anbydere. Fylkesadministrasjonen innstilte at TTS skulle velges som leverandør, men innen klagefristens utløp mottok Nordland fylkeskommune en klage fra Nordlandsbuss vedrørende uklarheter rundt en fortolkning av valgkriterier for kvalitet. Fylkeskommunen valgte på bakgrunn av dette å avlyse anbudskonkurransen og lyse anbudet ut på nytt. Den nye anbudskonkurransen benyttet pris som eneste valgkriterium. Nordland fylkeskommune valgte i den nye anbudskonkurransen SB Nordlandsbuss til å stå for busstransporten på ytre Helgeland. Nordlandsbuss var 91 000 kroner billigere enn Helgelandske, som var nærmeste konkurrent og som er operatør på rutene i dag. Den nye operatøren skal ta over 1.4.2006.

Den anbudsutsatte kontrakten er en bruttoavtale hvor operatørene beholder 10 prosent av alle passasjerinntektene, og 50 prosent av merinntektene. Kontrakten inneholder samtidig kvalitetsavhengige malusordninger.

I analysene er Nordland kategorisert som et middels konkurranseintensivt fylke.



Figur V2.17: Utvikling i Nøkkeltall, Nordland

### Sammenligning av nye og gamle kontrakter i Nordland

Tabell V2.4 viser en fremstilling av sentrale variabler i anbudskontrakten fra 2006, sammenstilt med fremforhandlede kontrakter fra henholdsvis 1998 og 2002.

Tabell V2.4: Sammenligning av nye og gamle kontrakter, Nordland

		Fremforhandlet kontrakt 1998	Fremforhandlet kontrakt 2002	Anbudskontrakt 2006
Antall tilbydere		1	1	5
Tildelingskriterium		-	-	Kostnad
Terskel for underkriterier		-	-	Prislighet
Underkriterier		-	-	3 vektete der summen av vektene gir rangering
Kvalitative kriterier?		-	-	I underkriteriene: Alder på busspark, antall m/laventré, Euro4 motor
Ansvaret for:	tilbudsutforming	Operatør	Operatør	Myndighet
	markedsføring	Operatør	Operatør	Myndighet
	holdeplass/leskur	Myndighet?	Operatør	Operatør
	billettmaskiner/systemer	Myndighet?	Operatør	Operatør
Kontraktstype		Normert nettokontrakt	Netto/kvalitetskontrakt	Bruttokontrakt
Kontraktslengde		4 år, men årlige forhandlinger	4	7+3
Passasjerinsentiver		Ja, 100 % av inntektene innenfor forventet/avtalt inntektsøkning, 50 % av inntektene utover dette	Ja, alle passasjerinntektene, uavkortet, i alle retninger	Ja, 10 % av månedlige inntekter + bonus v/merinntekt på 50 %
Insentiver over 5 prosent av totalbeløpet?		-	Ja	Nei, kun hvis 12 % vekst i antall reiser
Malus		Nei, kun ved rapporteringssvikt	Ja, og bonus knyttet til kundetilfredshetsmålinger	Ja
Endring uten kompensasjon eller nye forhandlinger		+/- 1 % ruteproduksjon	All rett til operatør, bortsett fra total bortfall og skoleskys. Ellers nei.	Nei
Indeksregulering av kostnader?		Ja, ut fra forventet årlig pris- og lønnsvekst	Ja, konsumprisindeks, drivstoff og reallønnsvekst	Ja, lønn, dieselpris, konsumprisindeks
Antall s. med spesifikasjoner av vognmateriell		0, henvises til produksjonsplan	0	3 + detaljert for hver rute
Antall s. med produksjons-spesifikasjoner totalt <sup>7</sup>		1/2	0, kun rammevilkår og resultatmål	7 (+ detaljert rutebeskrivelse i vedlegg)
Antall sider totalt		6	6	38 + vedlegg

TØI-rapport 819/2006

<sup>7</sup> Dette omhandler spesifikasjoner av rutepakker, antall busser, bestillings- og skoleruter, rapporteringsprosedyrer, kvalitetskrav, materiellkrav og sjåførkrav.

## Troms

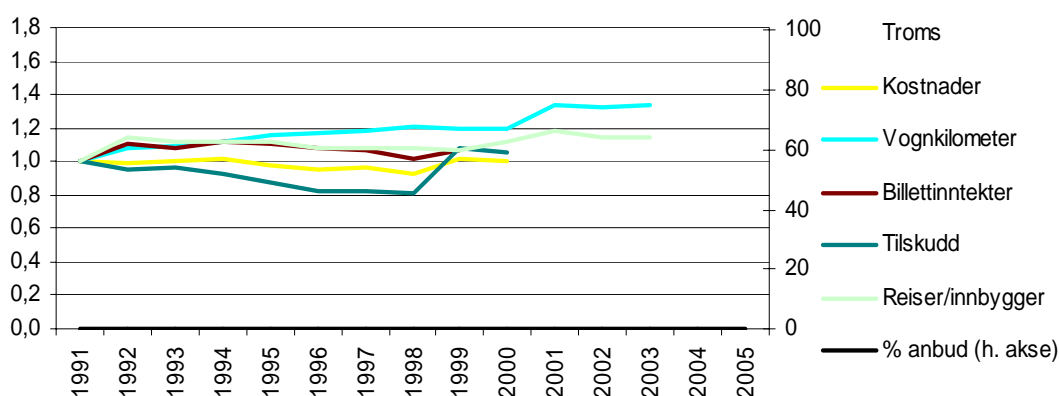
Troms fylkeskommune har ikke brukt anbud i perioden. Det er heller ingen slike planer.

Fremmedproduksjonen utgjorde ca. 12 % i 2001, ca. 13 % i 2003 og ca. 11 % i 2005. I 2001 og 2003 ble all rutekjøring utført på bruttokontrakter, mens all kjøring i 2005 foregikk på nettokontrakter.

Fra og med 1.1.2002 gjaldt en ny treårig effektiviseringsavtale med selskapene i Transportbedriftenes Landsforening. Den avtalen ble basert på endring i konsumprisindeksen ut fra en inngangsverdi, dvs. at normtall og referansefylker bortfaller som kostnadsreferanse og fordelingsnøkkel. Det er kun lagt inn krav om trafikkvekst i de to største byene. Selskapene beholder fortsatt inntekter over avtalt nivå.

Det samme er tilfellet for den øvrige produksjonen til de mindre transportørene (men det er en separat avtale). Der ble det lagt inn krav om effektivisering av kostnader i perioden 2002-2004.

I analysene er fylket rangert som et lite konkurranseintensivt fylke.



TØI-rapport 819/2006

Figur V2.18: Utvikling i Nøkkeltall, Troms

## Finnmark

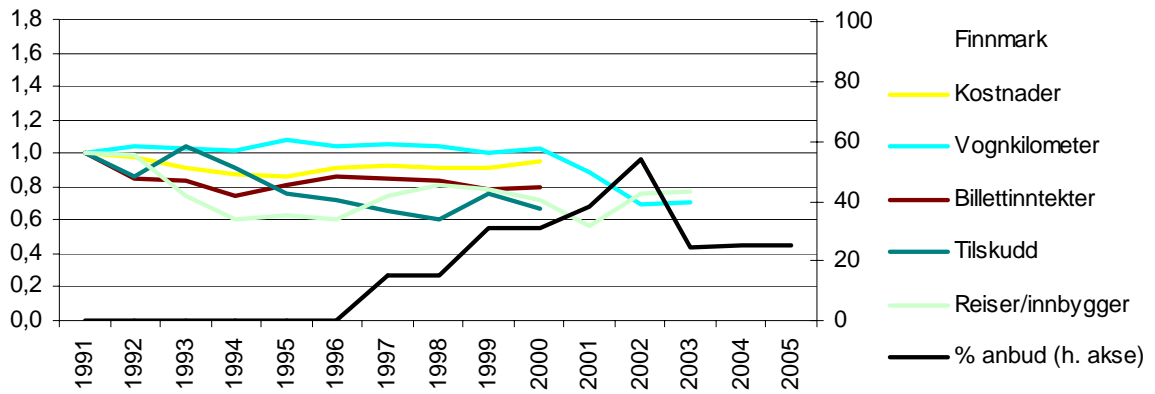
Finnmark fylkeskommune tok i bruk anbud 5.5. 1997 (Øst-Finnmark). I 2001 var ca. 38 % av ruteproduksjonen anbudsutsatt, mot 25 % i både 2003 og 2005.

Ingen ytterligere planer frem mot 2007 eksisterer.

Fremmede selskap utførte halvparten av anbudskjøringen i 2001, 72 % i 2003 og all anbudskjøring i 2005. Ruteproduksjon utenom anbud ble utført lokalt i både 2001 og 2003. I 2005 ble også denne ruteproduksjonen fremmedkjørt i sin helhet.

All rutekjøring er blitt utført med nettoavtaler i hele perioden. Eksisterende avtale utenom anbud i 2005 er en effektiviseringsavtale som fremforhandles årlig ut fra prisvekst for lønn, drivstoff og øvrige kostnader.

I analysene er fylket rangert som et middels konkurranseintensivt fylke.



TØI-rapport 819/2006

Figur V2.19: Utvikling i Nøkkeltall, Finnmark

## Vedlegg 3: Modellkjøringer

### Modell for totale kostnader

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,972 <sup>a</sup>	,944	,943	,13435

a. Predictors: (Constant), Dummy.Dieselavgift, LN.Vognkilometer, Prosent.Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100, LN.Passasjertall

**ANOVA<sup>b</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	65,982	4	16,495	913,906	,000 <sup>a</sup>
	Residual	3,917	217	,018		
	Total	69,899	221			

a. Predictors: (Constant), Dummy.Dieselavgift, LN.Vognkilometer, Prosent.Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100, LN.Passasjertall

b. Dependent Variable: LN.Sum.kostnader

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	2,275	,194		11,706	,000
	LN.Vognkilometer	,897	,028	,748	32,442	,000
	LN.Passasjertall	,174	,014	,284	12,406	,000
	Prosent.Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100	-,001	,001	-,030	-1,706	,089
	Dummy.Dieselavgift	,071	,020	,061	3,509	,001

a. Dependent Variable: LN.Sum.kostnader

## Modell for kostnader pr vognkilometer

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,714 <sup>a</sup>	,510	,501	,12757

a. Predictors: (Constant), LN.Vognkilometer, Dummy. Dieselavgift, Prosent.Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100, LN.Passasjertall

**ANOVA<sup>b</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3,591	4	,898	55,166	,000 <sup>a</sup>
	Residual	3,450	212	,016		
	Total	7,042	216			

a. Predictors: (Constant), LN.Vognkilometer, Dummy.Dieselavgift, Prosent.Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100, LN.Passasjertall

b. Dependent Variable: LN.Kostnad.vkm

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	2,271	,185		12,305	,000
	Prosent.Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100	-,001	,001	-,089	-1,715	,088
	Dummy.Dieselavgift	,061	,019	,162	3,121	,002
	LN.Passasjertall	,170	,013	,872	12,708	,000
	LN.Vognkilometer	-,098	,026	-,258	-3,730	,000

a. Dependent Variable: LN.Kostnad.vkm

## Tilskuddsmodell

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,795 <sup>a</sup>	,632	,624	,33636

a. Predictors: (Constant), LN.Passasjertall, Prosent. Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100, Dummy.Dieselavgift, LN.Vognkilometer, LN.bef. tetthet



ANOVA<sup>b</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	43,697	5	8,739	77,246	,000 <sup>a</sup>
	Residual	25,456	225	,113		
	Total	69,154	230			

a.

Predictors: (Constant), LN.Passasjertall, Prosent.Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100, Dummy.Dieselavgift, LN.Vognkilometer, LN.bef.tetthet

b. Dependent Variable: LN.Avtalt.tilskudd.fra.fylkeskommunen

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	2,978	,498		5,985	,000
	LN.Vognkilometer	,802	,075	,666	10,675	,000
	Prosent.Anbud Prosent angitt i hele tall slik at skalaen er fra 0 til 100	-,007	,002	-,189	-4,248	,000
	Dummy.Dieselavgift	,256	,048	,228	5,290	,000
	LN.bef.tetthet	-,065	,030	-,159	-2,199	,029
	LN.Passasjertall	,095	,057	,156	1,683	,094

a. Dependent Variable: LN.Avtalt.tilskudd.fra.fylkeskommunen



## **Vedlegg 4: Tabeller**

Tabell V4.1: Tabelloversikt sammenhengen kjøpsform og kontraktsform, 2005

Fylke	Kjøpsform			Kontraktsform		
	Anbud	Ikke anbud	Total km	Brutto	Netto	Total km
1 Østfold	29 %	71 %	11 309 635	100 %	0 %	11 309 635
2 Akershus	100 %	0 %	29 429 385	100 %	0 %	29 429 385
3 Oslo	57 %	43 %	13 500 000	100 %	0 %	13 500 000
4 Hedmark	38 %	62 %	12 172 556	38 %	62 %	12 172 556
5 Oppland	20 %	80 %	13 657 000	64 %	36 %	13 657 000
6 Buskerud	0 %	100 %	13 776 000	0 %	100 %	13 776 000
7 Vestfold	100 %	0 %	8 700 000	100 %	0 %	8 700 000
8 Telemark	53 %	47 %	6 804 074	0 %	100 %	6 804 074
9 Aust-Agder	0 %	100 %	8 045 000	0 %	100 %	8 045 000
10 Vest-Agder	12 %	88 %	12 811 000	13 %	87 %	12 811 000
11 Rogaland	59 %	41 %	19 788 144	59 %	41 %	19 788 144
12 Hordaland	0 %	100 %	31 687 021	0 %	100 %	31 687 021
13 Sogn og Fjordane	0 %	100 %	11 184 000	0 %	100 %	11 184 000
14 Møre og Romsdal	0 %	100 %	21 350 000	0 %	100 %	21 350 000
15 Sør-Trøndelag	0 %	100 %	21 525 000	0 %	100 %	21 525 000
16 Nord-Trøndelag	0 %	100 %	7 700 625	0 %	100 %	7 700 625
17 Nordland*	0 %	100 %	17 580 471	0 %	100 %	17 580 471
18 Troms	0 %	100 %	16 382 400	0 %	100 %	16 382 400
19 Finnmark	25 %	75 %	4 700 000	0 %	100 %	4 700 000
Alle fylker (Snitt)	26 %	74 %	282 102 311	32 %	68 %	282 102 311

Tabell V4.2: Rutekilometer og kontraktstype, grunnlagsdata, 2005

Fylke	Rutekilometer - anbudskontrakter			Rutekilometer - ikke anbud, men med incentiver			Andre kontrakter -ikke anbud			Total km
	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum	
1 Østfold	3 300 035	0	3 300 035	7 509 600	0	7 509 600	500 000	0	500 000	11 309 635
2 Akershus	29 429 385	0	29 429 385	0	0	0	0	0	0	29 429 385
3 Oslo	7 700 000	0	7 700 000	5 000 000	0	5 000 000	800 000	0	800 000	13 500 000
4 Hedmark	4 640 382	0	4 640 382	0	4 083 066	4 083 066	0	3 449 108	3 449 108	12 172 556
5 Oppland	2 725 000	0	2 725 000	0	0	0	6 068 000	4 864 000	10 932 000	13 657 000
6 Buskerud	0	0	0	0	2 310 000	2 310 000	0	11 466 000	11 466 000	13 776 000
7 Vestfold	8 700 000	0	8 700 000	0	0	0	0	0	0	8 700 000
8 Telemark	0	3 583 600	3 583 600	0	3 220 474	3 220 474	0	0	0	6 804 074
9 Aust-Agder	0	0	0	0	8 045 000	8 045 000	0	0	0	8 045 000
10 Vest-Agder	1 497 000	0	1 497 000	0	11 181 000	11 181 000	133 000	0	133 000	12 811 000
11 Rogaland	11 723 000	0	11 723 000	0	8 065 144	8 065 144	0	0	0	19 788 144
12 Hordaland	95 000	0	95 000	0	31 196 677	31 196 677	0	395 344	395 344	31 687 021
13 Sogn og Fjordane	0	0	0	0	11 184 000	11 184 000	0	0	0	11 184 000
14 Møre og Romsdal	0	0	0	0	21 350 000	21 350 000	0	0	0	21 350 000
15 Sør-Trøndelag	0	0	0	0	12 400 000	12 400 000	0	9 125 000	9 125 000	21 525 000
16 Nord-Trøndelag	0	0	0	0	6 581 000	6 581 000	0	1 119 625	1 119 625	7 700 625
17 Nordland*	0	0	0	0	15 937 845	15 937 845	0	1 642 626	1 642 626	17 580 471
18 Troms	0	0	0	0	15 749 000	15 749 000	0	633 400	633 400	16 382 400
19 Finnmark	0	1 174 000	1 174 000	0	3 526 000	3 526 000	0	0	0	4 700 000
Alle fylker	69 809 802	4 757 600	74 567 402	12 509 600	154 829 206	167 338 806	7 501 000	32 695 103	40 196 103	282 102 311

Tabell V4.3: Rutekilometer og kontraktstype for anbudsutsatt produksjon, grunnlagsdata

## Rutekilometer på anbud

Fylke	2001			2003			2005			2007 planlagte endringer tatt med		
	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum
1 Østfold	0	0	0	0	0	0	3 300 035	0	3 300 035	3 300 035	0	3 300 035
2 Akershus	3 078 023	0	3 078 023	21 578 023	0	21 578 023	29 429 385	0	29 429 385	29 429 385	0	29 429 385
3 Oslo	880 000	0	880 000	800 000	0	800 000	7 700 000	0	7 700 000	9 500 000	0	9 500 000
4 Hedmark	0	0	0	0	0	0	4 640 382	0	4 640 382	4 640 382	0	4 640 382
5 Oppland	2 340 000	0	2 340 000	2 679 000	0	2 679 000	2 725 000	0	2 725 000	2 725 000	0	2 725 000
6 Buskerud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7 Vestfold	6 000 000	0	6 000 000	8 700 000	0	8 700 000	8 700 000	0	8 700 000	8 700 000	0	8 700 000
8 Telemark	0	0	0	0	48 279	48 279	0	3 583 600	3 583 600	0	3 583 600	3 583 600
9 Aust-Agder	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 Vest-Agder	4 344 700	0	4 344 700	1 357 000	0	1 357 000	1 497 000	0	1 497 000	1 497 000	0	1 497 000
11 Rogaland	0	191 000	191 000	10 000 000	194 700	10 194 700	11 723 000	0	11 723 000	15 671 000	0	15 671 000
12 Hordaland	0	0	0	0	0	0	95 000	0	95 000	95 000	0	95 000
13 Sogn og Fjordane	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14 Møre og Romsdal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15 Sør-Trøndelag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16 Nord-Trøndelag	0	374 689	374 689	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17 Nordland*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18 Troms	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19 Finnmark	0	1 655 000	1 655 000	0	1 148 843	1 148 843	0	1 174 000	1 174 000	0	1 174 000	1 174 000
Alle fylker	16 642 723	2 220 689	18 863 412	45 114 023	1 391 822	46 505 845	69 809 802	4 757 600	74 567 402	75 557 802	4 757 600	80 315 402

Tabell V4.4: Rutekilometer og kontraktstype for ikke anbudsutsatt produksjon, grunnlagsdata

## Rutekilometer ikke anbud

Fylke	2001			2003			2005			2007 planlagte endringer tatt med		
	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum
1 Østfold	0	12 890 577	12 890 577	0	12 478 543	12 478 543	8 009 600	0	8 009 600	8 009 600	0	8 009 600
2 Akershus	16 814 585	0	16 814 585	7 851 362	0	7 851 362	0	0	0	0	0	0
3 Oslo	6 540 000	9 240 000	15 780 000	7 100 000	9 500 000	16 600 000	5 800 000	0	5 800 000	4 000 000	0	4 000 000
4 Hedmark	0	13 396 302	13 396 302	0	13 100 000	13 100 000	0	7 532 174	7 532 174	0	7 532 174	7 532 174
5 Oppland	5 536 000	5 436 000	10 972 000	5 052 000	5 814 000	10 866 000	6 068 000	4 864 000	10 932 000	6 068 000	4 864 000	10 932 000
6 Buskerud	0	14 449 000	14 449 000	0	13 436 778	13 436 778	0	13 776 000	13 776 000	0	13 776 000	13 776 000
7 Vestfold	2 400 000	0	2 400 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 Telemark	0	9 108 654	9 108 654	0	7 851 663	7 851 663	0	3 220 474	3 220 474	0	3 220 474	3 220 474
9 Aust-Agder	0	8 902 000	8 902 000	0	8 473 500	8 473 500	0	8 045 000	8 045 000	0	8 045 000	8 045 000
10 Vest-Agder	643 500	7 540 000	8 183 500	10 750 000	340 000	11 090 000	133 000	11 181 000	11 314 000	133 000	11 181 000	11 314 000
11 Rogaland	0	18 041 000	18 041 000	0	8 773 500	8 773 500	0	8 065 144	8 065 144	0	4 117 144	4 117 144
12 Hordaland	33 000	40 681 690	40 714 690	0	30 430 000	30 430 000	0	31 592 021	31 592 021	0	31 592 021	31 592 021
13 Sogn og Fjordane	0	10 880 000	10 880 000	0	11 193 280	11 193 280	0	11 184 000	11 184 000	0	11 184 000	11 184 000
14 Møre og Romsdal	0	23 300 000	23 300 000	0	20 600 000	20 600 000	0	21 350 000	21 350 000	0	21 350 000	21 350 000
15 Sør-Trøndelag	0	19 608 000	19 608 000	0	19 608 000	19 608 000	0	21 525 000	21 525 000	0	21 525 000	21 525 000
16 Nord-Trøndelag	0	8 210 766	8 210 766	0	7 545 819	7 545 819	0	7 700 625	7 700 625	0	7 700 625	7 700 625
17 Nordland*	0	16 422 275	16 422 275	0	16 034 400	16 034 400	0	17 580 471	17 580 471	0	17 580 471	17 580 471
18 Troms	17 613 098	0	17 613 098	15 899 000	0	15 899 000	0	16 382 400	16 382 400	0	16 382 400	16 382 400
19 Finnmark	0	2 661 000	2 661 000	0	3 499 419	3 499 419	0	3 526 000	3 526 000	0	3 526 000	3 526 000
Alle fylker	49 580 183	220 767 264	270 347 447	46 652 362	188 678 902	235 331 264	20 010 600	187 524 309	207 534 909	18 210 600	183 576 309	201 786 909

Tabell V4.5: Rutekilometer og kontraktstype for all produksjon, grunnlagsdata

## Rutekilometer samlet

Fylke	2001			2003			2005		
	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum	Brutto	Netto	Sum
1 Østfold	0	12 890 577	12 890 577	0	12 478 543	12 478 543	11 309 635	0	11 309 635
2 Akershus	19 892 608	0	19 892 608	29 429 385	0	29 429 385	29 429 385	0	29 429 385
3 Oslo	7 420 000	9 240 000	16 660 000	7 900 000	9 500 000	17 400 000	13 500 000	0	13 500 000
4 Hedmark	0	13 396 302	13 396 302	0	13 100 000	13 100 000	4 640 382	7 532 174	12 172 556
5 Oppland	7 876 000	5 436 000	13 312 000	7 731 000	5 814 000	13 545 000	8 793 000	4 864 000	13 657 000
6 Buskerud	0	14 449 000	14 449 000	0	13 436 778	13 436 778	0	13 776 000	13 776 000
7 Vestfold	8 400 000	0	8 400 000	8 700 000	0	8 700 000	8 700 000	0	8 700 000
8 Telemark	0	9 108 654	9 108 654	0	7 899 942	7 899 942	0	6 804 074	6 804 074
9 Aust-Agder	0	8 902 000	8 902 000	0	8 473 500	8 473 500	0	8 045 000	8 045 000
10 Vest-Agder	4 988 200	7 540 000	12 528 200	12 107 000	340 000	12 447 000	1 630 000	11 181 000	12 811 000
11 Rogaland	0	18 232 000	18 232 000	10 000 000	8 968 200	18 968 200	11 723 000	8 065 144	19 788 144
12 Hordaland	33 000	40 681 690	40 714 690	0	30 430 000	30 430 000	95 000	31 592 021	31 687 021
13 Sogn og Fjordane	0	10 880 000	10 880 000	0	11 193 280	11 193 280	0	11 184 000	11 184 000
14 Møre og Romsdal	0	23 300 000	23 300 000	0	20 600 000	20 600 000	0	21 350 000	21 350 000
15 Sør-Trøndelag	0	19 608 000	19 608 000	0	19 608 000	19 608 000	0	21 525 000	21 525 000
16 Nord-Trøndelag	0	8 585 455	8 585 455	0	7 545 819	7 545 819	0	7 700 625	7 700 625
17 Nordland*	0	16 422 275	16 422 275	0	16 034 400	16 034 400	0	17 580 471	17 580 471
18 Troms	17 613 098	0	17 613 098	15 899 000	0	15 899 000	0	16 382 400	16 382 400
19 Finnmark	0	4 316 000	4 316 000	0	4 648 262	4 648 262	0	4 700 000	4 700 000
Alle fylker	66 222 906	222 987 953	289 210 859	91 766 385	190 070 724	281 837 109	89 820 402	192 281 909	282 102 311



Tabell V4.6: Produksjon i "hjemfylke", grunnlagsdata

Fylke	Alle kontraktstyper			Anbudskontrakter			Andre kontrakter		
	Ekstern produksjon	Total produksjon	Prosent	Ekstern produksjon	Total produksjon	Prosent	Ekstern produksjon	Total produksjon	Prosent
1 Østfold	2 934 589	11 309 635	26 %	2 684 589	3 300 035	81 %	250 000	8 009 600	3 %
2 Akershus	29 429 385	29 429 385	100 %	21 578 023	21 578 023	100 %	7 851 362	7 851 362	100 %
3 Oslo	4 900 000	13 500 000	36 %	4 100 000	7 700 000	53 %	800 000	5 800 000	14 %
4 Hedmark	9 353 983	12 172 556	77 %	4 640 382	4 640 382	100 %	4 713 601	7 532 174	63 %
5 Oppland	7 576 500	13 657 000	55 %	2 385 500	2 725 000	88 %	5 191 000	10 932 000	47 %
6 Buskerud	466 000	13 776 000	3 %	0	0	0 %	466 000	13 776 000	3 %
7 Vestfold	8 700 000	8 700 000	100 %	8 700 000	8 700 000	100 %	0	0	0 %
8 Telemark	282 931	5 012 274	6 %	0	1 791 800	0 %	282 931	3 220 474	9 %
9 Aust-Agder	230 000	8 045 000	3 %	0	0	0 %	230 000	8 045 000	3 %
10 Vest-Agder	1 507 000	12 811 000	12 %	1 186 000	1 497 000	79 %	321 000	11 314 000	3 %
11 Rogaland	2 481 000	19 788 144	13 %	0	11 723 000	0 %	2 481 000	8 065 144	31 %
12 Hordaland	0	31 687 021	0 %	0	95 000	0 %	0	31 592 021	0 %
13 Sogn og Fjordane	0	11 184 000	0 %	0	0	0 %	0	11 184 000	0 %
14 Møre og Romsdal	0	21 350 000	0 %	0	0	0 %	0	21 350 000	0 %
15 Sør-Trøndelag	3 400 000	21 525 000	16 %	0	0	0 %	3 400 000	21 525 000	16 %
16 Nord-Trøndelag	756 000	7 700 625	10 %	0	0	0 %	756 000	7 700 625	10 %
17 Nordland*	0	17 580 471	0 %	0	0	0 %	0	17 580 471	0 %
18 Troms	1 740 000	16 382 400	11 %	0	0	0 %	1 740 000	16 382 400	11 %
19 Finnmark	4 700 000	4 700 000	100 %	1 174 000	1 174 000	100 %	3 526 000	3 526 000	100 %
Alle fylker	78 457 388	280 310 511	28 %	46 448 494	64 924 240	72 %	32 008 894	215 386 271	15 %

Tabell V4.7: Utvikling i anbudsutsetting for hvert enkelt fylke siden 1996

Fylke	Andel anbud					
	1996*	1999*	2001	2003	2005	2007**
1 Østfold			0 %	0 %	29 %	29 %
2 Akershus	1 %	5 %	15 %	73 %	100 %	100 %
3 Oslo	2 %	2 %	5 %	5 %	57 %	70 %
4 Hedmark			0 %	0 %	38 %	38 %
5 Oppland	7 %	7 %	18 %	20 %	20 %	20 %
6 Buskerud			0 %	0 %	0 %	0 %
7 Vestfold		16 %	71 %	100 %	100 %	100 %
8 Telemark			0 %	1 %	53 %	53 %
9 Aust-Agder			0 %	0 %	0 %	0 %
10 Vest-Agder		25 %	35 %	11 %	12 %	12 %
11 Rogaland		1 %	1 %	54 %	59 %	79 %
12 Hordaland			0 %	0 %	0 %	0 %
13 Sogn og Fjordane			0 %	0 %	0 %	0 %
14 Møre og Romsdal			0 %	0 %	0 %	0 %
15 Sør-Trøndelag			0 %	0 %	0 %	0 %
16 Nord-Trøndelag		4 %	4 %	0 %	0 %	0 %
17 Nordland*			0 %	0 %	0 %	0 %
18 Troms			0 %	0 %	0 %	0 %
19 Finnmark	2 %	2 %	38 %	25 %	25 %	25 %
Alle fylker (Snitt)	0 %	2 %	7 %	17 %	26 %	28 %

\* Tallene er hentet fra Hammer 1995 og rutebilstatistikken for 1996  
 \*\* Tallene er basert på informasjon om planlagte utsatte anbud frem til 2007

Fylke	Andel bruttokontrakter			
	2001	2003	2005	2007*
1 Østfold	0 %	0 %	100 %	100 %
2 Akershus	100 %	100 %	100 %	100 %
3 Oslo	45 %	45 %	100 %	100 %
4 Hedmark	0 %	0 %	38 %	38 %
5 Oppland	59 %	57 %	64 %	64 %
6 Buskerud	0 %	0 %	0 %	0 %
7 Vestfold	100 %	100 %	100 %	100 %
8 Telemark	0 %	0 %	0 %	0 %
9 Aust-Agder	0 %	0 %	0 %	0 %
10 Vest-Agder	40 %	97 %	13 %	13 %
11 Rogaland	0 %	53 %	59 %	79 %
12 Hordaland	0 %	0 %	0 %	0 %
13 Sogn og Fjordane	0 %	0 %	0 %	0 %
14 Møre og Romsdal	0 %	0 %	0 %	0 %
15 Sør-Trøndelag	0 %	0 %	0 %	0 %
16 Nord-Trøndelag	0 %	0 %	0 %	0 %
17 Nordland*	0 %	0 %	0 %	0 %
18 Troms	100 %	100 %	0 %	0 %
19 Finnmark	0 %	0 %	0 %	0 %
Alle fylker (Snitt)	23 %	33 %	32 %	33 %

\* Tallene er basert på informasjon om planlagte utsatte anbud frem til 2007

## **Vedlegg 5: Gjennomførte anbud i Norge**



Anbud nr	Område	Oppstart år	Kontrakts lengde (antall år)	Mulig forlengelse (antall år)	Netto/ Brutto	Vinner	Antall tilbydere
01-01	Indre Østfold	2004	5	2	B	Norgesbuss Østfold AS Senere overtatt av Nettbuss Østfold AS	2
01-02	Halden, Moss	2004	5	2	B	SBC	3
02-24	Nesodden	2006	7	3	B	SBC	6
02-23	Nittedal	2006	7	3	B	Nettbuss	6
02-22	Drøbakk	2005	7	3	B	Norgesbuss Oslo	5
02-21	Ski/Siggerud	2005	7	3	B	SBC	5
02-20	Vestby	2005	7	3	B	SBC	5
02-19	Nes	2004	5	2	B	Nettbuss	5
02-18	Eidsvoll	2004	5	2	B	Nettbuss	5
02-17	Nannestad	2004	5	2	B	Norgesbuss Oslo	5
02-16	Gjerdrum	2004	5	2	B	Norgesbuss Oslo	5
02-15	Bærum vest	2004	5	2	B	Norgesbuss Bærum Romerike	5
02-13	Bærum 1	2003	5	2	B	Connex	6
02-12	Bærum 2	2003	5	2	B	Nettbuss	6
02-11	Matebuss Vollen	2003	5	2	B	Oslo Taxi AS	6
02-10	Røyken, Hurum, Asker	2003	5	2	B	Norgesbuss AS	6
02-09	Nedre Romerike	2002	5	2	B	Norgesbuss	5
02-08	Nesodden	2001	5	2	B	Connex Norge	4

02-07	Nittedal	2001	5	2	B	Connex Norge	4
02-06	Drøbak-Oslo + Follo	2000	5		B	Norgesbuss Rosenholm	4
02-05	Romerike	2000	2		B	Norgesbuss Romerike	
02-04	Bærum	1999	5		B	Norgesbuss Bærum	
02-03	Rute 310: Eidsvoll-Oslo (Ny rute)	1996	3		B	Oslo og Follo Busstrafikk	12
02-02	Rute 364: Blystadlia-Helsfyr (Ny rute)	1996	3		B	NSB Biltrafikk Lillestrøm	12
02-01	Rute 864-868: Serviceruter i LørenskogEidsvoll-Oslo (Ny rute)	1996	3		B	Oslo og Follo Busstrafikk	12
03-01	Oslo (hvor?)	1996	5		B	NETTBUSS	
03-02	Filipstad-Solemskogen	1996			B	NSB Bilruter	4
03-03	Brekkekrysset-Maridalen	1996			B	NSB Bilruter	4
03-04	Oslo - servicebusser	2000	5		B	Sporveisbussene/SBC	
03-05	Pakke 3 - Oslo Nord (Maridalen-Solemskogen)	2004	5	0	B	Nexus Trafikk	5
03-06	Pakke 2 - Oslo Sør (15 % av Sporveisbussenes kjøring)	2004	5	0	B	Norgesbuss Oslo	5
03-07	Pakke 1 - Oslo Sør (alt som Norgesbuss Oslo utførte)	2004	5	0	B	Norgesbuss Oslo	5
03-08	Pakke 2: Oslo vest (bydelslinjer)	2005	6,5	1	B	Norgesbuss	5
03-09	Pakke 1: Oslo Vest (Sinsen-Fornebu)	2005	6,5	1	B	Nexus Trafikk	4
03-10	Groruddalen	2005	7	2	B	Nexus Trafikk	4
04-01	Mjøsregionen	2004	5	3	B	SBC	
05-01	Snertingdal-Dokka	1995	5		B	Forkastet grunnet kun 1 tilbud	1

05-02	Serviceruter Lillehammer	1995	5		B	Oslo Follo Busstrafikk/ Norgesbuss Oppland AS	7
05-03	Ringebu-Lillehammer - morgenrute	1995	5		B	Oslo Follo Busstrafikk/ Norgesbuss Oppland AS	4
05-04	Lillehammer bybussene	1995	5		B	Oslo Follo Busstrafikk/ Norgesbuss Oppland AS	8
05-05	Dokka-Oslo (Landekspresen)	1995	5		B	Oslo Follo Busstrafikk/ Norgesbuss Oppland AS	8
05-06	Gjøvik-Lillehammer	2000	5	2	B	Oslobuss AS	6
05-07	Gjøvik-Hønefoss	2000	5	2	B	Nettbuss Hadeland	4
05-08	Bybuss Gjøvik	2000	5	2	B	Oslobuss AS	3
05-09	Serviceruter Lillehammer	2001	5	2	B	SBC	6
05-10	Bybuss Lillehammer	2001	5	2	B	SBC	6
05-1	Regionruter Dokka/Brandbu-Oslo (Landekspresen)	2003	5	3	B	JVB/Nettbuss Ringerike	4
05-12	Gjøvik-Hønefoss	2006	6	2	B	SBC	4
05-13	Bybuss Gjøvik ++	2006	6	2	B	SBC	5
05-14	Gjøvik-Lillehammer	2006	6	2	B	SBC	5
07-01	Nordre Vestfold (Svelvik, Sande, Holmestrand, Hof)	1999	5	1	B	Connex ØST (AB Linjebuss, Nordic Bus)	3
07-02	Stamrute 2: Holmestrand-Horten-Tønsberg	2000	5	4	B	O Johansen Bilruter (Nettbuss)	4
07-03	Stamrute 1 + Stokke	2000	5	4	B	Norgesbuss Vestfold AS	4
07-04	Sandefjord, Larvik og Horten med tilhørende ruter og skoleruter	2001	5	4	B	SBC	5

07-05	Tønsberg-regionen	2002	5	4	B	Nettbuss Vestfold AS	4
07-06	Nordre Vestfold (Svelvik, Sande, Holmestrand, Hof)	2005	6	3	B	Nettbuss Drammen AS	4
07-07	Sandefjord, Larvik og Horten med tilhørende ruter og skoleruter	2006	6	3	B	SBC	5
08-01	Neslandsvatn-Drangedal-Lunde-Bø	2002	1	1	N	Drangedal Bilruter AS	1
08-02	Grenland	2005	5	0	N	Telemark kollektivtrafikk AS	2
10-01	Kr.sandsregionen	1998	5		B	T.K. Brøvig	
10-02	Flekkefj.-Lyngdal, Lyngdal-Snartemo	1998	5		B	Sirdalruta AS	
0-03	Åseral k. mv	2000	4		B	Setesdal Bilruter	
10-04	Flekkefj.regionen	2001	5		B	Sirdalsruta, Kvina Turservice, Øivind Johnsen	
10-05	Åseral mv	2005	2		B	Setesdal Bilruter AS	
10-06	Flekkfjord/Sirdal/ Kvinesdal mv	2005	3		B	Nettbuss Vest AS	
10-07	Flekkfjord	2005	3		B	Kvina Turservice	
10-08	Indre Agder mv	2005	3		B	Diverse transportører	
11-01	Stavanger sentrum	1999			N	SOT	
11-02	Hgs-Røyksund	1999			N	Haugaland Billag	
11-03	Bryne-Sola-Ålgård	1999			N	Nettbuss Vest	
11-04	Nord-Jæren	2003	5	3	B	Connex Vest AS	6
11-05	Nord-Jæren	2003	5	3	B	Nettbuss Vest AS	6
11-06	Haugalandet	2006	5	3	B	Haugaland Buss AS	5



17-01	Verran/Steinkjer/Snåsa	1997	5		N	TrønderBilene AS	
17-02	Skolerute Åsen (Levanger kommune)	1997	5		N	Bilruta Frosta-Åsen	
17-03	Skolerute Vesdal/Inderøy	1997	5		N	TrønderBilene AS	
17-04	Skolerute Nærøy	1997	5		N	Sturla Fjær	
18-01	Ytre Helgeland	2006	7	3	B	SB Nordlandsbuss (En del av Saltens Bilruter)	5
20-01	Øst-Finnmark	1997	5		N	FFR	
20-02	Midtre Finnmark	1999	5		N	Nordtrafikk AS	
20-03	Lokalruter innen Måsøy og Nordkapp kommuner	2001			N	FFR	



## **Vedlegg 6: Skjema for innhenting av data om kjøps- og kontraktsformer**

Fylke

Fylkeskommune / kontaktperson : \_\_\_\_\_

**TABELL 1: Eksisterende anbudskontrakter**

Inkluder bare kontrakter som involverer kjøring pr. 1.7.2005.

Kontraksperiode		Netto/brutto kontrakt	Selskap		Stipulerte vognkm	Ruteområde	Eventuelle incentiver, bonus-/malusordninger eller liknende (spesifiser gjerne i vedlegg)								
fra dato	til dato		Navn	"Hjem- fylke"			Kvalitetsavhengige			Produksjonsavhengige			Passasjeravhengige		
		(N/B)					2005*	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)

\* Eventuelt kan vognkilometer 2004 angis. Dette indikeres i så fall med stjerne.

Fylkeskommune / kontaktperson : \_\_\_\_\_

**TABELL 2: Eksisterende kontrakter med incentivordninger, effektiviseringsmål, normtall etc.**Inkluder bare kontrakter som involverer kjøring pr. 1.7.2005. Anbudskontrakter tas ikke med her, men føres i tabell 1.

Kontraktperiode		Netto/brutto kontrakt (N/B)	Selskap		Stipulerte vognkm 2005*	Ruteområde	Eventuelle incentiver, bonus-/malusordninger eller liknende (spesifiser gjerne i vedlegg)								
fra dato	til dato		Navn	"Hjem- fylke"			Kvalitetsavhengige			Produksjonsavhengige			Passasjeravhengige		
						Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	

\* Eventuelt kan vognkilometer 2004 angis. Dette indikeres i så fall med stjerne.

Fylkeskommune / kontaktperson : \_\_\_\_\_

**TABELL 3: Andre kontrakter med trafikkelskaper (dvs. kontrakter som ikke er ført i tabell 1-2)**

Inkluder bare kontrakter som involverer kjøring pr. 1.7.2005.

Mindre selskaper kan slås sammen (for eksempel "12 lokale selskaper, til sammen ca. X vognkm").

Vi behøver ikke detaljert informasjon, men det er fint om dere spesifiserer i hvert fall de 4-5 største kontraktene enkeltvis.

Kontrakter med selskaper fra andre fylker ønskes spesifisert for hvert "hjemfylke".

Kontraksperiode		Netto/brutto kontrakt	Selskap		Stipulerte vognkm	Ruteområde	Eventuelle incentiver, bonus-/malusordninger eller liknende								
fra dato	til dato		Navn	"Hjemfylke"			Kvalitetsavhengige			Produksjonsavhengige			Passasjeravhengige		
		(N/B)					2005*	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)

\* Eventuelt kan vognkilometer 2004 angis. Dette indikeres i så fall med stjerne.

Sum stipulerte vognkm (pr. 1.7.2005) for eksisterende

 vognkm

Fylkeskommune / kontaktperson : \_\_\_\_\_

**TABELL 4: Planlagte anbudsutsettelse**

Inkluder også inngåtte anbudskontrakter der kjøring ikke vil være påbegynt pr. 1.7. 2005.

Kontraksperiode		Netto/brutto kontrakt (N/B)	Anbudsfrist	Ruteområde	Eventuelle incentiver, bonus-/malusordninger eller liknende								
fra dato	til dato				Kvalitetsavhengige			Produksjonsavhengige			Passasjeravhengige		
					Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt	Bonus (kryss av)	Malus (kryss av)	Ca % av kontrakt





**Sist utgitte TØI publikasjoner under program:  
Kollektivtransportens finansiering**

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 kontraktperioden. En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontaktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia	741/2004
Finmod - en aggregert kostnadsmodell for norsk kollektivtransport	734/2004
"An offer you can't refuse.." Innføring av bomringer i norske byområder Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 1	733/2004
Analytisk rammeverk for undersøkelser av målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester	730/2004
The Social Optimum Public TRAnsport Model (SOPTRAM )	708/2004
Markedsorientert statistikk for lokal kollektivtransport. Forslag til statistikk for rutegående kollektivtransport med buss, båt, sporvogn, T-bane og jernbane	696/2003
Et tidsskifte for AS Oslo sporveier? Evaluering av forsøk med ny skiftordning for førere i sporvogns- og banedivisjonen	695/2003
Markedsstrategi for offensiv satsing på trikk og T-bane i Oslo? Erfaringer fra sammenliknbare byer i Europa - Vedleggsrapport	685A/2003
Markedsstrategi for offensiv satsing på trikk og T-bane i Oslo? Erfaringer fra sammenliknbare byer i Europa	685/2003
Effekter av drosjeregulering - internasjonale erfaringer	658/2003

## **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

## **Transportøkonomisk institutt**

Stiftelsen Norsk senter  
for samferdselsforskning  
P.b. 6110 Etterstad  
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

[www.toi.no](http://www.toi.no)