

Frode Longva
Silvia J Olsen
Jørgen Aarhaug
TØI rapport 1104/2010

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



På sporet av konkurranse

Foreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på
Gjøvikbanen

På sporet av konkurranse

Foreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på Gjøvikbanen

Frode Longva

Silvia J Olsen

Jørgen Aarhaug

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.

Tittel: På sporet av konkurranse. Foreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på Gjøvikbanen

Title: On the track to competition. Preliminary results of competitive tendering of Norwegian railways

Forfattere: Frode Longva
Silvia J. Olsen
Jørgen Aarhaug

Author(s): Frode Longva
Silvia J. Olsen
Jørgen Aarhaug

Dato: 10.2010

Date: 10.2010

TØI rapport: 1104/2010

TØI report: 1104/2010

Sider 52

Pages 52

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1153-8

ISBN Electronic: 978-82-480-1153-8

ISSN 0808-1190

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Samferdselsdepartementet

Financed by: Ministry of Transport and Communications

Prosjekt: 3606 - Evaluering av konkurranse om persontransport med tog på Gjøvikbanen

Project: 3606 - Evaluering av konkurranse om persontransport med tog på Gjøvikbanen

Prosjektleder: Frode Longva

Project manager: Frode Longva

Kvalitetsansvarlig: Oddgeir Osland

Quality manager: Oddgeir Osland

Emneord: Anbud
Jernbane
Kollektivtransport
Konkurranseutsetting

Key words: Competition
Competitive tendering
Deregulation
Public transport
Railways

Sammendrag:

I denne rapporten blir de foreløpige erfaringene med konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen presentert. Rapporten konkluderer med at mange av målene med konkurranseutsettingen ble nådd. Konkurransen har gitt lavere kostnader, bedre tilbud, høyere passasjertall og bedre muligheter for offentlig styring. Gevinstene er oppnådd uten at ansattes arbeidsbetingelser har blitt forverret. Samtidig har nye utfordringer oppstått. Utviklingen på Gjøvikbanen fremover vil i stor grad avhenge av tilstanden på infrastrukturen, men forholdet mellom Jernbaneverket og NSB Gjøvikbanen AS er i liten grad berørt i den eksisterende driftskontrakten.

Summary:

This report presents current experiences with use of competitive tendering in Norwegian railways and the particular case of the competitive tendering of the Gjøvik railroads ("Gjøvikbanen"). The report concludes that many of the objectives of the tendering process were achieved. Competitive tendering has resulted in lower costs, better services, increasing patronage and improved opportunities for public management. The gains have been achieved without the employees' working conditions deteriorating. At the same time new challenges have arisen. The future of "Gjøvikbanen" will largely depend on the condition of the infrastructure, but the relationship between the Norwegian National Rail Administration and the operator, NSB Gjøvikbanen AS, is hardly addressed in the existing contract of operation.

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Samferdselsdepartementet gjennomførte i 2004 det første forsøket med å konkurranseutsette passasjertransport med jernbane i Norge. Den valgte strekningen var Gjøvik – Oslo, den såkalte ”Gjøvikbanen”. NSBs underselskap, NSB Gjøvikbanen AS, vant konkurransen, og har siden hatt ansvaret for passasjertransporten på strekningen. I denne rapporten følger en gjennomgang av de foreløpige erfaringene med konkurransen og det påfølgende tjenestetilbudet. Evalueringen er skrevet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, hvor seniorrådgiver Anders Martin Fon har vært vår kontaktperson.

I prosjektarbeidet har vi gjennomført flere intervjuer med sentrale representanter for næringen. I tillegg har vi mottatt grundige kommentarer på tidligere rapportutkast fra oppdragsgiver. En stor takk rettes til dere alle.

Ved Transportøkonomisk institutt har Frode Longva, Silvia Olsen og Jørgen Aarhaug arbeidet med prosjektet, med Frode Longva som prosjektleder. Frode Longva har hatt hovedansvaret for kapittel 2, Silvia Olsen for kapittel 3 og Jørgen Aarhaug for kapittel 4. Innledning og konklusjon er skrevet i fellesskap. Oddgeir Osland har kvalitetssikret arbeidet. Den endelige tekstbehandlingen har blitt utført av sekretær Trude Rømning.

Oslo, november 2010
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Arvid Strand
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Innledning	1
1.1 Hva er konkurranseutsetting?	1
1.2 Persontransport med jernbane i Norge.....	3
1.3 Fremgangsmåte, data og avgrensninger.....	4
1.4 Gangen i rapporten.....	6
2 Konkurranseutsetting av jernbanen i Europa: Omfang og erfaringer	7
2.1 Jernbanens organisering og konkurranseomfang.....	7
2.2 Erfaringer fra land med utstrakt bruk av konkurranseutsetting	9
2.3 Oppsummerte effekter av konkurranseutsetting	13
2.4 Konklusjon.....	14
3 Veien mot anbud i Norge: Organisering og planlegging	16
3.1 Bakgrunn.....	16
3.2 Valg av kjøps- og kontraktsform	18
3.3 Ansvarsdeling, partsinvolvering og prosess	20
3.3.1 NSB.....	20
3.3.2 Konsulentbistand og utenlandske erfaringer.....	21
3.3.3 Jernbaneverket	22
3.3.4 Fagforeninger	22
3.3.5 Kommuner, Fylkeskommuner og Operatører	23
3.4 Eksempelets makt	24
4 Konkurranseutsettingen på Gjøvikbanen: Resultater og erfaringer	26
4.1 Konkurransen om Gjøvikbanen	26
4.2 Kvalitet.....	28
4.2.1 Tilbud.....	28
4.2.2 Avganger.....	28
4.2.3 Passasjerer.....	29
4.2.4 Kundetilfredshet.....	32
4.3 Driftskostnader.....	35
4.4 Administrasjonskostnader	36
4.5 Ansattevilkår	36
4.6 Offentlig styring, samordning og aktørrelasjoner	38
4.6.1 Styring og samordning i konkurransegrunlaget.....	38
4.6.2 Styring og samordning i forhold til NSB Gjøvikbanen AS	39
4.6.3 NSB etter konkurranseutsettingen	40
4.6.4 Styring og samordning i forhold til øvrige aktører	41
4.6.5 Markedssituasjon	42
4.7 Oppsummering.....	42

5 Konklusjon	44
5.1 Erfaringer med konkurranseutsettingen.....	44
5.1.1 Europeiske erfaringer tilsier kostnadsbesparelser	44
5.1.2 Og nye utfordringer	44
5.1.3 Konkurranseutsettingen på Gjøvikbanen har gitt lavere kostnader.....	45
5.1.4 Og mer og bedre tilbud.....	45
5.1.5 Uten at de ansattes arbeidsbetingelser har blitt forverret	45
5.1.6 Potensialet for offentlig styring er styrket	46
5.1.7 Men de totale administrasjonskostnadene er usikre	46
5.1.8 Og nye utfordringer har oppstått	46
5.2 Fremtidige lærdommer	47
Litteratur.....	48
Vedlegg 1. Oversikt over informanter	51
Vedlegg 2: Utrekning av kostnadsbesparelser	52
Endrede driftskostnader	52
Administrasjonskostnader	52

Sammendrag:

På sporet av konkurranse

Foreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på Gjøvikbanen

Rapporten presenterer de foreløpige erfaringene med konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. Hovedkonklusjonen er at konkurransen har bidratt til lavere kostnader for det offentlige og bedre tilbud for passasjerene, uten at dette har gått på bekostning av de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser. Det stilles imidlertid spørsmålstegn ved den fremtidige kostnadsutviklingen på strekningen, og konkurransens virkninger for øvrige deler av jernbanenettet og NSBs virksomhet.

Konkurranseutsetting innebærer at det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som tradisjonelt har vært utført av det offentlige selv. I 2004 gjennomførte Samferdselsdepartementet det første forsøket med å konkurranseutsette passasjertransport med jernbane i Norge, på strekningen Gjøvik – Oslo, den såkalte "Gjøvikbanen". Målene med å konkurranseutsette Gjøvikbanen var å bidra til en mer positiv utvikling i togtrafikken; en mer offensiv og framtidsrettet jernbane, sterkere fokus på de reisende, og mer og bedre jernbane for pengene. I denne rapporten blir de foreløpige erfaringene med, og resultatene fra, konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen presentert. Erfaringene er diskutert i lys av tilsvarende erfaringer med anbud av persontransport på jernbane i Europa.

Rapporten konkluderer med at mange av målene med konkurranseutsettingen ble nådd. Dette gjelder målene om å redusere kostnader, kombinert med et bedre togtilbud og høyere passasjertall. Gevinstene er oppnådd uten at ansattes arbeidsbetingelser har blitt forverret. Reduserte kostnader, bedre togtilbud og høyere passasjertall er i tråd med europeiske erfaringer. Potensialet for offentlig styring kan også sies å være styrket, siden Samferdselsdepartementet har fått økt kunnskap og kompetanse om jernbane som følge av prosessen og dermed har bedre forutsetninger for å stille krav til utformingen av persontransport med tog.

Samtidig har nye utfordringer oppstått. Utviklingen på Gjøvikbanen fremover vil i stor grad avhenge av tilstanden på infrastrukturen, men forholdet mellom Jernbaneverket og NSB Gjøvikbanen AS, og hvilke krav og forventninger de kan ha til hverandre, er i liten grad adressert i den eksisterende driftskontrakten. I tillegg indikerer både organisatoriske og holdningsmessige forhold at Gjøvikbanen har et uforholdsmessig sterkt fokus, i forhold til sammenliknbare strekninger. Dette kan være samfunnsøkonomisk uheldig.

Flere av funnene i rapporten er beheftet med usikkerhet fordi datamaterialet er ufullstendig. Dette gjelder både de totale administrasjonskostnadene ved konkurranseutsettingen og virkningene for øvrige deler av NSBs virksomhet, hvor tilgangen til data har vært svært begrenset.

Persontransport med jernbane – utviklingstrekk

Jernbanesektoren i Norge og internasjonalt har gjennomgått til dels omfattende endringer de siste femten årene. Dette har delvis hatt sin bakgrunn i den nasjonale politikken i ulike land og ønsket om økt transparens og effektivitet, men viktige sider av reguleringsregimet (som oppsplitting av infrastruktur og drift) og konkurranse innen godstransporten med jernbane, er i dag en direkte følge av EUs bestemmelser på området. Konkurranseutsettingen av persontransporten på Gjøvikbanen må sees i lys av dette større bildet.

I Norge har det dels blitt innført et klarere skille mellom infrastruktur og drift, og mellom byggherre og entreprenørfunksjonene på infrastrukturensiden. I tillegg har det blitt innført et klarere skille mellom person- og godstransport ved etablering av et kommersielt godstransportmarked med fri tilgang for andre operatører enn NSBs datterselskap.

Enkelte hovedtrekk ved de offentlige kjøpene av persontransporttjenester med jernbane har ligget fast i hele perioden fra 1996 og fram til i dag: Det er Samferdselsdepartementet (SD) som har hatt og fortsatt har ansvaret for offentlig kjøp av persontransport med jernbane, og SD har også hele tiden vært eier av og generalforsamling for NSB. Det offentlige kjøpet av persontransporttjenester fra NSB AS har hele tiden skjedd gjennom bruk av nettoavtaler. Avtaleverket regulerer kravene til NSB i forhold til trafikktytelser, som blant annet definerer ruteproduksjon, standard på materiell og handlingsrommet for takstreguleringer.

Internasjonale erfaringer

De europeiske erfaringene så langt tilsier at konkurranseutsetting av passasjertransport med jernbane ofte er forbundet med kostnadsbesparelser for myndighetene, forbedret tilbud for passasjerene og tiltakende passasjervekst. Kostnadseffektiviseringen har dels kommet som følge av innføringen av konkurranse, og dels som følge av inntoget av private aktører (privatisering). Utviklingen av samlede offentlige tilskudd til jernbanen har imidlertid ikke sunket i takt med kostnadsbesparelsene. Årsaken til dette er at konkurranseutsettingen i samtlige land har sammenfalt med økte investeringer i infrastrukturen og satsing på dette. I flere land har konkurranseinnføringen blitt etterfulgt av økt erkjennelse av – og satsing på – infrastrukturens betydning og tidligere neglisjering av dette. Vi kjenner ikke til internasjonale undersøkelser som gir grunnlag for å si at sikkerheten er redusert som følge av økt bruk av konkurranse innen jernbane.

Konkurranseutsettingen har til tider vært preget av få aktører og noe overoptimistisk budgivning. Dette synes imidlertid å være et større problem på interregionale linjer med nettoanbud enn regional persontransport med bruttoanbud. Konkurranseutsettingen har medført at flere foretak nå er virksomme på tvers av landegrensene, mens de tidligere var rent nasjonsbundne.

Mens det altså er en relativt entydig tendens at konkurranseutsetting har fremmet kostnadsbesparelser, er de samfunnsøkonomiske effektene mer usikre. Det allmenne spørsmålet er om den isolerte kostnadseffektiviseringen som følger av konkurranseutsettingen på de ulike delene av jernbanenettet utlignes eller svekkes av koordineringsproblemer som oppstår som følge av fragmentering og

spillsituasjoner mellom de ulike organisasjonene. Dette gjelder dels svekkede nettverkseffekter i sin helhet, men også økte transaksjonskostnader som følge av koordinering mellom et økt antall operatører og mellom hver enkelt operatør og en felles infrastrukturmyndighet.

Innføringen av konkurranse i europeisk jernbane har på mange måter fremstått som en læringsprosess så langt. Innføring av konkurranse og kontraktsstyring har gitt nye styringsutfordringer, med påfølgende nye løsningsforsøk. Nyere studier tyder på at land som innfører konkurranseutsettingen gradvis kan vise til bedre resultater enn land som gjennomfører det mer brått og der flere forhold endres på en gang.

Erfaringer med konkurranseutsettingen på Gjøvikbanen

Lavere kostnader og mer og bedre tilbud

Konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen er forbundet med kostnadsbesparelser. Driftskostnadene ligger gjennomsnittlig 12 prosent lavere i perioden 2007-2009, sammenlignet med beregnede kostnader for 2005. Kostnadsbesparelsene kan i hovedsak forklares ut fra fire forhold:

- Effektivisering av ruteplanen
- Bruk av billigere materiell
- Mer effektiv bruk av togparken
- En slankere organisasjon og bemanning

Konkurranseutsettingen har forbedret transporttilbudet på Gjøvikbanen, både i form av flere avganger i og utenfor rushtid, og i form av flere kjørte kilometer. Kundetilfredshetsindeksen viser en positiv endring i forbindelse med innføringen av konkurransen. Passasjertallene har økt, det har også billettinntektene gjort.

Ansattes arbeidsbetingelser er ikke svekket

På initiativ fra fagforeningene ble reglene om virksomhetsoverdragelse gjort gjeldende ved konkurranseutsettingen. Dette sikret de ansatte at tariffavtalen fra NSB-konsernet ble videreført, og ytterligere forhandlinger mellom partene medførte at dette også gjaldt utover neste forhandlingsperiode.

Gjennomgangen indikerer at ansatte i NSB Gjøvikbanen har fordelen av å arbeide i en liten organisasjon med korte beslutningslinjer, kombinert med fordelen av en stor fagorganisasjon i ryggen, en stor tariffmotpart (NSB) og en omfattende tariffavtale i bunn. På den andre siden er en tariffavtale som er tilpasset handlingsrommet i et stort konsern, kanskje ikke like tilpasset de krav og forhold som finnes i et langt mindre selskap, verken når det gjelder ansattes eller ledelsens behov.

Potensialet for offentlig styring er styrket

Samferdselsdepartementet ser ut til å ha fått økt kunnskap og kompetanse om jernbane som en følge av prosessen med konkurranseutsetting, noe som gjør det mulig å stille større krav til utformingen av persontransport med tog. NSB møter mer kompetanse i de resterende forhandlingene, og mer profesjonell kontraktsstyring. Spissformulert oppsummert: Det har blitt mer detaljer i forhandlingene – og mer kompetanse i detaljene.

Administrasjonskostnader

De totale kostnadene ved konkurranseutsettingen har vært store. Dette gjelder både Samferdselsdepartementets forberedelser til konkurransen, utarbeidelsen av konkurransevilkårene og evalueringen av tilbudene. Det samme gjelder de ulike operatørens arbeid med å levere tilbud. Disse momentene er vanskelig å vurdere med foreliggende tallmateriale.

Fra departementets side var imidlertid forarbeidet ment som forberedelser til en mer utstrakt bruk av konkurranseutsetting av norsk jernbane, og kostnadene må sees i lys av dette.

Nye utfordringer og fremtidige lærdommer

Det er mange positive lærdommer å trekke av konkurranseprosessen, både når det gjelder forarbeid, konkurransegrunnlag og involvering av de berørte partene underveis.

Det er imidlertid også forbedringspunkter. Et sentralt moment er forholdet mellom infrastrukturholder og operatør, som i liten grad er berørt i konkurransevilkårene eller i de påfølgende kontraktsvilkårene. Samtidig vet vi at det samlede jernbanetilbudet over tid vil være sårbart for manglende og eventuell sviktende koordinering mellom tiltak mot henholdsvis bedret infrastruktur og togproduksjon. Dette gjelder både hvis man vil sikre optimal utnyttelse av driftsfordelene ved eventuelle forbedringer i infrastrukturen og hvis togoperatørene ser økt potensial ved å utnytte eksisterende infrastruktur på bedre måter. Dette er også et område som er i rivende utvikling internasjonalt, der det vil være mange eksempler og lærdommer å bygge videre på.

Gjennomgangen reiser også spørsmålet om den totale ressursfordelingen innenfor jernbanesektoren er blitt positivt påvirket av konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. Både organisatoriske og holdningsmessige forhold bidrar til å gi Gjøvikbanen et sterkere fokus enn sammenliknbare strekninger. Organisatorisk kommer dette til uttrykk gjennom at daglig leder for Gjøvikbanen, i sterkere grad enn strekningsansvarlig på tilsvarende baner, har resultatansvar, kan tale Gjøvikbanens sak, og inngå forpliktelser og avtaler direkte. Holdningsmessig ser det ut til at Samferdselsdepartementet har en generell positiv holdning til konkurranseutsettingen, ønsker at den skal lykkes, og følgelig også er oppmerksom og lydhør i forhold til problemer som kan tenkes å oppstå. Hvis det er slik at Gjøvikbanen blir gitt utforholdsmessig høy tids- og ressursbruk innenfor jernbanesektoren, må dette betegnes som samfunnsøkonomisk uheldig. Man bør derfor arbeide for å finne en god balanse i denne ressursbruken.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om Gjøvikbanen er for liten til å fungere som eksempel for videre konkurranseutsetting i Norge. Dette gjelder hvor attraktivt det vil være for konkurrerende tilbydere å delta i slike konkurranser, men også hvor store informasjonsfordeler opprinnelig operatør vil ha og kompleksiteten knyttet til gjennomføringen av konkurranseutsettingen. Gjøvikbanen ble kanskje først og fremst valgt ut som forsøksområde ut fra at det var det enkleste området å avgrense og gjennomføre en konkurranse i, samtidig som Samferdsels trolig var ute etter et eksempel der sannsynligheten for positive effekter var høye.

1 Innledning

I 2004 gjennomførte Samferdselsdepartementet (SD) det første forsøket med å konkurranseutsette passasjertransport med jernbane i Norge. Den valgte strekningen var Gjøvik – Oslo, den såkalte ”Gjøvikbanen”. Tre selskap deltok i konkurransen og vinneren ble NSB Anbud AS¹, et underselskap i NSB-konsernet. I denne rapporten presenterer vi de foreløpige erfaringene med, og resultatene fra, konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

Rapportens hovedspørsmål kan formuleres som følger:

Hvilke virkninger har innføring av konkurranse på Gjøvikbanen hatt for kostnads-, tilbuds- og passasjerutviklingen, kundetilfredsheten, ansattes lønns- og arbeidsvilkår, samt det norske jernbanemiljøet?

Mer konkret ønsker vi å besvare hvordan konkurranseutsettingen har påvirket:

- *Kostnads- og tilbudsutviklingen*, dvs. endrede kostnader for myndighetene ved kjøp av persontransporttjenester og virkninger for rutetilbudet
- *Administrasjonskostnader*, dvs. de administrative kostnadene knyttet til å håndtere kjøpet av jernbanetjenestene på Gjøvikbanen
- *Passasjerutvikling og kundetilfredshet*, dvs. utvikling i antall reisende og deres tilfredshet med tilbudet
- *Ansettelsesforholdene* til de ansatte, dvs. lønnsforhold, sosiale betingelser som pensjoner, bedriftsmessige reguleringer av arbeidstid (som skift, pauser osv), de ansattes kvalifikasjoner, deres medvirkning og innflytelse på egen arbeidssituasjon og stillingsvern/jobbsikkerhet
- *Vilkår for offentlig styring og samordning*, dvs. endrede relasjoner i det norske jernbanemiljøet, når det gjelder SDs forhold til JBV, NSB og andre operatører, samt konkurranseforhold og aktørrelasjoner i næringen forøvrig

I rapporten diskuteres disse erfaringene i lys av tilsvarende erfaringer med anbud av persontransport på jernbane i Europa.

1.1 Hva er konkurranseutsetting?

Konkurranseutsetting er ofte et omstridt tema, både faglig og politisk. På den ene siden blir det hevdet at konkurranseutsetting rammer arbeidstakerne negativt og gir høye administrasjonskostnader. Den andre siden argumenterer med at det gir klare effektiviseringsgevinster i produksjonen og bedre tilbud til lavere pris. Tilsvarende

¹ NSB Anbud AS endret navn til NSB Gjøvikbanen AS i 2008. Vi benytter førstnevnte navn når vi diskuterer forhold knyttet til konkurranseprosessen og sistnevnte når vi diskuterer resultatene i etterkant.

finner vi i den faglige debatten at ulike teoretiske posisjoner fører til ulike hypoteser. Teorier om public choice og økonomisk auksjonsteori postulerer eksplisitt effektiviseringsgevinster som følge av (riktig) konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Andre, så vidt ulike teorier som teorier om transaksjonskostnader, teorier om gjentatte spill, teorier om industrielle relasjoner og teorier om den fragmenterte stat, postulerer på ulike vis at konkurranseutsetting kan medføre økninger i andre kostnader som helt eller delvis kan oppveie de positive virkningene på produksjonseffektivitet.

Rent definitorisk innebærer konkurranseutsetting at det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv (Johnsen mfl. 2004). For persontransport med jernbane i Norge innebærer det at konkurranse blir innført på et område der en operatør, med status som eget rettssubjekt, tidligere har hatt enerett (Longva mfl. 2005). I tilfellet Gjøvikbanen vil det si at det offentlige lar andre selskaper konkurrere om (ene)retten til å gjennomføre persontrafikken på strekningen som tidligere var en del av NSB AS' ansvarsområde. Det er altså snakk om konkurranse *om* sporet, ikke flere konkurrerende aktører på samme spor (konkurranse *på* sporet, slik vi til dels finner i Storbritannia).

Innføringen av konkurranse om persontrafikken på Gjøvikbanen gjør at vi i dag kan snakke om to hovedformer for offentlig kjøp av passasjertransport på jernbane i Norge:

- Konkurransetsetting, der det offentlige tildeler produksjonsretten ved konkurranse mellom tilbydere (i tilfellet Gjøvikbanen benyttet SD seg av konkurranse med forhandling)
- Direkte tildeling gjennom forhandlinger, der en ikke tar i bruk konkurranse som virkemiddel (slik NSB AS har på andre strekninger i Norge)

Videre kan en skille mellom to hovedtyper av driftskontrakter: (i) *Nettokontrakter* der operatøren beholder alle passasjerinntektene (og dermed også har en viss inntektsrisiko), og (ii) *bruttokontrakter*, der operatøren overlater alle inntektene fra billettsalget til myndighetene. Skillet mellom disse kontraktsformene er ikke entydig. Særlig graden av insentiver utover inntektsfordelingen antas å være viktig for graden av markedsorientering, og gjør at vi i praksis ofte kan snakke om glidende overganger mellom de to kontraktstypene.² I vår sammenheng er imidlertid skillet mellom brutto- og nettokontrakter det sentrale fordi det oftest impliserer en bestemt ansvarsdeling mellom myndigheter og operatør, der operatørene har ansvaret for ruteutviklingen i nettokontrakter og myndighetene ved bruk av bruttokontrakter. Innen jernbane i Norge er hovedmønsteret en framforhandlet nettoavtale med NSB AS.

Ved konkurranseutsetting kan altså myndighetene påvirke jernbanetilbudet i to faser: (i) i konkurransevilkårene og (ii) i kontraktsvilkårene. Begge deler vil være med på å påvirke resultatene av konkurranseutsettingen, både med hensyn til hvem som deltar i konkurransen og hvilke effekter vi ser i den påfølgende driftsperioden. Både

² Se Longva mfl. (2005) for en ytterligere begrepsmessig klargjøring av ulike kjøps- og kontraktsformer i kollektivtrafikken.

konkurranse- og kontraktsvilkårene vil derfor bli gjennomgått som del av evalueringen av konkurranseutsettingen på Gjøvikbanen.

1.2 Persontransport med jernbane i Norge

Jernbanesektoren i Norge og internasjonalt har gjennomgått til dels omfattende endringer de siste femten årene. I Norge har det dels blitt innført et klarere skille mellom infrastruktur og drift, og mellom byggherre og entreprenørfunksjonene på infrastrukturensiden, foreløpig sluttført gjennom etableringen av Baneservice som AS i 2005. Og dels har det blitt innført et klarere skille mellom person- og godstransport ved etablering av et kommersielt godstransportmarked med fri tilgang for andre operatører enn NSBs datterselskap. I denne evalueringen avgrensner vi oss imidlertid til å se på offentlig kjøp av persontransporttjenester med jernbane generelt, og det offentlige kjøpet av persontransporttjenester på Gjøvikbanen mer spesielt. Offentlig kjøp av persontransporttjenester på jernbane omfatter et årlig offentlig kjøp på om lag 1.6 mrd kroner og over 2800 ansatte i NSBs persontogsvirksomhet. Av dette utgjør Gjøvikbanen om lag 75 millioner kroner og 85 ansatte.

Enkelte hovedtrekk ved de offentlige kjøpene av persontransporttjenester med jernbane har ligget fast i hele perioden fra 1996 og fram til i dag: Det er Samferdselsdepartementet (SD) som har hatt og fortsatt har ansvaret for offentlig kjøp av persontransport med jernbane, og SD har også hele tiden vært eier av og generalforsamling for NSB. For øvrig har perioden vært preget av omfattende endringsprosesser i form av oppdeling av NSB og fristilling av offentlige virksomheter. I 1996 ble Jernbaneverket skilt ut fra NSB og gjort til et statlig forvaltningsorgan for infrastruktur. Trafikkdelen av NSB ble omgjort til et særlovselskap, NSB BA, og fortsatte som trafikkoperatør. Godstrafikkdelen av NSB ble skilt ut under navnet NSB Gods AS, og ble i 2002 et eget aksjeselskap under navnet Cargo-Net AS som dels eies av NSB (55%) og dels av Green Cargo AB (45%). Samme år ble NSB BA omgjort til aksjeselskap; NSB AS.

Persontrafikken på jernbane i Norge domineres fortsatt av transportkonsernet NSB AS. NSB-konsernet har en rekke datterselskaper. NSB Persontog er datterselskapet som driver hoveddelen av persontransport på jernbane i Norge. NSB transporterer om lag 49 mill passasjerer hvert år, total jernbanetransport er på om lag 55 mill passasjerer årlig. NSB eier og driver også Norges største busselskap, Nettbuss, og hovedaktøren innen godstransport på jernbane, CargoNet. NSB har også kjøpt togselskap i Sverige (Svenska Tågkompaniet AB). Øvrige persontogselskaper i den innenlandske og grenseoverskridende trafikken opererer innenfor avgrensede geografiske områder. Øvrige selskap som i dag har tillatelse til å drive persontransport på norsk jernbane er: Flytoget AS, NSB Gjøvikbanen AS, Statens Jernvågar AB (SJ) og Veolia Transport Bane AS.

Det offentlige kjøpet av persontransporttjenester fra NSB AS har hele tiden skjedd gjennom bruk av nettoavtaler. Kjøpet har til nå gjennom to forhandlingsprosesser mellom staten og NSB AS: Fireårige rammeavtaler og årlige kjøpsavtaler. Avtaleverket regulerer kravene til NSB i forhold til trafikkytelse, som blant annet definerer ruteproduksjon, standard på materiell og handlingsrommet for takstreguleringer. Dette gjaldt også Gjøvikbanen forut for konkurranseutsettingen og gjelder fortsatt innenfor de resterende delene av NSBs ansvarsområder.

Ser en på regulering av ansettelsesforholdene i NSB, innebar den mest vesentlige endringen at de ansatte fra 2002, da særlovsselskapet ble dannet, mistet rettigheten som var knyttet til tjenestemannsloven. For de ansatte var de største konsekvensene av dette at oppsigelsesgarantiene ikke lenger gjaldt (Gullowsen og Ryggvik 2004:466). Som aksjeselskap ble NSB underlagt arbeidsmiljøloven. Skiftet innebar også at de endret tariffområde, fra statlig sektor til NAVO/Spekter. Det operative personalet er som før organisert i hhv Norsk Lokomotivmannsførerforbund, som organiserer 100 % av lokførerne, og Norsk Jernbaneforbund, som også har en høy organisasjonsgrad.

Det har ofte vært framhevet at jernbanen er et naturlig monopol. Muligheten til å betjene flere markeder med pendeltogløsninger i et tett integrert nett, fleksibilitet i materiellparken og arbeidsstokken samt koordinering av overheadfunksjoner (som for eksempel planlegging og kommunikasjon) kan støtte argumentene om stordriftsfordeler. Likevel har vi siden midten av 90-tallet sett en omfattende oppsplitting av de integrerte jernbaneselskapene (som inkluderte både drift og infrastruktur, person- og godstransport, og til dels også forvaltningsoppgaver) i de fleste vestlige land – som i Norge. Dette har delvis hatt sin bakgrunn i den nasjonale politikken i ulike land og ønsket om økt transparens og effektivitet, men viktige sider av reguleringsregimet (som oppsplitting av infrastruktur og drift) og konkurranse innen godstransporten med jernbane, er i dag en direkte følge av EUs bestemmelser på området. Konkurranseutsettingen av persontransporten på Gjøvikbanen må sees i lys av dette større bildet.

1.3 Fremgangsmåte, data og avgrensninger

Formålet med prosjektet er å gi en helhetlig vurdering og drøfting av innholdet i, gjennomføringen av, og de foreløpige erfaringene med konkurranseutsettingen. Den foreliggende evalueringen er ikke en *effektevaluering* av konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen i ordets rette forstand, da dette vil kreve et langt strengere forskningsdesign med bruk av mer longitudinelle og/eller kvasi-eksperimentelle metoder.

Rapporten bygger på en rekke tidligere studier ved TØI som har gjennomgått internasjonale og nasjonale erfaringer med konkurranseutsetting av jernbane, regional luftfart og/eller lokal kollektivtransport (se Longva og Osland 2010, Longva og Osland 2008, Bekken mfl. 2006, Longva mfl. 2005). Disse går grundigere inn på begrepsavklaringer og teoretiske perspektiver på konkurranseutsetting, noe vi i begrenset grad vil gjøre i denne rapporten.

For å belyse prosjektets ulike problemstillinger har vi i første rekke benyttet offentlige dokumenter, intervjuer basert på faste spørsmål med åpne svarkategorier, statistikk og sekundærlitteratur. I tillegg har vi fått tilgang til noen dokumenter som er unndratt offentlighet.

De offentlige dokumentene inkluderer Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner samt konkurransegrunnlag og en del annen dokumentasjon av konkurransen om Gjøvikbanen utarbeidet av Samferdselsdepartementet. Disse kildene har vært nyttig bakgrunnsinformasjon om prosessen fram mot konkurranseutsettingen.

Interne dokumenter unndratt offentlighet inkluderer NSB Anbuds tilbud, Samferdselsdepartementets evaluering av konkurranseprosessen samt

bortfallskalkyle av tilskudd til NSB AS for persontogdrift på Gjøvikbanen. Vi har ikke referert direkte til funn fra disse dokumentene i teksten, men benyttet dokumentene som en bakgrunnsinformasjon og en veileder i vårt utredningsarbeid.

Sekundærlitteratur har vært en viktig kilde for framstillingen av prinsipielle og faglige betraktninger rundt konkurranseutsetting, samt gjennomgangen av internasjonale erfaringer.

Vi gjennomførte intervjuer med ledelsespersoner i Samferdselsdepartementet, NSB AS, NSB Gjøvikbanen AS, Jernbaneverket, Norsk Lokomotivmannsførerforbund og Norsk Jernbaneforbund. Vi valgte ut ledelsespersoner som ut fra sin organisatoriske plassering og erfaringsbakgrunn burde ha bred kjennskap til sitt organs overordnede strategi og samhandling med andre berørte aktører i forbindelse med konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. På grunn av tids- og ressursmessige begrensninger i prosjektet har det ikke latt seg gjøre å gjennomføre intervjuer med konkurrerende tilbydere. TØI har imidlertid gjennomført intervjuer med representanter for disse i et tidligere prosjekt, noe som også har inngått som grunnlagsmateriale til denne rapporten (se Osland og Leiren 2007). Vedlegg 1 inneholder en oversikt over informantene.

Intervjuene var strukturert rundt en spørsmålsguide, men vi overlot relativt fritt til informantene å kommentere rundt de enkelte punktene. Det ble gjort justeringer fra intervju til intervju i forhold til den enkeltes posisjon. I intervjuene med departementet og Jernbaneverket stilte vi spørsmål rundt erfaringer med konkurranseutsettingen, kontaktrutiner, informasjon og rapportering, samt tids- og ressursbruk. Intervjuene med togselskapene omhandlet spørsmål om selskapenes strategiske avveininger, konkurranseatferd, beslutningen om å delta i konkurransen, samt deres oppfatninger av rådende konkurranse- og kontraktsvilkår. Intervjuene med representanter for fagforeningene tok for seg deres opplevelse av konkurranseprosessen, påvirkningsmuligheter, syn på konkurranseutsetting og dagens situasjon. Gjennom intervjuene ønsket vi å få aktørenes egne vurderinger av konkurranseutsetting av persontransport med tog.

Vi gjorde fortløpende notater under intervjuene. Det ble ikke brukt båndopptager, siden vi i tidligere prosjekt har erfart at dette gjør informantene mindre komfortable med å snakke fritt. Direkte sitater er derfor ikke benyttet i denne rapporten. Hvert intervju var av 1-2 timers varighet.

Statistikken som blir presentert i kapittel 4 i denne rapporten er i hovedsak hentet fra Jernbaneverket og NSB Gjøvikbanen. Punktlighetstallene er de samme som ligger til grunn for Jernbaneverkets punktlighetsstatistikk. Kilden for kostnader, ansatte og tellinger er NSB Gjøvikbanen. Det har vært vanskelig å få god statistikk for produksjon og antall reisende på Gjøvikbanen fra før NSB Gjøvikbanen tok over driften. For beskrivelse av dette baserer vi oss i stor grad på rapporten som ble utarbeidet av Norwegian Railconsult(NRC) og benyttet i konkurransegrunnlaget. I tillegg har vi benyttet Rutebok for Norge for å kartlegge avganger. Dette har gitt begrensede tidsserier for enkelte indikatorer, noe som kommenteres fortløpende i teksten i rapporten.

1.4 Gangen i rapporten

Kapittel 2 gir en oversikt over erfaringene med konkurranseutsetting av persontransporttjenester med jernbane i andre land i Europa. Hovedvekten i dette kapitlet er lagt på å diskutere utviklingslinjer og erfaringer i land som har størst erfaring med fenomenet.

I kapittel 3 blir det redegjort for utredningsarbeidet og forberedelsene til konkurranseutsetting av Gjøvikbanen, fram til det ferdige konkurransegrunnlaget ble sendt ut.

I kapittel 4 blir resultater og erfaringer med konkurranseutsettingen av persontrafikken på Gjøvikbanen drøftet. Dette inkluderer en gjennomgang av selve konkurranseprosessen, kvaliteten på tjenesten som har blitt levert, og kostnadene. I tillegg blir ansattevilkår og betydningen konkurranseutsettingen har hatt for det norske jernbanemiljøet drøftet.

Kapittel 5 konkluderer og oppsummerer erfaringene, med vekt på hva aktørene kan lære av konkurranseprosessen så langt.

2 Konkurranseutsetting av jernbanen i Europa: Omfang og erfaringer

I dette kapitlet skal vi se nærmere på erfaringene fra andre land i Europa når det gjelder konkurranseutsetting av persontransporttjenester med jernbane. Omstruktureringene i retning av økt konkurranse i passasjertrafikken i Europa tok fart i 1991 med EU-direktiv 91/440/EEC som krevde at det ble etablert et regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og togdrift i medlemslandene, og kravet om atskillelse av gods- og persontransporten. Men også rådende politiske vinder, nye teorier om offentlig styring ("new public management") og fallende markedsandeler for jernbanen var med på å underbygge kravet om endrede styringssystemer innen jernbanesektoren. Både i Sverige og Storbritannia ble da også skillet mellom infrastruktur og drift implementert før EU-direktivet i det hele tatt var vedtatt. Disse landene var også først ute med å innføre konkurranse om driften av passasjertransporten med jernbane, om enn på noe ulikt vis. Erfaringene fra Storbritannia og Sverige er i så måte spesielt interessante i denne sammenheng, siden de også har lengst erfaring med konkurranse innen jernbanedrift.

Kapitlet starter med en kort gjennomgang av hvordan EU-direktiv 91/440/EEC har blitt implementert i ulike land og omfanget av konkurranse innen europeisk passasjertransport med jernbane, før vi diskuterer utviklingslinjer og erfaringer mellom noen utvalgte land som har mest erfaring med fenomenet. Dette gjelder spesielt Storbritannia og Sverige som har lengst erfaring, men kapitlet vil også se nærmere på erfaringene med konkurranseutsetting fra land som Tyskland, Nederland og Danmark. Oppsummeringen tar utgangspunkt i en tidligere litteraturgjennomgang presentert i Longva mfl. (2005), der oppdatert og nyere litteratur refereres fortløpende i teksten.

2.1 Jernbanens organisering og konkurranseomfang

Samtlige land i Europa har foretatt et skille mellom infrastruktur og togdrift i henhold til EU-direktiv 91/440/EEC, om enn på ulikt vis. Mens noen land har gjennomført en total separasjon til to selvstendige selskap slik vi har gjort det i Norge og Sverige, har andre valgt å etablere to separate aksjeselskap i samme konsern (som i Italia og Tyskland). En tredje modell er å skille ut langsiktig og helhetlig infrastruktur planlegging og investering i et selskap, men la togoperatører ta seg av både passasjerdrift og vedlikehold av infrastrukturen på bestemte strekninger (som i Frankrike og eksempelet med Arlandabanen i Sverige). Nesten alle landene i Europa har beholdt det offentlige eierskapet av infrastrukturen. Unntakene er Storbritannia og Estland som privatiserte infrastrukturen i henholdsvis 1997 og 2001, men i begge tilfellene tok staten tilbake kontrollen noen år senere.

Tabell 1 oppsummerer hvordan europeiske land har implementert EU-direktivet om å skille ansvaret for infrastruktur og togdrift, og hvorvidt og på hvilken måte de har innført konkurranse i passasjertransport med jernbane. Tabellen skiller kun mellom

de landene som har foretatt en fullstendig separasjon av infrastruktur og togdrift i to uavhengige selskap, og de landene hvor disse to fortsatt er samlet i samme konsern, i tabellen benevnt som intern separasjon. Når det gjelder adgangen til markedet skiller tabellen mellom *direkte kjøp* (som er den tradisjonelle formen for offentlig jernbanedrift i Europa), *konkurranseutsetting* (konkurranse om sporadgangen) og *fri adgang* (konkurranse på sporet). Flere land skiller her mellom kommersiell drivverdig langtransport og regionale/lokal transporttjenester som baserer seg på offentlige tilskudd og derfor faller inn under EU-reglementet om *public service obligation* (PSO). I tabellen er det markert med henholdsvis *lang- og regional transport* i de landene som opererer med differensierte markedsreguleringer.

Tabell 1 Organisering av drift, infrastruktur og markedsadgang i europeisk persontransport med jernbane.

Land	Separasjonsform		Markedsorganisering		
	Fullstendig separasjon	Intern separasjon	Direkte kjøp	Konkurranse-utsetting	Fri adgang
Østerrike		X	Regionalt	Ett eksempel	Lang-transport
Belgia		X	X		
Bulgaria	X		X		
Tsjekkia	X		X	X	Lang-transport
Danmark	X		X	25% av PSO-kontraktene	Lang-transport
Estland	X			Regionalt	Lang-transport
Finland	X		X		
Frankrike	X		X		
Hellas		X	X		
Ungarn	X		X		Lang-transport
Irland	X		X		
Italia		X	X	X	Lang-transport
Latvia	X			Regionalt	Lang-transport
Litauen	X			Regionalt	Lang-transport
Luxemburg	X		X		
Nederland	X		X	Regionalt	
Polen		X	Regionalt		Lang-transport
Portugal	X		X	Ett eksempel	
Romania	X			X	Lang-

Land	Separasjonsform		Markedsorganisering		
	Fullstendig separasjon	Intern separasjon	Direkte kjøp	Konkurranseutsetting	Fri adgang
					transport
Slovakia	X		X		Langtransport
Slovenia	X		X		
Spania	X		X		
Storbritannia	X			X	Noen få eksempler
Sverige	X			Regionalt og en del langtransport	Langtransport fra 2011
Sveits		X	X	To eksempler regionalt	
Tyskland		X		Regionalt	Langtransport
Norge	X		X	Gjøvikbanen	

Kilder: Alexandersson (2009), Beckers mfl (2009).

Flertallet av europeiske land forhandler fortsatt direkte med en bestemt operatør om de nasjonale og regionale togtjenestene, samtidig som stadig flere land i teorien har åpnet markedsadgangen for den kommersielt drivverdige langtransporten. I de fleste av landene konkurrerer imidlertid den kommersielle transporten med tilskuddsberettiget transport på hele eller deler av nettverket samtidig, noe som fører til sterke koplinger og avhengighet mellom markedssegmentene (Beckers mfl. 2009, Nash 2009). Erfaringene så langt tyder på liten reell konkurranse mellom alternative togoperatører i de fleste av disse landene.

15 av landene (inkludert Norge) har forsøkt å konkurranseutsette små eller store deler av persontjenestene på sitt jernbanenett, i all hovedsak rettet inn mot den regionale og lokale transporten. Konkurranseutsetting har funnet sted i størst omfang i Tyskland, Storbritannia, Sverige, og til dels Nederland, foruten enkelte østeuropeiske nasjoner.

2.2 Erfaringer fra land med utstrakt bruk av konkurranseutsetting

Tyskland er det landet i Europa som trolig har gått lengst når det gjelder fri markedsadgang for persontransport med jernbane, som de har innført på alle sine interregionale linjer. Til nå har det imidlertid vært lite reell konkurranse mellom alternative togoperatører på tyske langtransportlinjer, og kun en eller to nye operatører har gått inn på intercitymarkedet (Nash 2009, Sequeret 2009). Erfaringene fra konkurranseutsettingen på deres regionale og lokale linjer har derimot vært mer positive. Mellom 2001 og 2004 ble 39 anbud gjennomført, og Brenck og Peter (2007) konkluderer med at disse typisk resulterte i 30% kostnadsbesparelser for myndighetene, i tillegg til forbedret tilbud og flere passasjerer. Mellom 1996 og 2007

økte passasjerandelene til jernbanen i Tyskland med rundt 9 prosent, og mye tyder på at tilbudet (målt i frekvens) øker mer i konkurranseutsatte områder enn i områder som baserer seg på direkte tildeling (Lalive og Shmutzler 2008).

Storbritannia er det landet som mest konsekvent har tatt i bruk konkurranseutsetting av sine jernbanetjenester. Etter separasjonen av infrastruktur og togdrift i 1994, ble så å si all passasjertransport med jernbane konkurranseutsatt i årene frem til 1997. Det ble gjennomført konkurranseutsetting av geografiske enheter i hele jernbanenettet, og vinneren fikk deretter konsesjon på å kjøre de gjeldende strekningene med tilskudd fra staten. Fri trafikk har til nå vært tillatt i svært begrenset omfang (Preston mfl. 2002). De første rundene med konkurranseutsetting opplevde stor konkurranse med 5-10 tilbud i hver runde, og resulterte i betydelige tilskuddsreduksjoner for myndighetene. Etter flere konkurser og reforhandlede avtaler har antall togselskaper nå skrumpet ned fra 28 til 20 selskaper (fire dominerende), og kostnadene har økt igjen. Kostnadsnivået er nå mye høyere enn forutsatt og snart tilbake til nivået fra før de første rundene med konkurranse ble iverksatt (Alexandersson 2009). Noe av utfordringene kan synes å være knyttet til bruken av nettokontrakter i konkurranseutsettingsens første fase, som påførte operatørene svært stor risiko i anbudsfasen. Enkelte kostnadsøkninger kan i tillegg forklares med høye drivstoffpriser og lønnsøkninger i perioden, men store deler av de økte kostnadene synes vanskelig å forklare (Smith mfl. 2009). Det er likevel verdt å minne om at passasjerveksten til dels har vært formidabel i hele perioden, med nær 40 prosent økning i passasjerkilometer mellom 1995 og 2004. Det synes imidlertid vanskelig å si noe sikkert om årsakene til dette, da noe må knyttes til økte investeringer i infrastruktur og den generelle økonomiske veksten i Storbritannia (Nash og Nilsson 2009).

Sverige har også omfattende erfaring med konkurranseutsetting, om enn av en litt annen variant enn i Storbritannia. I Sverige fant oppsplittingen sted i 1988, forut for EU-direktivet, mens konkurranseutsetting gradvis ble innført fra 1989. I dag er alle tilskuddberettigete linjer konkurranseutsatt, mens SJ inntil 2010 fortsatt har monopol på de kommersielle interregionale passasjerstrekningene på hverdager (mens helgetrafikken ble avregulert i 2009). I 2007 sto SJ AB fortsatt for rundt 70 prosent av samlet personkilometer med tog i Sverige (Alexandersson 2009). Der konkurranseutsettingen på de ulønnsomme interregionale linjene i Sverige har blitt gjennomført med nettokontrakter, har konkurranseutsettingen på regionalt nivå hovedsak blitt gjennomført ved hjelp av strengt definerte bruttoanbud. Dette innebærer at både volum, tidstabell, materiellbruk og takster blir bestemt av myndighetene.

Konkurranseutsettingen har resultert i store kostnadsreduksjoner for myndighetene, med besparelser på rundt 20 prosent ved første konkurranserunde (Alexandersson 2009). Og det har kommet flere tilbud ved de regionale konkurransene med bruttokontrakter enn ved de interregionale konkurransene med nettokontrakter (2-3 tilbud mot 1-2). Alexandersson og Hulten (2007) har tidligere vist hvordan nettoanbudene har vært forbundet med flere påfølgende konkurser hos operatøren enn regionenes bruk av bruttokontrakter. Dette kan i stor grad knyttes til at nettoanbudene også påfører operatørene inntektsrisiko og ansvar for å kalkulere forventet markedsutvikling i tilbudene sine, i motsetning til bruttoanbud hvor operatørene i hovedsak kan konsentrere seg om forventet kostnadsutvikling. Nettoanbudene gir også eksisterende operatør større fordeler knyttet til markedskunnskapen, noe som kan være med på å begrense konkurransen. Parallelt

med kostnadsbesparelsene har antallet passasjerkilometer vokst med 32 prosent siden 1995, 70 prosent for regional transport og 15 prosent for interregional (Alexandersson 2009). Dette må imidlertid sees i sammenheng med økte investeringer på infrastrukturen i samme periode, og Sverige bruker i dag langt mer penger totalt sett på jernbanen enn før omreguleringen begynte.

I Nederland har de flere erfaringer med konkurranseutsetting på regionalt nivå. Her finner vi også en spesiell form for konkurranseutsetting kalt tilbudskonkurranse. Det vil si at kvaliteten på tilbudet er helt eller delvis avgjørende for valg av tilbyder, innenfor en gitt økonomisk ramme (se Longva mfl 2005). Gjennom bruk av tilbudskonkurranse opprettholder jernbaneselskapene dermed større frihet på taktisk nivå enn hva tilfellet var med de ulike formene for anbudskonkurranse nevnt ovenfor. Innføringen av tilbudskonkurranse kom som en følge av at ansvaret for konkurranseutsettingen av de regionale jernbanelinjene ble desentralisert til regionalt myndighetsnivå, som fra før hadde ansvaret for konkurranseutsettingen av de regionale og lokale busstjenestene. I flere tilfeller har det vært snakk om regionale anbud på integrert buss- og jernbanetransport. Forsøkene så langt har resultert i reduserte tilskudd på rundt 30-50 prosent for samme produksjonsnivå, mot 10 prosent i områder som ikke har konkurranseutsatt jernbanetjenestene (Alexandersson 2009). På det nederlandske stamnettet er det foreløpig ikke ønske om konkurranseutsetting. Tvert i mot: Nederlandse Spoorwegen (NS) har fått konsesjon for å drive stamnettet frem til 1. januar 2015, riktignok uten offentlig tilskudd. I henhold til konsesjonsvilkårene skal imidlertid NS kontinuerlig "benchmark" sine ytelser opp mot sammenlignbare utenlandske selskaper. Resultatene så langt har imidlertid latt vente på seg, og NS har opplevd fall i både produksjon og passasjerer siden 2000 – tilbake på nivåene fra 1995 (Van de Velde mfl. 2009). Dette har resultert i nye forsøk på å samordne tiltak mellom infrastrukturholder og NS.

Av de landene som har konkurranseutsatt passasjertransporten med jernbane, har dette vært minst omfattende i Danmark. Det er mulig å kjøre fri passasjertrafikk uten offentlig tilskudd. DSB har på en bestemt strekning forsøkt seg med dette i et par år. I dag kjøres ikke "fri trafikk". Togdrift i Midt- og Vestjylland ble lagt ut på anbud i 2002, i et omfang som tilsvarer 15 prosent av DSBs togvognkilometer og 6 prosent av DSB persontransportarbeid utenfor S-togsnettet. Konkurransen ble vunnet av Arriva, som påbegynte driften i januar 2003. Flere runder med konkurranseutsetting ble planlagt og minst 1/3 av DSBs togproduksjon, utenom fjerntrafikken mellom landsdelene og S-togstrafikken, skulle konkurranseutsettes i løpet av de neste 10 årene (Longva mfl 2005). I 2007 gikk DSB og "British First Group" sammen og vant den passasjerrike Öresund-strekningen fra Danmark til Sverige, som startet opp i 2009. I 2010 var 25 prosent av de tilskuddsberettigete jernbanerutene (PSO-kontrakter) i Danmark fordelt ved hjelp av konkurranseutsetting. Trafikken i Midt- og Vestjylland var planlagt med ny anbudsrunde fra 2010, med dette er nå uavklart. En utfordring i Danmark har vært knyttet til at jernbaneselskapene selv har måtte stille med eget materiell i anbudene, i motsetning til regionalt i Sverige hvor materiellet i hovedsak eies av myndighetene. Ved de første anbudene hadde også vinnende operatør problemer med å rekruttere personell. Men også her har konkurranseutsettingen vært forbundet med reduserte tilskudd og driftskostnader rent isolert (Longva mfl 2005).

I landeksemplene ovenfor har vi sett mest på utviklingstrekk og effekter på kostnader og tilbud. En annen form for resultater er knyttet til overføring av ansvar fra nasjonalt nivå til regionalt eller lokalt, der samordning mellom ulike former for lokal

og regional kollektivtransport har vært fremtredende. Dette har funnet sted både i Nederland og Sverige. Både i Sverige og i Nederland har overføringen av ansvaret til regionalt nivå og konkurranseutsetting av de regionale jernbanetjenestene ført til økt integrering av buss- og jernbanetjenester når det gjelder utformingen av konkurransevilkårene og samordning av tjenestetilbudet. Også i Danmark har vi sett tilsvarende utvikling, der noe av motivasjonen bak amtenes overtakelse av statens eierandeler i privatbanene i hovedstadsområdet fra 1. januar 2001 nettopp var ønsket om større samordningsfordeler mellom buss og jernbane.

Økt samordning og integrering av transportformene på regionalt nivå i Nederland og Sverige kan likevel ikke tilskrives konkurranseutsettingen alene, ettersom en slik overføring av myndighet like gjerne kunne skjedd i et ikke-konkurrerende miljø. Konkurranseutsettingen har likevel vært en indirekte drivkraft, dels gjennom samordning av kontraktsregimene og dels ved at en rekke eksisterende bussoperatører har deltatt i konkurransen om å betjene jernbanestrekninger i tillegg. Det sistnevnte har bidratt til en sterk bransjeglikning mellom buss og jernbane også på virksomhetsnivå, samtidig som det har medført et høyere antall konkurrerende tilbydere også innen jernbanetransporten enn hva som ellers ville vært tilfellet. Tilsvarende bransjeglikning har også funnet sted i Storbritannia hvor flere av dagens budgivere er tidligere bussoperatører. Preston og Root (1999:72) går så langt som til å si at forutgående liberalisering og konkurranseutsetting av bussmarkedet nærmest er en forutsetning for at det skal kunne utvikles en levedyktig konkurranse også innen jernbanesektoren, med et tilstrekkelig antall tilbydere.

2.3 Oppsummerte effekter av konkurranseutsetting

Både organisering og konkurranse- og kontraktsformer varierer mellom de europeiske landene og i flere tilfeller også internt i hvert enkelt land. Vi vil her forsøke å oppsummere noen effekter av konkurranseutsettingen som har fremkommet i landsammenligningene, samtidig som vi legger til enkelte nye elementer fra mer generelle jernbanelitteratur. Det er i den sammenheng kun snakk om en sammenligning av forhold før og etter innføringen av konkurranse, med de vanskeligheter det innebærer for å knytte endringene som et direkte resultat av konkurranseutsettelsen.

- *Kostnadsbesparelser:* I samtlige land ser innføringen av konkurranseutsetting ut til å ha medført reduserte tilskudd og kostnadsbesparelser på 20-30 prosent for myndighetene. Dette har vært tilfellet både i Sverige, Storbritannia, Tyskland, Danmark og Nederland. Kostnadseffektiviseringen har dels kommet som følge av innføringen av konkurranse og dels som følge av inntoget av private aktører (privatisering). Samtidig har tilbud fra eksisterende bussoperatører bidratt til kostnadsbesparende nyvinninger på produksjonssiden i Sverige og Nederland og bidratt til økt konkurranse (i antall tilbydere) både i Storbritannia, Tyskland, Sverige og Nederland. I de senere årene har imidlertid kostnadene økt igjen i Storbritannia og realkostnadene er nå tilbake på opprinnelige nivåer, blant annet som følge av konkurser og overoptimistisk bugivning i første omgang.
- *Passasjervekst:* I samtlige eksempler vi har sett nærmere på har innføring av konkurranseutsetting sammenfalt med en til dels kraftig vekst av passasjertallet. Unntaket her er Nederland. Det er likevel vanskelig å knytte passasjerveksten direkte til konkurranseutsetting, ettersom periodene i flere land har sammenfalt med generell økonomisk vekst og økt satsing på infrastruktur og pålitelighet. Studier fra Tyskland tyder imidlertid på at konkurranseutsatte områder opplever større økning i både tilbud og passasjerer enn ikke-konkurranseutsatte områder.
- *Svak konkurranse:* Konkurranseutsettingen har til tider vært preget av få aktører og noe overoptimistisk budgivning. Dette synes imidlertid å være et større problem på interregionale linjer med nettoanbud enn regional persontransport med bruttoanbud. I de fleste tilfellene av regionale bruttoanbud synes konkurransen å ha vært tilstrekkelig så langt, både i Sverige, Tyskland, Storbritannia og Tyskland.
- *Kontraktsform:* Det har til nå vært få studier av effekter av ulike konkurranse- og kontraktsformer. Erfaringer fra Sverige (og Storbritannia) tyder imidlertid på at det knyttes større risiko for senere konkurser ved bruk av nettoanbud enn ved bruk av bruttoanbud. Cantos mfl. (2002) finner på den annen side at de mest uavhengige selskapene i Europa, med minst ekstern påvirkning av driften og bruk av nettokontrakter, fremstår som de mest effektive selskapene både når det gjelder kostnads- og inntektseffektivitet. Denne studien tar imidlertid ikke høyde for at mange av selskapene med friest vilkår i realiteten opererer på et forhåndsdefinert lønnsomt marked uten konkurranse, slik tilfellet er i Sverige, Danmark og Nederland. Bruttokontrakter benyttes på sin side i større grad på ikke-lønnsomme ruter som konkurranseutsettes. Konklusjonene hos Cantos mfl. (2002) kan altså i like stor grad skyldes markedsforskjeller som kontraktsforskjeller, og tar uansett ikke høyde for ulik grad av konkurranse.

- *Samordning:* I de tilfeller hvor konkurranseutsetting har sammenfalt med ansvarsoverføring til regionalt nivå, har konkurranseutsetting av jernbanetjenester vært forbundet med økt samordning mellom jernbane- og busstjenester. Dette ser vi både ved tilbudskonkurransene på regionalt nivå i Nederland og ved bruttoanbudene på samme nivå i Sverige.
- *Økte tilskudd til jernbanen:* Utviklingen av samlede offentlige tilskudd til jernbanen har imidlertid ikke sunket i takt med kostnadsbesparelsene. Årsaken til dette er at konkurranseutsettingen i samtlige land, med unntak av Danmark, har sammenfalt med økte investeringer i infrastrukturen og satsing på dette. I Storbritannia, Nederland og Sverige har konkurranseinnføringen blitt etterfulgt av økt erkjennelse av – og satsing på – infrastrukturens betydning og tidligere neglisjering av dette. I Sverige har derfor de samlede offentlige utgiftene til jernbanevirksomheten økt betraktelig siden reformene startet opp, men er i dag fordelt på en rekke ulike aktører. Det samme har vi sett i Storbritannia. De offentlige tilskuddene har imidlertid i noen grad blitt overført fra drift til infrastruktur.
- *Forbedret sikkerhet:* Ingen av de undersøkelsene vi har sett på gir grunnlag for å si at sikkerheten er redusert som følge av økt bruk av konkurranse innen jernbane (Longva mfl 2005). Trenden synes snarere å være opprettholdt fra tidligere, det vil si stadig økende sikkerhetsnivåer og et redusert antall ulykker. Dette må sees i sammenheng med at konkurransereformer i samtlige land vi har sett på har sammenfalt med økende investeringer i infrastruktur. Disse funnene og denne tolkningen er konsistent med Elvik (2005) som i sin syntese av kunnskap om effekter av deregulering på sikkerhet oppsummerer at erfaringer med deregulering av jernbane er assosiert med forbedret sikkerhet, selv om denne assosiasjonen/samvariasjonen ikke nødvendigvis impliserer et kausalt forhold.
- *Gradvise endringer:* Nyere studier tyder på at land som innfører konkurranseutsettingen gradvis kan vise til bedre resultater enn land som gjennomfører det mer brått og der flere forhold endres på en gang (Alexandersson 2010). Dette er kanskje mest slående i den direkte sammenligningen mellom Storbritannia og Sverige (se også Nash og Nilsson 2009).
- *Internasjonalisering av jernbanemarkedet:* Konkurrentutsettingen har medført at flere foretak nå er virksomme på tvers av landegrensene, mens de tidligere var rent nasjonsbundne. Eksempler på dette er Deutsche Bahn, Danske Statsbaner (DSB), Veolia, Arriva og for øvrig også Norske Statsbaner (NSB).

2.4 Konklusjon

Direkte tildeling og forhandlinger er fortsatt den dominerende formen for kjøp av passasjertransport med jernbane i Europa. Riktignok er en eller annen form for konkurranseutsetting forsøkt i 15 av landene, men dette her til nå skjedd i begrenset omfang i de fleste av disse. Størst omfang finner vi i Storbritannia, Sverige, Tyskland og til dels Nederland foruten enkelte østeuropeiske nasjoner. Samtidig foregår det endringer i flere andre europeiske land, men antallet nye aktører er så langt få.

De europeiske erfaringene vi har gjennomgått viser at konkurranseutsetting av passasjertransport med jernbane ofte er forbundet med kostnadsbesparelser for myndighetene, forbedret tilbud og passasjervekst. Unntaket er den senere utviklingen i Storbritannia, og mye kan i så fall tyde på at anbud med bruk av bruttokontrakter er forbundet med lavere risiko for konkurser og høyere grad av måloppnåelse enn anbud med nettokontrakter. Det er likevel vanskelig å snakke om en isolert effekt av konkurranseutsetting ettersom innføringen har sammenfalt med flere parallelle endringer. Dette gjelder særlig den rapporterte passasjerveksten som både må sees i sammenheng med økt satsing på jernbanens infrastruktur og den generelle økonomiske veksten i perioden vi her har sett på. Samtlige land i undersøkelsen bruker samlet sett langt mer penger på jernbanen i dag enn hva de gjorde forut for innføring av konkurranseutsetting.

Mens det altså er en relativt entydig tendens at konkurranseutsetting har fremmet kostnadsbesparelser, er de samfunnsøkonomiske effektene mer usikre. Det allmenne spørsmålet er om den isolerte kostnadseffektiviseringen som følger av konkurranseutsettingen på de ulike delene av jernbanenettet utlignes eller svekkes av koordineringsproblemer som oppstår som følge av fragmentering og spillsituasjoner mellom de ulike organisasjonene. Dette gjelder dels svekkede nettverkseffekter i sin helhet, men også økte transaksjonskostnader som følge av koordinering mellom et økt antall operatører og mellom hver enkelt operatør og en felles infrastrukturmyndighet.

Sammenstillt en utviklingen innen våre utdypende landeksempler er to allmenne, overgripende og relaterte problemstillinger tydelige: (i) Hvordan sikre koordinering mellom utbygging og vedlikehold av infrastruktur og drift når det organisatoriske skillet på dette området lett fører til at de nyetablerte organene forfølger ulike, og av og til konkurrerende målsetninger? Og (ii) hvordan etablere avtaler mellom slike organisasjoner? Det siste berører en utvikling som er parallell til den vi ser når det gjelder behovet for avtaler mellom ulike aktører på myndighets- og operatørsiden innen lokal busstransport, utviklingen mot såkalte partnerskapsavtaler med delt ansvar. Studier av koordineringsproblematikk, transaksjonskostnader og ulike samordningsløsninger mellom infrastrukturholder og operatører innen europeiske jernbane er imidlertid få.

3 Veien mot anbud i Norge: Organisering og planlegging

Utredningsarbeidet og forberedelsene til å konkurranseutsette ulike aktiviteter på jernbanen ble initiert av regjeringen Bondevik 2. I perioden 2004-2005 pågikk det et omfattende arbeid for å legge til rette for de første rundene med konkurranseutsetting av persontransport på jernbane.

I dette kapitlet vil det bli redegjort for utredningsarbeidet og forberedelsene til konkurranseutsetting av Gjøvikbanen, fram til det ferdige konkurransegrunnlaget ble sendt ut. Vi vil se nærmere på formålet med og planleggingen av konkurranseutsettingen, involveringen av aktører, valg av kontraktsform og prosessen fram mot konkurransen. Tilbud, forhandlinger og avtaleinngåelse vil bli redegjort for i kapittel 4.

3.1 Bakgrunn

Tanken om å konkurranseutsette jernbanetransport var ikke ny i Norge da konkurransen om Gjøvikbanen ble lyst ut i 2004. På 90- tallet ble flere EØS- direktiver implementert i det norske lovverket, som innebar at det prinsipielt ble åpnet for konkurranse på sporet på enkelte områder. For eksempel ble det åpnet for at internasjonale sammenslutninger av jernbaneforetak som drev grenseoverskridende transport kunne trafikere det norske jernbanenettet. Markedet for godstransport ble delvis liberalisert i 2003³.

I 1999 utredet TØI, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, alternative strategier for å legge til rette for ytterligere konkurranse på det norske jernbanenettet (Minken mfl. 1999). I denne utredningen ble det konkludert med at Norge var blant de landene i Europa som hadde kommet lengst i å gjøre de nødvendige organisatoriske forberedelsene til en konkurransesituasjon på sporet. I Nasjonal Transportplan 2002–2011 (Samferdselsdepartementet 2000) ble utviklingen i EU, samt TØI- utredningens anbefalinger, lagt til grunn for Samferdselsdepartementets anbefaling om å åpne for konkurranse på det nasjonale jernbanenettet. Konkurransen på det norske jernbanenettet skulle innføres gradvis, og måtte sees i sammenheng med tilgjengelig sporkapasitet og hensynet til trafikksikkerheten (ibid.:107-108).

I kollektivtransportmeldingen (Samferdselsdepartementet 2002a) la Samferdselsdepartementet opp til en trinnvis åpning for konkurranse på jernbanen, gjennom konkurranseutsetting av togtjenester som inngikk i ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester (ibid.:51). Siktemålet var å legge til rette for kostnadseffektive og attraktive transporttilbud og gjennom dette oppnå økt bruk av kollektivtransport. Departementet la vekt på at en etappevis innføring av konkurranse

³ Godstransportmarkedet ble fullt ut liberalisert i 2007.

ville gi muligheter for å vinne erfaring som grunnlag for videre konkurranseutsetting, og at en slik fremgangsmåte ville skape tillit til arbeidet med å etablere et konkurranseregime, gi ulike aktører anledning til å tilpasse seg, og redusere muligheten for å gjøre feil. På dette tidspunktet ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn, som skulle utrede hvordan konkurranse mellom ulike operatører for persontransport på jernbane mest hensiktsmessig kunne gjennomføres.

I Statsbudsjettet for 2003 (Samferdselsdepartementet 2002b) går det fram at Samferdselsdepartementet planla å konkurranseutsette togstrekningene Gjøvikbanen og Vossebanen (lokaltrafikken mellom Bergen og Voss). Disse to strekningene egnet seg i følge departementet for konkurranseutsetting siden de hadde en viss avstand og uavhengighet i forhold til stamnettet. Det var også et poeng at banestrekningene skulle egne seg godt for et nytt selskap som ønsker å vinne erfaring før det eventuelt tok på seg større oppgaver (ibid.:129). Departementet planla på dette tidspunktet å konkurranseutsette Gjøvikbanen og Vossebanen ut på i løpet av høsten 2002, med sikte på trafikkstart i 2004. Arbeidet med konkurranseutsettingen fordret at man fant praktiske overgangsordninger bl.a. når det gjaldt håndtering av togmateriell, verksted/vedlikehold, stasjoner/terminaler samt billett-/takstsamarbeid. Det var også nødvendig å ta stilling til den konkrete utformingen av konkurransedokumentene, og hvilke insitammenter som burde inngå i disse.

Arbeidet med å legge til rette for konkurranse om sporet ble mer omfattende enn først antatt (Samferdselsdepartementet 2003a:22). Tidspunktet for å konkurranseutsette den første strekningen ble derfor utsatt til 2004. I Statsbudsjettet for 2004 (Samferdselsdepartementet 2003b) orienterte Samferdselsdepartementet om at det var blitt nedsatt et endringsprogram, "Konkurranse om sporet" styrt av Samferdselsdepartementet og med flere underliggende prosjekter. Programmets overordnede mål var å legge til rette for et konkurransenøytralt regime ved innføring av konkurranse om statlig kjøpt persontransport med tog, og den viktigste enkeltoppgaven for programmet var å legge til rette for konkurranse om betjening av prøvestrekningene Vossabanen og Gjøvikbanen. Samferdselsdepartementet arbeidet også med å utforme overordnede og konkrete mål for konkurranseutsettingen. En utfyllende gjennomgang av forberedelsene til konkurranseutsettingen finnes i avsnitt 3.3.

30. april 2004 kunngjorde Samferdselsdepartementet konkurranse om drift av persontransport på Gjøvikbanen. Utlysningen ble gjort i Norsk Lysningsblads database Doffin, og Samferdselsdepartementet sendte også ut pressemelding⁴. Tilbyderne måtte først prekvalifisere seg, altså oppfylle kvalifikasjonskrav fastsatt i kvalifikasjonsgrunnlaget. Persontogtilbudet på Gjøvikbanen omfattet regiontogtrafikk mellom Oslo Sentralstasjon og Gjøvik stasjon, og lokaltogtrafikk mellom Skøyen stasjon i Oslo og Hakadal i Akershus eller Jaren i Oppland.

Både etablerte selskaper og selskaper som planlegges etablert, kunne søke om prekvalifisering. Fristen for å søke om prekvalifisering ble satt til 2. august 2004.

Departementet mottok totalt syv søknader om prekvalifisering, fra norske og utenlandske togoperatørselskaper. Søkerne var:

⁴ Denne er tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/drift_av_persontransport_pa_gjovikbanen-.html?id=252078

- Arriva Tog Norge AS
- Connex Tog AS
- DSB GjøvikBanen AS
- Keolis Gjøvikbanen (søkt på vegne av Keolis Nordic AB)
- Ofotbanen AS i joint venture med First plc
- NSB AS
- NSB Anbud AS (søkt på vegne av NSB AS)

Alle søkerne ble prekvalifisert⁵, og Samferdselsdepartementet sendte ut konkurransegrunnlaget til disse 21. september 2004⁶. Fristen for å levere tilbud på bakgrunn av konkurransegrunnlaget ble satt til 7. februar 2005. En utfyllende gjennomgang av konkurransegrunnlag og kontraktsform finnes i avsnitt 3.2.

I nær sammenheng med konkurranseutsettingsprosessen ble det startet en prosess med å endre Jernbaneloven. Lovendringene skulle muliggjøre etablering av et nøytralt konkurranseregime innen persontransport med jernbane, men lovendringenes endelige form var ikke klare på tidspunktet konkurransegrunnlaget for Gjøvikbanen ble utsendt, eller innen fristen for å levere tilbud.

7. mai 2004 sendte Samferdselsdepartementet ut høringsforslag, med frist 21. juni 2004. Ot.prp.nr. 24 (2004-2005) "Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven)" ble lagt fram 11. mars 2005. De viktigste lovendringene i forbindelse med konkurranseutsettingen var at Samferdselsdepartementet kunne pålegge NSB å stille rullende materiell, salgs- og distribusjonssystemer og andre støttesystemer som er relevante for drift av persontransport med jernbane til disposisjon for annen virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Videre kunne departementet pålegge eier av verkstedsinfrastruktur å stille denne til disposisjon for virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane (Samferdselsdepartementet 2005:6).

3.2 Valg av kjøps- og kontraktsform

Valg av kontraktsform balanserte flere hensyn mot hverandre. Eksempelvis vurderte departementet hvor langt en skulle gå i detaljering av krav. Ikke minst gjaldt dette rutemodellen. Departementet fant at det ut fra hensynet til likebehandling var fornuftig å sette opp rutemodellen som en gitt premiss: det var ikke sannsynlig at nye aktører ville ha samme mulighet til å utvikle en like hensiktsmessig rutemodell som NSB som har inngående kjennskap til Gjøvikbanen. Gjøvikbanen er delvis "innvevd" i lokaltrafikken i Oslo-området som krevende å håndtere rutemessig.

Valg av kontraktsform på Gjøvikbanen ble drøftet i Ot.prp.nr 54 (2004-2005) (Samferdselsdepartementet 2005:16-17). Her tok man utgangspunkt i det tradisjonelle skillet mellom bruttokontrakter og nettokontrakter. Samferdselsdepartementet vurderte det slik at en nettokontrakt ville gi størst incitament til å ta initiativ i markedet for å generere mest mulig trafikkvolum, og

⁵ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/gjovikbanen-sju_sokere_prekvalifisert.html?id=253776

⁶ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/2004/persontransport_pa_gjovikbanen-konkurran.html?id=253816

opptre som aktiv markedsaktør. Departementet viste imidlertid til at en rekke andre forhold kunne ha betydning for hvilken kontraktsform som var mest hensiktsmessig, inkludert inntektsgrunnlaget for det aktuelle togtilbudet, konkurransesituasjonen i forhold til andre transportmidler, mulighetene for forbedringer, aktørenes forhold til risiko og de finansielle rammene kjøpende myndighet er underlagt.

Departementet konkluderte allikevel med at det var sterke argumenter som talte for valg av en nettokontraktsmodell i konkurransen om Gjøvikbanen, spesielt fordi det var en sentral målsetting å få flere til å reise med toget.

Konkurranses grunnlaget ble utformet slik at rammevilkår, krav og tildelingskriterier skulle bidra til å nå målene om flere reisende, og et rasjonelt og kostnadseffektivt transporttilbud som kvalitativt sett var minst like bra som tidligere (Samferdselsdepartementet 2004). Trafikkutøveren fikk beholde billettinntektene, fikk et årlig tilskudd for utføring av avtalt transporttilbud, og i tillegg et passasjeravhengig tilskudd. Departementet utformet også en modell for bøter, der operatøren ville bli ilagt bot for innstillinger han selv var ansvarlig for.

Det er likevel verdt å nevne at nettokontraktene i dette tilfellet var forbundet med svært liten handlefrihet for operatør både når det gjelder ruteplan og materiellvalg, der mye var forhåndsdefinert av myndighetene. Den handlefriheten og inntektsinsentivene vi normalt forbinder med nettokontrakter var i liten grad til stede, og på disse områdene har den endelige kontrakten mer til felles med hva vi normalt forbinder med bruttokontrakter (se Longva mfl 2005 for en utdyping av disse skillelinjene). Konkurransesvilkårene og kontraktsformen som ble valgt på Gjøvikbanen har i så måte mye til felles med bruttokontraktene som har blitt brukt ved konkurranseutsettingen av den regionale jernbanen i Sverige.

Konkurransedokumentene som ble sendt ut til de prekvalifiserte aktørene besto av tre typer dokumentasjon utarbeidet av departementet: Kunngjøringen, Kvalifikasjonsgrunnlaget og Konkurranses grunnlaget. Konkurranses grunnlaget besto i sin tur av Tilbudsforespørsel, Trafikkavtalen samt en seksjon for spørsmål og svar.

Tildelingskriteriene var en del av tilbudsforespørselen, og hovedkriteriene var: Økonomi, kvalitet, leveranse/gjennomføringsevne, satsningsprogram samt reserverasjoner til Trafikkavtalen. Vektingen av de ulike kriteriene var oppgitt, og økonomi skulle telle 50 %. Informantene i departementet fortalte at de jobbet mye med tildelingskriteriene og målene for kjøpene, ikke minst i forhold til avveiningen mellom pris, produksjon og kvalitet.

Trafikkavtalen besto av totalt fem deler: krav til oppstartsperioden⁷, krav til trafikkytelsen, krav til reiseinformasjon mv., krav til materiell og krav til leveranseorganisasjonen. Avtalen var delt inn i fravikelige og ufravikelige krav. Selskapene kunne redegjøre for hvilken strategi de hadde for å løse de fravikelige kravene, og hvorfor enkelte fravikelige krav eventuelt ikke ble innfridd.

Informantene i Samferdselsdepartementet fortalte at det hadde vært en rekke konkrete avveininger å ta i utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget. Eksempelvis valgte departementet ganske stor takstfrihet, for ikke å få problemer med leveransen i ettertid. Departementet ønsket dessuten reelle tilbud, og la derfor vekt på å utarbeide en detaljert plan for selskapenes gjennomføringsevne.

⁷ Oppstartsperioden var definert som perioden fra undertegning av Trafikkavtalen og fram til trafikkstart.

3.3 Ansvarsdeling, partsinvolvering og prosess

Samferdselsdepartementet fikk fra begynnelsen av det overordnede ansvaret for å konkurranseutsette Gjøvikbanen. Prosessen rundt konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen måtte imidlertid ta hensyn til en rekke forhold. For det første var det en rekke interesser involvert, ulike holdninger til selve konkurranseutsettingen, og en del kritiske røster. For det andre reiste konkurranseutsettingen en rekke prinsipielle spørsmål, blant annet i forhold til jernbanelovverket og regelverket om offentlige anskaffelser. For det tredje var departementet opptatt av hensynet til NSB, siden denne aktøren ble berørt av konkurransen på mange forskjellige måter. Disse forholdene pekte i retning av at det var nødvendig med en åpen, bred og inkluderende prosess.

3.3.1 NSB

NSB deltok i en rekke møter og forhandlinger med departementet. Tilgang til rullende materiell og verksteder, samt salgs- og distribusjonssystemer, var sentrale spørsmål i disse møtene. Det ble også gjennomført en bortfallskalkyle av tilskudd til NSB AS for persontogdrift på Gjøvikbanen. Departementet ønsket å etablere et system som sikret like vilkår for alle deltakere i konkurranseprosessen. Samferdselsdepartementet fant det ikke riktig å pålegge NSB å avgi materiell, eller stille verkstedfasiliteter til disposisjon, i kraft av sitt eierskap. Disse ordningene måtte derfor komme på plass enten gjennom avtaler eller i form av regulering, gjennom endring av Jernbaneloven. Som redegjort for i avsnitt 3.1 var imidlertid ikke endringene i Jernbaneloven klare da konkurransegrunnlaget ble utarbeidet, og det ble derfor inngått avtaler.

Informantene i Samferdselsdepartementet fortalte at NSB utnevnte en egen kontaktperson med departementet i forbindelse med forhandlingsarbeidet, og at samarbeidet mellom de to partene på denne måten fungerte bra.

I forhold til rullende materiell ble det forhandlet om tilgang til og omfanget av materiell, vedlikehold og plikt til å vedlikeholde. En rekke løsninger ble drøftet i forhold til hvordan NSB skulle avgi materiell⁸. NSB og Samferdselsdepartementet inngikk ”Avtale om leie av rullende materiell”, som ble vedlagt konkurransegrunnlaget (Samferdselsdepartementet 2004). I henhold til denne avtalen skulle NSB stille inntil 12 togsett til rådighet for leverandøren gjennom utleie⁹.

I spørsmålet om tilgang til verksteder var det i realiteten kun ett verksted som var aktuelt, nemlig Mantena AS’¹⁰ verksted i Lodalen i Oslo. Det ville imidlertid ikke være lønnsomt å etablere egen skinnegang, dreiebenk, mv. til Gjøvikbanens tog på dette verkstedet. Samferdselsdepartementet og Mantena AS inngikk derfor ”Avtale om tilgang til verkstedfasiliteter”, som ble vedlagt konkurransegrunnlaget (Samferdselsdepartementet 2004). I henhold til avtalen skulle egnede

⁸ Blant annet ble det diskutert om tilgang til togsett skulle være en opsjon, eller om det skulle bestemmes hvilke togsett som skulle benyttes. Man diskuterte også leasingløsninger, og å skille ut togmaterialet i et eget selskap.

⁹ Togsettene var av Type 69 D serie 1.

¹⁰ Mantena AS er et datterselskap av NSB, og har vedlikehold av rullende materiell som hovedvirksomhet.

verkstedfasiliteter i Lodalen stilles til rådighet for leverandøren om denne selv ønsket det.

Samferdselsdepartementet og NSB inngikk også ”Avtale om salg og distribusjon”, som fastslo at NSB skulle tilby leverandøren både å selge og distribuere billetter for leverandørens tog gjennom sitt billettsystem. Avtalen ble vedlagt konkurransegrunnlaget.

Det ser ikke ut til at det ble inngått spesielle avtaler knyttet til drift og vedlikehold av stasjoner. Stasjonene langs Gjøvikbanen eies av ROM eiendom AS¹¹, som er et datterselskap av NSB. ROM eiendom har ansvar for drift av stasjonsbygningene, inkludert kommersiell virksomhet og eiendomsutvikling, samt ansvar for generelt bygningsvedlikehold. Innad i Samferdselsdepartementet ble eventuelle problemer ved denne ordningen grundig drøftet. Departementet kom imidlertid fram til at siden Jernbaneverket har ansvar for å tilby offentlige rom på stasjonene, var det ikke nødvendig å forhandle frem en egen tilgangsavtale med ROM eiendom. I konkurransegrunnlaget blir det gjort rede for ROMs ansvarsområder, men det står ikke noe om at en slik ordning kan medføre problemer.

Bortfallskalkylen av tilskudd til NSB AS for persontogdrift på Gjøvikbanen ble gjennomført av Norwegian Railconsult og TØI. På bakgrunn av kalkylen ble et årlig beløp for statlig kjøp av persontransporttjenester trukket ut av Samferdselsdepartementets avtale med NSB AS. Bortfallskalkylen er unndratt offentlighet.

3.3.2 Konsulentbistand og utenlandske erfaringer

Samferdselsdepartementet hentet inn utenlandske erfaringer med konkurranseutsetting, og benyttet konsulentbistand i utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget.

Samferdselsministeren besøkte selv sine svenske og danske kolleger, og i tillegg ble det gjennomført møter mellom departementsansatte og medarbeidere i det daværende Trafikministeriet¹² og Rikstrafiken¹³. Departementet besøkte også Strategic rail authority (SRA), Office of the rail regulator (ORR) og et materielleierselskap i Storbritannia, i tillegg til å delta på kurs og konferanser. Informantene i Samferdselsdepartementet mente at disse besøkene hadde gitt nyttig kunnskap om hvordan de aktuelle landene hadde tilrettelagt for konkurranse.

Departementet kjøpte konsulenttjenester fra fire selskaper¹⁴, knyttet til juridiske, økonomiske, kontraktstekniske og jernbanefaglige forhold. Konsulentene deltok dessuten i ulike diskusjonsfora, siden departementet ønsket å få i stand fruktbare diskusjoner konsulentene imellom. En del av konsulentene var utenlandske, og hadde arbeidet med innføringen av konkurranse om persontransport med tog i våre naboland. Det var viktig for departementet å nyte godt av disse erfaringene.

¹¹ I 2004 het selskapet NSB Eiendom AS.

¹² Trafikministeriet heter nå Transportministeriet, og består av et departement og en rekke administrative organ, som arbeider med ulike transportoppgaver i Danmark.

¹³ Rikstrafiken er et svensk forvaltningsorgan som utarbeider trafikkavtaler innenfor fire transportslag (fly, tog, båt, buss), og har som oppgave å utvikle og samordne kollektivtransporten i hele Sverige.

¹⁴ Ernst and Young, Norwegian Rail Consult, Rambøll og WMB.

3.3.3 Jernbaneverket

Jernbaneverket er et forvaltningsorgan som eier spor og sporgrunn, plattformer og bygninger knyttet til drift og vedlikehold av sporet, og har ansvar for å planlegge, bygge ut og vedlikeholde disse. I konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen deltok Jernbaneverket i enkelte møter med Samferdselsdepartementet, og i departementets referansegruppe. Både informantene i Samferdselsdepartementet og i Jernbaneverket opplevde at samarbeidet hadde fungert godt, og informanten i Jernbaneverket opplevde ikke at de hadde blitt for lite involvert.

På et tidlig tidspunkt i prosessen gikk Jernbaneverket gjennom de ulike banene i Norge, og presenterte en liste for departementet over tre strekninger de fant egnet til konkurranseutsetting. Gjøvikbanen ble regnet som best egnet fra Jernbaneverkets side, siden det var enklest å skille ut produksjonen her. På andre strekninger var det mer blandet trafikk og materiell.

Jernbaneverket var også en sentral bidragsyter i utarbeidelsen av ruteplan for Gjøvikbanen. Ruteplanen ble i sin helhet utarbeidet av Jernbaneverket og en ekstern konsulent. Informantene i Samferdselsdepartementet var svært fornøyde med forslaget til ruteplan, og mente at dette sikret en optimal produksjon på strekningen.

Når det gjaldt tilstanden på infrastrukturen, ble det ikke stilt krav fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket om noe minimumsnivå for vedlikehold. Departementet inngikk heller ikke noen avtale om forvaltning av infrastrukturen på strekningen i løpet av kontraktperioden. Det er heller ingenting i kontrakten mellom Samferdselsdepartementet og NSB Gjøvikbanen AS som tar for seg infrastrukturens tilstand og Jernbaneverkets forpliktelser i den sammenheng. Nettopp forholdet mellom infrastrukturholder og operatør er et tema som er kommet stadig høyere opp på agendaen ved konkurranseutsetting av strekninger ellers i Europa (se kapittel 2). Dette innebar at Gjøvikbanen ville bli vedlikeholdt og prioritert på lik linje med andre baner.

Det ble ikke utarbeidet noen egen tilstandsrapport over infrastrukturen på Gjøvikbanen i forkant av konkurranseutsettingen. I konkurransegrunnlaget ble det vist til jernbaneverkets "Network Statement" fra 2003, samt Jernbaneverkets driftshåndbok. "Network Statement" er en beskrivelse av Jernbaneverkets produksjon, og inneholder en redegjørelse over de stasjoner og plattformer som finnes på en jernbanestrekning. I følge en informant i Jernbaneverket var organet oppmerksomme på at ukjente tilbydere/interessenter ville ha behov for mest mulig kunnskap om Gjøvikbanen, og de prioriterte derfor å utarbeide en best mulig strekningsbeskrivelse for Gjøvikbanen i 2003- utgaven av Network Statement.

3.3.4 Fagforeninger

Erfaringene fra blant annet Danmark hadde vist at ansattevilkår kunne være et utfordrende tema ved konkurranseutsetting, og Samferdselsdepartementet la derfor vekt på å involvere de aktuelle fagforeningene på et tidlig tidspunkt. Representanter for Norsk Jernbaneførerforbund og Norsk Lokomotivmannsforbund deltok i flere møter med Samferdselsdepartementet. Sentrale diskusjonstema inkluderte i første rekke anvendelse av regelverket for virksomhetsoverdragelse, samt overføring av pensjonsrettigheter. Representantene for fagforeningene fortalte at deres medlemmer hadde uttrykt bekymring og usikkerhet for sin arbeidssituasjon i forbindelse med

konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen, men opplevde allikevel at kommunikasjonen og prosessen med departementet hadde vært god.

Fagforeningene framførte på et tidlig tidspunkt ønske om at regelverket om virksomhetsoverdragelse¹⁵ skulle være gjeldende. Samferdselsdepartementet var på sin side opptatte av at det vinnende selskapet skulle være sikret nok folk ved oppstart, og av å sikre smidighet for alle parter i rekrutteringsprosessen. Partene ble derfor enige om at bestemmelsene for virksomhetsoverdragelse skulle være gjeldende. Bestemmelsene om bruk av virksomhetsoverdragelse samt oversikt over lønns- og arbeidsvilkår for aktuelle ansattegrupper i NSB ble vedlagt konkurransegrunnlaget¹⁶. For å komme inn under regelverket måtte den ansatte ha minst 50 % av sin virksomhet på Gjøvikbanen. Berørte arbeidstakere måtte bestemme seg for om de ville overføre sitt arbeidsforhold i løpet av tre måneder etter at Trafikkavtalen var undertegnet.

Pensjonsordninger var et mer problematisk spørsmål. Ansatte i NSB AS hadde medlemskap i Statens Pensjonskasse (SP), og deres medlemskap ville i henhold til regelverket om virksomhetsoverdragelse bli videreført. Nye ansatte var imidlertid ikke sikret et slikt medlemskap. Fagforeningene var skeptiske til disse bestemmelsene, men fikk ikke gjennomslag for endringer på dette punktet.

3.3.5 Kommuner, Fylkeskommuner og Operatører

Samferdselsdepartementet deltok også i møtevirksomhet og seminarer med berørte kommuner, fylkeskommuner og potensielle operatører.

I september 2004 ble det arrangert et seminar for fylkeskommunene om mulighetene konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen åpnet opp for¹⁷. På seminaret deltok kommuner, fylkeskommuner, Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket. Det ble også arrangert en slags markedsdag for potensielle operatører, hvor statsråden innledet. Poenget med dette arrangementet var å skape tiltro til prosessen i markedet og sikre nok konkurranse om togtilbudet. Informantene i Samferdselsdepartementet fortalte at de i utgangspunktet hadde vært redde for at få operatører ville ønske å gå inn i en konkurranseprosess uten å vite noe om hvordan konkurransen om sporet ville utvikle seg videre. De la derfor vekt på å informere om planene framover, og å ”selge inn” ideen.

Fylkeskommunene deltok i arbeidet med å utforme rutemodell, avgangshyppighet og stoppmønster. I samråd med lokale politikere ble det bestemt at ni stoppesteder langs Gjøvikbanen skulle legges ned, og at det ikke lenger skulle være sykkeltoget på Gjøvikbanen.

¹⁵ Arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse er regulert av arbeidsmiljøloven Kapittel 16. Hovedregelen er at alle de rettigheter og plikter som følge av arbeidsavtalen og arbeidsforholdet, overføres uendret til den nye arbeidsgiveren.

¹⁶ Ordningen med valgrett ble handtert på en noe spesiell måte i konkurransegrunnlaget. Valgrett var definert som berørt arbeidstakers rett til å nekte overføring av ansettelsesforholdet til Leverandør ved trafikkstart, og til å opprettholde ansettelsesforholdet ved NSB AS. Da konkurransegrunnlaget ble sendt ut hadde NSB fortsatt ikke bestemt seg for om de ville gi berørte arbeidstakere valgrett, men skulle formidle sin beslutning ”snarest mulig”.

¹⁷ Seminaret er omtalt i Samferdsel nr. 8 2004. <http://samferdsel.toi.no/article18783-344.html>

3.4 Eksempelets makt

Gjennomgangen av prosessen fram mot konkurranseutsetting på Gjøvikbanen illustrerer at Samferdselsdepartementet etterstrebet grundighet, etterrettelighet og inkludering i sin konkurranseprosess.

Det er gjennomført to evalueringer av prosessen rundt konkurranse om Gjøvikbanen. Den første er en kvalitetssikring foretatt av advokatfirmaet Haavind Vislie, den andre er en erfaringsrapport levert av Konkurranseprogrammet i departementet. Begge evalueringene er interne dokumenter. I begge dokumentene blir det imidlertid gitt uttrykk for at prosessen ble gjennomført på en ryddig, bevisst og solid måte. Samtidig åpner erfaringsrapporten for å belyse erfaringer som fordrer bruk av andre løsninger i en eventuell framtidig prosess med konkurranseutsetting.

I det følgende vil vi kort peke på forhold i konkurranseprosessen som prinsipielt eller reelt er problematiske for etableringen av en god konkurranse. En del av disse forholdene har blitt tydelige i etterpåklokskapens lys, en del er blitt påpekt av kritiske røster ved tidligere anledninger, og enkelte forhold ble påpekt av informantene i dette prosjektet.

Pakkens størrelse. Informantene i Samferdselsdepartementet trakk fram som viktigste lærdom at i en framtidig konkurranseprosess ville de legge ut en større trafikkpakke. Flere potensielle trafikktøvere uttrykte misnøye med omfanget av driften på Gjøvikbanen, og mente det gjorde det kommersielt lite interessant å delta i konkurransen.

Infrastruktur. I arbeidet mot konkurranseutsetting ble det ikke stilt egne krav til Jernbaneverket om vedlikehold, eller inngått avtale mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket om forvaltning av infrastrukturen på Gjøvikbanen. Det ble heller ikke gjennomført noen tilstandsrapport på Gjøvikbanen. Det har i ettertid vist seg at togsettene slites mer enn forutsatt, noe som skaper problemer for NSB Gjøvikbanen i forhold til å stille med togsett til hver adgang. Det er heller ikke blitt opprettet egne avtaler mellom infrastrukturholder og operatør (NSB Gjøvikbanen) for å øke samordningen dem imellom, noe som blir stadig vanligere ved bruk av konkurranseutsetting ellers i Europa (se kapittel 2).

Ressursbruk. Den samlede ressursbruken på forberedelsene til konkurranseutsettingen var betydelig. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at man betraktet Gjøvikbanen som et pilotprosjekt, og vi vil derfor ikke gjøre ytterligere vurderinger av dette punktet.

Togmateriell. De ulike informantene hadde ulike synspunkt på håndteringen av togmateriell, og trakk fram momenter som hver for seg peker på problematiske forhold ved materielltilgangen. En informant mente at valget av et togmateriell som var billig, både kapitalmessig og å vedlikeholde, skapte regnskapsmessige skjevheter når man skulle jamføre Gjøvikbanen med NSBs øvrige virksomhet. Andre informanter mente at det var problematisk at man ikke kunne rullere materiell, siden Gjøvikbanens fysiske trekk gjorde at togene som gikk der ble spesielt utsatt for en type slitasje. En av disse informantene mente at man burde etablere en materiellpool, tilsvarende løsningen man har gjennomført i Sverige. Endelig mente en informant at antallet togsett ikke var tilstrekkelig, ikke bare på grunn av den tidligere nevnte slitasjen, men at det også lå under antall tilgjengelig materiell på sammenliknbare strekninger.

Stasjoner. Det ble ikke gjort noen avtale mellom departementet og ROM eiendom om drift og vedlikehold av stasjoner på Gjøvikbanen. I praksis har dette ikke vært noe problem, men man kunne tenke seg at ROM eiendom, som et datterselskap av NSB, ville nedprioritert stasjonene på Gjøvikbanen hvis en annen aktør hadde vunnet konkurransen.

Lovverk. Det nye jernbanelovverket var ikke på plass verken da konkurransegrunnlaget ble sendt ut eller da fristen for å levere tilbud gikk ut. Dette kan ha skapt en viss opplevelse av uforutsigbarhet for potensielle tilbydere.

Mangfold i fagkompetanse i prosessen. Gjennomgangen av prosessen fram kom konkurranse etterlater et inntrykk av at de viktigste aktørene i prosessen var jurister og økonomer, med kompetanse på kontraktsrett, økonomisk effektivitet, marked og trafikkavvikling. Vi finner det spesielt påfallende at Jernbaneverket omtrent utelukkende var involvert i ruteopplegg og at argumentet for å velge Gjøvikbanen så godt som utelukkende knyttet seg til trafikkhyppighet. En sterkere involvering av kompetansepersoner på spor, sporgrunn og materiell, ville kanskje skapt en prosess som i større grad adresserte utfordringene med infrastruktur og materiell.

Fremdrift og frister. Det kan argumenteres for at man burde brukt noe lengre tid på prosessen med konkurranseutsetting, fra prekvalifiseringsprosessen og fram til driftsstart. Momenter som peker i en slik retning er for det første at man kunne fått tid til å få lovverket på plass. For det andre hadde en eventuell vinner om lag et år fra kontraktsinngåelse og fram til driftsstart, noe som i henhold til en av informantene kan være knapt for en ny aktør i forhold til den omfattende prosessen det er å områ seg med handtering av materiell og rekruttering av personell (utover de NSB- ansatte som etter tre måneder besluttet å gå over til Gjøvikbanens operatør).

4 Konkurransesutsettingen på Gjøvikbanen: Resultater og erfaringer

Det var mange og høye forventninger til konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen, og en rekke målsettinger. Regjeringen ønsket å bidra til en mer positiv utvikling i togtrafikken, i form av en mer offensiv og framtidsrettet jernbane, enda sterkere fokus på de reisende, og mer og bedre jernbane for pengene. I tillegg ønsket man et større mangfold i jernbanen, med flere aktører som gjensidig kunne utfordre hverandre til å bli bedre, og en synliggjøring av kostnadene ved å trafikere de ulike strekningene. Departementet understreket at sikkerhet fortsatt skulle ha førsteprioritet.

I dette kapitlet blir resultater og erfaringer med konkurransen på Gjøvikbanen drøftet. Vi vil begynne med å se nærmere på konkurranseprosessen, den vinnende leverandørens tilbud og vurderingene som ble gjort rundt valget av NSB Gjøvikbanen som trafikkoperatør. Deretter vil vi vurdere kvaliteten på tjenesten som har blitt levert, og kostnadene i forbindelse med dette. Vi vil også vurdere ansattevilkår i NSB Gjøvikbanen. Endelig vil vi vurdere i hvilken grad konkurransen på Gjøvikbanen har hatt betydning for offentlig styring og samordning, samt konkurranseforhold og aktørrelasjoner i næringen for øvrig.

4.1 Konkurransen om Gjøvikbanen

Ved fristens utløp 7. februar 2005 hadde tre aktører levert tilbud på Gjøvikbanen¹⁸: Connex Tog AS, DSB GjøvikBanen AS og NSB Anbud AS. Konkurranses grunnlaget åpnet for at tilbyderne kunne levere alternative tilbud. DSB og Connex leverte to tilbud, mens NSB Anbud leverte tre tilbud. I flere av de alternative tilbudene var det lagt opp til å benytte et annet rullende materiell enn det departementet hadde forhandlet fra NSB. Samferdselsdepartementet tok sikte på å invitere aktuelle tilbydere til forhandlinger, og ville inngå kontrakt med det vinnende selskapet i løpet av våren 2005.

Samferdselsdepartementet vurderte de innkomne tilbudene ved hjelp av en evalueringsmodell basert på konkurransegrunnlagets fem hovedkriterier¹⁹. I tråd med hovedkriteriene ble det utarbeidet underkriterier og vektinger. Den endelige vurderingsmodellen ble ikke gjort kjent for tilbyderne før tilbudsfristens utløp. Hver prosjektmedarbeider fikk ansvar for ett eller flere tildelingskriterier samt ansvar for kvalitetssikring av ett eller flere tildelingskriterier som andre hadde hovedansvaret for. Informantene i Samferdselsdepartementet fortalte at departementet anskaffet et eget evalueringsprogram for å vurdere de ulike tilbudene. Hvert tilbud ble evaluert av to

¹⁸ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/2005/konkurranse_om_persontransport.html?id=256479

¹⁹ Se kapittel 3.2.

saksbehandlere; en intern og en ekstern person. Ved store avvik i vurderingene diskuterte de to saksbehandlerne seg i mellom. Informantene oppfattet imidlertid ikke at det hadde vært store avvik i vurderingene.

Informanten i NSB fortalte at selskapet opprinnelig hadde vært usikre på de endelige premisene for konkurransen, og at man derfor hadde valgt å prekvalifisere både NSB og NSB Anbud. Da konkurransegrunnlaget kom, besluttet man at den riktige løsningen ville være å konsentrere seg om NSB Anbud. NSB var bekymret for at de ville bli beskyldt for kryssubsidiering, at departementet ønsket å få en annen aktør på banen, momenter som begge pekte i retning av at det ville være vanskelig for NSB Anbud å vinne.

De tre selskapene leverte relativt forskjellige tilbud, både i form og i innhold, noe som antakelig reflekterte at de kom fra ulike kulturer. Connex fokuserte sterkt på pris, mens DSBs tilbud kanskje var mer kvalitativt gjennomført. NSB Anbuds tilbud ble betegnet som ”midt på treet” i forhold til de to andre aktørene.

NSB Anbud la opp til en slank administrasjon, med kjøp av blant annet personal- og administrasjonstjenester, samt kjøp av trafikkstyring, markedsføring og driftsoperativt senter. Man la også opp til besparelser gjennom at sykefraværet ble beregnet til å skulle ligge lavere enn i NSB generelt, siden NSB Anbud ville bli en mindre organisasjon²⁰. En av informantene fra togoperatørene mente at konkurransegrunnlagets premisser hadde drevet fram en kostnadsbesparelse på Gjøvikbanen. NSB Anbud tok i sitt tilbud dessuten initiativ til å etablere et forum bestående av NSB Anbud, Jernbaneverket, berørte kommuner og fylkeskommune, der alle parter la penger i en samarbeidspott som skal sikre vedlikehold av plattformer og etablering av parkeringsplasser. Dette samarbeidet ble trukket fram som svært positivt av en rekke informanter, og ble av en person omtalt som et uttrykk for økt fokus og kvalitetsforbedringer i forbindelse med konkurranseutsettingen.

30. mai 2005 kunngjorde samferdselsminister Torhild Skogsholm at Samferdselsdepartementet ønsket å inngå kontrakt med NSB Anbud AS, etter å ha forhandlet med alle de tre tilbyderne²¹. Samferdselsdepartementet fant i sin begrunnelse at tilbudet fra NSB Anbud AS innebar en betydelig kostnadseffektivisering sett i forhold til det som hittil har vært kostnadsnivået for drift av togtilbudet på Gjøvikbanen.

Informantene både i Samferdselsdepartementet og i NSB opplevde at konkurransen hadde vært reell. Departementet fikk inn et tilstrekkelig antall tilbud til å kunne føre forhandlinger med partene, og informantene mente at de hadde gått langt i å stille krav til leverandørene i forhandlingene. Informanten i NSB mente at NSB Anbud hadde levert et realistisk tilbud, noe som ikke minst ble illustrert gjennom at selskapet har gått med overskudd. Denne informanten antok imidlertid at konkurrentene ville hatt høyere etableringskostnader enn hva NSB Anbud hadde.

Trafikkavtalen ble undertegnet av oppdragsgiver og leverandør 24. juni 2006. NSB Anbud AS fikk gjennom denne avtalen enerett til å drive rutegående persontransport med tog på Gjøvikbanen i ti år, med mulighet for to års forlengelse.

²⁰ Det er et kjent funn i forskningen på sykefravær at små organisasjoner har lavere sykefravær enn store organisasjoner.

²¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sd/Nyheter-og-pressemeldinger/2005/gjovikbanen-samferdselsdepartementet.html?id=256844>

Informanten i NSB fortalte at selskapet leverer togtjenester andre steder med mye enklere kontrakter, og en mye mindre kjøpsorganisasjon. Han betegnet kontrakten som svært spesifisert, og mente at en del av kravene nok er litt for detaljerte, noe som generer en del arbeid.

4.2 Kvalitet

4.2.1 Tilbud

Antall produserte vognkilometer på Gjøvikbanen har økt til i 2007 å ligge på ca 4,759 millioner. I konkurransegrunnlaget ble tilbyderne bedt om å lage tilbud på ulike scenarioer basert på et grunnscenario med 1462000 togkilometer²² og scenarioer basert på økt og redusert trafikk i forhold til dette. Grunnscenarioet gir, hvis vi antar tre vogner per tog, 4 386 000 vognkilometer. Dagens produksjon ligger dermed ca 8,5 prosent over grunnscenarioet som ble stipulert i konkurransegrunnlaget og er betydelig høyere enn trafikken før konkurranseutsettingen.

4.2.2 Avganger

Antall avganger har økt. Dette gjelder både for antallet avganger mellom Gjøvik og Oslo og fra mellomstasjonene samlet og Oslo. Tabell 4.1 viser dette.

Tabell 4.1. Avganger på Gjøvikbanen endring 2004-2010²³

Avganger	Endring (høst 2004 - høst 2010)			
	mandag til fredag	lørdag	søndag	rush (14.00-17.00)
Oslo - Hakadal	4	-2	-2	1
Oslo - Roa	1	-2	-2	0
Oslo - Jaren	3	5	5	-1
Oslo - Gjøvik	3	3	2	1
Totalt	11	4	3	1
	mandag til fredag	lørdag	søndag	rush (06.30-08.00)
Hakadal - Oslo	2	-2	-2	0
Roa - Oslo	1	-1	-1	0
Jaren - Oslo	3	4	4	0
Gjøvik - Oslo	3	3	4	0
Totalt	9	4	5	0
På strekning	20	8	8	1

Tabellen viser antall avganger i 2010 minus antall avganger i 2004. Negative tall, viser altså en reduksjon positive tall en økning. Tabellen viser er at det er blitt flere avganger, men at denne økningen i hovedsak har skjedd utenfor rushtidene. Ser vi på ettermiddagsrushet ut fra Oslo, definert som avganger fra Oslo sentrum (Skøyen, Nationaltheateret og Oslo S) i perioden 14.00 til 17.00 har det kommet til en avgang til Hakadal, og fordelingen mellom avganger til Jaren og Gjøvik har endret seg fra tre

²² Fra konkurransegrunnlaget.

²³ Fra Rutetabellen og Rutebok for Norge nr 4 2004.

avganger til Jaren og én til Gjøvik til to til Jaren og to til Gjøvik. I morgenrushet er det ingen endring. Dette tyder altså på at tilbudet har blitt bedre i rushtiden. Forutsetningen for dette er at kapasiteten, målt i antall seter per tog, ikke har gått ned²⁴.

Ser vi på tilbudet totalt for mandag- fredag har antallet avganger økt fra 37 til 57, dvs. det har kommet til 20 avganger i uka. Det er heller ikke slik at økningen i antall avganger har blitt kompensert med at enkelte avganger blir kjørt på en kortere del av strekningen. Antall avganger til og fra Gjøvik har økt fra åtte i hver retning per dag i uka til 11. I tillegg til de åtte avgangene per dag høsten 2004 ble det kjørt en avgang i hver retning med buss, slik at totalen i 2004 var ni avganger i hver retning. Avgangene som ble kjørt med buss var første avgang fra Oslo S mandag til fredag og siste avgang fra Gjøvik mandag til fredag. Det er altså grunn til å anta at tilbudet er blitt bedre på hele strekningen, ikke bare på deler av strekningen.

Helgetrafikken har hatt en tilsvarende endring. Det er satt opp flere avganger og disse går lengre. I tillegg til avgangene som er satt opp i denne tabellen ble det kjørt en nattavgang mellom Gjøvik og Jaren med avgang fra Gjøvik kl 02.45 natt til lørdag og natt til søndag. Disse nattavgangene blir ikke kjørt i 2010.

4.2.3 Passasjerer

Tabell 4.3. 1000 reiser persontrafikk. Kilde: Jernbaneverket

	2007	2008
NSB Gjøvikbanen	1153	1188
NSB AS	49267	51153
Flytoget AS	5354	5634
Relativ endring (i prosent fra året før)		
NSB Gjøvikbanen		3,04
NSB AS		3,83
Flytoget AS		5,23

Tabell 4.3 viser utviklingen i antallet reiser i perioden 2007-2008. Dette viser at antallet reisende har økt på Gjøvikbanen, fra 2007-2008, men tidsserien på dette er for kort til å si noe om en generell utvikling. Tall for 2009 er ennå ikke utarbeidet.

²⁴ Vi har ikke mottatt tall for setekapasitet på de ulike avgangene fra 2004.

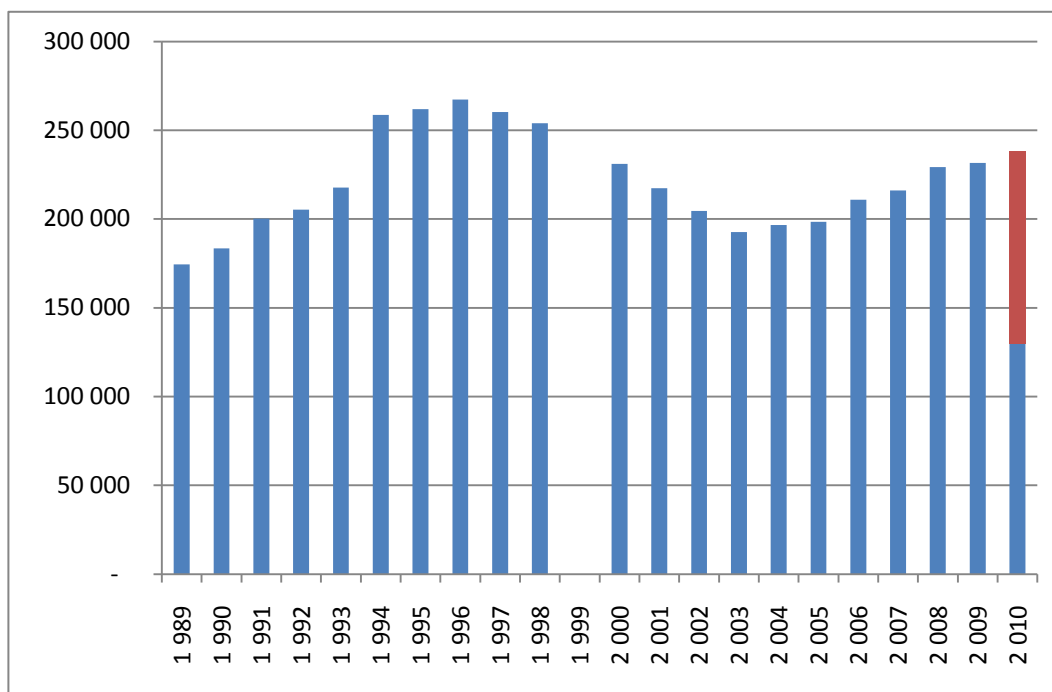
En måte å beskrive trafikkutviklingen på er å se på personkilometer.

Tabell 4.4. Millioner personkilometer. Kilde: Jernbaneverket

Trafikk i Norge	Millioner personkilometer		
	2007	2008	2009
NSB Gjøvikbanen AS	55	57	59
NSB AS	2561	2698	2670
Flytoget AS	268	282	273
Endring fra tidligere år (tall i prosent)			
NSB Gjøvikbanen AS		3,6	3,5
NSB AS		5,3	-1,0
Flytoget AS		5,2	-3,2

Utviklingen i antall personkilometer viser i større grad enn antallet reisende transportarbeidet som er utført. Også her er tidsserien kort, men viser at Gjøvikbanen har hatt en relativ økning i transportarbeidet i hele perioden 2007-2009. Dette står i kontrast til utviklingen for NSB AS og Flytoget AS. Dette er imidlertid ikke helt sammenlignbare størrelser da Gjøvikbanen er lokaltrafikk, mens NSBs total inkluderer både lokal og regionaltrafikk og det er rimelig å anta at Flytogetstrafikk varierer med flytrafikken fra Oslo Lufthavn Gardermoen.

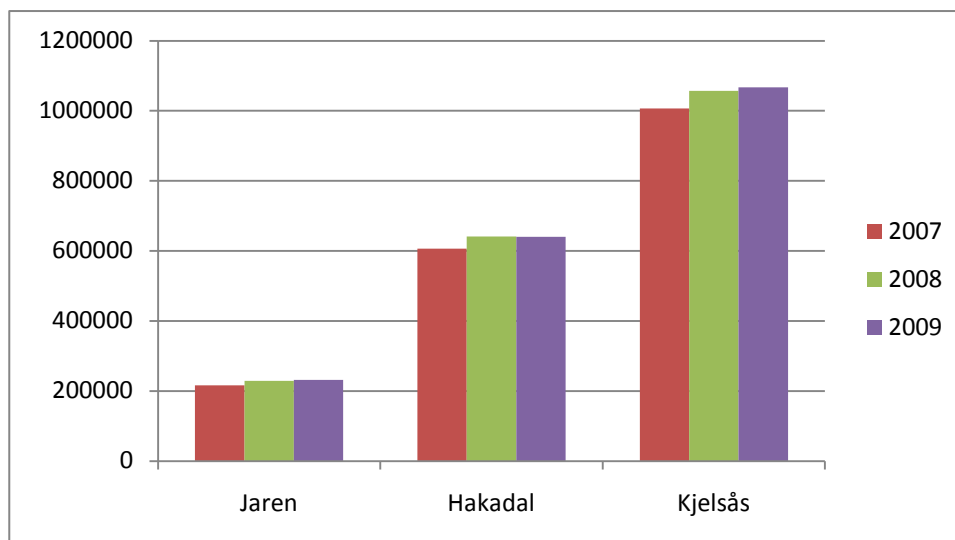
Ser vi på antall reisende på de enkelte tellepunktene, bekrefter disse utviklingen som blir observert i antall reiser og personkilometer. Her er det et problem at vi i liten grad har tilgang på passasjertallene fra før NSB Gjøvikbanen tok over. Tellepunkt Jaren kan være en indikator på denne utviklingen.



Figur 4.1: Antall reisende ved tellepunkt Jaren 1989-2010. Kilde NSB Gjøvikbanen

Tallene for antall reisende per år for tellepunkt Jaren viser at dagens trafikk ikke er like stor som trafikken var midt på 1990-tallet, men har økt fra en foreløpig bunn i 2003. Trendutviklingen ser med andre ord ut til å ha snudd, hvis dette tellepunktet gir et godt bilde av trafikktviklingen på strekningen. Søylen for 2010 viser foreløpige tall til og med juli, på bakgrunn av disse er total trafikkmengde stipulert for 2010 (rød og blå søyle).

Ser vi på alle tellepunktene for perioden 2007-2009, får vi følgende bilde.



Figur 4.2. Antall reisende over tellepunkt 2007-2009

Figur 4.2 bekrefter utviklingen i figur 4.1, ved at det har vært en økning i antallet reisende i perioden 2007 til 2009. Dette ser ut til å ha vært tilfellet både på øvre og nedre del av linja.

Tabell 4.5 Befolkning i kommunene langs Gjøvikbanen. Kilde SSB

	1990	1995	2000	2005	2010
Nittedal	16114	16639	18639	19578	20939
Gjøvik	26083	26844	27013	27648	28807
Vestre Toten	13325	13067	13065	12546	12770
Lunner	7869	8049	8264	8505	8600
Gran	12561	12533	12877	13010	13363
Samlet	75952	77132	79858	81287	84479

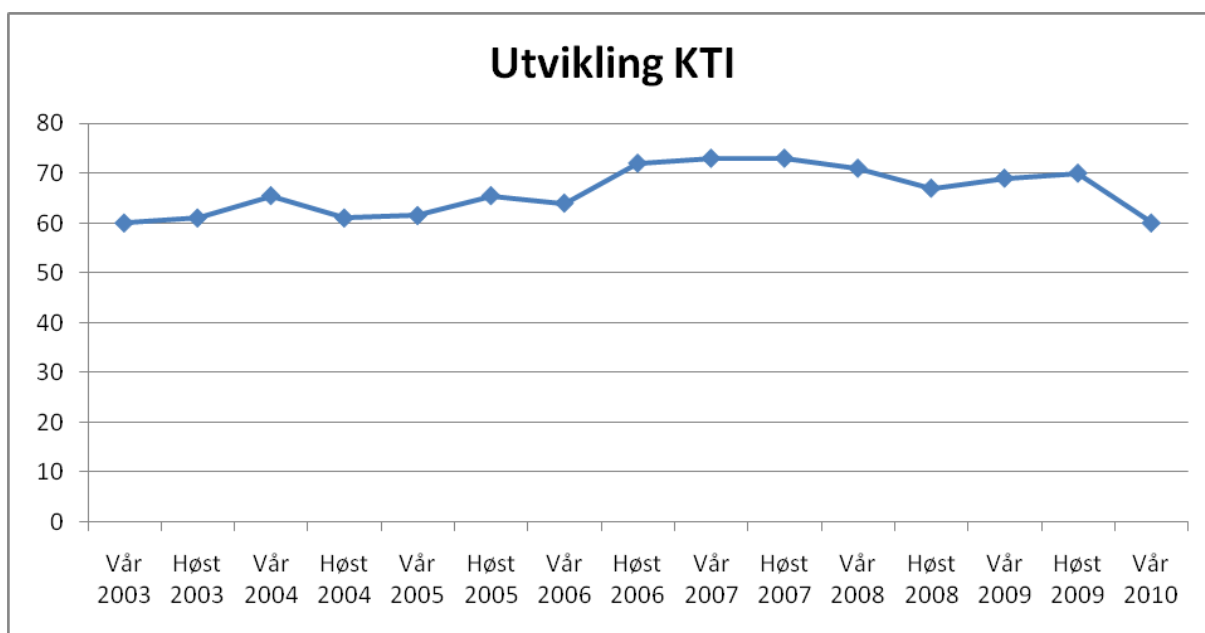
Tabell 4.5 Viser befolkningsstørrelsen 1. januar i kommunene langs Gjøvikbanen for perioden 1990 til 2010. Denne tabellen viser at samlet befolkningsvekst har vært på ca 11 prosent og at Nittedal har vært den kommunen med kraftigst befolkningsvekst, ca 30 prosent. Vestre Toten har hatt en befolkningsnedgang. Dette gjelder særlig i perioden 2000-2005, og det er mulig at trafikknedgangen på tellepunkt Jaren må sees i sammenheng med dette. Ser vi på perioden etter 2005 har samlet befolkningsvekst for kommunene vært på fire prosent²⁵. Ut i fra befolkningsveksten alene, kan vi altså

²⁵ [http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/ Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilsid=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=folkendrhist](http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilsid=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=folkendrhist)

forvente en viss økning i antallet reisende langs Gjøvikbanen. Med andre ord: Hvis Gjøvikbanen beholder sin markedsandel, vil antallet reiser øke. Passasjertallene indikerer en vekst som er større enn befolkningsveksten.

4.2.4 Kundetilfredshet

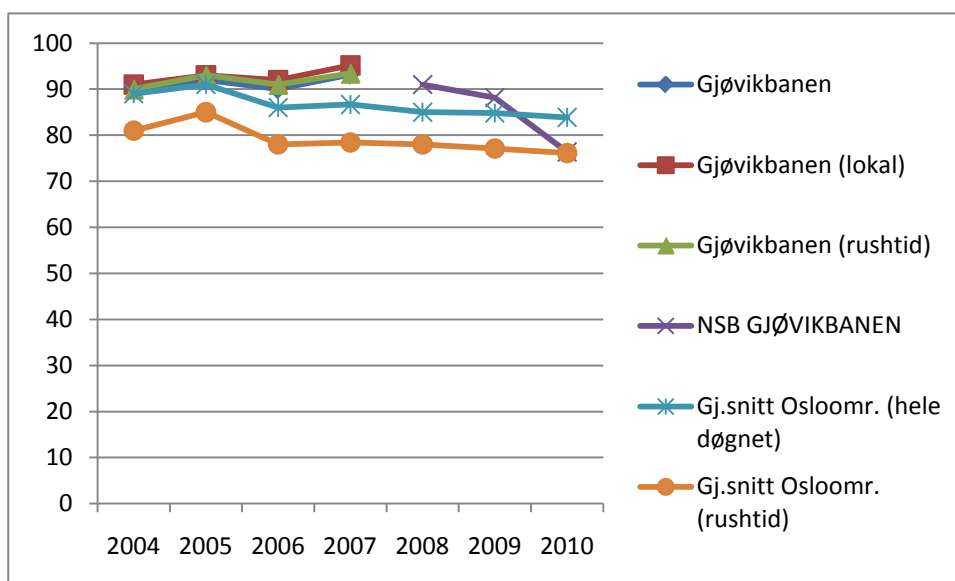
Det blir også utarbeidet en egen kundetilfredshetsindeks for Gjøvikbanen. Til og med våren 2007 ble denne registrert separat for regiontog og lokaltog, men fra høsten 2007 har det ikke blitt skilt mellom regiontog og lokaltog i denne undersøkelsen.



Figur 4.3 Utvikling i kundetilfredshetsindeks (KTI). Kilde NSB Gjøvikbanen

Det vi kan se fra figur 4.3 er at KTI verdien lå rimelig stabilt i overkant av 60. Dette endres mellom vår og høst 2006 til et tall som svinger rundt 70, fram til og med høst 2009. Våren 2010 er indekstallet igjen nede på 60. En mulig tolkning av denne utviklingen er at det var en positiv effekt av tilbudet etter oppstarten med NSB Gjøvikbanen som eget selskap. Fallet i KTI som observeres for våren 2010 kan antagelig ha sammenheng med mye forsinkelser og innstillinger vinteren 2009-2010. Det er også lav punktlighet i denne tidsperioden jf figur 4.3.

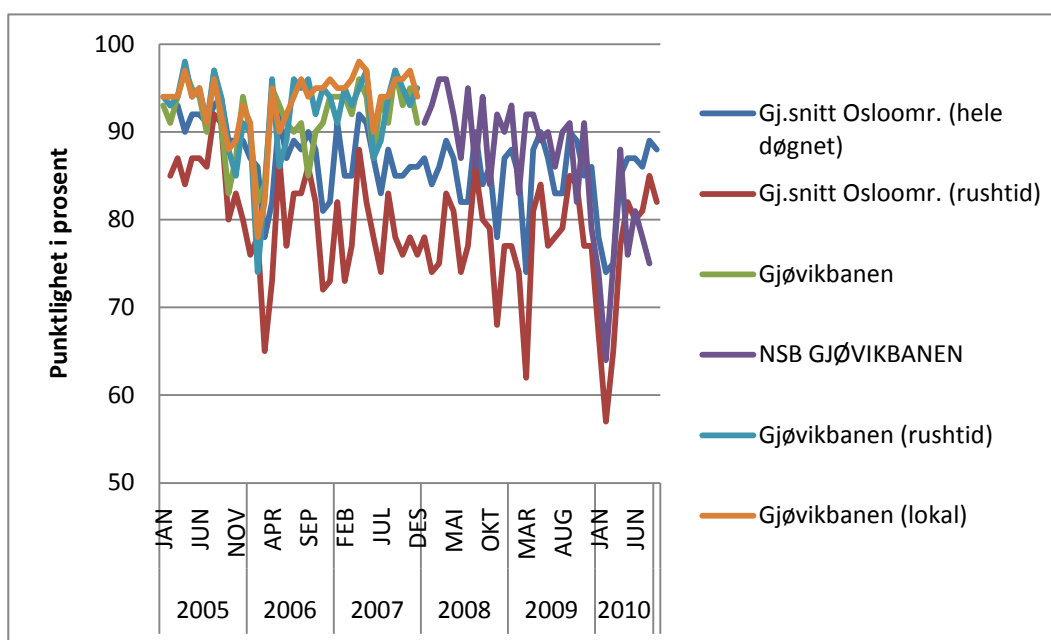
I perioden har punktligheten, målt som ankomst til endeholdeplass innenfor 3 minutter og 59 sekunder, ligget høyere enn gjennomsnittet for Osloområdet.



Figur 4.4. Utvikling i punktlighet, årstall, jernbanelinjen

Figur 4.4 viser at Gjøvikbanen lå høyt på punktlighet også før konkurranseutsettingen. Gjøvikbanen har i hele perioden 2004-2009 høyere punktlighet enn øvrig lokaltrafikk i Osloområdet. Dette gjelder også for rushtidsavgangene. I Jernbanelinjes statistikk fram til og med 2007 blir trafikken på Gjøvikbanen ført som Gjøvikbanen (regiontog), Gjøvikbanen (lokaltog) og Gjøvikbanen rushtid (lokaltog). Fra og med 2008 er disse slått sammen til NSB Gjøvikbanen, derfor er det et brudd i statistikken mellom 2007 og 2008.

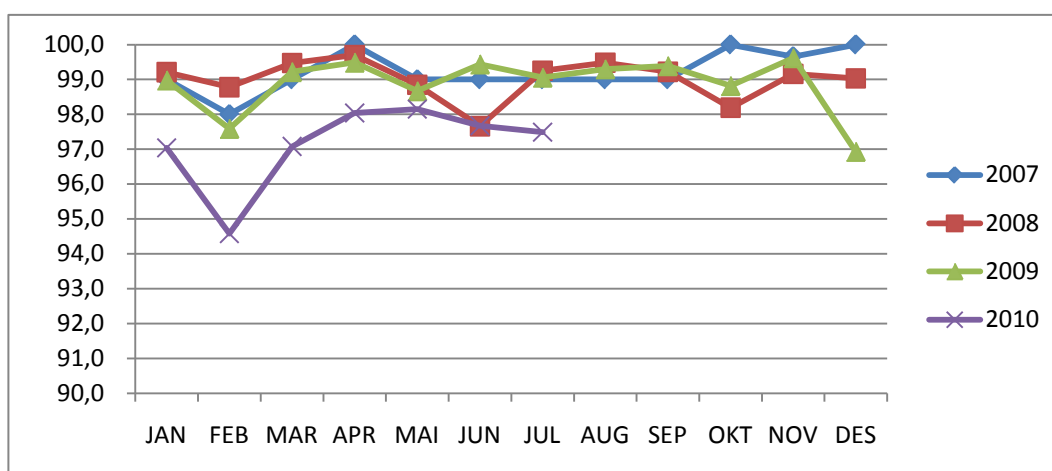
En alternativ framstilling er å se på tallene på månedsnivå (figur 4.5).



Figur 4.5. Utvikling i punktlighet, månedstall, Jernbanelinjen

Tallene på månedsnivå viser at det er store variasjoner i punktligheten gjennom året. Punktligheten på Gjøvikbanen blir påvirket av de samme forholdene som resten av trafikken i Osloområdet, og typisk er det et fall i punktlighet i vintermånedene. Månedstallene viser også at det til dels er store variasjoner i punktligheten gjennom året. Punktligheten for Gjøvikbanen har også falt fra å være høyere enn øvrig lokaltrafikk i Osloområde til å bli lavere enn øvrig trafikk i Osloområde fra desember 2009. Fra mai 2010 har punktligheten på Gjøvikbanen i snitt også vært lavere enn rushtidstrafikken øvrig i Osloområdet. Fra intervjuene pekes det på at dette har sammenheng med vedlikeholdssituasjonen for togsettene som benyttes på Gjøvikbanen.

Ser vi i stedet på tallene for operatørvhengig punktlighet²⁶ i figur 4.6, blir bildet et litt annet.



Figur 4.6 Operatørvhengig punktlighet, i prosent, NSB Gjøvikbanen

Figur 4.6 viser en jevnt over høy operatørvhengig punktlighet for Gjøvikbanen, men med et fall fra desember 2009. Variasjonene gjennom året er mindre enn for samlet punktlighet. En sammenligning mellom figurene 4.4, 4.5 og 4.6 peker i retning av at store deler av punktlighetsproblemene som oppleves på Gjøvikbanen må tilskrives faktorer som ikke er avhengig av operatøren. Den operatørvhengige punktligheten ligger i hovedsak på 97- 100 prosent, mens den totale punktligheten ligger mellom 77 og 93 prosent (årssnitt).

²⁶ Operatørvhengig punktlighet er i konkurransegrunnlaget definert som antall gjennomførte avganger i forhold til antall planlagte avganger i henhold til fastsatt ruteplan, fratrukket det antall innstillinger som skyldes forhold som Leverandøren ikke har ansvar for (Samferdselsdepartementet 2004).

4.3 Driftskostnader

Driftskostnader før og etter konkurransen er vanskelig å sammenligne. Dette har sin årsak i manglende datamateriale. I forbindelse med konkurranseutsettingen gjennomførte NRC og TØI en bortfallsstudie. I denne ble det lagt til grunn beregnede kostnader for Gjøvikbanen i 2005 som et utgangspunkt for beregninger av bortfall av tilskuddsbehov når persontogene på Gjøvikbanen skulle tas ut av rammeavtalen for statlig kjøp fra NSB (NRC/TØI,2005).

Påløpte kostnader, og beregnede faste tilskudd for Gjøvikbanen beskrives i tabellen under.

Tabell 4.6. Driftskostnader Gjøvikbanen, millioner NOK i løpende priser. Kilde NSB Gjøvikbanen.

	Totalt 2007	Totalt 2008	Totalt 2009
Kostnader	124,4	136,5	140,6
Faste tilskudd ²⁷	71,8	75,8	75,5

Sammenlignet med disse tallene ligger de beregnede kostnadene for Gjøvikbanen 2005 noe høyere enn påløpte kostnader i 2009. Tilsvarende var verdien av offentlige kjøp på strekningen beregnet til noe høyere i 2005 (9 prosent enn 2009 i løpende priser). Her er bonus / malus holdt utenom. Trafikkinntektene har i gjennom perioden 2007-2009 utviklet seg fra å være noe under til å bli noe over de inntektene som ble beregnet i 2005. Denne kontrakten gir mulighet til å tenke økte inntekter, i stedet for å fokusere utelukkende på kostnader.

Det er flere årsaker til at kostnadene har blitt lavere på Gjøvikbanen etter konkurranseutsettingen, og mye av dette kan tilskrives kravspesifikasjonen i konkurransevilkårene. I intervjuene ble det trukket fram følgende punkter:

- Billigere materiell. NSB Gjøvikbanen kjører med en ensartet flåte av type 69 D, lokaltog. Disse har betydelig lavere kostnader enn den tidligere blandede togparken som også inkluderte Intercity tog. Togsettene ble stilt til rådighet av SD.
- Optimalisert personellbruk til å drifte Gjøvikbanen, der det også har vært kalkulert med lavere sykefravær.
- Administrasjon og ledelse i NSB Gjøvikbanen er redusert til et minimum og er kun tilpasset driften på Gjøvikbanen.
- Rutetilbudet er blitt mer effektivt. Dette ble definert gjennom konkurransegrunnlaget.

I denne behandlingen av kostnadene på Gjøvikbanen er NSB AS' kostnader utelatt. Det blir i flere av intervjuene pekt på at NSB AS' fortsatt har enkelte kostnader knyttet til det som tidligere var tilknyttet virksomheten ved Gjøvikbanen, eller sagt med andre ord: Noe av kostnadsbesparelsene ved Gjøvikbanen AS dukker fortsatt opp som kostnader i NSB-konsernet i deres forhandlinger med Samferdselsdepartementet i de resterende delene av jernbanenettet. Data som kan kaste lys over dette har imidlertid ikke blitt gjort tilgjengelig fra NSB AS, og vi har

²⁷ Beregnet ut i fra "periodiserte offentlige kjøp".

heller ikke maktet å skaffe slike data via andre kilder. Dette fremstår derfor fortsatt som udokumenterte påstander.

Slik den økonomiske situasjonen i NSB Gjøvikbanen er i dag, ser det ut til at kostnadene kommer til å stige i framtiden. Dette har flere årsaker. Dels dreier det seg om at tilbudet som ble gitt har vist seg å være noe optimistisk i forhold til behovet for vedlikehold på togsettene og reservetogskapasitet. Dels er kombinasjonen togsettskinnegang et punkt som ikke blir behandlet tilfredsstillende i konkurransegrunnlaget.

4.4 Administrasjonskostnader

De totale administrasjonskostnadene med å forberede, gjennomføre og følge opp konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen er ikke kjente.

Samferdselsdepartementet har ved en tidligere anledning frigitt til media en oversikt over kostnadene knyttet til kjøp av konsulenttjenester i forbindelse med forberedelsene av konkurransen på Gjøvikbanen i 2004 og 2005. I henhold til disse tallene ble det i perioden 01.12.03 til 30.11.04 fakturert konsulenttjenester for 6 867 450,85 kroner, og i 2005 for 1 727 645 kroner, altså totalt 8 595 095,83 kroner²⁸. Verdien av konsulent innsatsen er cirka 37 prosent av kostnadsbespareningene på Gjøvikbanen i 2007. Denne ressursbruken kan altså sies å ha blitt mer enn tilbakebetalt i løpet av perioden januar til mai 2007, i form av kostnadsreduksjoner²⁹.

I Samferdselsdepartementet ble det i perioden 2003-04 ansatt flere nye medarbeidere, med det konkrete formål å styrke den generelle ansattekompetansen på konkurranseutsetting. I de mest krevende fasene av prosessen arbeidet 4-5 personer fra departementet med konkurranseutsettingen på heltid, i henhold til en av informantene.

I tillegg til departementets kostnader, må også andre aktører ha hatt en betydelig tids- og ressursbruk i forbindelse med konkurranseutsettingen. NSB deltok i en rekke møter og forhandlinger med departementet, men det finnes så vidt vi vet ikke tilgjengelig materiale for tidsbruken på disse prosessene. Også Jernbaneverket og fagforeningene var involvert i en del møtevirksomhet i forbindelse med konkurranseutsettingen.

Ressursbruken må imidlertid sees i sammenheng med at Gjøvikbanen ble betraktet som et pilotprosjekt for konkurranseutsetting av jernbane. Innsatsen som ble gjort i SD i forbindelse med konkurransen på Gjøvikbanen må, i alle fall delvis, sees som skalauavhengige.

4.5 Ansattevilkår

Som redegjort for i kapittel 3.3 ble det på initiativ fra fagforeningene tatt med som et premiss i konkurransegrunnlaget at reglene om virksomhetsoverdragelse skulle være gjeldende ved konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. Man kom derimot ikke fram til en løsning på pensjonsordningene som var tilfredsstillende for alle parter.

²⁸ Kilde: Samferdselsdepartementet

²⁹ For utregninger se vedlegg

Siden NSB Anbud vant konkurransen, opplevde imidlertid fagforeningene at spørsmål om pensjonsordninger og tariffavtaler var relativt uproblematisk å løse. Relativt tidlig i prosessen inngikk NSB og de to fagforeningene Norsk Lokomotivmannsførerforbund og Norsk Jernbaneforbund en avtale om at lønnsoppgjørene i NSB Anbud skulle følge lønnsoppgjørene i NSB, og at samme tariffavtale skulle være gjeldende. Det interne arbeidsmarkedet og ansiennitetssystemet i NSB omfatter også ansatte i NSB Gjøvikbanen.

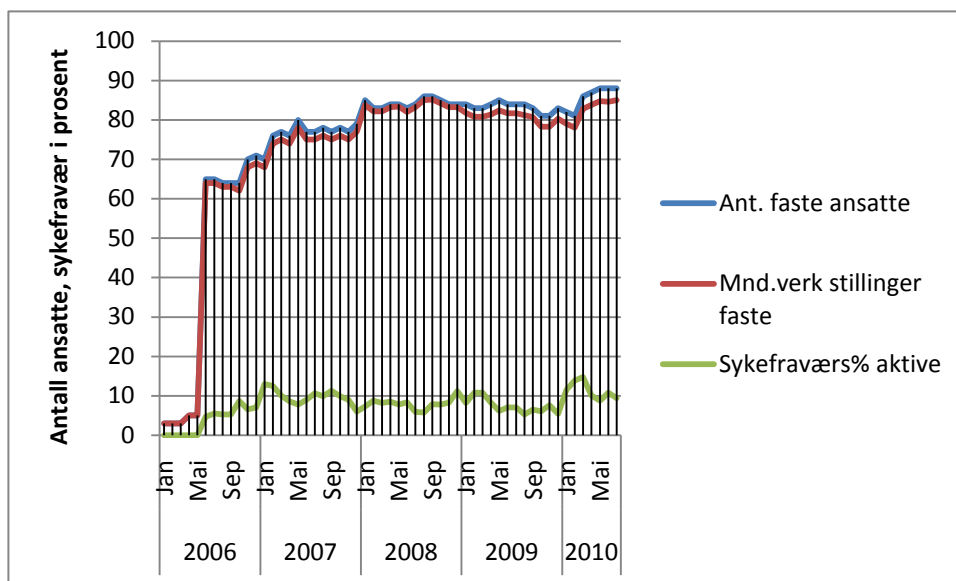
NSB vurderte det slik at å videreføre tariffavtalen, ha like lønnsbetingelser og et felles internt arbeidsmarked både ville redusere konfliktnivået i rekrutteringsprosessen til Gjøvikbanen, og sikre forutsigbarhet i forhold til kostnader. Informanten i NSB opplevde at de gjennom disse grepene hadde klart å snu den dynamikken konkurranseutsettingen skapte i organisasjonen til noe positivt.

Fagforeningsrepresentantene uttrykte tilfredshet med disse ordningene. I ettertid har det oppstått tilfeller hvor avtalen om like lønns- og arbeidsvilkår har blitt oppfattet som problematisk eller lite tilpasset de konkrete forhold av ledelsen i NSB Gjøvikbanen. Blant annet opplever Emil Eike, daglig leder i NSB Gjøvikbanen, at NSB Gjøvikbanen ikke har den samme økonomiske muligheten som andre operatører til å finansiere utdannelsen for lokomotivførere, noe som har blitt løst gjennom å opprette en stipendordning for utdanningen.

Ansettelsesprosessen til NSB Gjøvikbanen var basert på frivillighet. De ansatte som hadde minst 50 % av sitt virke på Gjøvikbanen fikk tilbud om jobb der. Det var ikke et tilstrekkelig antall av disse som takket ja til jobb i NSB Gjøvikbanen, derfor ble de resterende stillingene lyst ut. I oppstartsfasen ble det dessuten benyttet en del vikarer, siden man ikke evnet å ansette et tilstrekkelig antall i faste stillinger innen oppstarten. På lokomotivførersiden var NSB Gjøvikbanen i utgangspunktet tilstrekkelig bemannet, men her har det i den siste tiden vært en noe lav bemanning.

Ingen av fagforeningslederne har opplevd henvendelser fra de lokale foreningene i NSB Gjøvikbanen som knytter seg til særegenheter ved ansettelsesforholdene i NSB Gjøvikbanen.

Fordelene ved å være en liten organisasjon ble trukket fram av flere av informantene. Dette har i følge en av informantene ført til at de ansatte føler seg bedre ivaretatt, og at de har en større medbestemmelsesrett. Samtidig er en liten organisasjon mer sårbar, spesielt når det er lagt opp til en ganske knapp bemanning og et lavere sykefravær enn i NSB for øvrig, som redegjort for i avsnitt 4.1. Eike forteller at overtidsbruken er stor, noe som både er kostnadsdrivende og uheldig for utviklingen i sykefraværet.



Figur 4.7 Antall ansatte, sykefravær i prosent. Kilde: NSB Gjøvikbanen

Utviklingen i sykefravær på NSB Gjøvikbanen er fremstilt i figur 4.7. Som vi ser har sykefraværet ligget relativt stabilt rundt 8-10 prosent, med en viss økning vinteren 2010. I følge våre informanter er dette rundt 5 prosentpoeng lavere enn hva vi finner blant konduktører i Osloområdet, men i tråd med nivåene på andre mindre passasjerbelastede strekninger i NSB-konsernet.

4.6 Offentlig styring, samordning og aktørrelasjoner

Konkurranseutsetting kan i utgangspunktet påvirke jernbanemiljøet på flere plan, som illustrert i kapittel 2. For det første påvirker konkurranseutsetting den offentlige styring og samordning, noe som i snever forstand omfatter styring og samordning forholdet mellom oppdragsgiver og utøver, i dette tilfellet Samferdselsdepartementet og NSB Gjøvikbanen AS. I videre forstand omfatter offentlig styring og samordning også infrastrukturforvalter (i dette tilfellet Jernbaneverket), tilsynsorgan og andre trafikkoperatører. For det andre kan konkurranseutsettingen endre markedssituasjonen i jernbanesektoren, med andre ord forhold på tilbudssiden (etableringsbarrierer, konsentrasjon i tilbydere, konkurser, strategisk lave tilbud) og etterspørselssiden (mulige konkurransevidringer og endrede produktpriser). I det følgende vil vi se nærmere på mulige konsekvenser av konkurranseutsettingen både for offentlig styring og samordning og for markedssituasjon.

Oppsplitting av organer og funksjoner samt introduksjon av nye aktører innenfor jernbanesektoren blir gjerne hevdet å skape økt regnskapsmessig og rollemessig klarhet, men stiller samtidig nye krav til aktørene i forhold til koordineringsmekanismer og kunnskap (Olsen og Eriksen 2010, Sørensen og Longva 2010, Longva og Osland 2008).

4.6.1 Styring og samordning i konkurransegrunnlaget

Hovedlinjene for Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av det vinnende selskapet på Gjøvikbanen ble fastsatt i utformingen av konkurransen. I

konkurranses grunnlaget ble det i forbindelse med kravene til selskapenes gjennomføringsevne bedt om en redegjørelse over selskapenes organisering, kontaktpersoner mot departementet, samt bruk av underleverandører.

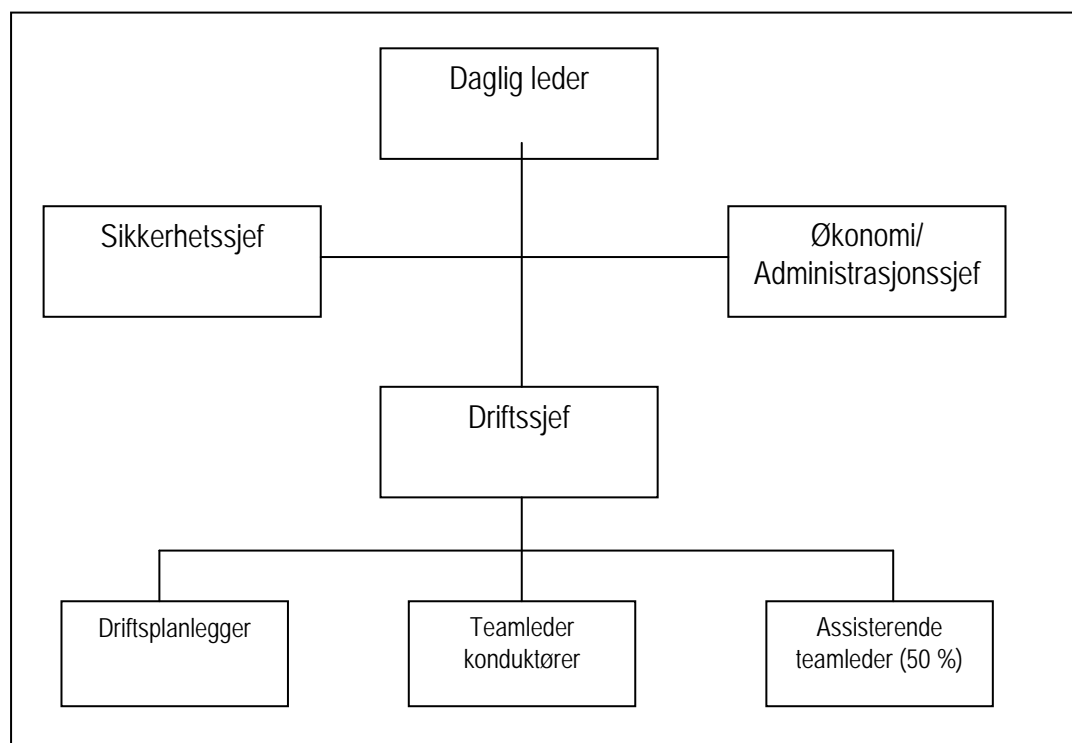
Trafikkavtalen fastsatte at leverandøren hadde *samarbeidsplikt* overfor oppdragsgiver og andre påvirkede. Dette innebar at leverandøren var pliktig å samarbeide med Samferdselsdepartementet og andre som utførte arbeid som ble påvirket av og påvirket utførelsen av persontransport med tog på Gjøvikbanen, innenfor rammen av Trafikkavtalen. I tillegg inneholdt Trafikkavtalen bestemmelser om rapporteringsplikt i oppstarts- og driftsperioden, samt bestemmelser om retten til inspeksjon. Rapporteringen i oppstartsperioden skulle inkludere fremdrift i forberedelsene, milepæler og overholdelse av tidsfrister. I driftsperioden skulle leverandøren rapportere om regularitet, punktlighet, komfort, billettstatistikk, passasjertall og trafikkarbeid, reisemønster, kundetilfredshet, økonomi, tilgjengelighet for brukergrupper, og organisasjon.

Trafikkavtalens krav til *oppstartsperiode* inkluderte en bestemmelse om at departementet i oppstartsperioden skulle følge opp og kontrollere at leverandøren overholdt sine plikter i henhold til Trafikkavtalen. Leverandøren hadde på sin side plikt til å medvirke til at oppfølging og kontroll kunne skje på en effektiv måte. En tilsvarende bestemmelse om oppfølging og kontroll ble ikke opprettet for driftsfasen.

4.6.2 Styling og samordning i forhold til NSB Gjøvikbanen AS

NSB Gjøvikbanens har en slank administrasjon med korte beslutningslinjer. Selskapets ledelse er illustrert i figuren nedenfor.

Selskapets organisering ble trukket fram som et moment som bidro til å påvirke dynamikken på denne strekningen. Emil Eike i Gjøvikbanen fortalte at han som leder hadde mulighet til å forplikte NSB Gjøvikbanen direkte i konkrete spørsmål, samtidig som han har resultatansvar i selskapet og på den måten er motivert til å finne fram til gode løsninger. På tilsvarende strekninger NSB har ansvar for er det utnevnt en medarbeider som er strekningsansvarlig, men denne personen har ikke samme grad av beslutningsmyndighet eller ansvar. Flere av de andre informantene påpekte også at NSB Gjøvikbanens mulighet til å konsentrere sitt fokus gjorde det enklere å oppnå resultater på denne strekningen, og at representanter for selskapet var flinke til å peke på hva de hadde behov for.



Figur 4.8 Organisering av NSB Gjøvikbanen. Kilde: NSB Gjøvikbanen

I oppstartsperioden gjennomførte Samferdselsdepartementet og NSB Gjøvikbanen møter hver måned, og informantene i Samferdselsdepartementet betegnet denne oppfølgingen som tett. Rapporteringsplikten i driftsperioden blir ivarettatt gjennom tertialvise møter og rapporter. Informantene fra både departementet og NSB Gjøvikbanen oppfattet ordningen som tilfredsstillende.

Informantene i både NSB Gjøvikbanen og i NSB hadde et generelt inntrykk av at Samferdselsdepartementet er flinke til å lytte til NSB Gjøvikbanen; de er generelt positivt innstilte til konkurranseutsettingen, og ønsker å få den til å fungere. Samtidig er departementet realistiske i sine forventninger, og innforståtte med at utfordringer kan oppstå. Eksempelvis hadde NSB Gjøvikbanen på tiden for intervjuene nylig sett seg nødt til å be om å få kutte en avgang³⁰, noe de hadde møtt forståelse og aksept for i departementet.

4.6.3 NSB etter konkurranseutsettingen

Tidligere studier av bussektoren har vist at planer om konkurranseutsetting motiverer monopolisten til å effektivisere hele sin virksomhet, ikke bare den delen som det skal konkurreres om (Longva mfl. 2005, Jonansen 1999). Våren 2003 sette NSB i gang et systematisk arbeid med å øke konkurransekraften til toget (Samferdselsdepartementet 2004:23). Tiltakene omfattet nye kundeløsninger, mer effektiv togproduksjon, mer konkurransedyktige rutemodeller, effektivt vedlikehold og renhold av tog, samt bedre løsninger for ruteinformasjon og salg av billetter. En

³⁰ Bakgrunnen for å kutte en avgang er tilstanden på togsettene NSB Gjøvikbanen disponerer, også omtalt i kapittel 3.4. NSB Gjøvikbanen slet vinteren og våren 2010 med å stille togsett til hver avgang, og majoriteten av innstillingene har vært en følge av dette. Endringen i rutetilbud vil trå i kraft 12. desember 2010.

viktig bakgrunn for denne prosessen ble oppgitt å være at selskapet hadde som målsetting å vinne konkurranse om persontransport med tog (ibid.). Informanten i NSB opplevde at konkurranseutsettingen hadde ført til økt fokus og kvalitetsforbedringer hos selskapet.

NSB har foreløpig ikke foretatt noen evaluering av virkninger av å ha driften på Gjøvikbanen med sitt nye datterselskap, eller i hvilken grad dette har endret drift eller tilbud i den ikke konkurranseutsatte virksomheten. Vi ser eksempelvis at ordningen med å etablere et eget møteforum på Gjøvikbanen, omtalt i avsnitt 4.1, ikke er kopiert til andre strekninger som betjenes av NSB.

4.6.4 Styring og samordning i forhold til øvrige aktører

Samtlige informanter opplevde at Samferdselsdepartementet hadde fått økt kunnskap og kompetanse om jernbane som en følge av prosessen med konkurranseutsetting, og samtlige mente dette var positivt. Informantene i departementet mente at den økte kompetansen ga departementet mulighet til å stille større krav til utformingen av persontransporten, ikke bare overfor NSB Gjøvikbanen, men også overfor NSB på øvrige jernbanestrekninger. Kjøpsprosessene og kontraktutformingen er blitt mer detaljerte. Informanten fra NSB fortalte at kompetansehevingen i departementet hadde gitt diskusjoner på et høyere nivå enn tidligere, og mer kompetanse på detaljene. Denne kompetansehevingen nøt NSB godt av, mente informanten. Også informantene fra fagforeningene mente at departementet hadde blitt flinkere i bestillerrollen, og mer "hands-on".

Det tidligere nevnte *møteforumet* bestående av NSB Anbud, Jernbaneverket, berørte kommuner og fylkeskommuner. Alle partene har bidratt med penger i en samarbeidspott. I tillegg er det etablert et mer uforpliktende *Jernbaneforum*, der også pendlereforeningen deltar. Informantene i Samferdselsdepartementet opplevde at etableringen av disse foraene hadde bidratt til en positiv holdning til konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen, på tross av at mange av deltakerne i forumet i utgangspunktet hadde vært skeptiske. Informantene fortalte videre at mange aktører hadde en nærhet til banen, og var proaktive og dedikerte. Informanten i NSB Gjøvikbanen mente at forumet gjør at det blir enklere og mer effektivt å få til satsing og utvikling på strekningen. Også andre informanter var positive til denne effekten av konkurranseutsettingen.

Jernbaneverket samarbeider med NSB Gjøvikbanen på lik linje med andre transportoperatører, og NSB Gjøvikbanen stiller med egne representanter i fellesmøter som for eksempel punktlighetsfora. Eike mente allikevel at Jernbaneverket kunne bli flinkere til å ta kontakt og følge opp henvendelser i form av konkrete tiltak. Han har i den forbindelse uttrykt ønske om å få en fast kontaktperson i Jernbaneverket, dedikert til å følge opp denne strekningen³¹. Hvis flere strekninger skal konkurranseutsettes, mente informanten i Jernbaneverket at organet måtte sterkere inn i rollen som ruteplanlegger, og få mer ressurser til dette.

Det ser altså ut til at konkurranseutsettingen har ført til et sterkere fokus på og kunnskap om jernbanen generelt, og Gjøvikbanen spesielt. Flere av informantene var allikevel kritiske til den totale ressursallokeringen det sterke fokuset på Gjøvikbanen ga i jernbanesektoren. Den norske jernbanen som helhet var ikke tjent med at det ble

³¹ Eike benyttet betegnelsen "Key Account" om en slik funksjon.

konsentrert en så sterk innsats rundt en relativt marginal strekning, mente flere av disse informantene. En informant opplevde at departementet hadde en helt unik detaljkunnskap om Gjøvikbanen og dens utfordringer, og at det ville krevd stor ressursbruk om de skulle tilegnet seg like stor kunnskap om andre strekninger. En annen informant mente at NSB Gjøvikbanen krevde uforholdsmessig stor ressursbruk både fra Samferdselsdepartementet og fra Jernbaneløst.

4.6.5 Markedssituasjon

Å få til en reell konkurranse på like vilkår var, som redegjort for i kapittel 3, en hovedmålsetting i konkurransen om Gjøvikbanen. Samferdselsdepartementet fikk inn tre tilbud, noe som i europeisk målestokk må betegnes som et jevnt godt resultat. Siden Norge ikke har konkurranseutsatt flere strekninger, og siden det var et datterselskap av NSB som vant konkurransen, er det allikevel vanskelig å peke på endringer i den norske markedssituasjonen innen persontransport på jernbane, noe informantene også påpeker.

Internasjonalt blir det imidlertid gjennomført konkurranse om sporet i relativt stor utstrekning, som vist i kapittel 2. Dette bidrar til å opprettholde og eventuelt øke antallet leverandører av persontransport på tog, og deres kompetanse. Eksempelvis leverer NSB AS nå togtenester på regionale ruter i Sverige, og konkurranseprosesser er blitt en naturlig del av deres virksomhet. Informanten i NSB opplevde at de fremforhandlede avtalene om like vilkår for alle, kombinert med tilgangen til togmateriell, som positivt for en eventuell framtidig konkurranseutsetting i Norge.

4.7 Oppsummering

Gjennomgangen av resultater av og erfaringer med konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen har vist at mange av målene ble nådd:

- Konkurransen ble oppfattet som reell, i den forstand at det kom inn et tilstrekkelig antall tilbud som gjorde det mulig å gjøre forhandlinger med alle de tre tilbyderne
- Togtilbudet målt i antall avganger og kjørte kilometer på Gjøvikbanen har økt, dette gjelder både i og utenfor rushtidstrafikken. Hoveddelen av nye avganger har kommet utenfor rushtrafikken
- Driftskostnadene for Gjøvikbanen er lavere enn før konkurranseutsettingen på tross av tilbudsforbedringene
- Antall passasjerer som reiser med Gjøvikbanen har økt, det har også billettinntektene
- Kundetilfredsheten på Gjøvikbanen økte i forbindelse med at NSB Gjøvikbanen tok over driften
- Punktligheten på Gjøvikbanen har vært bedre enn på annen lokaltrafikk i Osloområdet fram til desember 2009. Dette var også tilfellet før NSB Gjøvikbanen tok over
- De ansattes arbeidsvilkår har ikke blitt dårligere som følge av konkurranseutsettingen, heller tvert om. Flere av informantene pekte på fordelene ved å arbeide i en liten organisasjon med korte beslutningslinjer, kombinert med

fordelen av en stor fagorganisasjon i ryggen, en stor tariffmotpart (NSB) og en omfattende tariffavtale i bunn .

- Administrasjonskostnadene i forbindelse med konkurransen er ukjente, og antakelig høye. De må imidlertid sees i sammenheng med planene om å konkurranseutsette flere sterkninger
- Samferdselsdepartementet har fått økt kompetanse om jernbane som en følge av konkurranseutsettingen, noe som påvirker utformingen av persontransporten positivt
- NSB gjennomførte som en følge av konkurranseutsettingen en rekke effektiviseringstiltak
- Det sterke fokuset på Gjøvikbanen kan imidlertid skape uheldige økonomiske fordelinger for jernbanen i sin helhet

5 Konklusjon

Målene med å konkurranseutsette Gjøvikbanen var å bidra til en mer positiv utvikling i togtrafikken; en mer offensiv og framtidsrettet jernbane, sterkere fokus på de reisende, og mer og bedre jernbane for pengene. Man ønsket også et større mangfold i jernbanen, med flere aktører som gjensidig kunne utfordre hverandre, og en synliggjøring av kostnadene ved å trafikker de ulike strekningene.

I denne rapporten har vi sett nærmere på de foreløpige erfaringene med konkurransen på Gjøvikbanen, fra utforming av konkurransevilkårene til graden av måloppnåelse midtveis i kontraktperioden. Rapporten er en erfaringsoppsummering snarere enn en effektevaluering i ordets rette forstand, med vekt på hva aktørene kan lære av prosessen rundt konkurranseutsettingen så langt.

Gjennomgangen har vist at mange av målene med konkurranseutsettingen ble nådd. Det ser ut til at man har oppnådd målene om å redusere kostnader, kombinert med et bedre togtilbud og høyere passasjertall. Dette er i tråd med europeiske erfaringer med å konkurranseutsette persontransport på jernbane. Samtidig er flere av funnene beheftet med usikkerhet, ikke minst fordi datamaterialet er ufullstendig. De ulike momentene fra erfaringsgjennomgangen blir konkludert i avsnittene nedenfor. I tillegg vil vi peke på lærdommer man kan trekke ved konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen.

5.1 Erfaringer med konkurranseutsettingen

5.1.1 Europeiske erfaringer tilsier kostnadsbesparelser

Gjennomgangen av europeiske erfaringer med konkurranseutsetting av persontransport med jernbane tilsier kostnadsbesparelser for myndighetene på 20-30 prosent. Det er fortsatt stor variasjon mellom europeiske land i hvordan de organiserer sin jernbanetransport på, både når det gjelder skillet mellom infrastruktur og togdrift og i hvilken grad de har åpnet jernbanen opp for konkurrerende operatører. De europeiske erfaringene så langt tilsier likevel at konkurranseutsetting av passasjertransport med jernbane ofte er forbundet med kostnadsbesparelser for myndighetene, forbedret tilbud for passasjerene og tiltakende passasjervekst. Det siste må imidlertid sees i sammenheng med at konkurranseutsetting i flere tilfeller har vært forbundet med økt satsing på jernbanens infrastruktur.

5.1.2 Og nye utfordringer

Innføringen av konkurranse i europeisk jernbane har på mange måter fremstått som en læringsprosess så langt. Innføring av konkurranse og kontraktsstyring har gitt nye styringsutfordringer, med påfølgende nye løsningsforsøk. Betydningen av infrastrukturens tilstand og forholdet mellom togdrift og infrastruktur har kommet høyere opp på agendaen, og flere land søker nye måter å løse ansvarsfordelingen og

samordningen mellom operatører og infrastrukturholder på. Det har vært lite forskning på dette feltet til nå, og selv om det er en relativt entydig tendens til at konkurranseutsettingen har fremmet kostnadsbesparelser, er de mer samfunnsøkonomiske konsekvensene knyttet til nettverks- og transaksjonskostnader mer usikre.

5.1.3 Konkurranseutsettingen på Gjøvikbanen har gitt lavere kostnader

Konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen er forbundet med kostnadsbesparelser. Driftskostnadene ligger gjennomsnittlig 12 prosent lavere i perioden 2007-2009, sammenlignet med beregnede kostnader for 2005.

Kostnadsbesparelsene kan i hovedsak forklares ut fra fire forhold:

- Effektivisering av ruteplanen
- Billigere materiellbruk
- Mer effektiv bruk av togparken
- En slankere organisasjon og bemanning

De to første forholdene henger nært sammen med spesifikasjonene i konkurransegrunnlaget, mens de to siste i større grad handler om hvor godt togoperatørene klarer å effektivisere sin egen organisasjon og materiellbruk i forhold til kravspesifikasjonene. I Gjøvikbanens tilfelle har dette blant annet ført til lavere antall reservetog og lavere antall reservebemanning enn tidligere. Samtidig knytter det seg usikkerhet til hvordan kostnadene på Gjøvikbanen vil utvikle seg videre, men enkelte forhold knyttet til tilstanden på infrastruktur og togmateriell kan tyde på at disse vil øke.

5.1.4 Og mer og bedre tilbud

Konkurranseutsettingen har forbedret transporttilbudet på Gjøvikbanen, både i form av flere avganger i og utenfor rushtid, og i form av flere kjørte kilometer. Kundetilfredshetsindeksen viser en positiv endring i forbindelse med innføringen av konkurransen. Passasjertallene har økt, det har også billettinntektene gjort.

5.1.5 Uten at de ansattes arbeidsbetingelser har blitt forverret

Gjennomgangen indikerer tvert i mot at NSB Gjøvikbanen er en god arbeidsplass. Bruken av krav om virksomhetsoverdragelse sikret de ansatte at tariffavtalen fra NSB-konsernet ble videreført, og ytterligere forhandlinger mellom partene medførte at dette også gjaldt utover neste forhandlingsperiode. Flere av informantene pekte på fordelene ved å arbeide i en liten organisasjon med korte beslutningslinjer, kombinert med fordelene av en stor fagorganisasjon i ryggen, en stor tariffmotpart (NSB) og en omfattende tariffavtale i bunn.

På den annen side er en tariffavtale som er tilpasset handlingsrommet i et stort konsern kanskje ikke like tilpasset de krav og forhold som eksisterer i et langt mindre selskap, verken når det gjelder ansattes eller ledelsens behov. Dette fordrer velvilje og fleksibilitet fra begge parter, ut over de formelle organisatoriske rammene for ansatteforhold.

5.1.6 Potensialet for offentlig styring er styrket

Samferdselsdepartementet ser ut til å ha fått økt kunnskap og kompetanse om jernbane som en følge av prosessen med konkurranseutsetting, noe som gjør det mulig å stille større krav til utformingen av persontransport med tog. NSB møter mer kompetanse i de resterende forhandlingene, og mer profesjonell kontraktsstyring. Spissformulert oppsummert: Det har blitt mer detaljer i forhandlingene – og mer kompetanse i detaljene.

Både Samferdselsdepartementet, NSB Gjøvikbanen, NSB, Jernbaneverket og fagforeningene opplever dette som en positiv side ved konkurranseprosessen.

5.1.7 Men de totale administrasjonskostnadene er usikre

Det er hevet over enhver tvil at de totale kostnadene ved konkurranseutsettingen har vært store. Dette gjelder både Samferdselsdepartementets forberedelser til konkurransen, utarbeidelsen av konkurransevilkårene og evalueringen av tilbudene. Det samme gjelder de ulike operatørens arbeid med å levere tilbud. Disse momentene er vanskelig å vurdere med foreliggende tallmateriale. Samferdselsdepartementet har selv oppgitt at de har brukt konsulentarbeid for rundt 8,6 millioner kroner i perioden 2004-2006, og ansettelser av 2-3 nye årsverk i departementet. Konsulentbruken utgjør rundt 37 prosent av de antatte besparelsene av driftskostnadene i 2007 – og vil i så måte være innbetalt i løpet av litt over 4 måneder. Departementets interne ressursbruk i forkant, underveis og som oppfølging av kontrakten er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om. I de mest krevende fasene av prosessen arbeidet 4-5 personer fra departementet med konkurranseutsettingen på heltid.

Det er likevel verdt å nevne at forarbeidet fra departementets side var ment som forarbeid til en mer utstrakt bruk av konkurranseutsetting av norsk jernbane, og må sees i lys av dette. Det endelige svaret på hvordan disse kostnadene står i forhold til nytten av konkurransen vil vi først få mulige svar på dersom dette blir tilfellet. Samtidig er det klart at økningen i administrasjonsressursene også har bidratt til å forbedre kontraktsstyring av den øvrige delen av NSBs virksomhet, noe som også må tas med i et slikt fremtidig regnestykke.

5.1.8 Og nye utfordringer har oppstått

Gjennomgangen har vist at infrastrukturholder (JBV) i liten grad var part i verken konkurranse- eller kontraktsvilkårene. Samtidig er det også på det rene at utviklingen på Gjøvikbanen fremover i stor grad vil avhenge av tilstanden på infrastrukturen. Forholdet mellom Jernbaneverket og NSB Gjøvikbanen AS, hvilke krav og forventninger de kan ha til hverandre, og hvordan de best kan samordne tiltak på jernbanestrekningen, er i liten grad behandlet i den eksisterende driftskontrakten – og var heller ingen sentral del i konkurransevilkårene. Dette er en åpenbar svakhet ved kontraktene som trolig vil bli stadig tydeligere i årene som kommer. Det er også på disse områdene vi ser en drivende utvikling innen konkurranseutsetting i andre europeiske land.

Gjennomgangen reiser også spørsmål ved hvorvidt den totale ressursfordelingen innenfor jernbanesektoren er blitt positivt påvirket av konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. Både organisatoriske og holdningsmessige forhold bidrar til å gi Gjøvikbanen et sterkere fokus enn sammenliknbare strekninger. Organisatorisk

kommer dette til uttrykk gjennom at daglig leder for Gjøvikbanen, i sterkere grad enn strekningsansvarlig på tilsvarende baner, kan tale Gjøvikbanens sak, og inngå forpliktelser og avtaler direkte. I tillegg har daglig leder resultatansvar, i motsetning til strekningsansvarlig. Holdningsmessig ser det ut til at Samferdselsdepartementet har en generell positiv holdning til konkurranseutsettingen, ønsker at den skal lykkes, og følgelig også er oppmerksom og lydhør i forhold til problemer som kan tenkes å oppstå. Hvis det er slik at Gjøvikbanen blir gitt utforholdsmessig høy tids- og ressursbruk innenfor jernbanesektoren, må dette betegnes som samfunnsøkonomisk uheldig. Man bør derfor arbeide for å finne en god balanse i denne ressursbruken.

5.2 Fremtidige lærdommer

Avslutningsvis vil vi nevne noen av de lærdommene man kan trekke av forsøket med Gjøvikbanen utover de virkningene vi har pekt på ovenfor. Det er mange positive lærdommer å trekke av konkurranseprosessen, både når det gjelder forarbeid, konkurransegrunnlag og ikke minst; involvering av de berørte partene underveis. Det siste er ofte brukt som et honnørord i litteraturen rundt omstillinger og nye reguleringsformer, men blir ofte syndet mot i praktisk implementering. Dette er i liten grad tilfellet her. Samtidig har konkurranseutsetting åpnet opp for kreativitet og ny giv blant de involverte aktørene. Et konkret eksempel fra Gjøvikbanen er etableringen av et lokalt samarbeidsforum mellom fylket, NSB Gjøvikbanen, kommuner og JBV som har forpliktet seg til å bidra økonomisk på infrastrukturelle forbedringstiltak knyttet til holdeplass og stasjonsområdet.

Det er imidlertid også enkelte forbedringspunkter. Et sentralt moment vi har vært inne på tidligere er forholdet mellom infrastrukturholder og operatør, som i liten grad er berørt både i konkurransevilkårene og i de påfølgende kontraktsvilkårene. Samtidig vet vi at samlede jernbanetilbudet over tid vil være sårbar for manglende og eventuell sviktende koordinering mellom tiltak mot henholdsvis bedret infrastruktur og togproduksjon. Dette gjelder både hvis man vil sikre optimal utnyttelse av driftsfordelene ved eventuelle forbedringer i infrastrukturen og hvis togoperatørene ser økt potensial ved å utnytte eksisterende infrastruktur på bedre måter. Dette er også et område som er i rivende utvikling internasjonalt, der det vil være mange eksempler og lærdommer å bygge videre på.

Det er også grunn til å stille spørsmål ved om Gjøvikbanen er for liten til å fungere som eksempel for videre konkurranseutsetting i Norge. Dette gjelder hvor attraktivt det vil være for konkurrerende tilbydere å delta i slike konkurranser, men også hvor store informasjonsfordeler opprinnelig operatør vil ha og kompleksiteten knyttet til gjennomføringen av konkurranseutsettingen. Gjøvikbanen ble kanskje først og fremst valgt ut som forsøksområde ut fra at det var det enkleste området å avgrense og gjennomføre en konkurranse i, samtidig som Samferdselsdepartementet trolig var ute etter et eksempel der sannsynligheten for positive effekter var høye.

Litteratur

- Alexandersson, G. (2010), *The Accidental Deregulation. Essays on Reforms in the Swedish Bus and Railway Industries 1979-2009*. Phd-avhandling ved Handelshøgskolan i Stockholm 2010.
- Alexandersson, G. (2009), "Rail Privatization and Competitive Tendering in Europe". I *Built Environment*, Vol. 35, No. 1, s. 43-48 (2009).
- Alexandersson, G. og S. Hultén (2007), "High and Low Bids in Tenders: Strategic Pricing and Other Bidding Behaviour in Public Tenders of Passenger Railway Services". I *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 78, NO. 2, s: 161-194.
- Beckers, T., C. Von Hirschhausen, F. Haunerland og M. Walter (2009), *Long-Distance Passenger Rail Services in Europe: Market Access Models and Implications for Germany*. Discussion Paper No. 2009-22. Joint Transport Research Centre
- Bekken, J-T., Longva, F., Fearnley, N., Osland, O. K. (2006) Norwegian Experiences with tendered bus services, *European Transport*, n33:29-40.
- Brenck, H. og M. Peter (2007), "Experience with Competitive Tendering in Germany". Paper presentert på *European Conference of Ministers of Transport* (2007), Competitive tendering for rail services, ECMT, Paris.
- Cantos, P., J.M. Pastor og L. Serrano (2002), "Cost and revenue inefficiencies in the European railways". I *International Journal of Transport Economics*. Vol. XXXIX, No. 3.
- Elvik, R. (2005), "Economic deregulation and transport safety: A synthesis of evidence from evaluation studies". I *Accident Analysis and Prevention*, 2006, 38 (4): 678-686.
- Gullowsen, J og H Ryggvik (2004): *Jernbanen i Norge 1854-2004. Nye tider og gamle spor 1940-2004*. Vigmostad og Bjørke AS.
- Johnsen, Å., I. Sletnes & S. I. Vabo (red.) (2004). *Konkurranseutsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Jonansen, K. W. (1999), *Analyse av kostnadseffektivisering innenfor bussnæringen i Norge 1986-96*. TØI-rapport 1133/1999. Oslo: TØI.
- Lalive, R. og A. Schmutzler (2008). "Entry in Liberalized Railway Markets: The German Experience". I *Review of Network Economics*, **Vol.7, Issue 1**, March 2008, 37-52.
- Longva, F. og O. Osland (2010). "Anbud på norsk". Effekter av konkurranse i lokal kollektivtransport. I *Tidsskrift for Samfunnsforskning 3/2010*, s. 387-418.
- Longva, F. og O. Osland (2008). "Anbud på norsk: Konkurranseutsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester – effekter for tilbod,

- kostnader og arbeidstakere*". TØI-rapport 982/2008. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Longva, F., O. Osland, J-I. Lian, C. H. Sørensen, D. van de Velde (2005), *Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart*. TØI-rapport 787/2005.
- Minken, H., T. E. Markussen, K. Pütz og H. Samstad (1999): *Konkurranse på det norske jernbanenettet*. TØI rapport 429/1999
- Nash, C. (2009), "European Rail Reform – The Next Steps". Paper presentert på konferansen *Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo-konferansen)* i Delft, Nederland 2009.
- Nash, C. og J-E. Nilsson (2009), "Competitive tendering of rail services – a comparison of Britain and Sweden". Paper presentert på *Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo-konferansen)* i Delft, Nederland 2009.
- Olsen, S. og K.S. Eriksen 2010. *Privatisation of public services – new challenges for political government*. TØI- rapport 1060/2010
- Osland, O. og M.D. Leiren (2007). *Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport*. TØI-rapport 896/2007, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Preston, J. M., Holvad, T. og F. Rajé (2002), "Track Access Charges and Rail Competition: A Comparative Analysis of Britain and Sweden". Paper presentert på *the European Transport Conference*, Cambridge.
- Preston, J. M. og A. Root (1999), "Great Britain". I D. van de Velde (red.), *Changing Trains. Railway reform and the role of competition: The experience of six countries*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Samferdselsdepartementet (2000): *Nasjonal Transportplan 2002-2011*. St.meld. nr.46 (1999-2000)
- Samferdselsdepartementet (2002a): *Bedre kollektivtransport (Kollektivtransportmeldinga)* St. meld. nr. 26 (2001-2002)
- Samferdselsdepartementet (2002b): *For budsjetterminen 2003*. St.prp.nr.1 (2002-2003).
- Samferdselsdepartementet (2003a): *Om ein del saker på samferdselsdepartementets område*. St.prp. nr 67 (2003-2004)
- Samferdselsdepartementet (2003b): *For budsjetterminen 2004*. St.prp.nr.1 (2002-2003).
- Samferdselsdepartementet (2004): *Konkurransegrunnlag for konkurransen om avtale vedrørende persontransport på Gjøvikbanen*. Tilbudsforespørsel.
- Samferdselsdepartementet (2005): *Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jerbaneloven)*. Ot.prp. nr. 54 (2004-2005)
- Sequeret, S. (2009) "Is competition on track a real alternative to competitive tendering in the railway industry? Evidence from Germany". Paper presentert på *Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo-konferansen)* i Delft, Nederland 2009.

- Smith, A.S.J, Nash C.A. og P. Wheat (2009), "Passenger rail franchising in Britain: has it been a success?". I *International Journal of Transport Economics* 36 (1) 33-62
- Sørensen, C. H. og F. Longva 2010. "Increased coordination in public transport – which mechanisms are available?". I *Transport Policy 2010 (in press)*.
- Van del Velde, D., J. Jacobs og M. Stefanski (2009), "Development of railway contracting for the national passenger rail services in the Netherlands". Paper presentert på *Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo-konferansen)* i Delft, Nederland 2009.

Vedlegg 1. Oversikt over informanter

Emil Eike, Daglig leder for NSB Gjøvikbanen AS

Jon Fredrik Birkheim Arnesen, Avdelingsdirektør Baneseksjonen,
Samferdselsdepartementet

Cecilie Taule Fjordbakk, Underdirektør Baneseksjonen, Samferdselsdepartementet

Arne Fosen, Konserndirektør, strategi og forretningsutvikling, NSB AS

Sven Horrisland, Kommunikasjonsdirektør, Jernbaneverket

Øystein Aslaksen, Leder Norsk Lokomotivmannsforbund

Jane Sætre, Nestleder Norsk Jernbaneforbund

Vedlegg 2: Utrekning av kostnadsbesparelser

Endrede driftskostnader

For utregning av kostnadsbesparelsene har vi benyttet oss av stipulerte kostnader for 2005, slik de blir framstilt i tabell 1, i bortfallsstudien (NRC/TØI 2005).

Disse er sett i forhold til faktisk påførte kostnader, slik de framgår av NSB Gjøvikbanens regnskap.

Kostnadsbesparelserprosenten har vi kommet fram til ved å ta gjennomsnittet av de årlige kostnadsbesparelsene for 2007-2009 og rundet dette ned til nærmeste hele prosenttall. De årlige kostnadsbesparelsene varierer fra 10 til 16 prosent.

Bortfallsstudien ikke kommer inn på fordeling av kostnader gjennom året, derfor har vi forholdt oss til de årene hvor vi har regnskapstall og produksjon igjennom hele året.

Alle regnskapstall er regnet om til 2005 kroner, med utgangspunkt i KPI indeksen.

Adminstrasjonskostnader

Konsulentfakturerings andel av besparelsene er regnet med utgangspunkt i regnskapstallene for 2007. Dette er fordi dette er det første "hele" årsregnskapet. Et alternativ ville være å se det i forhold til gjennomsnittlige kostnader, resultatet blir da at disse kostnadene ble dekket inn i løpet av femte måneds reduserte kostnader.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

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

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

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