

Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester

Dokumentasjonsrapport



Frode Longva
Jon Inge Lian
Didier van de Velde
Claus Hedegaard Sørensen
Oddgeir Osland
Knut Sandberg Eriksen
Nils Fearnley

Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester

Dokumentasjonsrapport

Frode Longva

Jon Inge Lian

Didier van de Velde

Claus Hedegaard Sørensen

Oddgeir Osland

Knut Sandberg Eriksen

Nils Fearnley

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

ISSN 0808-0175

ISBN 82- 480-0537-2 Papirversjon

ISBN 82- 480-0538-0 Elektronisk versjon

Oslo, september 2005

Titel: Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester. Dokumentasjonsrapport

Title: Targeted Competitive Tendering in Public Transport. Documentary report

Forfatter(e): Frode Longva, Jon Inge Lian, Didier van de Velde, Claus Hedegaard Sørensen, Oddgeir Osland, Knut Sandberg Eriksen, Nils Fearnley

Author(s): Frode Longva, Jon Inge Lian, Didier van de Velde, Claus Hedegaard Sørensen, Oddgeir Osland, Knut Sandberg Eriksen, Nils Fearnley

TØI rapport 787A/2005
Oslo, 2005-09
135 sider
ISBN 82-480-0537-2 Papirversjon
ISBN 82-480-0538-0 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

TØI report 787A/2005
Oslo: 2005-09
135 pages
ISBN 82-480-0537-2 Paper version
ISBN 82-480-0538-0 Electronic version
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:
Samferdselsdepartementet

Financed by:
Norwegian Ministry of Transport and Communications

Prosjekt: 1922 Målrettet bruk av konkurranseutsetting

Project: 1922 Targeted competitive tendering in public transport

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Project manager: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Kjell Werner Johansen

Quality manager: Kjell Werner Johansen

Emneord:
Konkurranseutsetting; Persontransport; Lokal kollektivtransport; Jernbane; Luftfart

Key words:
Competitive tendering; Public transport; Regional aviation; Railway sector

Sammendrag:
Rapporten presenterer dokumentasjonen av effekter av ulike former for konkurranseutsetting av persontransporttenester i ulike land innen tre ulike sektorer: Lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart.

Summary:
This report provides the documentation of the effects of different forms of competitive tendering in different countries in three subareas of transport policy: Local public transport, rail and domestic aviation.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 300

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02
Price € 40

Forord

Denne rapporten er en del av prosjektet ”Måltrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester”. Tidligere er det utgitt en rapport om det analytiske rammeverket for prosjektet (TØI-rapport 730/2004). Denne dokumentasjonsrapporten (787a/2005) gir underlagsmaterialet for de sammenfatninger og vurderinger som gjøres i synteserapporten (787/2005).

Kapittel 2 om lokal persontransport er skrevet av Frode Longva. Kapittel 4 om fly er skrevet av Jon-Inge Lian og Knut Sandberg Eriksen. Det tredje kapitlet om jernbane har mange hatt en hånd på: Nederland er beskrevet av Didier van de Velde, og van de Velde og Frode Longva har skrevet om utviklingen i Storbritannia. Longva har også hatt hovedansvar for beskrivelsen av utviklingen i Sverige, med bidrag fra blant andre Knut Sandberg Eriksen og Nils Fearnley, mens Claus Hedegaard Sørensen har skrevet om Danmark. Oddgeir Osland har vært prosjektleder. Avdelingsleder Kjell W. Johansen har kvalitetssikret rapporten, og den endelige tekstbehandlingen er utført av avdelingssekretær Kari Tangen.

Oslo, desember 2005
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Trine Hagen
konstituert avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Innledning	1
2 Internasjonale erfaringer med konkurranseutsetting i bussektoren	2
2.1 Erfaringer med avregulering i Storbritannia	2
2.2 Internasjonale erfaringer med anbudskonkurranse	16
2.3 Internasjonale erfaringer med tilbudskonkurranse	33
3 Internasjonale erfaringer med konkurranseutsetting av kjøp av persontransporttjenester på jernbanen	46
3.1 The British railway sector	46
3.2 Reform of the Dutch railway markets.....	55
3.3 Deregulering av jernbanen i Sverige – erfaringer og evalueringer.....	71
3.4 Notat om konkurrenceudsættelse af jernbanedrift i Danmark	84
4 Norske og internasjonale erfaringer med anbud på regionale flyruter...	101
4.1 Innledning og bakgrunn	101
4.2 Regelverket for utlysning av anbud på regionale flyruter	104
4.3 Erfaringer med tre utlysingsrunder i Norge.....	105
4.4 Internasjonale erfaringer	113
4.5 Oppsummering og anbefalinger	116
4.6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike krav til tilbudet ved kjøp av lufttransporttjenester.....	117
4.7 Former for regulering	118
4.8 Virkninger av krav til tilbudet	118
4.9 Samfunnsøkonomiske vurderinger	123
Litteratur	126
Lokal kollektivtrafikk	126
Jernbane	129
Luftfart	133

Sammendrag:

Måltrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester

Dokumentasjonsrapport

Denne rapporten er en del av prosjektet ”Måltrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransport”, som tar for seg hvilke erfaringer en har med ulike former for konkurranseutsetting innen ulike sektorer av samferdselssektoren (lokal persontransport, jernbane og fly) – og relevansen av disse erfaringene for norsk samferdselspolitikk.

Denne rapporten er en ren dokumentasjonsrapport, en underlagsrapport for synteserapporten (787/2005), der lesere vil finne både begrepsavklaring og sammenfatning av erfaringene.

1 Innledning

Kollektivtransport har gjennomgått store strukturelle endringer både nasjonalt og internasjonalt de siste 20 årene, blant annet som følge av økende bruk av konkurranse i de fleste europeiske land. Trenden har sin bakgrunn i et ønske om økt økonomisk effektivitet og bedre markedstilpasning på flere områder innen transportsektoren. Økt vektlegging av konkurranse i kollektivtransporten innebærer endringer i roller og virkemiddelbruk i sektoren på en måte som får implikasjoner for utviklingen av transportpolitikken.

Innen prosjektet ”måltrettet bruk av konkurranseutsetting” ser vi nærmere på hovedtrekkene i disse endringene og hvilke erfaringer som kan trekkes fra dem.

Den foreliggende rapporten er en ren dokumentasjonsrapport, dvs. den gir en i all hovedsak deskriptiv gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer med innføringen av konkurranse i tre delsektorer, lokal persontransport, luftfart og jernbane. Den må derfor primært leses som et dokumentasjonsgrunnlag for de sammenfatninger og drøftelser vi gjør i synteserapporten. I synteserapporten finner en også en presisering av de begreper og det analytiske skjema som benyttes her.

Denne rapporten rommer derfor bare oppsummering av sentrale funn i sektorstudiene for de ulike land.

Kapittel 2: Lokal persontransport

Kapittel 3: Jernbane

Kapittel 4: Luftfart

2 Internasjonale erfaringer med konkurranseutsetting i bussektoren

2.1 Erfaringer med avregulering i Storbritannia

Kollektivtransporten i Storbritannia har gjennomgått store strukturelle endringer siden næringen ble avregulert i 1986 og fri konkurranse ble innført. Bakgrunnen for avreguleringen var fallende passasjertall og stigende kostnadstall for kollektivtransporten, samt store offentlige budsjettunderskudd og økende politisk tro på markedskreftenes overlegenhet. Innføringen av Transport Act 1985 ga bussoperatører muligheten til å bedrive fri kommersiell trafikk på hvilken linje som helst, med full handlingsfrihet over rutetilbud, takster og kvalitet. Storbritannia er fremdeles det eneste landet i Vest-Europa hvor kollektivtransporten er avregulert på denne måten. Eneste unntaket i Storbritannia var London, samt kollektivtransport som kjøres ut fra sosiale hensyn eller andre samfunnstjenelige hensyn. Disse drives med subsidier etter anbud og er i hovedsak drevet i henhold til nettokontrakter.

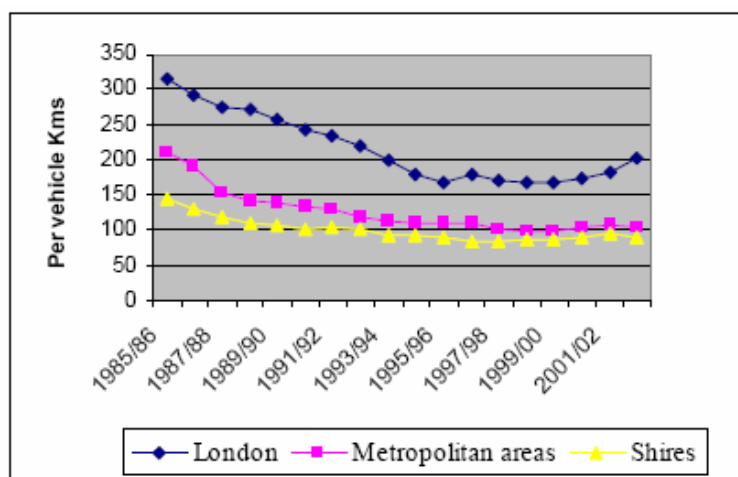
Omstruktureringen i bussnæringen i Storbritannia var total. Mens offentlige selskaper utførte 92 prosent av all kollektivtransport med buss i 1985, gjaldt dette kun 5 prosent i 1997 (Hagen mfl. 2000). 117 offentlige selskaper ble solgt til private eiere mellom 1985-1996, og næringen opplevde en massiv konsentrasjon av eierskap. Denne har imidlertid vært relativt stabil de siste fem årene, og i 2002 hadde de fem største selskapene to-tredeler av markedsandelene i Storbritannia utenom London. Den største av disse, *First Group*, hadde alene 22 prosent av markedet (TAS 2002).

2.1.1 Økt kostnadseffektivitet

Økt konkurranse, privatisering og overgangen til større eierstrukturer ga store utslag i selskapenes kostnadseffektivitet. Fra 1985 til 2003 ble produksjonskostnadene pr. vognkilometer redusert med 41 prosent i Storbritannia. Figur 3.1 viser kostnadsutviklingen pr. vognkilometer i Storbritannia fordelt etter London, andre storbyer og fylke/region.

Som vi ser, har alle områdene i Storbritannia opplevd kraftig reduksjon i produksjonskostnadene siden innføringen av konkurranse i 1985. De kanskje mest imponerende kostnadsreduksjonene har imidlertid funnet sted i storbyområdene utenfor London, ettersom man her startet på et langt lavere nivå i utgangspunktet. Produksjonskostnadene i storbyområdene utgjorde 65 prosent av kostnadene i London i 1986/87 og 59 prosent i 1997/98 (Matthews mfl. 2001:6). De siste årene har dessuten kostnadsutviklingen vist en økende tendens igjen i London. Londonområdet er på den annen side det eneste området i Storbritannia som også har

opplevd en reduksjon i kostnadene pr. passasjerreise i perioden, og ikke bare i kostnader pr. vognkilometer som ellers i Storbritannia (DfT 2003). Dette må dels sees i sammenheng med Londons unike økning i antall passasjerer de senere årene og dels at det opprinnelige kostnadsnivået i området var høyt. Mye av kostnadsreduksjonene i storbyområdene har på sin side blitt oppnådd ved overgang til mindre busser som kjører flere vognkilometer, uten tilsvarende vekst i antall passasjerer.



TØI-rapport 787a

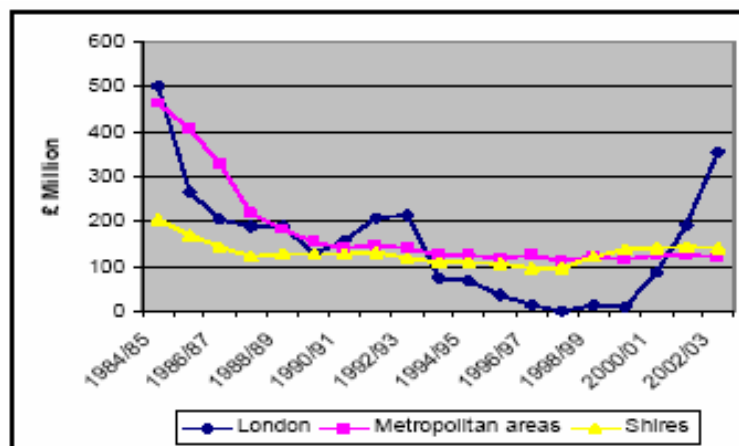
Figur 2.1: Kostnadsutvikling pr. vognkilometer (pence) i Storbritannia 1985-2003. Faste priser (Kilde: CIT 2004)

En betydelig andel av kostnadsreduksjonen både i London og utenfor kan dessuten tilskrives reduksjon i antall ansatte og personalkostnader. Antallet ansatte i vedlikeholds- og administrasjonsavdelingene er grovt regnet 15 prosent lavere i dag enn på midten av 1980-tallet (Matthews mfl. 2001:7). Samtidig har lønns- og arbeidsvilkårene for de gjenværende blitt satt under press. Mens sjåførlønningene i bussnæringen utgjorde 84 prosent av gjennomsnittlig lønnsnivå i Storbritannia i 1986, utgjorde de kun 59 prosent av gjennomsnittsnivået i 1998 (ibid:7). Det er med andre ord ingen tvil om at de ansatte i næringen har opplevd en relativ forverring av sin posisjon på arbeidsmarkedet, som igjen har gitt ringvirkninger på bedriftenes turn-over og rekrutteringsmuligheter.

Likevel er det på det rene at det pr. i dag produseres mer målt i antall vognkilometer pr. ansatt enn tidligere, noe som også må tilskrives rene produktivitetsevinster. Kostnadsreduksjonene kan således oppsummeres til å skyldes tre hovedfaktorer (Preston og Holvad 2002:314): reduserte faktorpriser (spesielt arbeid, men også drivstoff), redusert bruk av disse faktorene (spesielt arbeid) og forbedrede produksjonsprosesser (spesielt ved bedre tilpassede busstørrelser og bygningsmasse).

De fallende produksjonskostnadene har ikke overraskende sammenfalt med store kutt i den offentlige subsidieringen av næringen. Ifølge Glaiser (1993) var da også dette hovedformålet med avreguleringen i første omgang. Alt i alt har nivået på offentlige støtte til busstransporten falt med 61 prosent utenfor London fra 1985 til 2003, dersom vi ekskluderer utgiftene til diverse sosiale takstrabattordninger. I

figur 3.2 ser vi utviklingen i offentlige støtte rettet mot bussproduksjon i Storbritannia fra 1985 til 2003 fordelt på de samme tre hovedområdene som tidligere.¹



TØI-rapport 787a

Figur 2.2: Offentlig støtte til lokal kollektivtransport i Storbritannia, 1984-2003. Faste priser (Kilde: CIT 2004)

Som vi ser, har de engelske storbyområdene utenfor London opplevd størst reduksjon i offentlig støtte med 74 prosent alt i alt. London og regionsområdene har begge gjennomført en reduksjon på rundt 30 prosent. Etter en periode med stagnasjon på begynnelsen av 1990-tallet opplevde London på ny en akselerasjon i innsparingene fra 1992/93. Dette må sees i nær sammenheng med igangsettingen av den siste opptrappingsfasen av privatiseringen i samme periode. Det er således uklart hvor mye av innsparingene som skyldes konkurranseutsettingen og hvor mye som skyldes privatiseringsbølgen alt i alt. De senere årene har London dessuten igjen opplevd en vekst i offentlige midler kanalisert til busstransporten. Dette skyldes blant annet behovet for tilbudsutvidelse som følge av økt etterspørsel i kjølvannet av suksessrike strukturelle tiltak rettet mot begrensninger av privatbilismen. Dette vil bli nærmere diskutert senere i rapporten.

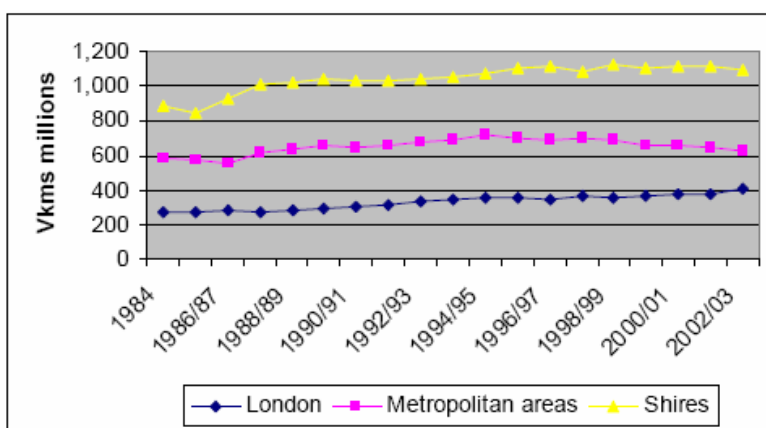
Alt i alt er det grunn til å understreke at bussproduksjonen altså koster penger for det offentlige også i Storbritannia, selv innenfor de avregulerte områdene. I frikonkurransedområdene gjelder dette særlig kostnader knyttet til sosiale takstrabatter, men også investeringer i infrastruktur knyttet til de nye kvalitetspartner-skapene. Heller ikke i Storbritannia er det dermed slik at bussproduksjon fremstår som et gratis gode for det offentlige. Offentlig støtte knyttet til sosiale takstrabatter har tvert i mot ligget på relativt stabile nivåer i hele Storbritannia siden de-reguleringens D-dag i 1985, og i 2003 ble rundt regnet 500 mill. pund benyttet til slike formål alt i alt. 200 mill. pund av disse ble fordelt til de frikonkurrerende

¹ Inkluderer kostnader til innkjøp av tjenester, utførelsen av profesjonelle og tekniske tjenester og egne subsidieordninger rettet mot distriktene. De sosiale rabattordningene er da ekskludert (CIT 2004:14). Tallene er justert for inflasjon gjennom bruk av konsumprisindeksen.

storbyområdene utenfor London (DfT 2003).² Dette er for øvrig i tillegg til offentlige støtte brukt til bussproduksjon gjengitt ovenfor (ikke inkludert i figuren).

2.1.2 Økt tilbudsomfang

Antall produserte vognkilometer utenfor London har alt i alt økt med 18 prosent fra 1984 til 2003. Figur 3.3 viser utviklingen i antall vognkilometer fra 1984 til 2003. Som vi ser har veksten vært størst i de mer spredtbygde regionene, mens både London og storbyområdene ellers har relativt stabile tall å vise til siden begynnelsen av 1990-tallet.



TØI-rapport 787a

Figur 2.3: Antall produserte vognkilometer etter område, 1984-2003 (Kilde: DfT 2003)

Selv om tallrekken gjengitt ovenfor ikke synes voldsomt imponerende ved første øyekast, indikerer den et kraftig brudd med en generell trend i retning av fallende tilbudsomfang. Mens antall produserte vognkilometer falt med 21 prosent mellom 1950 og 1996/97 sett under ett, økte de med 36 prosent fra perioden 1985/86 til 1996/97 sett for seg selv (Preston og Holvad 2002). Og som vi ser av figuren ovenfor inntraff hoveddelen av denne veksten de første årene umiddelbart etter 1986-frislippet. Økningen i antall vognkilometer de første konkurranseårene kan først og fremst knyttes til økt konkurranse i retning av høyfrekvente tjenester med mindre busser. Mellom 1985 og 2003 har antallet 9 til 16 seters busser økt med 80 prosent i Storbritannia mens antallet dobbeltdekkere falt med 34 prosent (CIT 2004:13). På mange måter kan dette sees på som en av de mest positive effektene av den britiske avreguleringen: flere små busser med høyere frekvens som gir mindre ventetid for passasjerene (CIT 2004:13). Der økt kostnadseffektivitet kan sies å være en umiddelbar effekt av økt konkurranse mellom operatørene, kan altså større variasjon i vogntype sies å være tilsvarende umiddelbare effekt av økt handlefrihet til operatørene. Og der det førstnevnte i mer eller mindre grad vil kunne oppnås i samtlige former for konkurranse nevnt ovenfor, krever det

² Endringstallene er også her justert for den generelle inflasjonen i samme periode (DfT 2003, tabbel 21).

sistnevnte en konkurranseform som vektlegger operatørenes handlingsfrihet i tillegg.

Utviklingen i retning av mindre busser i de mest frikonkurrerende delene av Storbritannia medfører imidlertid at antall vognkilometer kan gi et feilaktig bilde av den totale endringer i produksjonsomfanget som følge av avreguleringen. I tabell 3.1 nedenfor har vi derfor inkludert hensynet til gjennomsnittlig busstørrelse og fokuserer antall setekilometer som har blitt levert.

Tabell 2.1: Vognkm, busstørrelse og setekm i Storbritannia 1987-2002 (Kilde: TAS 2003:17)

År	Antall mill. vognkm	Gjennomsnittlig busstørrelse	Antall mill. setekm.
1987/88	2342	60,6	141 878
1988/89	2390	58,7	140 197
1989/90	2442	58,2	142 002
1990/91	2448	27,3	140 148
1991/92	2488	56,1	139 602
1992/93	2515	56,1	141 041
1993/94	2585	54,6	141 219
1994/95	2649	53,4	141 324
1995/96	2632	54,8	143 771
1996/97	2638	53,2	140 300
1997/98	2627	53,5	140 649
1998/99	2642	53,7	141 835
1999/00	2613	54,2	141 556
2000/01	2640	54,1	142 940
2001/02	2636	54,3	143 187

TØI-rapport 787a

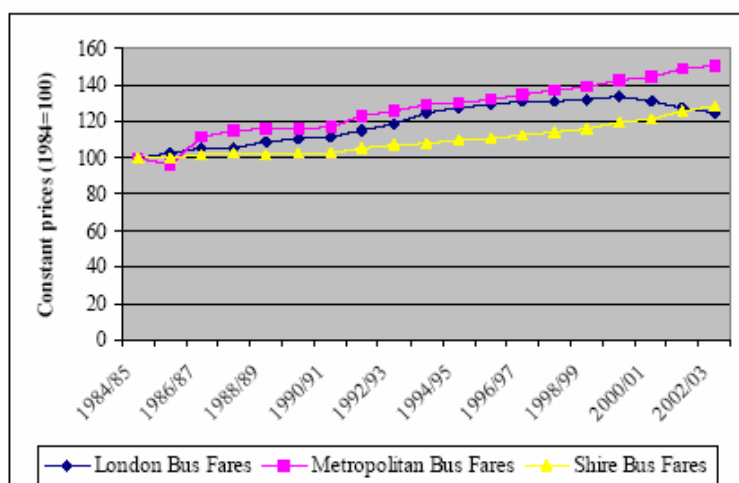
Som vi ser av tabellen, har reduksjonen i gjennomsnittlig busstørrelse (11 prosent) medført at antall setekilometer har forblitt relativt stabilt gjennom hele perioden, på tross av økningen i antall vognkilometer (12,5 prosent). Dette innebærer at tilbudsforbedringen av innføringen de mindre bussene først og fremst knytter seg til reduserte ventetider for de eksisterende passasjerene, uten at tilbudet som sådan betjener flere personer.

Alt i alt ser det altså ut til at frisleppet av konkurranse i Storbritannia har stagnert fallet i tilbudsomfang gjennom introduksjonen av mindre busser (høyere frekvens og/eller høyere flatedekning), økt produksjonseffektiviteten pr. vognkilometer gjennom økt kostnadskonkurranse og reduksjoner i staben, men uten å oppnå økt nivå på antall setekilometer og kostnader pr. passasjerreise. I det minste utenfor London. Der frikonkurransen i Storbritannia grovt sett har produsert samme tilbudsomfang til en langt billigere penge enn før, har den kontrollerte konkurransen London i større grad maktet å øke tilbudsomfanget i tillegg. Denne forskjellen har bare blitt enda større de senere årene.

2.1.3 Økte takster

Økt kostnadseffektivitet har ikke kommet passasjerene til gode i form av reduserte takster i noen britiske områder. Figur 3.4 viser taksutviklingen i henholdsvis

London, andre storbyområder og regionområder i Storbritannia siden frislippet i 1985/86. Siden 1984 har takstnivået samlet sett steget med 36 prosent i realverdi.



TØI-rapport 787a

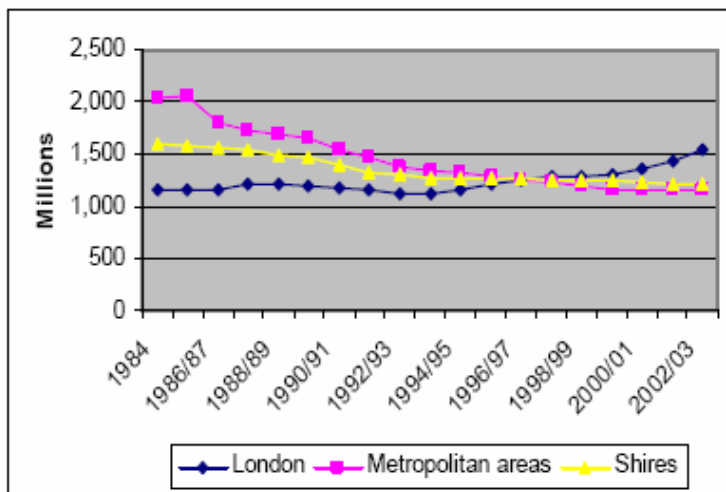
Figur 2.4: Takstnivået i Storbritannia 1984-2003 (Kilde: CIT 2004)

Med unntak av de siste tre/fire årene er det ikke store forskjeller når det gjelder takstøkninger mellom London og de andre britiske storbyområdene. Regionsområdene skiller seg på sin side litt ut med lavere økningsgrad på 1990-tallet, men dette er da også områder som i større grad nyter godt av subsidieringsordninger knyttet til innkjøp av transport uten kommersiell verdi. Det kraftige hoppet i takstene i engelske storbyer utenom London må sees i sammenheng med ekstreme økninger i storbyområder som Liverpool, Sheffield og Manchester, som tidligere var kjent for sin spesielle politikk rettet mot lave takster.

Det er imidlertid grunn til å tro at aggregert statistikk som den gjengitt ovenfor til en viss grad overdriver den generelle takstøkningen. Dette skyldes at den ikke i tilstrekkelig grad makter å ta hensyn til innføringen av takstrabatter som skyldes innføringen av nye månedskortsystemer og lignende (Preston og Holvad 2002:315). Dette skjedde blant annet i London-området rundt innføringen av konkurranse, noe som medfører at faktisk prisstigning i London kan være lavere enn hva som fremkommer av figuren.

2.1.4 Negativ passasjerutvikling

Passasjerutviklingen har imidlertid ikke stått i stil til kostnadsbesparelsene i næringen. På tross av økt markeds konkurranse, større og slagkraftige eierstrukturer, store kostnadsbesparelser og opprettholdelse av tilbudsomfanget målt i antall vognkilometer, har bussnæringen utenfor London opplevd et samlet passasjertap på 35 prosent siden avreguleringens "D-dag" i oktober 1986 (DfT 2002:57). Figur 3.5 viser utviklingen i antall reisende i ulike deler av Storbritannia fra 1984 til 2003 fordelt etter henholdsvis London, andre storbyområder og utkanten ("shires").



TØI-rapport 787a

Figur 2.5: Passasjerutvikling i Storbritannia 1984-2003 (Kilde: CIT 2004)

Verst har det gått utover passasjertallene i storbyområdene utenom London, med en reduksjon på 44 prosent reisende fra 1984 til 2003. Dette er langt mer dramatiske endringer enn hva en kunne forvente ut fra tidligere kunnskap om effektene av takst- og tilbudsendringer og tilsier i så måte at det har funnet sted et trendskifte i befolkningen som går utover effektene av de reelle endringene i tilbudet (Preston og Holvad 2002:314). London har på sin side opplevd noe av det motsatte, og oppnådd en økning på 33 prosent i samme periode.

Passasjerfallet utenfor London kan imidlertid ikke knyttes til avreguleringen alene, siden trenden startet allerede lenge før avreguleringen fant sted. Mellom 1950 og 1985/86, det året frislippet fant sted, falt antall reisende med 2-3 prosent årlig. Dette må sees i sammenheng med en kraftig vekst i privathusholdningenes bilhold i samme periode. Frislippet endret imidlertid lite på dette bildet, og fra 1985 til 1997/98 falt antall reisende med 3,2 prosent årlig utenfor London. Så selv om passasjerfallet ikke fant sted på grunn av avreguleringen, maktet heller ikke avreguleringen å motvirke eller stabilisere fenomenet. Det er imidlertid tegn som tyder på at dette kan være i ferd med å skje nå: De siste fire-fem årene har vist en utflatende tendens i passasjerfallet også i de frikonkurrerende storbyområdene. Det kan imidlertid være verdt å nevne at London i samme periode har opplevd en passasjervekst på nærmere 10 prosent.

En ytterligere effekt av avreguleringen var fallende investeringer i vognpark og tjenestekvalitet som følge av økt fokus på kostnadskutt. Investeringene i nye vogner falt til et minimum og i 1992 var antall registrerte nye busser halvert fra tilstanden fem år tidligere (TAS 2002). Dette medførte en aldrende vognflåte i Storbritannia som dessuten led av redusert fokus på og utgifter til vedlikehold. Denne trenden har imidlertid stoppet opp i dag og mens gjennomsnittsalderen på vognparken var 9,9 år i 1994, var den nede i 8,4 år i 2002 (CIT 2004). Dette må sees i sammenheng med den økte satsingen på lokal kollektivtrafikk som ble initiert i Storbritannia på slutten av 1990-tallet, hvor nye muligheter og maktmidler ble stilt til rådighet for lokale myndigheter, blant annet såkalte kvalitetspartnerskap (mer om dette senere).

Busstandarden er imidlertid bare en av flere elementer som berører opplevd tjenestekvalitet for passasjerene. Vel så viktig er forhold knyttet til informasjonssystemer og koordinering både med hensyn til pris, frekvens og rutestrukturer. I en oppsummering av den britiske avreguleringens effekter på tjenestekvaliteten konkluderer Preston og Holvad (2002:315) med at de også var negative med hensyn til pålitelighet og stabilitet, informasjonstilgang, koordinering av rute- og tidtabeller, samt manglende utvikling av integrerte billettløsninger.

Skrekkeeksemplet som oftest trekkes frem i så måte er det britiske byområdet Darlington (Preston og Holvad 2002). Gratispassasjerstrategier hos de nye operatørene medførte konkurranse om de samme kundene, på de samme rutene, til de samme tidene, der bussene ble beordret til å stoppe rett i forkant av den opprinnelige operatørens busser for å få tak i deres passasjerer. Egne tidstabeller ble ikke produsert, rutestrukturer ble kontinuerlig endret og passasjerer på mindre viktige bussholdeplasser ble oversett i jaget etter å nå fram til holdeplassene med størst passasjergrunnlag. Denne formen for markedsperverteringer pågikk i et par, tre år før de lokale myndighetene maktet å overtale partene til å bli enige om mer fornuftige konkurranseformer. I de senere evalueringene av "Darlington-caset" ble mangelen på en aktiv og koordinerende myndighet fremhevet som den sterkeste enkeltforklaringen (Enoch 1997).

Det er imidlertid verdt å nevne at det også finnes enkeltteksempler som avviker fra den britiske avreguleringsregelen med fallende passasjertall, som Oxford, Brighton, Edinburgh og Cambridge. Mye tyder på at disse avvikene i større grad har maktet å opprettholde en koordinerende myndighetsside i det avregulerte regimet, samtidig som flere av dem har opplevd en stor vekst i antallet billøse studenter og turister. Oxford fremstår som eksempel på begge, hvor nye operatører gjennom innovativ markedsføring og innføring av nye høyfrekvente tjenester med mindre busser (til dels på nattetid), maktet å øke passasjertallene med 35-70 prosent på tross av reduserte kostnader (Preston og Holvad 2002:305). Vel så viktig som markedsinnovasjonene var imidlertid innføringen av en suksessfylt "park-and-ride"-ordning fra myndighetenes side, noe som peker henimot behovet for samordning av operatør- og myndighetstiltak for å oppnå ønskede passasjereffekter av reformene. De fleste av eksemplene ovenfor har da også inngått såkalte kvalitetspartnerskap fra slutten av 1990-tallet.

2.1.5 Kvalitativ re-regulering gjennom partnerskap

Den sviktende passasjer- og kvalitetsutviklingen medførte i 2000 introduksjonen av en tiårsplan i retning av økt kvalitetsattsatsing i bussnæringen (DETR 2000). Som ledd i satsingen ble lokale transportmyndigheter innvilget økt rettslig makt i forhold til:

- *Kvalitetspartnerskap ("Quality Partnership")*: myndighetene investerer i bestemte strukturelle tiltak mot at operatørene forplikter seg til å tilby et busstilbud etter bestemte kvalitetsstandarder. Selskap som ikke forplikter seg i en slik avtale får heller ikke adgang til den oppdaterte infrastrukturen (egne kollektivfelt, terminaler, bussholdeplasser og lignende). Slike avtaler kan være basert på frivillighet eller gjøres rettslig bindende.

- *Kvalitetskontrakter* ("Quality Contracts"): myndighetene tilbyr eksklusive rettigheter til bestemte operatører for drift av enkeltlinjer (riktignok innenfor sterke formelle begrensninger).
- Krav til å innføre *integrerte billettsystemer*.
- Krav til *informasjon* og informasjonssystemer.

Ideene om kvalitetspartnerskapene ble riktignok utviklet allerede fra midten av 1990-tallet, men planen indikerte økt satsing på området og en sterkere formell forankring av rettighetene. Den kvantitative dereguleringen på midten av 1980-tallet ble således fulgt opp med en kvalitativ reregulering fra midten av 1990-tallet og fremover. Johansen og Norheim (1999:35) har tidligere bemerket at dette innebærer en tilnærming i retning av det "norske systemet" slik det fremsto før anbud ble innført. Det vil si at noen få, i hovedsak private selskaper, oppnår særrettigheter innenfor de ulike regioner på basis av nettokontrakter. Innføringen av ytterligere muligheter for formaliserte kvalitetskontrakter og strengere krav til koordinering av billettsystemer og informasjon bare forsterker likhetselementene til det tradisjonelle norske "nettoeregimet". Det er imidlertid grunn til å understreke at dette i liten grad har blitt tatt i bruk i Storbritannia til nå: 85 prosent av bussdriften i Storbritannia drives fortsatt på fritt markedsgrunnlag (Tyson 2003). Lovendringen var med andre ord rettet mot justerbare markedsfeil snarere enn å skifte ut et forfeilet reguleringsregime på nytt.

Selv om det enda er for tidlig å trekke noen endelige og samtlende konklusjoner rundt effektene av de nye "kvalitetslovene" i Storbritannia, tyder mye på at de har medført at de lokale transportmyndighetene har økt sin generelle kompetanse på området og gjennom det blitt stadig mer aktive til å samordne lokaltrafikken (Jansson 2002). Samtidig viser flere enkeltevalueringer at det nye lovverket også har bidratt til å styrke kvaliteten på tjenestetilbudet der dette har vært prøvd. Erfaringsgrunnlaget til nå omhandler imidlertid først og fremst frivillige kvalitetspartnerskap, mens de mer rettslig bindende og ekskluderende kvalitetskontrakter i liten grad har blitt benyttet til nå.

Innholdet i de frivillige kvalitetspartnerskapene som er erfart til nå varierer stort fra område til område. De har likevel det til felles at de:

- involverer operatører og lokale transportmyndigheter.
- ofte involverer andre myndigheter som har ansvaret for infrastruktur som busstjenestene ofte baserer seg på (vegmyndigheter for eksempel).
- erkjenner at ingen part kan levere den påkrevde tjenestekvaliteten alene.
- erkjenner at alle parter tjener på partnerskapet.
- utnytter synergieffekter av å tilby en hel rekke kvalitetsforbedringer samtidig.

Best erfaring ser ut til å kunne knyttes til opprettingen av såkalte busskorridorer, der tiltak for bussprioritering langs flere store ruter blir kombinert med investeringer i nye holdeplasser, nye koordinerte informasjonssystemer og innføringen av nye busser med høy kvalitet og økt frekvens (Tyson 2003). På den måten blir investeringer fra myndighetenes side knyttet til infrastrukturen og bedre fremkommelighet kombinert med investeringer fra operatørene knyttet til busstandard og tjenestekvalitet. Operatørene som ikke tilfredsstillt kravene til busstandard og kvalitet blir dermed ekskludert fra å benytte den oppdaterte infrastrukturen buss-

korridoren består av. Effektene av slike tiltak har til dels vært stor (Roberts 2003 og Knowles 1999):

- 5 prosent økning i antallet reisende i områder der det er gjort små investeringer (Aberdeen, Birmingham, Southend).
- 10-30 prosent økning i antallet reisende i områder der det er gjort betraktelige forbedringer i tilbudet (Oxford, Brighton, Liverpool, Coventry, Edinburgh, Glasgow, Portsmouth).
- 40 prosent økning i antallet reisende i områder med store forbedringer og noe ny rutestruktur (Sheffield, Ipswich, Leeds, Telford og Wrekin).

Passasjereffektene ovenfor er imidlertid knyttet til effektene på de konkrete busskorridorene og enkeltlinjer. Manchester-regionen har imidlertid opplevd tilsvarende effekter innenfor et storbyområde og regionene rundt. Etter å ha opplevd et passasjerfall på 34 prosent fra 1986 til 1996, på tross av økt antall vognkilometer med 19 prosent i samme periode, valgte Manchester som det første store byområdet å inngå en frivillig avtale om kvalitetspartnerskap fra 1998 til 2006. De viktigste regionsdekkende tiltakene var (Tyson 2003):

1. Forbedret informasjon til passasjerene, blant annet gjennom
 - opprettelsen av et samlende informasjonssenter for all rutegående transport i hele Manchester-regionen (har i dag 15 000 tlf i uke).
 - opprettelsen av reiseplanlegger på internett.
 - opprettelsen av en rekke nye informasjonstavler og billettapparater på offentlige steder.
 - innføring av ulike nettverkskart som viser hele rutenettverket i Manchester-regionen, konkrete holdeplasser med overganger til andre høyfrekvensbaserte linjer, og oversikt over samtlige bussholdeplasser og informasjonspunkter.
2. Forbedret kvalitet på busstjenestene, blant annet ved å
 - redusere antall dager med endringer i ruteplanene.
 - øke busstandarden gjennom å innføre nye lavterskelbusser.
 - økt frekvens på hovedrutene.
3. Introduksjon av nye reisekort som gjelder for alle transporttypene og operatører.
4. Introduksjonen av en rekke nye holdeplasser, en mer koordinert rutestruktur og innføringen av flere terminaler av høy kvalitet med overganger til andre busser og/eller andre transporttyper.
5. En forpliktelse til å delta i utviklingen av regionsdekkende busskorridorer.

Operatører som ikke inngår avtale blir utestengt fra å benytte den felles bussinfrastrukturen. Og selv om det i dag er 26 bussoperatører i Manchester-området er de fleste små som kun driver en eller to ruter i et avgrenset område. Markedet domineres av to store selskaper; *First Bus Plc* og *Stagecoach Plc*, som til sammen har 83 prosent av den kommersielle trafikken. Begge deltar i kvalitetspartnerskapene. Som resultat av disse forbedringene øker nå antall reisende igjen i Manchester etter flere år med nedgang. De siste to-tre årene har passasjerveksten vært 4 prosent årlig (Tyson 2003).

Så selv om kvalitetspartnerskap i dag først og fremst har vært på frivillig basis og i hovedsak knytter seg til enkeltlinjer og korridorer, viser eksemplene ovenfor at det kan gi positive resultater gitt at tiltakene er tilstrekkelig målrettede. Samtidig viser eksemplene at det er muligheter til å oppnå koordinerte billett- og informasjonssystemer også innenfor et avregulert system (NEA 2003). Det siste forutsetter imidlertid at myndighetene har den nødvendige makten og kompetansen til å ta virkemidlene i bruk og ikke minst: er villig til å bruke dem. På den måten kan man unngå en del av de negative utslagene etter avreguleringen i 1986, som dårlig standard på materiell, liten stabilitet i rutetilbud, lite informasjon til trafikantene og konkurranse mellom ulike operatører på samme trasé. Samtidig viser eksemplene behovet for samordning mellom ulike aktører omkring felles strukturelle tiltak for å oppnå passasjereffekter i tillegg til de positive effektene avreguleringen og konkurransen åpenbart har hatt på produksjonseffektiviteten.

2.1.6 Utviklingen i London

Gjennomgangen ovenfor viste at London-området kunne vise til langt bedre resultater av konkurranseinnføringen enn resten av Storbritannia. Mens andre storbyområder i Storbritannia i liten grad har maktet å kombinere forbedringene i produksjonseffektivitet med stigende passasjertall, har London både opplevd kostnadskutt pr. vognkm og passasjerkm, økt tilbudsomfang og økt passasjernivåer samtidig. Forskjellene mellom London og andre byområder i Storbritannia har dessuten økt de senere årene, noe som har fått en rekke observatører til å utrope "the London-way" til "the highway" for økte passasjerandeler også i resten av Storbritannia. Det kan derfor være nyttig å gi en mer grundig beskrivelse av konkurranseutsettingen i London, hvilke erfaringer de faktisk har med den og om forskjellen i konkurranseform kan forklare hele forskjellen alene.

Samtidig med at resten av Storbritannia ble avregulert i 1985/86, ble det iverksatt en gradvis innføring av kontrollert konkurranse i bussmarkedet i London. Tre grunnleggende elementer skulle følges:

1. Gradvis introduksjon av konkurranseutsetting.
2. Privatisering av London Busses Ltd.
3. Opprettholdelsen og videreutvikling av integrerte takst-, billett- og tjenestepanlegging.

Konkurranseutsettingen ble gradvis introdusert etter 1985 og selv om planene opprinnelig var at Londons marked skulle avreguleres i tråd med resten av Storbritannia har dette ikke skjedd. Den operative myndighetsinstansen ivaretas av London Transport Buses (LTB) som hvert år setter omtrent 22 prosent av sine ruter ut på anbud (Hagen med flere 2000).

Friheten til operatørene er allerede i utgangspunktet begrenset til de forpliktelsene som er pålagt London Transport Buses. Blant disse er:

- Tjenestene skal anbudsutsettes rute-for-rute.
- LTB skal bestemme det generelle prisnivået og billettsystemet.
- LTB skal bestemme rutetraseer for bussrutene.
- LTB skal bestemme frekvensen – hvor ofte bussene skal gå.

Operatørene skal på sin side stå for ruteproduksjonen samt billettkontrollene. De er også forpliktet til å gi fra seg all trafikkdata til LTB. LTB har på sin side som mål å maksimere nytten for passasjerene, men også at produksjonen er kostnads-effektiv (Nilsson mfl 2003). Siden siste privatiseringsbølge i 1994 drives all buss-trafikk i London i dag av private operatører.

De opprinnelige kontraktene LTB baserte anbudene på, var mer eller mindre rendyrkede bruttokontrakter som kun ga uttelling for antall kilometer som faktisk ble kjørt. Kilometer som ikke ble kjørt, ble det ikke gitt kompensasjon for, med mindre årsaken til uregelmessigheter i driften var utenfor operatørens kontroll (Hagen mfl 2000). Kontraktene inneholdt også et punkt om at dersom operatørens innsats var for dårlig, kunne myndighetene si opp avtalen. Det var også beskrevet krav til punktlighet og sikkerhet, men det var ikke knyttet noen økonomiske insentiver til disse.

I 1996/97 ble kontraktene revidert til nettokontrakter som ble anbudsutsatt ved at operatørene bød på tilskuddsnivået. Innføringen av kontraktstypen hang sammen med den britiske regjeringens strategi med overføring av risiko til privat sektor, ved at kontraktene ga operatørene risikoen for underskudd – men også et insentiv til å øke kvaliteten og overskuddet. Anbudet skulle imidlertid fortsatt gjelde rute-for-rute.

Den siste av nettokostnadskontraktene løp ut i 2001 hvorpå man valgte å returnere til en variant av bruttokontrakten, men med langt flere insentiver enn tidligere. Disse er dels basert på kvalitetsmål og dels på produksjonsmål. Kravene fra bruttokontraktenes første fase i London er blant annet knyttet opp til økonomiske bonus- og malusordninger, men disse kontraktene er stadig under utvikling ettersom de er relativt nye. For alle kontraktsformene gjaldt det at operatører som har gjennomført tidligere oppdragsrunder på en bra måte også hadde større sannsynlighet for å nå fram i neste omgang, selv om budet deresskulle ligge noe høyere enn konkurrentenes. Dette kommer som følge av et kvalitetssystem som LTB bruker for å bedømme konkurrentene med.

Både Toner (2001) og White (2000) har analysert erfaringene fra London med bruk av henholdsvis brutto- og nettokontrakter. Begge konkluderer med at brutto-kontraktperioden både ga mer og bedre tjenestetilbud enn perioden med nettokontrakter, til samme pris for myndighetene. Samtidig uttrykte både operatører og myndighetene misnøye med nettokontraktene som var i bruk. Fra operatørens side gjaldt dette manglende frihetsgrader og muligheter til selv å påvirke tilbudet utover kostnadskuttene, mens myndighetene opplevde problemer med å fordele inntektene som var basert på rabatterte månedskort og lignende som ikke var solgt hos operatør. Utviklingen av nye, koordinerte billettssystemer var da også et av hovedelementene ved innføringen av konkurranseutsetting i London i første omgang, og det er altså fordelingen av disse inntektene som myndighetene finner problematisk ved bruk av nettokontrakter. Et annet grunnleggende ankepunkt mot nettokontraktene fra myndighetenes side gjaldt det faktum at operatørene gjennom økte billettinntekter mottok hele fortjenesten av infrastrukturiltak finansiert av myndighetene (Beaumont 2000). Som vi skal se er dette også et av hovedankepunktene ved bruken av nettoanbud i Helsingborg.

Det kan imidlertid være grunn til å stille spørsmål ved om effektivitetsforskjellene som fremstår ved å sammenligne fasene med brutto- og nettokontrakter kanskje

vel så mye kan skyldes rekkefølgen kontraktene ble prøvd ut i snarere enn de reelle forskjellene i kontraktsutforming. Det er gode grunner til å tro at potensialet for innsparinger var langt større i konkurranseutsettingens første fase i London, ved bruk av bruttokontrakter, enn hva som gjensto da de valgte å innføre netto-regimet. Det er likevel ikke til å komme bort fra at variasjoner av bruttokontrakter nok gir bedre grunnlag for å konkurranseutsette storbyområder med stor og kompleks rutestruktur, som sammen med tilstedeværelsen av flere alternative former for kollektive transportmidler stiller stor krav til et sentralt koordineringsorgan. Tidligere studier konkluderer da også med at brottokontrakter er bedre egnet enn nettokontrakter ved konkurranseutsetting rute-for-rute som London baserer seg på (Preston og Van Velde 2001 og Jansson 2004). Best effekt av nettokontrakter får man ved områdebasert konkurranseutsetting der operatørene gir mulighet til å kunne hente inn nettverkseffekter ved beregningene av sitt tilbud. Det er også grunn til å nevne at nettokontrakter krever stor grad av handlingsfrihet for operatørene slik at de gis frihet til å utvikle inntektssiden av produksjonen etter hensikten. De svært spesifiserte nettokontraktene London baserte seg på i deres nettoperiode, med en rekke detaljerte kvalitetskrav knyttet opp til utbetalinger av malus, ga i så måte ikke operatørene tilstrekkelig handlingsrom til å kompensere for inntektsrisikoen.

Forbedringene i London og områdets relative suksess sammenlignet med andre større byområder i Storbritannia, kan imidlertid ikke forklares ved hjelp av konkurranseformen alene. Innføringen av konkurranseutsetting i London sammenfalt med en rekke heldige omstendigheter som vi fra tidligere vet er med på å påvirke bruken av kollektivtransporten i positive retninger. For det første sammenfalt innføringen av konkurranse i London med innføringen av et nytt reisekortsystem i 1983, for det andre har London hatt stor økonomisk og befolkningsmessig vekst, med særlig stor tilflytting av billøse studenter (bilandelen pr. innbygger har da også falt i London i løpet av 1990-tallet), og for det tredje er London kjennetegnet av en særegen politiske kultur og holdning til kollektivtrafikken sammenlignet med Storbritannia ellers (se Preston og Holvad 2002 og CIT 2004). De siste par årenes særskilte passasjervekst må dessuten sees i sammenheng med innføringen av trengselsavgifter som ble gjennomført i 2003.

Det er imidlertid ikke til å komme bort fra at myndighetenes evner til å opprettholde en koordinerende og regulerende funksjon har bidratt positivt til Londons utvikling. Dette gjorde seg ikke minst utslag i konkurranseutsettingens første år, hvor innføringen av nye koordinerende billett- og rabattsystemer ga store utslag i passasjertilgangen. Samtidig har London gjennomført en rekke restriktive tiltak mot privatbilismen, senest ved innføringen av trengselsavgifter i 2003. Dette medførte en eksplosjonsartet vekst i etterspørselen av lokal kollektivtransport, samt tilføring av en rekke nye midler til produksjonen av dem. De siste årene har således både passasjertallet og kostnadene i London økt dramatisk. Nettopp kostnadsnivået er da også et av ankepunktene mot systemet i London pr. i dag (CIT 2004).

2.1.7 Oppsummering – avregulering i Storbritannia

Avregulering og konkurranse ”på vegen” ga store kostnadsbesparelser, men også mindre grad av koordinering og samordning av rutetilbud, takster og informasjon.

Effektene på passasjerantallet har imidlertid uteblitt. Erfaringene med avreguleringen i Storbritannia kan grovt sett oppsummeres i 10 punkter (CIT 2004, Preston og Holvad 2002, Matthews mfl. 2001, Preston 1999 og 1997, Whelan mfl. 1998, Enoch 1997, White 1997). Avreguleringen synes:

1. *ikke å ha motvirket det generelle fallet i etterspørsel og passasjertall*, med noen få unntak. Kontrasten til den mer regulerte konkurranseformen i London er stor.
2. *ikke å ha ført til lavere takster*, tvert i mot. Dette gjelder i like stor grad London også.
3. *å ha motvirket fallet i tilbudsproduksjonen* målt ved antall vognkilometer. Dette synes å være nært knyttet til innføringen av flere mindre busstyper som følge av fri konkurranse og handlefrihet for operatørene. Dette gjelder også London.
4. *å ha gitt lavere subsidier*, 68 prosent reduksjon i London og 41 prosent utenfor (frem til 2002).
5. *å ha ført til store kostnadsreduksjoner* målt i kostnader pr. busskm. Dette gjelder også London. Kostnadene pr. passasjer har imidlertid kun blitt redusert med 3 prosent utenfor London siden 1985/86, og med hele 33 prosent innenfor. Dette skyldes i stor grad bruk av mange mindre busser utenfor London.
6. *å ha medført fallende tjenestekvalitet* når det gjelder pålitelighet, stabilitet, informasjon, vognalder, tidskoordinering og takstintegring. Dette gjelder ikke London. Bekymringene knyttet til sikkerhet synes imidlertid å være ubegrunnede.
7. *å ha hatt store effekter på rute- og nettverksstrukturen*. Direkte konkurranse har ført til høyere frekvens på eksisterende rutenett, samtidig som nykommere har maksimert den geografiske dekningsgraden gjennom å opprette nye ruter med små frekvenser. Det siste har gitt et komplekst og tett rutenett flere steder.
8. *å ha sammenfallende effekter med privatisering*. Det sistnevnte synes å ha hatt vel så store effekter på kostnadseffektiviseringen som selve avreguleringen. Dette ser vi ikke minst i London hvor kostnadseffektiviseringen skøt ny fart på begynnelsen av 1990-tallet da en siste privatiseringsbølge startet i området.
9. *å ha gitt dårligere lønns- og arbeidsvilkår* i bransjen.
10. *likevel å være kompatibel med koordinerende og integrerende tiltak* (NEA 2003). Dette fremkommer ikke minst gjennom inngåelsen av både frivillige og lovregulerte "Quality Partnerships", som også har vist seg å ha effekter på passasjertallene dersom de er tilstrekkelig målrettede.

Alt i alt synes altså avreguleringen å ha hatt store effekter på produksjonseffektiviteten, stor effekt på innovasjoner i vogntyper, men uten å ha tilsvarende effekt på passasjerutviklingen. Samtidig synes konkurranseutsettingen i London å ha produsert bedre resultater enn den rendyrkede avreguleringen ellers i landet, med like store forbedringer i produksjonseffektiviteten og langt bedre passasjerutvikling. Konkurranseutsettingsregimet i London har også utviklet seg over tid, med overgang fra bruttoanbud til å begynne med til innføring av nettoanbud og/eller utvidet bruttoanbud etter hvert. Mens det førstnevnte har sin styrke i

forbedret produksjonseffektivitet, er de to sistnevnte i større grad rettet mot økt markedseffektivitet og innovasjon.

Det er imidlertid flere forhold ved London-eksemplet som gjør at utviklingen ikke kan knyttes til konkurranse- eller kontraktsform alene. Både befolknings-, turist- og inntektsutviklingen har utviklet seg i mer positive retninger for kollektivtrafikken enn ellers i Storbritannia. Likevel synes myndighetenes evner og vilje til å gjennomføre integrerende og koordinerende tiltak, samt strukturelle begrensninger på bilbruken, å være nøkkelfaktorer bak Londons relative suksess sammenlignet med resten av landet. Den politiske støtten til begrensende tiltak mot privatbilismen, senest eksemplifisert gjennom trengselsavgiften 2003, er dessuten spesiell i britisk sammenheng.

Kontrasten er spesielt sterk til de mer ekstreme formene for markedsperverteringer som fant sted i enkelte andre britiske byer (eksempelvis Darlington). Noe av bakgrunnen for utviklingen av kvalitetspartnerskap var da også en anerkjennelse av at passasjervekst krevde samordning av kvalitetstiltak på tvers av skille mellom operatør og myndighet. Erfaringene til nå tyder på at slike tiltak er mulig å gjennomføre med suksess også i et frikonkurrerende landskap. Forutsetningene er at myndighetene viser vilje til å bruke sin tildelte makt til å bidra med investeringer i felles infrastruktur og koordinerende billett- og informasjonssystemer. Den kvantitative avreguleringen i Storbritannia slikt sett blitt fulgt opp med en delvis kvalitativ re-regulering. Denne trenden har blitt ytterligere forsterket de senere årene med mulighetene til å inngå formelt bindende og ekskluderende kvalitetskontrakter, men dette har i liten grad blitt gjennomført og erfart til nå. Både eksemplene med avregulering i Storbritannia og konkurranseutsettingen i London viser således at verken frikonkurranse eller utvidet bruttoanbud er tilstrekkelig alene dersom målet er økt passasjerandeler.

2.2 Internasjonale erfaringer med anbudskonkurranse

London ble fort eksemplet til etterfølgelse i resten av Europa og dannet grunnlaget for en trend i retning av konkurranseutsetting av bruttokontrakter. I dette kapitlet vil vi derfor gå gjennom ulike eksempler på anbud med bruttokontrakter i Europa, langs de dimensjonene som ble lansert tidligere i notatet. Eksemplene vi bruker er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 2.2: Eksempler på ulike former for anbudskonkurranser

Hvem har inntektsrisikoen/-ansvaret?	Finnes det insentiver utover inntektsfordelingen	
	Nei	Ja
Myndighetene	Bruttoanbud - eks København	Utvidet bruttoanbud - eks Halland
Operatøren	Nettoanbud - eks Helsingborg	Utvidet nettoanbud/indir. tilbudskonk. - eks Telemark

TØI-rapport 787a

2.2.1 Bruttoanbud – eksemplet København

København var blant de første i Europa til å følge Londons eksempel med konkurranseutsetting som de siden utviklet videre. På lik linje med London baserer

København seg på konkurranseutsetting av bruttokontrakter rute-for-rute, men utviklet over tid en stadig mer omfattende og detaljert kontraktsform som la sterke begrensninger på operatørens handlingsfrihet og involvering. I de siste par årene har dette medført at København gradvis har beveget seg bort fra en tankegang om direkte styring gjennom kontraktsspesifikasjoner til mer indirekte styring gjennom økonomisk insentivbruk. København fremstår således som et eksempel på bruken av klassiske bruttoanbud og styrken/svakhetene ved disse, samtidig som det også er et eksempel på hvordan disse anbudsformene i dag utvikles videre.

All rutegående busstrafikk i København-regionen organiseres i dag av administrasjonsselskapet Hovedstadsområdets Utviklingsråd (HUR). HUR er en videreutvikling av "Hovedstadsområdets Trafikselskab" (HT) som tidligere både planla, koordinerte og produserte store deler av bussdriften i København selv. I 1990 gjennomførte de 80 prosent av all produksjon selv, mens de resterende 20 prosentene ble ivaretatt av private småselskaper på basis av rene bruttokontrakter fordelt etter forhandlinger (Sloth 2003).

Etter flere år med fallende passasjertall, sviktende kvalitetsutvikling, kostnads-krevende produksjon, stigende takster og hyppige streiker blant de ansatte, besluttet regjeringen i 1990 at busstjenestene i København skulle settes ut på anbud. I løpet av fem år skulle 45 prosent av produksjonen være anbudsutsatt, og i 1995 ble det utvidet til å gjelde samtlige ruter innen 2002. I konkurranseutsettingens første fase fikk verken offentlige selskaper eller HT selv anledning til å delta, mens de kunne delta på like vilkår med private i senere faser. Dette medførte at busdivisjonen i HT ble utskilt som eget selskap i 1995, BusDanmark A/S, som med stor suksess deltok på senere anbudsrunder før det ble solgt til Arriva i 1999.

Markedskonsentrasjon er da også et av de av de mest åpenbare effektene av anbuds konkurransen i København: Mens det eksisterte 15 små private operatører i København-regionen når anbudsprosessen ble innledet i 1990, var det kun syv selskap igjen 12 år senere – hvorav tre selskap hadde mer enn 90 prosent av markedet alene (Connex, Arriva og City-Trafik).

Konkurranse- og kontraktsutvikling

Hver enkelt anbudspakke i København består av noen få lokale ruter. Dette er et prinsipp som har blitt opprettholdt siden konkurranseutsettingen startet i København, blant annet etter forbilde av London-modellen gjengitt ovenfor. Formålet var å opprettholde en koordinerende myndighetsfunksjon, samtidig som de mente kostnadspresset ble sterkest ved hjelp av rutevis konkurranse på korte kontrakter. I tillegg ville valg av nettokontrakt kreve et regnskapssystem for fordeling av billettinntekter ettersom billettene ikke kjøpes om bord på hver enkelt buss (Hagen mfl. 2000).

Selve konkurranseformen har imidlertid utviklet seg over tid, med stadig økt vektlegging av kvalitet til fordel for pris/kostnad som tildelingskriterium. I 1993 ble det opprinnelige opplegget med ensidig vektlegging av pris som tildelingskriterium erstattet av en såkalt "verdimodell" (Sloth 2003). Det innebærer at myndighetene i konkurransevilkårene inkluderer såkalte myke måleparametere på kvalitet i tillegg til operatørens kostnadsoverslag for drift av det definerte rutetilbudet. I løpet av 1990-tallet ble disse kvalitetsparameterne tillagt stadig større vekt bedømmelsen av et tilbud, og i 1999 inkluderte HUR også hensynet til operatørens tidligere dokumenterte erfaringer i deres kvalitetsbedømmelse.

Tildelingskriteriene er i dag vektlagt på følgende måte: 45 prosent for pris/kostnad, 35 prosent for kvalitet på driftssiden og 20 prosent for kvalitet på materiell-siden (Sloth 2003). De tre valgkriteriene er for øvrig oppdelt i en rekke underkriterier som medfører at anbudsutlysningene i dag er svært omfangsrike når det gjelder spesifiseringsgrad og krav. Som eksempel kan nevnes omfattende krav til operatørens personalpolitikk, driftsledelse, arbeidsmiljø, fysiske miljøkrav, samt svært detaljerte krav til kvaliteten på utførelsen av tjenesten og overvåking av dette (Hagen og Longva 2004, HUR 2001). En av fordelene med en slik modell er at operatører gis mulighet til å vinne et tilbud på tross av høyere kostnadsnivå enn konkurrentene, dersom de eksempelvis har en mer moderne bussflåte eller flere eldre ansatte.

Operatørens muligheter til selv å utforme tjenestetilbudet det skal konkurreres om – eller delta i denne utviklingen – er imidlertid så å si fraværende. Konkurransereformen legger med det ikke opp til at operatørens ulike evner til å utvikle tilbuds-siden av kollektivtransporten skal være med i bedømmelsen, slik den nederlandske formen for tilbudskonkurranse legger opp til. Vektleggingen av kvalitet på drift og materiell i anbudsutlysningen dreier seg med andre ord først og fremst om spesifikke tekniske krav operatørene forplikter seg til å følge ved kontraktinngåelse – og som i så måte bidrar til ytterligere å begrense deres handlingsfrihet vedrørende produksjonens kostnadsside.

Kontraktutformingen som følger etter utvelgelsen av operatør har gjennomgått tilsvarende utvikling som konkurranseformen. Fra å være en enkel bruttokontrakt i den første runden uten bruk av insentiver eller bonus/malus utover kontrakts-summen, har kontraktene blitt stadig mer omfattende ettersom årene har gått. På midten av 1990-tallet ble rekken av kvalitetskrav knyttet opp til kvalitetsincitamenter i kontraktene. Utgangspunktet for bonusutbetalingene finnes i HURs årlige spørreundersøkelser blant 25 000 kunder. Spørsmålene omhandler konkrete forhold om kollektivreisen som reisetid, overholdelse av rutetabellen, service hos sjåføren og bussens innredning, hvorpå kundene blir bedt om å vekte de ulike faktorenes betydning i forhold til hverandre. Svarene benyttes til å definere kvalitetsmål for hver faktor og innarbeides i selskapenes kontrakter.

I hver anbudsrunde settes det av en kvalitetsbonuspott på 5 prosent av kontrakts-summen for hver anbudsserie, hvor 80 prosent av bonusen bestemmes av kundeundersøkelsene, mens de resterende 20 prosent bestemmes av objektive mål som måles av HUR selv. Er scoren lavere enn et minimumsnivå, må selskapene innbetale 1 prosent av kontraktssummen og lage plan for forbedringer. Er scoren lavere enn et kontraktsmål, må selskapet lage plan for forbedringer. Selv om bonusstørrelsen har økt fra maksimalt 1 prosent av kontraktsstørrelsen ved innføringen av bonussystemet til maksimalt 5 prosent i dag, tilsier både den lave andelen og den manglende friheten hos operatørene at systemet bærer mer preg av å være utviklet i kontrolløyemed enn som egentlige handlingsførende insentiver. Til det sistnevnte er insentivstørrelsen i realiteten for liten – og de tilhørende handlingsbegrensningene for stor.

Fortsatt er imidlertid kontraktene HUR inngår med selskapene bruttokontrakter i den fortsand at myndighetene beholder billettinntektene. HUR definerer i tillegg detaljerte ruteopplegg med trasé, holdeplasser, rutetabeller og korrespondanser, og ønsker at busstrafikken i København oppleves som ett og samme selskap.

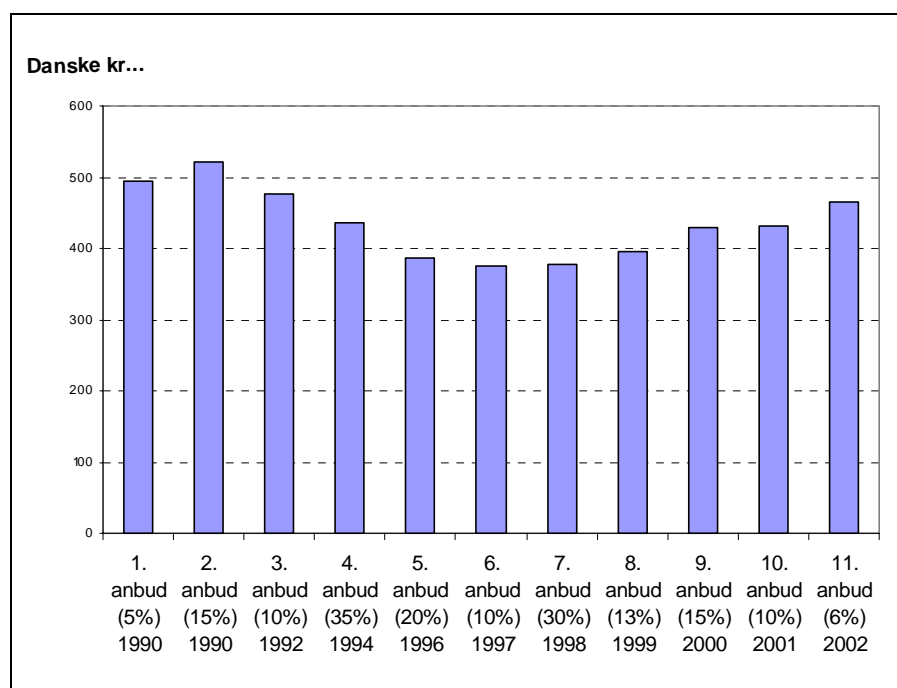
Operatørene påtar seg ingen forpliktelser utover å oppfylle kontrakten med HUR og påtar seg således ingen annen risiko enn egen evne til å produsere den avtalte ruteproduksjon innen kontraktfestede kostnader når et anbud først er vunnet. Dette oppleves som av operatørene som svært rigid og gir dem i realiteten liten handlefrihet til å være med på å utvikle markedet (Nilsson mfl 2003). Dette gjelder som vi har sett både i konkurransefasen og i den påfølgende kontraktsfasen.

Likevel er det grunn til å nevne at offentliggjøringen av kvalitetsscoren og rangering mellom selskapene i så måte, kan se ut til å ha hatt en indirekte effekt gjennom prestisjen som knyttes til offentliggjøringen. Dette er effekter av insentivordningen som går utover den økonomiske størrelsen og retningene på insentivene i seg selv (Peterson 1999). Prestisjeeffekten kan slikt sett sies å gjøre kvalitetskontrollen mer effektiv enn hva som ellers ville ha vært tilfelle – ved at operatørene tar på seg større deler av den selv – uten med det å innebære endret ansvarsfordeling mellom myndighet og operatør når det gjelder utviklingen av tjenestetilbudets kvalitet og design.

De senere årene har likevel kontraktslengden blitt utvidet, ettersom vektleggingen av kvalitet og vognstandard til dels krever store investeringer. I dag har hver kontrakt gyldighet på 6 år, med muligheter for forlengelse inntil 2 år ekstra. I forbindelse med dette kommer forsøk med, og ytterligere planer om, utvidet handlingsrom for operatørene koplet opp mott kraftigere bruk av insentiver. Dette er en utvikling som går i retning av det vi tidligere har kalt utvidet bruttoanbud og vil bli ytterligere kommentert i oppsummeringsdelen av dette kapitlet.

Erfaringer: Kostnadseffektivisering med liten passasjereffekt

Vogntimeprisen har sunket totalt siden 1989, men er i dag på veg opp igjen. Før anbud ble innført kostet en vogntime rett i underkant av 500 danske kroner. I dag ligger prisen på rundt 465 danske kroner – et fall på ca. 6 prosent alt i alt.



TØI-rapport 787a

Figur 2.6: Utviklingen i vogntimepriser for HUR-området, 1990-2002. 2001-priser, der prosentsats angir andelen av HURs samlede vognproduksjon (Kilde: HUR 2001)

Den totale endringen skjuler likevel til dels store kostnadskutt ved de første anbuds rundene. Fra første anbud i 1990 til det sjette og syvende anbudet i 1997/98 falt vogntimeprisen med 23 prosent. Akkurat disse to årene var imidlertid noe spesielle, ettersom det offentlige selskapet Combust A/S presset prisene ned til et minimumsnivå i håp om å presse ut konkurrentene (HUR 2001). Combust gikk senere konkurs som følge av denne strategien.

Som vi ser har vogntimeprisene vist en økende tendens igjen ved de senere anbuds rundene. Dels skyldes det at prisene pr. vogntime viser en generell økning fra første til senere anbuds runder innenfor samme rute, og dels skyldes det stadig stigende krav til miljø- og kvalitetsstandard på bussmateriellet.

Tabell 2.3: Nøkkeltall for busstilbudet i HUR-området. Mill. DKr. Kilde: Hagen mfl. 2000

	Drift og investeringer	Totale kostnader	Inntekter	Subsidier	Prosent kostnadsdekning
1990	1.375	1.718	893	860	52,0
1991	1.379	1.740	984	886	56,5
1992	1.484	1.953	1.007	928	51,6
1993	1.632	2.044	1.023	879	50,0
1994	1.466	1.902	1.028	947	54,1
1995	1.518	1.961	1.060	971	54,1
1996	-	1.988	1.129	982	56,8
1997	2.041	2.042	1.077	916	52,7
1998	2.029	2.033	1.099	883	54,1

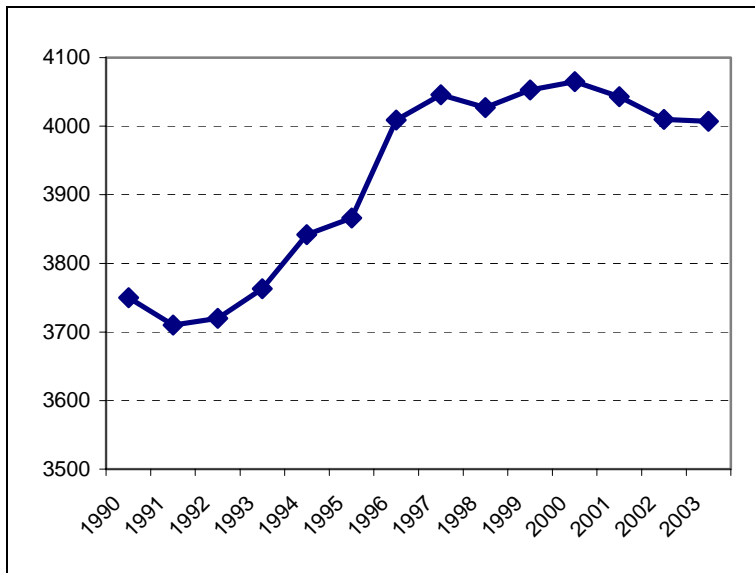
TØI-rapport 787a

Bussene utførte om lag 3,9 mill. busstimer i 1996, et tall som har økt fra 3,7 mill. i 1992. I 1996 var de totale kostnadene for bussdriften knapt 2 milliarder danske kroner, mens trafikkinntektene utgjorde om lag 1,13 milliarder danske kroner. Dette gir en tilskuddsandel på om lag 43 prosent. Gjennomsnittet av de totale kostnadene ved bussystemet blir drøyt 500 danske kroner pr. busstime. Gjennomsnittet for marginale busstimer var 449 danske kroner i 1990 før anbud ble tatt i bruk. I kontrakter inngått i 1996 var gjennomsnittsprisen 333 danske kroner pr. busstime for anbudsbaserte ruter, og 377 danske kroner for andre. Til sammenlikning var gjennomsnittskostnaden for en busstime i Kristiansand 325 norske kroner (sjåførtimer/totale kostnader) i 1997.

Som vi ser av denne tabellen, har kostnadsdekningen økt relativt mye de siste årene, men den ligger fremdeles betydelig under nivået i for eksempel Oslo. Ifølge HUR er det de ansatte i operatørselskapene som først og fremst har betalt mest for denne utviklingen, med forverrede arbeidsbetingelser (Hagen mfl. 2000:36).

I løpet av 1990-tallet benyttet HUR de besparelsene de oppnådde gjennom anbudskonkurransen til å utvide produksjonen av antall vogntimer. Fra 1990 til 2000 økte tilbudsomfanget med rundt 300 000 vogntimer på denne måten, eller nærmere 8 prosent (se figur 2.7).

Selv om 8 prosents økning i antall vognkilometer kanskje ikke virker veldig imponerende isolert sett, er det viktig å ha i mente at dette skjedde i en periode med kraftige kostnadseffektiviseringer. Mens Storbritannia i sine avregulerte områder maktet å opprettholde tilbudsomfanget til en lavere pris enn før, maktet altså København å øke tilbudsomfanget i tillegg. Økningen i tilbudte vogntimer stagnerte riktignok i 1997 og har de siste par årene falt igjen.



TØI-rapport 787a

Figur 2.7: Antall tusen vogntimer pr. år, 1990-2003 (Kilde: HUR 2001 og 2004)

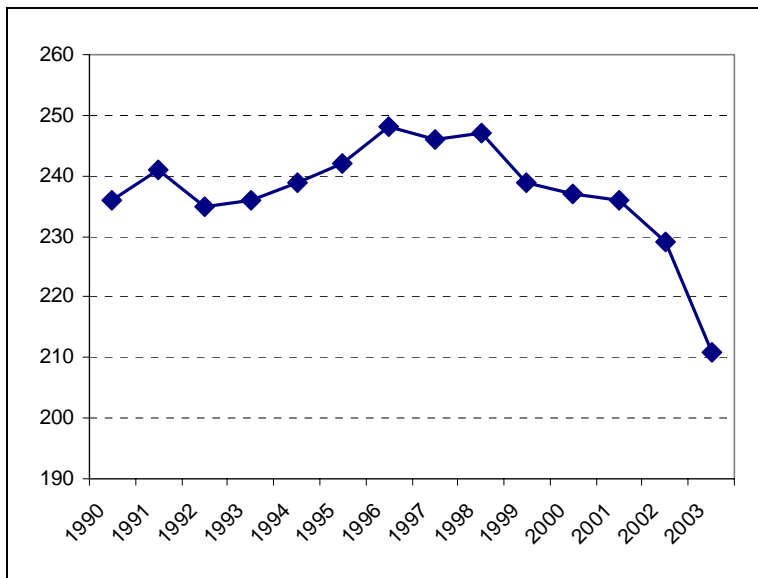
De reduserte kostnadene ble altså kombinert med økt tilbud gjennom at noe av besparelsene med anbud ble loset ut igjen til markedet. Kostnadsbesparelsene har ifølge Sloth (2003) blitt benyttet til to hovedformål: Halvparten har blitt loset tilbake til kollektivtrafikken gjennom forbedringer i tjenestetilbudet (økt tilbudsomfang og kvalitetsstandarder), økt tjenestetilbud for spesielt trengende (handikappede, pensjonister og lignende) og generelle investeringer i infrastruktur, og den resterende halvparten har blitt returnert til skattebetalerne ved hjelp av reduserte tilskuddsnivå.

Det generelle tilskuddsnivået har imidlertid økt noe igjen de senere årene, blant annet som følge av et spesielt taksttilskudd som ble gjennomført fra statlig nivå fra og med 1998. Denne ordningen opphørte imidlertid i 2004, noe som har medført økte takster.

Fra 1990 til 1996 steg antallet passasjerer i hovedstadsområdet med ca. 5 prosent fra 236 mill. i 1992 til 248 mill. passasjerer i 1996. Den siste utviklingen viser imidlertid at bilen vinner fram på bekostning av kollektivtrafikken. Etter flere års konstant vekst i busstrafikken har økningen av antallet bussreisende i hovedstadsområdet stagnert etter toppåret i 1996. Økningen i den skinnegående trafikken ser også ut til å stagnere.

Noe av passasjerfallet kan knyttes til innføringen av metroen i København i 2002. Samtidig kan takstøkningen på 2000-tallet ta sin andel av skylden. Likevel er det på det rene at passasjerantallet stagnerte og begynte å falle allerede fra midten av

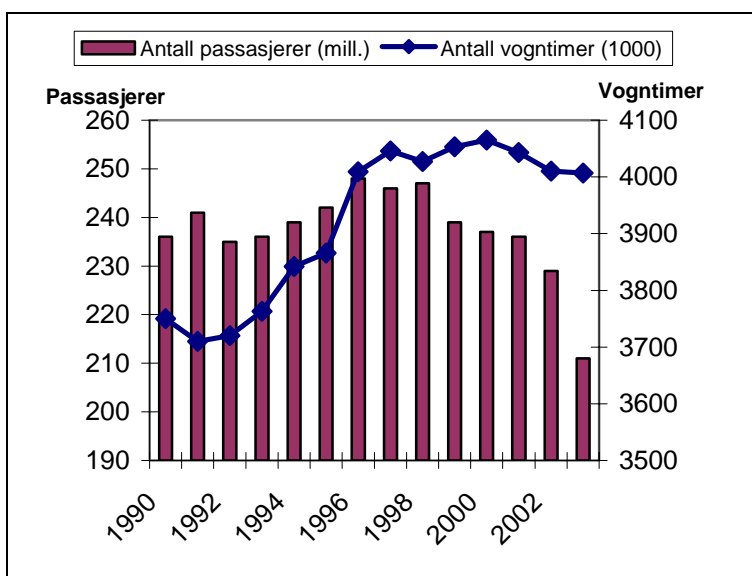
1990-tallet, på tross av innføringen av takstrabatter og lenge før metroen gjorde sitt inntog i passasjerbildet. Samlet sett har bussene i København-regionen opplevd et passasjertap på 14 prosent fra toppåret i 1996 til 2003. Passasjertapet har vært særlig stort etter metroens inntog i 2002, men kan som vi ser ikke bli knyttet til dette alene.



TØI-rapport 787a

Figur 2.8: Passasjerutvikling, antall mill. passasjerer 1990-2003 (Kilde: HUR 2001 og 2004)

Det er også verdt å merke seg at passasjertallene begynte sin nedadgående tendens omtrent samtidig med at økningen i tilbudsomfanget stoppet opp. Figur 4.4 viser utviklingen i tilbudsomfanget og passasjerutviklingen, og illustrerer godt hvordan København fra midten av 1990-tallet har opplevd stadig lavere dekningsgrad på bussene sine.



TØI-rapport 787a

Figur 2.9: Passasjerutviklingen og tilbudsomfanget sett i sammenheng

Samlet sett er det grunn til å slå fast at økningen i antall passasjerer neppe kan sies å være den mest slående effekten av anbudskonkurransen i København. Dette var da heller ikke det primære målet ved inngangsettingen av bruttoanbudet i 1990, da fokuset snarere var rettet mot kollektivtransportens økte kostnader, hyppige streiker og private aktørers påstander om ineffektiv offentlig drift.

Oppsummering

Selv om kontraktsformen i København i stadig større grad har beveget seg i retning av hva vi kan kalle et utvidet bruttoanbud, er det viktig å påpeke at samlet bonus/malus kun ligger rundt 1,5 til 1,8 prosent av kontraktsummen totalt sett (Nilsson mfl 2003). I praksis fungerer de i så måte mer som kvalitetsspesifikasjoner og kontrollmekanismer enn reelle handlingsførende insentiver. Det er dessuten på det rene at disse kontraktene inneholder en mer operativ definisjon av kvalitet, og er av langt lavere omfang, enn hva som har vært tilfelle i norsk sammenheng, for eksempel i Telemark og Hordaland.

Kvalitetsspesifikasjonene i bruttoanbudet i Københavns tilfelle har etter hvert blitt svært omfattende og er en av de mest komplekse og spesifiserte avtalene vi har sett. Det positive med dette er at myndighetene til enhver tid har full kontroll med hva de får ut av anbudet, mens det negative er at operatørene stadig mister mer og mer handlingsfrihet. Som vi har sett ovenfor går da også effektene av Københavns anbudsform mer i retning av bedret produksjonseffektivitet enn økte markedsandeler, innovasjoner og passasjertall. Dette krever i så fall at myndighetsorganet selv skaffer seg markedskunnskapen og markedsnærheten som skal til for å utvikle tilbudet på en dynamisk måte, noe da også HUR legger store ressurser i å gjøre, blant annet gjennom sin omfattende passasjerundersøkelse. Samtidig kan kvalitetsinsentivene sies å ha hatt en indirekte effekt gjennom offentliggjøringen: Det har skapt en konkurransesituasjon mellom operatørene, ikke bare av økonomisk art, som i seg selv er med på å opprettholde kvaliteten på tjenestene. Likevel er kontraktsformen i København nå under revidering. Det skyldes blant annet en skuffende utvikling av passasjertallet, samt misnøye blant operatørene over manglende handlingsfrihet. Det råder derfor stor enighet både på myndighets- og operatørnivå at den opprinnelige konkurranseformen i København har nådd sitt endelikt (Sloth 2003). Formålet med revideringen er å komme operatørene mer i møte og utvikle insentivmodeller som utgjør større deler av kontraktssummen, rundt 15 prosent, og tildele økt handlingsfrihet til operatører i tråd med dette. I tråd med dette har det også blitt igangsatt forsøk med fokus på økt partnerskap, hvor myndighetene og operatørene går sammen om å utvikle kollektivtilbudet i tettere samarbeid med hverandre. Som vi skal se nedenfor er dette typisk ved inngåelse av kontrakter som øker operatørenes handlefrihet og dermed gjør partene mer sårbare for hverandre beslutninger.

2.2.2 Utvidet bruttoanbud – eksemplet Halland

Det utvidede bruttoanbudet innebærer tilbud på bruttokontrakt med utstrakt bruk av insentiver og påfølgende frihet til operatør. Mens vi ovenfor så at Københavns erfaringer med bruttoanbudet har ført de i disse retninger, vil vi nå presentere et

eksempel fra Halland i Sverige hvor denne anbudsformen er mer rendyrket og ekstrem.

Hallandtrafiken er organisert som et selvstendig selskap og har myndighetsoppgavene når det gjelder kollektivtrafikken i Halland län i Sverige. Hallandtrafiken inngikk i 2001 en incitamentsavtale med operatøren Swebus som gjelder all trafikk i hele länet. Swebus vant oppdraget etter anbud. Kontrakten gjelder for juni 2002 til juni 2010, altså 8 år. Den foreliggende gjennomgangen baserer seg på denne kontrakten, intervjuer med representanter for Hallandstrafiken, samt tilgjengelige evalueringer av samme kontrakt (se Nilson mfl. 2003 og Petersson 2003).

Type kontrakt og evalueringskriterier

Den aktuelle kontrakten er en bruttokontrakt med passasjerincitament. Anbudsutlysningen omfatter en på forhånd definert ruteplan, som representerer en minstandard for tilbudene. Kontrakten utdeles til den operatøren som har det økonomisk og kvalitativt sett mest fordelaktige tilbudet samlet sett, ut fra følgende vektlegging:

1. Samlet pris på det forhåndsdefinerte minimumstilbudet
 - Vektlagt 80 prosent
2. Kvalitet på tilbudet
 - Vektlagt 20 prosent

Kvalitetskravene er nærmere gjengitt i utlysningsteksten, sammen med offentliggjøring av alle vekter. I henhold til kontrakten skal operatøren selv stå for det lokale markeds- og informasjonsarbeidet.

Operatøren står fritt til å komme med tilbud om ekstraruter utover den beskrevne minstestandarden, men dette blir ikke vektlagt i anbudsutlysningen. Operatøren forplikter seg til minst å opprettholde den avtalte ruteplanen og den avtalte kvaliteten i løpet av kontraktsperioden.

Godtgjørelse til operatøren

Hallandtrafiken betaler operatøren et fast årlig grunnbeløp, pluss et tilskudd pr. påstigende passasjer. Det faste grunnbeløpet utgjør 75-80 prosent av det totale tilskuddet, mens det passasjeravhengige tilskuddet utgjør resten. Tilskuddet pr. passasjer øker etter hvor stor passasjerøkning operatøren klarer å oppnå i løpet av året. Dette avregnes og utbetales hver måned. Operatøren får i tillegg nytte godt av eventuelle inntekter fra reklame, gods og andre biinntekter.

Bud på forhåndsdefinerte ruter

Ruteplanen som tilbudet skal gjelde er i detalj beskrevet i utlysningsteksten. Denne ruteplanen er imidlertid å forstå som en minimumstandard som operatøren forplikter seg til å kjøre under hele kontraktsperioden. Operatøren er fri til selv å utvikle og drive en mer omfangsrik ruteplan utover dette, men har ingen rett til økning av det faste grunnbeløpet fra Hallandstrafiken som følge av slik ekstra kjøring. Operatøren beholder alle passasjerinntektene fra slik ny kjøring. Anbudsutlysningen beskriver også i detalj det laveste kvalitetsnivået som skal gjelde.

Både ruteplanen og kvalitetsnivået er å betrakte som minstestandarder som operatøren minst forplikter seg til å følge gjennom hele kontraktsperioden. I de mer tynt befolkede delene av länet innebærer dette at minstestandarden er definert med minimumsintervall, minimum åpningstid og minimumsavstand til holdeplass. Den detaljerte ruteplanleggingen utover dette overlates til operatøren. I byen Halmstad tar utlysningsteksten derimot utgangspunkt i det rutetilbudet som har vært før, der operatørens muligheter til justeringer begrenses.

Underkriterienes betydning

Hallandstrafiken har på forhånd både definert og offentliggjort alle kriterier og den interne vektleggingen av dem. Det har imidlertid bare vært dette ene anbudet i länet med denne utformingen, noe som medfører at Hallandstrafiken ikke har noen ytterligere erfaringer med små marginer og tvister rundt anbudspraksisen.

Endringer i kontraktsperioden

I kontrakten mellom Hallandstrafiken og Swebus forplikter Swebus seg til å aktivt arbeide for at antall passasjerer øker med minst 2-3 prosent pr. trafikkår. Unntaket i så måte er området Halmstad hvor den årlige økningen skal være på minst 5-7 prosent. Dersom antallet reisende skulle vise seg å synke fra et år til et annet, så er begge partene forpliktet til å utarbeide en felles handlingsplan for hvordan utviklingen kan snus. Operatøren står også fritt til å utvide ruteplan og frekvens utover minstestandarden, men får da ingen godtgjørelse fra Hallandstrafiken for denne ekstratrafikken. I slike situasjoner får imidlertid operatøren beholde alle billettinntektene selv.

Produksjonsvolumet i minimumsstandarden kan endres av Hallandstrafiken i avtaleperioden. Hallandstrafiken kan da gi operatøren pålegg om å endre produksjonen, men kun etter strengt forhåndsdefinerte frister og perioder. Hallandstrafiken har kun rett til å øke eller redusere minstestandarden med maksimalt 10 prosent mellom to etterfølgende trafikkår, målt i antall tidstabellkilometer. Under hele kontraktsperioden sett under ett er endringsretten begrenset til maksimalt 25 prosent den ene eller andre vegen. Endringsretten er i tillegg begrenset til kun å gjelde i perioden mellom to trafikkår og ved at Hallandstrafiken må informere operatøren senest 31. mars respektive år, slik at operatørens planlegging av tidstabellen ikke vanskeliggjøres.

Godtgjørelse ved produksjonsendringer

Hallandstrafiken betaler egen godtgjørelse til operatøren for eventuelle endringer i minstestandarden. Disse godtgjørelsene berører kun omfanget på volumsendringene, delt inn i terskler, og omfatter kun størrelsen på fastbeløpet og ikke størrelsen på tilskuddet pr. passasjer. Kontrakten spesifiserer således ingenting spesielt om økt vognbehov eller tomkjøring, men dette er regnet for å være inkludert i beregningene av de ulike terskelverdiene. Dersom antall passasjerer viser seg å øke såpass at det blir behov for flere vogner er dette ene og alene overlatt til operatøren uten videre godtgjørelse fra Hallandstrafiken. Det ligger imidlertid en naturlig økning i tilskuddet pr. passasjer ved en slik passasjerøkning uansett, noe som gjør at operatøren vil kunne få rundt halvparten av alle passasjerinntektene. Behovet for innsats av nye vogner er da definert av den avtalte kvalitetsstandard som

setter strenge begrensninger på antall ståplasser i bussene (så å si alle skal være garantert sitteplass).

Inntekts- og kvalitetsincitament underveis

Kontrakten legger opp til at rundt 25 prosent av tilskuddet skal avhenge av passasjerinntektene, og operatøren har som tidligere nevnt forpliktet seg til å øke passasjergrunnlaget i løpet av avtaleperioden. Tilskuddet pr. passasjer øker i størrelse ut fra hvor kraftig årlig passasjerøkning det er snakk om: 0-2 prosent, 2-4 prosent og over 4 prosents økning. Bare 70-75 prosent av tilskuddene fra Hallandstrafiken er med andre ord fast. Kontraktene har ingen andre incitamenter utover de passasjeravhengige.

Kontraktene inneholder imidlertid en malusordning knyttet til kvaliteten på de leverte tjenestene i løpet av driftsperioden. Denne ordningen omhandler alt fra manglende kjørt avgang til ulike mangler eller feil ved bussmateriell og/eller miljøkrav. Ut fra kvalitetsbruddets art varierer bøtene operatøren blir bedt om å betale fra til 250 til 20 000 kroner pr. gang.

Kvalitetsbrudd	Botens størrelse
Innstilt avgang eller forsinket med mer enn 20 minutter	1000,- pr. tilfelle pluss trekk i tilskuddet for avgangens omkostninger
Feil kjøretøy, feil drivstoff	250,- pr. avgang
Feil drivstoff i tankene ved garasjeanlegg (der bussene tankes)	20 000,- pr. tilfelle
Brudd på reisegarantien, forårsaket av operatøren	100 % av Hallandstrafikens reisegaranti

TØI-rapport 787a

Hallandstrafiken måler dessuten kundetilfredsheten gjennom telefonintervju som en del av det landsdekkende Kollektivtrafikkbarometeret. Dersom operatøren ikke oppfyller kravene med å gjennomføre kvalitetsgjennomgangen og dokumentasjon har Hallandstrafiken rett til å holde tilbake 10 prosent av den årlige godtgjørelsen inntil kravene er oppfylt.

Erfaringer og praksis ved produksjonsendringer

Operatørene har fått betydelige økte frihetsgrader som følge av innføringen av inntektsincitamentet, og har det hele og fulle ansvaret for detaljplanleggingen av ruteplanen. De står i tillegg fritt til å utvikle rutene videre, mot at de får beholde alle passasjerinntektene på disse ekstrarutene. Økningen av operatørens handlingsrom på denne måten krever et utstrakt bruk av samarbeid mellom partene dersom myndighetene skal ivareta en form for medvirkning. Det er således ikke overraskende at avtalen mellom partene i sterke ordelag fremhever betydningen av samarbeid og gjensidigheten i arbeidet med å videreutvikle kollektivtrafikken i länet. Kontraktbeskrivelsene av hvordan informasjonsflytens skal finnes sted, møtenes hyppighet og felles ansvar for strategiutviklingen står i slående kontrast til de fleste norske eksemplene (Hagen og Longva 2004).

Selve hovedideen som gjennomsyrrer avtaleteksten i Halland er at partene gjennom samhandling og samarbeid skal vinne markedsandeler og derigjennom bidra til å oppfylle länets mål for den totale samfunnsnytt. Arbeidsorganiseringen i samarbeidet består av forhåndsdefinerte arbeidsgrupper innom følgende områder: Marked, økonomi og statistikk, kvalitet, løpende drift, trafikkplanering og miljø og materiell. Disse gruppene har løpende møter og er forpliktet til å rapportere

løpende resultat av gjennomførte aktiviteter, planlagte aktiviteter, samt styrings- og nøkkeltall til ledningsgruppen. Disse gruppene skal møtes minst to ganger i kvartalet, og alle gruppene er sammensatt av deltakere fra Hallandstrafiken og Swebus. Begge parter har dessuten rett til å kalle inn til ekstramøter etter behov.

For å kunne samarbeide best mulig har partene lagt vekt på å jobbe fram en avtale som har definerte strategier, mål og målbare parametre. Dette innebærer en formalisering av de mer prosessrelaterte forhold en kontraktrelasjon består av. Til gjengjeld har altså operatørene i dette tilfellet fått betydelig økt handlingsfrihet på det tekniske detaljplanet. Dette har også medført nye samarbeidsformer innenfor rammene av kontrakten, som at operatør og Hallandstrafiken nå også aktivt samarbeider om virksomhetsstyring og personalpolitikken. Begge partene oppgir i intervjuundersøkelse at de er veldig fornøyd med samarbeidet og har så langt ikke opplevd konflikter rundt ruteendringer eller andre vesentlige forhold. Dette er forhold som løses på en av de mange samarbeidsarenaene lenge før det utarter seg til konflikt (Nilsson mfl 2003).

Det er altså snakk om en langt mer utvidet versjon av bruttoanbudet enn hva som har blitt utviklet i London eller København til nå. Mens de sistnevnte har utviklet et enormt sett med detaljerte kvalitetskriterier, som er etterprøvbart og byråkratisk men virker begrensende på operatørens handlingsfrihet, har Halland gått motsatt vei og gitt operatør betydelig handlingsfrihet på det tekniske detaljplanet. Dette er da også nødvendig dersom Swebus skal kunne utvikle markedet for å oppnå insentivene som ligger innbakt i kontraktene. Samtidig er avtalen områdebasert, noe som medfører at Swebus kan være i stand til å hente ut nettverksfordeler i driften.

En evaluering av avtalen i Halland gjennomført av Nilsson mfl (2003) konkluderer med at avtalen på kort tid har hatt stor effekt på passasjertallet, på tross av at takstene også har økt noe, samt stor effekt på rute- og vogninnovasjonen. Til tross for noe økte faste kostnader for myndighetene i kjølvannet av konkurransen, har dermed nettoresultatet slått ut positivt gjennom den kraftige økningen i passasjerinntekter. Konkurransereformen har også bidratt til utstrakt samarbeid mellom myndighet og operatør, og er i så måte med på å utvikle trafikken videre. Manglende kontroll og styring fra myndighetenes side gjennom økt frihet til operatør forsøkes i så måte å oppveies gjennom tettere samarbeid og avtalefestede møtearenaer og arbeidsgrupper. Formålet er hele tiden å utvikle markedet i retning av økte passasjerandeler. I motsetning til bruttoanbudet er denne konkurransereformen mer i tråd med siktemålene mot økt markedseffektivitet i tillegg til rene produksjonseffektive effekter.

2.2.3 Nettoanbud – eksemplet Helsingborg

I diskusjonen av anbud på rene nettokontrakter vil vi bygge på erfaringene fra Helsingborg, som ved siden av Sunnsvall er den byen i Sverige som har forsøkt ut en slik ordning.

Kollektivtransporten i Helsingborg ble satt ut på anbud for første gang i 1992 med bruttoavtaler. Swebus vant anbudet (Hagen mfl. 2000). Fra 1997 har nettoavtaler uten spesifisert varighet vært i bruk. Anbudsvinneren (Swebus) tok over eien- delene til det kommunale selskapet da anbudet ble vunnet. Anbudskontrakten,

som ble inngått for 6 år, innebar at administrasjonsselskapet hvert år definerte rutetabeller og antall busstimer som skulle kjøres. Selskapet mottok godtgjørelse proporsjonalt med antall produserte rutekilometer innenfor visse grenser.

Kontrakten åpnet for innføring av insentiver gjennom tilleggskontrakter senere i kontraktperioden. Fra 1994 overtok Swebus ansvaret for billettsalg og statistikk for området selv om de fremdeles kjørte på bruttokontrakt. De overtok også ansvaret for utarbeidelse av rutetabeller med mer som opprinnelig er myndighetenes ansvar. De fikk dekket kostnadene for dette ekstraarbeidet. I tillegg ble det i 1995 inngått en tilleggskontrakt for å gå over til mer miljøvennlig drivstoff.

I september 1994 ble det undertegnet en tilleggskontrakt, som skisserte følgende hovedmål:

- Det skal utvikles en samarbeidsmodell som bedre ivaretar planlegging og utvikling av kollektivtilbudet, men hvor også byplanleggingen legges til rette for at kollektivtransporten skal nå et bedre økonomisk og miljømessig resultat.
- Det skal arbeides for å øke kollektivandelen innenfor den eksisterende kontraktperioden.
- Kostnadsdekningen skal økes til 80 prosent innenfor dagens nivå på rutetilbud eller takstnivå.

Konkret betyr dette at Swebus har forpliktet seg til å:

- legge fram for myndighetene en plan for omorganisering av rutetilbud og takster innenfor eksisterende budsjettammer.
- samarbeide med regionale kollektivselskaper ved utvikling av tilbudet.
- gi tilstrekkelig informasjon både til eksisterende og potensielle passasjerer om eget tilbud og mulighetene til overgang til andre rutetilbud.
- gjennomføre tiltak som øker kostnadsdekningen.
- samarbeide om utvikling og koordinering av rutetilbudet i eksisterende og nye boligområder.
- ta hensyn til passasjerenes ønsker og behov ved planlegging og drift av tilbudet.

På den annen side har myndighetene forpliktet seg til å:

- Gjennomføre alle nødvendige tiltak for å oppnå de felles definerte målene.
- Umiddelbart evaluere alle forslag fra Swebus og ikke avslå disse uten begrunnelse.
- Gi Swebus mer myndighet etter hvert som samarbeidet utvikler seg.

Som et resultat av denne intensjonserklæringen ble kontrakten fra 1998 forlenget i tre år til 2001, samtidig som kontrakten er omgjort til en nettokontrakt hvor Swebus nå har fullt inntektsansvar. Operatøren forpliktet seg da til å opprettholde et bestemt servicenivå, minst 80 prosent av innbyggerne skulle ha mindre enn 400 meter til nærmeste holdeplass og ved hver holdeplass skulle det gå minst to turer pr. time under høytrafikk og en tur pr. time under lavtrafikk (Nilsson mfl 2003:11). Operatøren skulle da også oppnå en økning i antall reisende på 4 prosent årlig.

Samtidig er kvalitetsprogrammet for hele Malmö-regionen inkludert i kontrakten for Helsingborg . Dette programmet definerer klare mål for utvikling av kollektivtilbudet når det gjelder målgrupper, rutetilbud, informasjon, tilgjengelighet, reisetider, regularitet, vognstandard, takster osv.

Avtalen kan sies opp av begge parter med 8 måneders oppsigelsestid. Skåne-trafiken kan si opp avtalen dersom utviklingen i antallet reisende er -3 prosent eller dårligere to år på rad eller dersom kvalitetsmålingene gir en score på under 6,75 ved tre målinger etter hverandre, kan Skånetrafiken si opp avtalen.

På grunn av mulighetene til å kansellere kontrakten og for å unngå at innovasjon og produktutvikling stanser de siste årene før kontrakten utløper, er det lagt inn en overlapp i kontrakten. Dette innebærer at Swebus kan høste gevinster av en eventuell passasjervekst i 3 år etter at kontrakten utløper. Det er forventet at denne kontraktformen vil videreføres også i neste kontraktperiode.

Et av de mest markante utviklingstrekkene etter omleggingen i Helsingborg er den markante økningen i kostnadsdekning. Før omleggingen hadde man allerede redusert omfanget av rutetilbudet fra 4 mill. busskilometer til 3,3 mill. busskilometer for å redusere kostnadene samtidig som man økte takstene. Myndighetene i Helsingborg mener at innføringen av anbud i seg selv har ført til en markant kostnadsreduksjon som i hovedsak skyldes:

- Effektiviseringsgevinster når det gjelder utnyttelse av de ansatte og vognparken
- Reduksjon i antall ansatte
- Reduserte lønninger

I første omgang viste resultatene av denne kontrakten en oppsiktsvekkende økning i kostnadsdekning samtidig som passasjertallene hadde en svak økning. Fra 1990 til 1998 økte kostnadsdekningen fra 33 prosent til 78 prosent. Disse resultatene viste at det er et stort potensiale for kostnadseffektivisering på områdenivå hvis selskapene får tilstrekkelige frihetsgrader.

Det er verdt å merke seg at denne modellen likner mye på den "norske modellen", i den forstand at selskapet har markedsansvaret og opererer med nettokontrakter. På den annen side har myndighetene, i det minste uttrykt, tatt på seg et større ansvar for å legge forholdene til rette for kollektivtransporten enn det som er tilfelle i Norge.

Tabell 2.4: Nøkkeltall for kollektivtransporten i Helsingborg (Kilde: Hagen mfl. 2000)

	Produksjon		Passasjerer		Takst	Kostnader		Inntekter		Tilskudd		Kostnads-
	(1000 busstimer)		(1000)		nivå	(mill SEK)		(mill SEK)		(mill SEK)		dekning
1990	208	136 %	7 893	102 %	73 %	95	129 %	31	95 %	-64	157 %	33%
1991	164	108 %	7 663	99 %	97 %	83	113 %	30	91 %	-53	130 %	36%
1992	153	100 %	7 739	100 %	100 %	73	100 %	33	100 %	-41	100 %	45%
1993	160	105 %	7 816	101 %	112 %	65	89 %	39	120 %	-26	64 %	60%
1994	160	104 %	8 175	106 %	112 %	65	89 %	42	129 %	-23	57 %	65%
1995	158	103 %	7 876	102 %	131 %	70	95 %	52	157 %	-18	45 %	74%
1996	166	109 %	8 195	106 %	136 %	73	99 %	53	161 %	-20	49 %	73%

Kilde: Helsingborgs län

¹ Introduksjon av moms på billettinntekter

² 3 mln SEK i ekstra kostnader på grunn av miljøprogrammet uten dette ville kostnadsdekningen vært 77%

³ Ekstratilbud i nye boligområder med stor skoletrafikk
TØI-rapport 787a

Ifølge Reiter (2002) har imidlertid ikke nettoavtalen i Helsingborg fremstått som vellykket i forhold til målsetningene, ettersom den verken har ført til økt antall reisende eller mer fornøyde kunder. Svakheten ligger imidlertid ikke i selve kontrakten, ifølge Reiter, men i ansvarsdelingen mellom partene. Passasjerinntektene alene ga ikke nok inntekspotensial for operatørene i forhold til den risikoen det var å utvikle og satse på noe nytt. Samtidig sto kommunen helt uten insentiver til å forbedre forutsetningene for en attraktiv kollektivtrafikk i og med at operatøren hentet all fortjeneste ved vellykkede infrastrukturelle investeringer. Dett er for øvrig de samme argumentene som ble brukt i London da de gikk tilbake til bruttokontrakter. Nettokontrakter med utstrakt frihet for operatør er med andre ord heller ikke nok alene for å oppnå innovasjoner og passasjervekst.

Samtidig har Helsingborg motsatt problem enn mange av de norske fylkene: På grunn av tradisjonen med sterke regionsmyndigheter og svake operatørledd må kompetanse overføres fra myndighetsorgan til operatør ved innføring av nettoanbud i Sverige. Det motsatte vil ofte være tilfellet i Norge.

I tråd med utviklingen i Storbritannia foreslår derfor Reiter (2002) at det snarere satses på å utvikle et trepartssamarbeid mellom kommune, trafikhovudman og operatør, der nettoavtalen kan utvikles som en gjensidig kontrakt basert på tillit og samarbeid mellom tre parter som alle er avgjørende for vellykkede kollektivsatsinger. En slik trepartsavtale ble for øvrig inngått i 2004, som den første i sitt slag i Europa, men avtalen er således for ny til at det er mulig å hente noen erfaringer fra den.

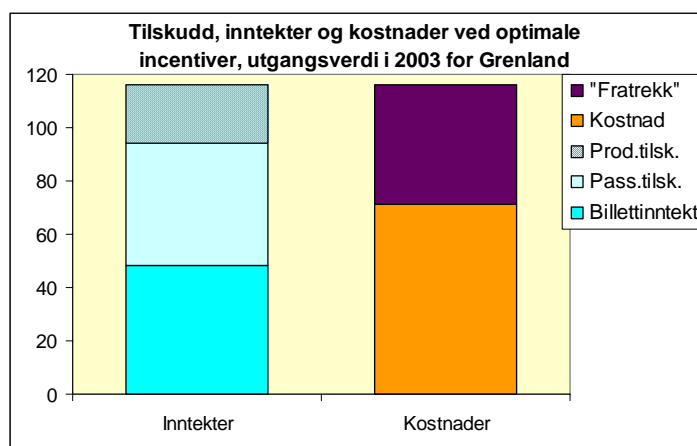
2.2.4 Indirekte tilbudskonkurranse – eksemplet Telemark

Dette er en konkurranseform som har blitt utviklet og for første gang prøvd ut i Telemark fylke i Norge, og innebærer at en konkurranseutsetter en resultatavhengig tilskuddskontrakt som gir sterke insentiver i tillegg til billettinntektene. Svakhete ved nettokontraktene slik de fremsto i London og Helsingborg forsøkes således løst ved at operatørens inntekspotensial økes ved å legge ytterligere passasjerinsentiver til billettinntektene. Inntekspotensialet står dermed mer i stil til risikoen operatøren tar ved nysatsinger.

Operatørene byr på retten til å kjøre på kontrakten med de insentiver og markedsmessige friheter som ligger i den. Konkurransen går dermed på hvem som er villig til å betale fylkeskommunen det høyeste årlige beløp for å kjøre på en kontrakt med sterke markedsrettede insentiver og større frihet til markedsutvikling. Kriteriene for å vinne vil dermed ikke bare være hvem som kan kjøre et gitt tilbud billigst, som ved bruttoanbud, men også hvem som ser størst potensial for å utvikle markedet og øke passasjergrunnet.

Vi vil belyse dette med et eksempel fra Grenland. Med dagens ruteproduksjon og optimale insentiver (figur 1), vil en operatør som betaler 45 mill. kroner for å kjøre på en slik kontrakt opprettholde dagens netto tilskuddsbeløp. Netto tilskuddsbeløp tilsvarer de resultatavhengige tilskuddene (prod. tilsk + pass. tilsk.)

fratrukket betalingen for retten til å kjøre på kontrakten.³ Hvis en annen operatør mener de kan kjøre tilbudet billigere (med mindre busser, mer effektiv drift e.l.) vil de kunne betale en høyere pris. Tilsvarende vil en operatør som ser et potensial for å skaffe flere kunder også være villig til å betale en høyere pris (siden de forventede resultatavhengige tilskuddene blir høyere). Dermed er operatørenes forventninger til hvordan de kan utvikle tilbudet og passasjergrunnlaget avgjørende for prisen, med de konsekvenser det måtte ha for utviklingen av sjåførrollen og økt fokus på kvaliteten i kundemøtet.



TØI rapport 676/2003

Figur 2.10: Indirekte tilbudskonkurranse i Grenland

Den store fordelen med denne løsningen er at den kombinerer kostnadseffektivitet og markedseffektivitet. I forhold til ordinære tilbudskonkurranser hvor kriteriene for valg av tilbyder kan være vanskelig å sammenligne, er kriteriet her like enkle som ved ordinære anbud – den som er best på pris vinner. Prisen er imidlertid et resultat av tilbyderens vurdering av markedet og ikke bare et spørsmål om kostnadseffektivitet. Denne løsningen overfører dermed makt og styring til kundene i langt større grad enn noen annen modell, samtidig som myndighetene kan ivareta styringen gjennom å fastsette minstekravene (i Telemark at tilbudet minst skal bli som før). Det verste scenariet blir dermed at tilbudet blir som tidligere.

Men det er også en del utfordringer knyttet til en slik konkurranseform. For det første er det en krevende konkurranseform hvor de eksisterende operatørene har størst markedskunnskap og dermed konkurransefortrinn. Denne problemstillingen blir forsterket i de situasjoner – som i Telemark – hvor tidligere konsesjonsløyver har vært drevet på basis av nettokontrakter. Det innebærer at myndighetene ikke har den nødvendige markeds- og kostnadsinformasjonen å gi til potensielle tilbydere som kan gi nye aktører en realistisk mulighet til å beregne markedspotensialet i området. Dette kan i så fall trekke i retning av at slike konkurranseformer kun bør utnyttes der myndighetene sitter på tilstrekkelig markedsinformasjon å gi ut, enten opparbeidet gjennom tidligere versjoner av brutto-

³ I figuren er de samlede produksjonsavhengige tilskuddene 67,5 millioner, mens betalingen for å kjøre på kontrakten er 45 millioner. Dette gir et tilskudd lik 22,5 millioner.

anbudet, gjennom drift ved egen regi eller gjennom andre kontraktsformuleringer som har sikret slik informasjonsflyt fra eksisterende operatør.

Det er også et problem at mange fylkeskommuner har så dårlig økonomi at de ikke kan dekke et samfunnsøkonomisk optimalt tilskudd. Både Telemark og Hordaland har derfor satt et øvre tak på tilskuddsutbetalingene, og det største inntekspotensialet for selskapene vil derfor være å omfordele tilbudet innenfor gitte ressurser. Det er ikke slik at resultatkontrakter automatisk vil gi økte tilskudd, men det er uheldig at de lave tilskuddsrammene i Norge kan være til hinder for en mer offensiv produktutvikling.

Sist men ikke minst er det viktig å finne riktige insentiver for hvert enkelt område, og ikke minst en god balanse mellom passasjeravhengige insentiver og takstnivå. Til eksempel vil størrelsen på de passasjeravhengige insentivene avhenge av hvilket øvre takstnivå som myndighetene aksepterer, og det vil være lite heldig å gi operatørene full takstfrihet kombinert med passasjeravhengige insentiver.

2.2.5 Konklusjon - anbud og partnerskap

Gjennomgangen ovenfor viser at konkurranseformene har en tendens til å utvikle seg fra rene bruttoanbud til økt fokus på kvalitetselementer og innslag av ulike former for insentiver. Som oftest har imidlertid omfanget av insentivene til nå vært relativt små, og handlingsfriheten til operatørene likeså, slik at det ikke er grunnlag for å si at de har foretatt noen grunnleggende endringer i kontraktsformularene over tid. Den samme utviklingen ser vi forøvrig i de norske områdene som til har lengst eller mest omfattende erfaringer med anbud, som Oppland, Vestfold og Akershus. De utenlandske eksemplene viset dessuten klart at denne formen for bruttoanbud gir store effekter med hensyn til produksjonseffektivitet, i tråd med hva vi så under den avregulerte konkurransen i Storbritannia.

Størst handlingsfrihet og kraftigst bruk av insentiver finner vi naturlig nok i de tilfellene hvor det er opprettet nettokontrakter mellom lokale myndigheter og operatør. Det vil si at operatøren mottar alle passasjerinntektene og dermed står for både inntekts- og kostnadsrisikoen. Til gjengjeld får operatøren stor grad av frihet til å utforme rutetilbudet etter eget forgodtbefinnende. Formålet er å oppnå økt markedstilpasning av tjenestene ved at avgjørelsene om tilbudsutformingen utføres av den part som står nærmest kundene, nemlig operatørene. Heller ikke dette har vist seg å være uproblematisk, ei heller å utgjøre en entydig suksessformular på veien mot økte passasjernivåer. Dette så vi ikke minst i London hvor de valgte å returnere til bruttovarianter etter noen års prøvetid med nettokontrakter. Denne og andre tilsvarende erfaringer har gjort at en rekke forskere har konkludert med at nettokontrakter i liten grad er egnet til bruk under konkurranseutsetting rute-for-rute (Preston og Van Velde 2001, Jansson 2004). Det synes derfor fastslått i forskningslitteraturen at nettokontrakter egner seg best der myndighetene kan tilbyd en operatør særrettigheter om drift innenfor et nærmere bestemt område, slik at operatøren kan benytte seg av nettverksfordelene knyttet til å oppbyggingen av rutestrukturen.

De svenske eksemplene på bruk av områdebaserte nettokontrakter har imidlertid heller ikke vært entydige suksesser. Som vi så ovenfor var det flere grunner til det, men hovedårsaken synes likevel å være manglende samarbeid og tillit mellom partene snarere enn kontraktsutformingen som sådan (Reiter 2002). Dette kan dessuten knyttes nært opp til at svenske operatører i liten grad har erfaringer med å påta seg det markedsansvaret som bruk av nettokontrakter forutsetter – og dermed heller ikke den nødvendige kompetansen. I Norge er utfordringen snarere det motsatte, der myndighetenes manglende markedsinformasjon i mange tilfeller gjør det vanskeligere å bruke konkurranse- og kontraktsformer som i stor grad baserer seg på konkurranse om markedsutvikling. Myndighetene har i slike tilfeller få muligheter til å sikre at potensielle og eksisterende operatør konkurrerer med noenlunde symmetriske informasjonsforhold. Dette tilsier i så fall at norske myndigheter i enkelte tilfeller kan finne det fordelaktig å bruke en eller annen form for utvidet bruttoanbud ved første gangs konkurranseutsetting, for på den måten sikre seg tilflyt av markedskompetanse som siden kan brukes som del av konkurransegrunnlaget ved senere utlysninger.

Vel så interessant som det faktum at verken rute-for-rute nettokontraktene i London eller område-nettokontraktene i Helsingborg viste seg å være entydige suksesser, er imidlertid hvilke veier de to byene har valgt etterpå. Tanken om operatørfrihet og kvalitetsutvikling ble opprettholdt i London ved hjelp av utstrakt bruk av både passasjer- og kvalitetsinsentiver, om enn innenfor et bruttokontraktsregime (hva vi ovenfor har benevnt som utvidet bruttoanbud). Og i Helsingborg valgte man å opprettholde operatørens påvirkningsmuligheter gjennom å utvikle en helt ny form for partnerskap mellom kommune, Trafikhovudmann og operatør. Ingen av byen returnerte altså til den rendyrkede formen for bruttoanbud.

Konklusjonen synes klar: Mens utfordringene ved rene bruttoanbud er knyttet til operatørinvolveringen er utfordringene ved rene nettoanbud knyttet til det motsatte, nemlig myndighetsinvolveringen. Og der manglende utvikling av det første leddet kan gå utover tilbuds- og kvalitetsutviklingen som skal gjøre bussreisene mer attraktive, kan manglende utvikling av det andre gå utover infrastrukturutviklingen som skal gi bussene økt fremkommelighet og attraktivitet i forhold til privatbilismen. Begge deler er uforenlig med målet om å oppnå økte kollektivandeler i byområder.

2.3 Internasjonale erfaringer med tilbudskonkurranse⁴

2.3.1 Hva er tilbudskonkurranse?

Tilbudskonkurranse innebærer at den endelige kontraktsvinneren – i dette tilfellet det valgte busselskapet – gis store muligheter til å utvikle innholdet i kollektivtilbudet innenfor et gitt geografisk område. Myndighetene begrenser seg til å definere rammevilkårene for konkurransen og målene de ønsker å oppnå med den, der de konkrete virkemidlene i størst mulig grad overlates til den aktuelle opera-

⁴ Kapittel 2.4 er en bearbeidet versjon av et avsnitt tidligere presentert i Bekken, Longva og Norheim (2003).

tør. Den foreslåtte kvaliteten på tilbudet er dermed helt eller delvis avgjørende for valg av operatør. Tilbudskonkurranse skiller seg i så måte klart fra rene anbuds-konkurranser hvor myndighetene både definerer strategiske mål og virkemidler, og operatørene er begrenset til kun å konkurrere om pris.

Tilbudskonkurransen kan gjennomføres i mer eller mindre rendyrket form, avhengig av hvor stor del av tilbudet og kvalitetskravene som er innbakt i vilkårene for konkurransen. Disse kan innebære alt fra detaljerte lister med kvalitetsvekter til enklere og mer praktisk håndterbare modeller. Tabell 5.1 viser de ulike hovedformene for tilbudskonkurranse. Inndelingen tar utgangspunkt i om konkurransen omhandler et fastlagt linjenett eller ikke – og om antallet evalueringskriterier er mange eller få.

Tilbudskonkurransen har sin frieste form når operatøren både gis mulighet til å utforme linjenettet og samtidig har få kvalitetskriterier å forholde seg til (vises i rute 4 som ”åpen tilbudskonkurranse” i tabellen).

Det motsatte ytterpunktet oppstår når linjenettet er fastlagt på forhånd og operatørene blir bedt om å tilfredsstille en rekke detaljerte kvalitetskriterier. Dette ligger i praksis nært opp til mer tradisjonelle former for anbuds- og priskonkurranse (derav navnet ”tilnærmet anbuds konkurranse” i rute 1 i tabellen).

Tabell 2.5: Ulike former for tilbudskonkurranse

Kriterieomfang	Konkurranseomfang	
	Fast linjenett	Åpent linjenett
Mange	1. Indirekte/tilnærmet anbuds konkurranse	2. Begrenset tilbudskonkurranse
Få	3. Enkel tilbudskonkurranse	4. Åpen tilbudskonkurranse

TØI-rapport 787a

Den kanskje enkleste formen for tilbudskonkurranse rent administrativt defineres i rute tre i tabellen (”enkel tilbudskonkurranse”). Her kan myndighetene sammenligne tilbud på et fastlagt og felles linjenett, samtidig som de har få kvalitetskriterier å evaluere.

Konkurranseformen i rute to (”begrenset tilbudskonkurranse”) begrenser på sin side operatørenes frihet gjennom bruk av mange kvalitetskriterier konkurransevilkårene, samtidig som det åpnes for at operatørene selv kan utvikle linjenettet.

Ingen av disse modellutformingene finnes i sin mest rendyrkede form i virkelighetenes verden. Både kriterievalg og graden av konkurranseutsettingen kan kombineres på en rekke måter som går utover det som dekkes i modellen. Samtidig varierer det mye hvordan kriteriene måles og defineres. Felles for samtlige former for tilbudskonkurranse er likevel at de fokuserer på myndighetenes strategiske målsettinger, mens ansvaret for å velge løsninger som gjør at målene kan nås helt eller delvis blir overlatt til operatørene. Hvis myndighetene for eksempel har et strategisk mål om å redusere utslipp og energiforbruk fra kollektivtransporten, kan dette løses både ved å benytte mer miljøvennlige transportmidler, effektivisere rutedriften eller benytte mindre vogner. Ved en tilbudskonkurranse vil myndighetene overlata dette konkrete valget til operatørene.

Ved den endelige utformingen av tilbudskonkurranse gjelder det fra myndighetenes side å finne balansegangen mellom behovet for økt konkurranse og

markedsbaserte løsninger på den ene siden – og behovet for styring og kontroll på den andre. Jo flere kvalitetskriterier myndighetene baker inn i konkurransevilkårene, jo høyere kostnader vil være forbundet med kontrollen i etterhånd. Og jo mer stringente kvalitetskrav som spesifiseres på forhånd, jo mindre rom får operatørene selv til å utforme designet på tilbudet. Tilbudskonkurransen blir i så fall mindre reell og bærer mer preg av ren konkurranse på pris. En optimal utforming av tilbudskonkurransen må derfor balansere myndighetenes behov for styring og kontroll med operatørens behov for handlefrihet og kreativitet.

2.3.2 Nederlandske erfaringer med tilbudskonkurranse

Det er en utbredt oppfatning i Europa at det er økt behov for kvalitetskontrakter på ulike nivåer.⁵ Likevel er det få land som kan vise til konkrete erfaringer med slike kontrakts- og konkurranseformer. Der Storbritannia har satset på ensidig deregulering, har Sverige og Danmark i all hovedsak benyttet seg av ulike former for anbud på pris. Nederland og Frankrike er således de eneste landene i Europa som kan sies å ha utviklet konkurranseformer som likner det vi her har kalt tilbudskonkurranse. I og med at den franske organiseringen av kollektivtransporten er såpass særegen at erfaringene herfra vanskelig lar seg gjøre å sammenligne med norske forhold, velger vi å konsentrere gjennomgangen rundt de nederlandske erfaringene.

Kort om rammevilkårene i Nederland

Nederland har de siste årene beveget seg bort fra en sentralt regulert og offentlig eiet kollektivtrafikk, til gradvis mer desentralisering og økt introduksjon av konkurranse og nye styringsformer. I 1998 ble det strategiske ansvaret for lokal og regional kollektivtransport overført fra sentrale myndigheter til egne lokale og regionale transportmyndigheter, og i 2000 åpnet den nye passasjertransportloven for at de enkelte operatørene kan ha større ansvar for beslutninger på det taktiske og operasjonelle nivået. Målsettingen i loven var at 35 prosent av kollektivtransporten skulle konkurranseutsettes innen 1. januar 2003 (målt i omsetning). En påfølgende evaluering skal avgjøre hvorvidt ordningen blir obligatorisk fra og med 2006/2007.

Som forberedelser til økt konkurranse har områder utviklet mer detaljerte kontrakter mellom myndigheter og operatør, som regel i form av nettokontrakter basert på en fast definert tilskuddsramme – eventuelt supplert med ulike former for resultat-avhengige komponenter.

I motsetning til i Norge er imidlertid prisen på bruken kollektivtransport i Nederland fortsatt et nasjonalt anliggende. Selv om den nye passasjertransportloven i prinsippet gir større takstfrihet til det regionale nivået i Nederland, begrenses dette naturlig av takstene på de nasjonale billettene. I praksis innebærer derfor den økte regionale og lokale takstfriheten i Nederland kun en frihet til å sette takstene *lavere* enn nivået på den nasjonale taksten.

Vi har valgt ut fire områder i Nederland som har prøvd ut ulike former for tilbudskonkurranse: Limburg, Amersfoort, Gelderland og Utrecht. Tabell 2.6 viser

⁵ EU-kommisjonen utarbeidet eksempelvis en større utredning av mulighetene for dette på slutten av 1990-tallet (QUATTRO 1998), hvor TØI bidro fra norsk side.

hvordan disse plasserer seg i forhold til de rendyrkede formene for tilbuds-konkurranse nevnt ovenfor.

Tabell 2.6: Områdenes plassering i tilbudsversikten

Kriterieomfang	Konkurranseomfang	
	Fast linjenett	Åpent linjenett
Mange	Utrecht = Tilnærmet anbud	Amersfoort = begrensettilbud
Få	Gelderland = enkelt tilbud	Limburg = åpent tilbud

TØI-rapport 787a

I gjennomgangen nedenfor har vi i tillegg inkludert Sør-Holland som på mange måter må sies å representere en mellomløsning i tabellen. Vi begynner imidlertid med den åpne formen for tilbuds konkurranse, nemlig eksemplet Limburg.

Den åpne tilbuds konkurransen – eksemplet Limburg

I 1994 var Limburg det første området i Nederland som konkurranseutsatte kollektivtransporten. Området representerer et lite regionalt transportsystem i nederlandsk målestokk (165 kvadratkilometer), og ble valgt ut som prøvestein under arbeidet med den nye persontransportloven. Siktemålet var å opparbeide seg erfaringer med konkurranse reformer som prioriterte kvalitetsutvikling i vel så stor grad som pris. Dette skyldtes økende bekymringer for at det eksisterende systemet, hvor myndighetene selv utviklet innholdet i tilbudet, i liten grad motiverte til økende kunde- og kvalitetsorientering hos operatørene (van de Velde 1995). Limburg utformet derfor en svært åpen form for tilbuds konkurranse, hvor operatørene skulle utforme best mulig tilbud innenfor en gitt og fast sum av subsidier.

I konkurransevilkårene ble det lagt vekt på at operatørene selv skulle komme med forslag om ruteopplegg. Det innebærer at budene kunne variere både med hensyn til frekvens, hastighet og rutenett. Minstestandarden var satt av nivået på det eksisterende rutetilbudet. Kontrakten var utformet som en tilnærmet nettokontrakt og skulle gå over fire år. De økonomiske rammene for tilbuds konkurransen ble basert på det nivået det faste tilskuddet lå på fra før.

Tildelingskriteriene var tredelte:

1. En kvantitativ del, målt i antall vognkilometer.
2. En kvalitativ del, målt ved antall og kvaliteten på overgangene til annen offentlig transport.
3. En tilleggsdel om oppnåelse av ekstra vognkilometer ved tilbud av etterspørselsstyrt offentlig transport utover rutetabellen.

Samtlige av tildelingskriteriene var altså tilbudsrelaterte snarere enn etterspørselsrelaterte, ut fra en vurdering av at operatørenes egne anslag om etterspørselsvekst var for usikre til å bruke som grunnlag for tildeling. Det ble også vektlagt at nykommeren skulle velges framfor den eksisterende operatøren dersom budene ellers sto likt.

Limburg fikk inn bud fra fem operatører, hvorpå en ny operatør vant konkurransen. Forsøket viste at det var mulig å produsere flere vognkilometer for samme tilskuddsnivå som tidligere. Den seirende operatøren tilbød 30 prosent flere vognkilometer enn hva tilfellet var tidligere – og 15 prosent mer enn operatøren

som ble rangert som nummer to. Konkurransen avslørte således store muligheter for mer effektiv drift og organisering på operatørnivå.

Det åpenbarte seg imidlertid også en del problemer i gjennomføringen av konkurransen (Van de Velde 1995):

- **Det rettslige grunnlaget** for tilbudskonkurransen var ikke tilstrekkelig avklart, noe som resulterte i rettssaker etterpå.
- **Antall vognkilometer viste seg å være et for enkelt kriterium.** Flere operatører inkluderte derfor posisjonskjøring i antall kilometer og/eller bestillingstransport uavhengig av faktisk bruk.
- Resulterte i **lite innovasjon og faktisk forandring i linjenettet** operatørene utviklet. Dette kan forklares ved at operatøren har hele inntektsrisikoen ved bruk av nettokontrakter. Risikoen operatøren utsetter seg for dersom det nye rutenettet ikke blir en suksess (ved sviktende passasjerinntekter) blir dermed stor, og kan kun reduseres ved å legge tilbudet så nærme det eksisterende rutenettet som mulig.
- Antall vognkilometer **økte på tidspunkter og i områder der etterspørselen var minst** (det vil si utenom rushtid og i distriktene). Resultatet ble dermed økt antall vognkilometer *uten* tilsvarende økning i antall passasjerer.

Det sistnevnte skyldes bruken av enkle kriterier som antall vognkilometer uten nærmere spesifisering av hvor og når man ønsker at disse skal kjøres. Operatørene kan dermed øke antall vognkilometer ved å bruke tilgjengelig vognpark som ellers ville stått ubrukt. På den måten kan operatørene øke tilbudet uten samtidig å øke sitt eget kostnadsnivå ved å handle inn nytt materiell. Dette er produksjonsmessig effektivt for operatøren, men innebærer nødvendigvis ikke en kvalitetsheving for passasjerene. Resultatet blir snarere et økt tilbud av tomme busser. Slike tilbudsrelaterte kriterier bør derfor ikke benyttes uten videre spesifisering av formålet og/eller bruk av effektive insentiver for økt og målrettet passasjervekst.

Den begrensede tilbudskonkurransen – eksemplet Amersfoort

Amersfoort er en by med rundt 125 000 innbyggere og en utstrekning på 64 kvadratkilometer. I januar 2002 startet byen en tilbudskonkurranse for hele byens kollektivtransport. Det ble bestemt at det ordinære kollektivtransportssystemet (stamlinjene) og bestillingstransporten skulle bli slått sammen i en konkurranse. Kontraktene skulle løpe fra 2003 til 2006, basert på en fastlagt sum av subsidier.

Amersfoort er sammen med Limburg det området som har gitt størst frihet til operatøren i Nederland. Som i Limburg ble hele planleggingen av rutetilbudet overlatt til operatørene. Amersfoort innførte imidlertid en del flere grenseverdier for å rettlede utviklingen av de nye rutetilbudene. Disse omhandlet:

- Minimumsfrekvens (hvert kvarter)
- Maksimal gangavstand til holdeplassene (400 meter)
- Maksimal gangavstand til offentlige bygninger og knutepunkt (200 meter)
- Antall direkteforbindelser til togavganger
- Maksimal alder på bussene
- Alle bussene skulle starte fra Sentralbanestasjonen

Samtlige kriterier og vektorer lå innbakt i de offentlige tilbudsdocumentene. For å kunne sammenligne de ulike tilbudene valgte myndighetene i Amersfoort å engasjere et frittstående konsultentselskap. Disse vektet de ulike linjene opp mot hverandre ved hjelp av en egen transportmodell. De endte da opp med følgende tre utvelgelseskriterier hvor alt ble summert opp med like stor vekt:

1. Muligheten til transport (avstand til bussholdeplasser)
2. Reisetid til Sentralbanestasjonen
3. Effektivitet, målt i vognkilometer og antall passasjerer

Fire operatører meldte seg på konkurransen i tillegg til den eksisterende. Resultatet ble at den eksisterende operatøren vant konkurransen, men med 60 prosent høyere antall vognkilometer enn tidligere – til samme pris. Konkurransen sporet også til innovasjon både i ruteplan og bruk av busstyper. Dels endte Amersfoort opp med en helt ny ruteplan og dels ble det introdusert små 8-mannsbusser på visse strekninger. Økningen i totalt antall vognkilometer var i stor grad basert på dette.

Konkurransvilkårene viste seg imidlertid å innholde enkelte svakheter knyttet til introduksjonen av det nye rutetilbudet:

- Det oppsto **mye klager fra passasjerene** i ettertid av konkurransen. Dette gjaldt først og fremst der de nye 8-mannsbussene ble introdusert, noe som delvis skyldtes at operatøren hadde feilberegnet etterspørselen og sin egen kapasitet. Uklarheter i kontrakten medførte imidlertid at operatøren krevde mer penger for å introdusere flere store busser.
- Den manglende kapasiteten viser at det er **vanskelig å beregne markedet** – også for operatørene.
- De små bussene var **ikke tilpasset sosiale krav** til framkommelighet for barnevogner, rullestoler og lignende. Slike krav var heller ikke spesifisert i tilbudsvilkårene.
- Myndighetene angret generelt på **mangelen av kvalitative kriterier** framfor kvantitative og tekniske.
- **6 måneder** mellom kontraktsunderskrift og oppstart var for lite.
- **Ingen reell bonus og malus-ordning:** Myndighetene hadde dermed ingen muligheter til å legge press på operatørene da tilbudet ikke ble som forventet.
- **Kontraktene definerte ingen nedre krav** som kunne fungere som sikkerhetsnett og konkurransepress dersom tilbudet ikke ble opprettholdt.

Det er vanskelig å si hvor grunnleggende problemene i Amersfoort er. På den ene siden understreker problemene behovet for å være klar og konkret i tilbudsvilkårene. På den andre siden er nok også endel problemer av overfladisk og forbigående art, mye knyttet til passasjerenes umiddelbare reaksjoner på et endret mønster. Likevel er det grunn til å konkludere med at en slik åpen form for tilbudskonkurranse krever utvikling av svært komplekse og kostbare målemetoder. Samtidig krever utviklingen av kriteriene og målemetodene grundig kjennskap til det lokale transportmarkedet. Erfaringene både i Amersfoort og Limburg tilsier at myndighetene ikke alltid makter å ta hensyn til alle markedsforhold operatørene kan tenkes å utnytte – og må stole på operatørens egne beregninger og kalkulasjoner i forkant av konkurransen. På den annen side ser vi

igjen at en tilbudskonkurranse som baserer seg på et åpent linjenett også innebærer et stort potensial for gevinst i form av økt vognkilometer.

Tilnærmet anbudskonkurranse – eksemplet i Utrecht

Regionen Utrecht består i alt av 750 000 innbyggere, med Utrecht by som det naturlige sentrum. I 2002 ble kollektivtransporten i den nordvestlige regionen konkurranseutsatt som første område i Utrecht. Kontrakten omhandler 13 busslinjer alt i alt, de aller fleste i mer spredtbygde strøk av Utrecht regionen. Kontrakten skulle løpe fra desember 2002, fem måneder etter den endelige utvelgelsen av operatør fant sted. Kontrakten gjaldt for fire år.

Formålet med tilbudskonkurransen i Utrecht var firedelt: (i) Myndighetene ønsket å få en gradvis tilpasning til den nye persontransportloven. (ii) de ville øke presset på eksisterende busselskaper – også de som foreløpig ikke ble rammet av tilbudskonkurransen; (iii) det var ønskelig å øke antall rutekilometer til samme kostnad som tidligere; (iv) myndighetene ønsket å rette søkelyset mot kvaliteten på tilbudet snarere enn kvantiteten. Regionen hadde ingen prekære økonomiske behov for å kutte kostnader gjennom konkurranseutsettingen, og var slikt sett i en god posisjon for å prioritere kvalitetshevingen framfor andre innsparende tiltak.

Det eksisterende linjenettet skulle ligge som basis for samtlige bud. Utover dette kunne operatørene komme med forslag om ekstralinjer. Slik sett framstår Utrecht med en langt mer begrenset form for tilbudskonkurranse enn tilfellet var med Limburg, hvor operatørene ble bedt om å utvikle linjenettet fra bunnen av. Myndighetene i Utrecht hadde dessuten spesifisert både hvor og når de ønsket at det eksisterende linjenettet skulle utvides, for om mulig å unngå de mer eller mindre perverterte kapasitetsøkningene som oppsto i Limburg. Operatørene skulle videre få en fast sum av subsidier uavhengig av passasjervekst, mot det tidligere systemet som baserte seg på en passasjeravhengig subsidieordning. Til gjengjeld skulle operatørene nå beholde samtlige passasjerinntekter. Kontraktene inneholdt ingen videre insentiver eller muligheter for bonus for ytterligere utvikling av tilbudet.

Operatørene fikk kjennskap til hovedkriteriene og deres vektorer forut for konkurransen. Vektleggingen og prioriteringene av de mange underkriteriene ble imidlertid ikke offentliggjort. Tildelingskriteriene var femdelte:

1. En kvantitativ del som ble vektet til 40 prosent:
 - Frekvens, antall busser, nivå på kvelds- og søndagstrafikken, hvor raskt tilbudet om ekstra linjenett kunne opprettes osv.
2. En kvalitativ del som ble vektet til 30 prosent:
 - Alder på buss, busstype, informasjonssystem, sosiale tiltak, kompensasjon overfor fører osv.
3. En økonomisk del som ble vektet til 15 prosent:
 - Gjaldt først og fremst kilometerkostnadene knyttet til ekstra linjenett utover det eksisterende.
4. En del om ulike kontraktskrav som ble vektet til 10 prosent:
 - En rekke foreskrifter som skulle følges, krav til kompetanse hos førerne, samarbeid om markedsføring osv
5. En del om tidligere referanser vektet til 5 prosent

Tre operatører leverte inn tilbud i konkurransen, som endte med inntog av en ny operatør i regionen. Resultatet var 8-10 prosent mer busstimer enn tidligere. Utrecht hadde altså mindre effekt av konkurransen når det gjaldt ruteproduksjon enn hva tilfellet var i Limburg og Amersfoort. Dette kan trolig forklares med at Utrecht i utgangspunktet arrangerte en mer begrenset form for tilbudskonkurranse – og dermed også fikk begrenset gevinst. På den annen side ble de samlede subsidiene i Utrecht kuttet med 25 prosent i forhold til året før, slik at den samlede effektiviseringsgevinsten ble stor. Resultatet med hensyn til kvaliteten på tilbudet, som ifølge myndighetene var hovedårsaken til den valgte konkurranseformen, er det imidlertid for tidlig å si noe om utover at 40 nye busser ble satt inn i ruteproduksjonen.

Det høye antallet kriterier gjorde bedømmelsen svært komplisert og vanskelig. I og med at vekten av de mange underkriteriene ikke var offentliggjort underveis, valgte Utrecht å opprette en bedømmelseskomité som besto av to personer fra myndighetene og tre eksterne konsulenter for å unngå kritikk om subjektiv tilbudsvurdering. Likevel dukket flere svakheter opp underveis, både ved utformingen av tilbudskonkurranse og ved måten selve bedømmelsen ble gjennomført på:

- **Manglende offentliggjøring av vektene** til de ulike underkriteriene førte til sterk kritikk og rettssak i etterhånd av kontraktstildelingen. Klagen førte riktignok ikke frem i rettsapparatet, men krevde både tid og ressurser fra myndighetenes side.
- Det store antallet spesifiserte kriterier gjorde det svært **vanskelig å skille de ulike operatørene fra hverandre** til slutt. Kun 3 poeng av 100 mulige skilte nummer en og nummer to i konkurransen. Typisk nok var det kraftigst skillelinjer for kriteriet knyttet til utviklingen av ekstra linjenett utover det eksisterende, altså de mest åpne delene av konkurransen.
- **For kort periode mellom konkurranseslutt og oppstart av den nye kontrakten.** Fem måneder fra konkurransen ble avgjort til den nye kontrakten begynte å løpe viste seg å være alt for lite da en ny operatør vant konkurransen. Dette skyldes i stor grad at de eksisterende operatørene nektet å samarbeide om overtakelsen, spesielt med hensyn til overgangen av sjåfører og bruk av eksisterende lagerbygninger.
- **Manglende bruk av bonus/malus i kontrakten** reduserte myndighetenes pressmidler dersom tilbudet ikke ble fulgt opp. Dette øker sannsynligheten for at kontrakten kan utvikle seg til en sovepute.
- **Lite innovasjon i rutetilbudet.** De mange konkrete og spesifiserte kriteriene ga operatørene lite reelt rom til å utforme et eget tilbud.

Sammenlignet med de åpne formene for tilbudskonkurranse som ble benyttet i Limburg og Amersfoort, oppnådde altså Utrecht bedre styring over hvor og når kapasitetsveksten fant sted. Utrechts behov for styring og kontroll medførte imidlertid at tilbudene ikke skilte seg nevneverdig fra hverandre til slutt. Ethvert selskap kunne score høyt på noe, og dermed kompensere for lavere score på andre kriterier. Limburgs, og til dels også Amersfoorts, problemer var på sin side det motsatte: å måle og sammenligne tilbud som i sin natur var vidt forskjellige. Alle områdene opplevde da også rettssaker i etterkant av fordelingen.

Det er grunn til å nevne at konkurranseformen i Utrecht ikke ga like store produksjonsgevinster som tilfellet var i Limburg og Amersfoort. Det skyldes trolig at Utrecht med sitt faste linjenett og høye antall kriterier havnet på en tilbudsform som i praksis ligger nært opp til de mer tradisjonelle formene for anbudskonkurranser. Dette er konkurranseformer som både prinsipielt og i praksis motiverer til kostnadskutt hos operatørene, mens de åpner formene for tilbuds konkurranse i større grad skal spore til innovasjon og tilbudsutvikling. Konkurransen i Utrecht resulterte typisk nok i kraftige kostnadskutt for myndighetene, samtidig som de klaget over for lite innovasjon og kreativitet i operatørenes ulike tilbud.

Den enkle tilbudskonkurransen – erfaringene fra Gelderland

Provinsen Gelderland konkurranseutsatte bussene i en av sine regioner for aller første gang for to år siden. På basis av disse erfaringene valgte de så i 2002 å konkurranseutsette nok en region, men nå med buss- og tognettet i samme konkurranse. Utgangspunktet for konkurransen var det eksisterende linjenettet både for buss og tog, men man åpnet i tillegg for at operatørene kunne komme med forslag utover dette. Slikt sett kvalifiserer provinsen til en enklere form for tilbudskonkurranse enn hva tilfellet var i Limburg, samtidig som den er noe åpnere i formen enn hva tilfellet var i Utrecht. Kontrakten skulle gå over 10 år, og var utformet som nettokontrakter med en fast sum av subsidier. Kontraktslengden ble satt såpass lang fordi tognettet var inkludert i konkurransen.

Tildelingskriteriene var i utgangspunktet femdelte:

1. En kvantitativ del, vektlagt 49 prosent:
 - Frekvens, driftsperiode, driftssikkerhet, plassering etter tid og sted
2. En kundeorientert del, vektlagt 20 prosent:
 - Markedsføring, informasjon, forslag til takst, kompetanse hos ansatte
3. En kvalitativ del på tog, vektlagt 18 prosent:
 - Sosiale- og helsemessige tiltak, kvalitet på annet materiell
4. En kvalitativ del på buss, vektlagt 8 prosent:
 - Sosiale- og helsemessige tiltak, lave busser, kvalitet på annet materiell
5. En del relatert til implementeringsplanen, vektlagt 5 prosent

Deler av de kvantitative og kundeorienterte delene var formulert som minstekrav som alle tilbudene måtte oppfylle. Dette var basert på erfaringene fra forrige konkurranserunde hvor myndighetene opplevde at produksjonsøkningen i stor grad kom på tider og i områder hvor etterspørselen var relativt liten. Den samme erfaringen myndighetene for øvrig gjorde seg i den åpne konkurransen i Limburg. Utover disse minstekravene ble de resterende kvantitative kriteriene, samt de kvalitative delene i punkt tre til fem, formulert som en ønskeliste fra myndighetenes side. De som oppfylte flest av ønskemålene fikk maksimal poengsum, med en glidende skala etter det. De som oppfylte flest ønsker vant kontrakten.

De offentlige tilbuds dokumentene oppga både mål, samtlige kriterier og samtlige vektorer (på hoved- og underkriteriene), og i alt fire operatører leverte inn tilbud. Myndighetene etablerte så et team på fem personer som vurderte subjektivt alle kvalitetskriteriene. For å opprettholde et mest mulig objektivt syn var tre av rådgivere fra eksterne selskaper.

Resultatet ble introduksjonen av en ny operatør og rundt 50 prosent økning i antallet busstimer. Alle rutene er faste (ingen bestillingsruter), men 75 prosent av bussene er nå av det små slaget. Kapasitetsøkningen ble til en stor grad muliggjort gjennom bytte av busstyper på enkelte strekninger.

Enkelte svakheter åpenbarte seg også her:

- Det store antallet ønsker/kriterier medførte *liten forskjell* mellom tre av fire operatører. Kun to poeng (av 100 mulige) skilte nummer en og nummer to.
- Operatørene mottok ingen informasjon om vurdering av andre enn seg selv. Den lille forskjellen mellom tilbudene, kombinert med manglende offentliggjøring, gjorde at konkurransen muligens *etterfølges av en rettssak*.

Ut over dette var myndighetene gjennomgående fornøyd med sin konkurranseutforming og resultatet av den. De oppnådde en kombinasjon av stor gevinst i ruteproduksjon og kontroll over hvor og når dette skjedde.

Et grensetilfelle – provinsen Sør-Holland

Provinsen Sør-Holland består av totalt 3,5 mill. mennesker. Kollektivtransporten som provinsmyndighetene har ansvaret for dekker 1 million av disse i de mer spredt befolkede områdene. I de de største byområdene i provinsen er ansvaret for den lokale kollektivtransporten overlatt til lokale myndigheter i hver enkelt by. Sør-Holland besluttet å konkurranseutsette halvparten av sine fire regioner på begynnelsen av 2000-tallet, den første i 2001 og den andre i 2002. Begge kontraktene skulle gjelde i fire år.

Provinsen Sør-Holland har en av de laveste dekningsgradene i Nederland. Likevel dekkes nærmere 57 prosent av operatørenes kostnader av subsidier, langt mer enn i Norge. Sør-Holland valgte to ulike finansieringsmodeller i de to områdene som ble konkurranseutsatt. I det første området ble subsidieringsmengden bestemt av billettinntektene. På grunn av det nasjonale billettsystemet er imidlertid dette en svært komplisert og til dels usikker finansieringsmetode i Nederland. Det ble derfor bestemt å betale tilskuddene i form av en fastlagt engangssum i området som ble konkurranseutsatt sist. Dette er samme finansieringsmodell som ble valgt både i Limburg og Utrecht.

Det eksisterende rutenettet ble brukt som basis i begge regionene. Dette ble gjort for å oppnå mest mulig lik informasjon hos konkurransedeltakerne, samtidig som dette gjorde det enklere å sette de enkelte tilbudene opp mot hverandre. Konkurransereformen som ble valgt i Sør-Holland er på den måten lik den de endte opp med i Utrecht. Et færre antall absolutte kriteriekrav og et noe åpnere linjenett gjør likevel tilbudskonkurransen i Sør-Holland noe åpnere i formen enn hva tilfellet var i Utrecht – om enn langt mer avgrenset enn konkurransen i Limburg. Konkurransereformen i Sør-Holland kan i så måte betraktes som et grensetilfelle mellom tilnærmet anbud og en enklere form for tilbud.

Tildelingskriteriene var i utgangspunktet tredelt:

1. En kvantitativ del om forbedret mobilitetsfunksjon:
 - 13 underkriterier, vektlagt til 3 poeng hver
2. En kvalitativ del om image og materiell:
 - 6 underkriterier, vektlagt til 2 poeng hver

3. En sosial del om spesiell tilrettelegging:
- 4 underkriterier, vektlagt til 1 poeng hver

Operatørene kunne dessuten komme med forslag om ekstralinjer utover fastnettet. Disse ble vurdert ut fra to ekstra kriterier: (i) lavest marginalpris (som var vektlagt til 5 poeng) og (ii) best visjon om mobilitets- og kvalitetsutvikling (som var vektlagt til 10 poeng). Operatørene kunne altså maksimalt oppnå 70 poeng alt i alt.

Det første området som ble utlyst ble vunnet av den eksisterende operatøren, mens en nykommer vant konkurransen i det andre. Begge regionene oppnådde betydelig gevinst i ruteproduksjonen. Mens det første oppnådde 13,8 prosent mer busstimer etter konkurransen, oppnådde det andre en økning i antall busstimer på 10 prosent. I motsetning til hva vi så i Utrecht og Limburg var det også innbakt en bonus for videre vekst utover dette i kontraktene i Sør-Holland. Vekstmålet var billettinntektene i det første tilfellet og passasjertallet på en viss prioritert strekning i det andre. Denne bonusen utgjorde imidlertid ikke mer enn 1-2 prosent av den totale subsidieringen.

Enkelte svakheter åpenbarte seg også her:

- **For kort implementeringsperiode.** Fem måneder fra konkurranse til oppstart av ny kontrakt viste seg å være for kort i tilfellet hvor nykommeren vant kontrakten. Operatøren maktet ikke å skaffe nye og gode nok busser til oppstart.
- **Dårlig samarbeid mellom gammel og ny kontraktshaver** gjorde overgangsfasen vanskeligere enn nødvendig. Det eksisterende selskapet ville blant annet ikke låne ut sine busser i en overgangsperiode.
- **For liten bonus** til å virke reelt motiverende. Mer et signal om ønsker enn reelt insentiv for handling.
- **Bonus uten malus** medførte at myndighetene manglet reelle pressmidler dersom kontrakten ikke ble overholdt. Kun dramatiske brudd ga direkte konsekvenser for operatørene.
- **Ingen definerte minstekrav i kontrakten** gjorde det også vanskelig å definere hva som var klart brudd.
- **Trussel om rettssak.** Taperen i den andre regionen klagde på vurderingen av deres ekstratilbud, altså den mest åpne delen av konkurransen. Klagen ble imidlertid trukket tilbake.

Sammenlignet med flere av de andre eksemplene virker det som om Sør-Holland hadde mindre problemer med å måle de ulike tilbudene opp mot hverandre. Karakteristisk nok var problemene størst i forhold til de åpne ekstratilbudene utover fastlinjenettet. Igjen ser vi imidlertid at økningen i ruteproduksjonen er mindre i Sør-Hollands konkurranse med fast linjenett enn hva vi så i tilfellene med åpne linjenett.

Konklusjon – tilbud og kontraktsutforming

Oppsummeringen fra de nederlandske erfaringene med tilbudskonkurranser i kollektivsektoren viser at de fleste kvalitetskriteriene er knyttet til kvantitative

mål som regularitet, pålitelighet og frekvens. Utover dette bekrefter gjennomgangen at det er store variasjoner i hvordan slike konkurranser utformes.

Enkelte lærdommer er det likevel mulig å trekke, og ut fra oppsummeringen i Tabell 2.7 kan følgende tommelfingerregler legges til grunn: (i) Jo åpnere rutenett, desto større potensial for gevinst – men også større kostnader forbundet med både evalueringen av de ulike tilbudene og kontrollen i etterkant av kontraktsfordelingen. Og (ii), jo flere evalueringskriterier, desto bedre styring, kontroll og forutsigbarhet – men også mindre potensial for gevinst i ruteproduksjon og innovasjon i vogntyper.

Tabell 2.7: Positive og negative kjennetegn ved de ulike formene for tilbudskonkurranse

Kriterieomfang	Konkurranseomfang	
	Fast linjenett	Åpent linjenett
Mange	Eksempel Utrecht (og Sør-Holland) + styring og kontroll + forutsigbarhet + lett å sammenligne + kostnadskutt - vanskelig å skille - ikke innovasjon i linjenett - lite innovasjon i virkemidler - lite økning i ruteproduksjon	Eksempel Amersfoort + innovasjon i linjenett + innovasjon i virkemidler + økt ruteproduksjon - begrenset forutsigbarhet - ressurskrevende å sammenligne - asymmetrisk informasjon
Få	Eksempel Gelderland + forutsigbart linjenett + symmetrisk informasjon + lett å sammenligne + innovasjon i virkemiddelbruk - ikke innovasjon i linjenett - begrenset økning i ruteproduksjon	Eksempel Limburg + mye innovasjon i linjenett + mye innovasjon i virkemidler + kraftig økning i ruteproduksjon - Lite styring av kapasitetvekst - null forutsigbarhet - vanskelig sammenlignbart - asymmetrisk informasjon - svært åpent for rettsak

TØI-rapport 787a

Selv om enkelte utforminger av tilbudskonkurransen viste potensial for innovasjon og tilbudsutvikling når det skulle konkurreres om adgangen til markedet, ga ingen av eksemplene tilstrekkelig grunnlag for en dynamisk utvikling av tilbudet i driftsperioden etter tildelingen. Innovasjon og tilbudsutvikling over tid kan altså ikke ivaretas av en tilbudskonkurranse alene. Dette må sees i sammenheng med at alle de ovennevnte eksemplene baserte seg på nettokontrakter i selve driftsperioden, uten insentiver eller bonussystemer for passasjerutvikling utover dette. Dette tyder på at passasjerinntektene alene ikke ga nok inntekspotensial for operatørene i forhold til den risikoen det var å utvikle og satse på noe nytt. Det er i så fall to måter å løse dette på: Redusere inntektsrisikoen for operatørene ved å gå tilbake til utvidet versjon av bruttoanbudet, eller øke inntekspotensialet ved å legge ytterligere passasjerinsentiver til billettinntektene som ved den indirekte tilbudskonkurransen i Telemark.

Uansett kan det se ut til at de nederlandske forsøkene er bedre egnet til å fremme innovasjon i ruter og vognmateriell, som i sin tur gir økt produksjonsvolum, enn de er egnet til å skape en reell vekst i antall passasjerer. Samtidig gir de nederlandske erfaringene grunnlag for å hevde at konkurranseutsettingen bør omfatte en viss minstestandard av forhåndsdefinerte kriterier omkring tjenestetilbudet, for på den måten opprettholde sammenlignbarheten ved tilbudene. Dette vil likevel ikke si at konkurransen ikke kan basere seg på kontraktsformer som innbyr til stor handlingsfrihet i den påfølgende driftsperioden, som vi har sett eksempel på i Telemark tidligere i dette kapitlet.

3 Internasjonale erfaringer med konkurranseutsetting av kjøp av persontransporttjenester på jernbanen

I dette kapitlet gies en fremstilling av erfaringer med kjøp av persontransporttjenester med jernbanen i fire land: England (4.1.), Nederland (4.2.) Sverige (4.3) og Danmark (4.4.)

3.1 The British railway sector

3.1.1 Introduction

This chapter will review the British railway sector by focussing on the successive structural changes that have been implemented in this sector in the past 10 years. Starting in 1993, we can identify three main periods of the ongoing reform-process that will form the main structure for this chapter, before presenting some observations on the general performances of the sector and on the main movements that can be observed over this 10 year period. We will, however, start this chapter with a review of the regime prior to the regulatory changes.

3.1.2 Prior to the regulatory reform

Prior to the privatisation of the British railway sector, the general model used for public transport in the UK involved public ownership with strong regulation in order to protect the publicly owned companies, correct market failures and allow consideration to wider social objectives (Preston and Holvad 2003). The state owned British Rail (BR) was responsible for all rail transport services in Great Britain, facing no alternative operators, and leaving all track, rolling stock and other assets (including rail stations) in state ownership. Hence, the pre-deregulation regime in British rail operations carried all the classic characterisations of public monopolies.

Within the framework of public ownership, however, BR enjoyed large degrees of freedom in designing their services. In such, the right of initiative as outlined in chapter 1 can be described as a mix between an authority and a market based system (see Van de Velde 2004). It falls into the category of market initiative as the services were initiated by the operator rather by the authority, at the same time as the tactical decisions of British Rail could be influenced by central government through policy directives according to the Railways Act 1974. White (1995) mentions two examples of such policy directives of special importance: (i) the first

policy directive (following the implementation of the 1974-Act) required British Rail to provide a service “generally comparable with the 1974 service network”, and (ii) later policy directives introducing financial targets for the different sectors (e.g. Intercity or Regional Railways) in the context of so-called Public Service Obligation (PSO) grants. The latter was a block grant given to BR under the 1974 Railways Act to ensure the provision of non-profitable rail services.

As described in the chapter on British local bus transport (chapter 2.2), the old public transport regime in Great Britain encountered severe problems during the sixties and seventies in terms of declining patronage, mainly due to increased car ownership and usage. At the same time, the sector faced financial problems in terms of rising costs which gradually led to rising fares as well. In the case of British rail, the deficit on railway operations rose from £692 mln in 1975 to £1,035 mln in 1982 (Harris and Godward 1997). The worsening financial position for British Rail (BR) was however reverted during the eighties. In sharp contrast to the case of local bus transport, significant efficiency gains were achieved due to reduced level of resources use to produce the services, whilst the passenger patronage was stabilised. In fact, in comparison with railways in other countries public funds to BR were very low during the late eighties (Preston and Holvad 2003).

Falling investments levels nevertheless led to problems of crowding due to lack of available rolling stock, resulting in reduced customer satisfaction and increased customer complaints (Preston and Holvad 2003). The economic recession in 1990/91 intensified BR’s problems even further, and rail patronage started to fall. In the same period the financial requirements were further increasing and the level of public funding towards railway infrastructure steadily falling. The latter should be seen in light of the conservative Government at the time being, repeatedly aiming to reduce public spending and taxes. BR’s falling productivity in this period was, however, also due to increasing staffing, particularly in safety functions (Preston and Holvad 2003).

The railway reform process was thus triggered by factors involving both political and economic arguments. The conservative Government’s aim to reduce the role of the state within the economy was certainly amongst the political arguments, supported by the perceived success of privatisation in other sectors of the economy as well as sub-sectors of public transportation (e.g. local bus transport). The suffering financial and productivity performance of BR in the early 1990s put further pressure on the legitimacy of their ownership structure, intensifying the government’s search for an appropriate privatisation “formula” to be applied to track access agreements, rolling stock leases etc. These elements were also linked to concerns regarding the public ownership from a general perspective in terms of insufficient incentives to control costs and the possibility for such companies to be less innovative (Preston and Holvad 2002:301). In short, the main economic arguments favouring the privatisation process can be summed up as followed (see Preston and Holvad 2002, Harris and Godward 1997):

- Privatised companies have a higher level of productive efficiency;
- Improved pricing on the basis of real costs;
- The public sector to concentrate their resources on those areas more appropriate for state provision;

- Spreading of share ownership;
- Increased customer focus by introducing competition

3.1.3 First period of the reform: 1993 – 2002

The aim of the reform, as stated by the Conservative government in its 1992 White Paper “New Opportunities for the Railways”, was: “to see better use made of the railways in Great Britain, greater responsiveness to customer, a higher quality of service and better value for money for the public who travel by rail”. The British government believed that competition and private sector management would deliver a more efficient and reliable railway system with better services for customers. Competitive tendering (‘franchising’) for the right to provide passenger rail services, and a limited possibility for open-access competition were seen as essential to achieving these objectives.

The reform was to a large extent dictated by dogmatic considerations on private sector participation and on the role of competition. The reform itself was rushed by the Conservative administration in order to be completed before the next elections which were won by the Labour party.

The Railways Act of 1993 created the basis for the reorganisation of the railway sector. Main elements are the creation of:

- Franchising Director (Office of Passenger Rail Franchising – OPRAF): charged with conducting the competitive tendering process for railway franchises and to monitor their performances
- Railway Regulator (Office of the Railway Regulator – ORR): granting and enforcing licences, regulating access to track, stations and depots, enforcing competition law
- Railtrack: the privatised owner of the railway infrastructure

An important element of the reform was the maximisation of the role of competition at all levels: infrastructure provision, infrastructure maintenance, other engineering services, rolling stock leasing (e.g. creation of three rolling stock leasing companies), etc. For this the former British Rail was split into numerous companies and subsequently privatised as sufficient companies had to be created in each sector such as to guarantee competition. British Rail (passenger railways) was reorganised into 25 train operating units (TOUs), which were transformed into Train Operating Companies (TOCs) prior to the tendering process. Each of these companies had their own personnel, operating licences, track access agreements, rolling stock leases, etc. such that the winner of the competitive tendering could immediately start operating the existing company. The Franchising Director organises the competitive tendering (the so-called “franchising”) to select franchisees to operate each of the 25 Train Operating Companies (TOCs). The TOCs are acquired by the winning franchisee. The Passenger Transport Authorities in the large metropolitan areas could take over the revenue risk for the urban/regional services in their areas.

Another essential element of the new regime was that all subsidisation was to be given through the franchise contracts, as a result of the competitive tendering process. The TOCs would pay the integral costs of their inputs, including the track access charges set to cover all costs and a reasonable profit for Railtrack, and

rolling stock leases. Such arrangement would then reveal the true integral cost of each 'franchise', while maximum efficiency was to be guaranteed by the usage of competition at all levels in the production chain.

3.1.4 Second period: 1998 – 2004

The Labour government changed the focus of British transport policy with the publication of its 1998 White Paper "A New Deal for Transport". This new policy had its impact on the organisation of the railway sector and was influenced by numerous comments in the professional railway world about the inadequacies of the existing regime.

The government announced the creation of a new Strategic Rail Authority (SRA) to provide "a clear, coherent and strategic programme for the development of our railways". This new authority was created as a statutory body with board members appointed by Ministers but including consumer representation. It was subject to instructions and guidance laid down by Ministers in accordance with the new integrated transport policy. The *Shadow Strategic Rail Authority* was created in 1998, with new guidance for the Franchising Director, awaiting legislation (Transport Act 2000) to create the *Strategic Rail Authority* in 2000. The SRA essentially replaced the role played by OPRAF but puts more emphasis on a strategic vision for the railways, integrated transport initiatives and support for rail freight. SRA manages all public sector expenditure in the railway industry. It lets and manages passenger franchises, as OPRAF did, but it also develops and sponsors major infrastructure projects, manages freight grants and is responsible for some aspects of consumer protection. This reform also meant a reshuffling of duties and a refocusing of the role of the ORR.

An essential change within this period was the creation of Network Rail, which was founded in 2002, to replace the privatised Railtrack that had come until financial difficulties and had to be put in administration in 2001. A number of reasons are perceived to be the cause of Railtrack's failure, such as incentives for short term performance and profit increase instead of long term viability, excessive costs of major projects, large-scale accidents leading to substantial penalties to be paid to the TOCs after the imposition of a general speed reduction on the network, a weak board and management, loss of government trust, a backlog in infrastructure maintenance, undercapitalisation, and the absence of an asset register showing the state of all tracks at privatisation.

Network Rail is set up as a private 'not for dividend' company, meaning that profits will be reinvested in the infrastructure rather than paid as dividend. Network Rail is run by a board of directors and has members as opposed to shareholders. These members come from a diversity of industry partners, including TOCs and the SRA. Network Rail focuses on operations, maintenance and renewal of the railway infrastructure with a focus on prediction and prevention of infrastructure related problems instead of finding and fixing them. It has also decided to reverse the outsourcing trend of some of its functions.

The government developed new key targets for the railway sector, such as a growth of 50% in passenger-km, of 80% of freight moved, more punctuality and reliability, and less overcrowding in London services. In order to deliver these

targets, the SRA included three main initiatives in its 2002 strategic Plan: a new way to allocate the franchises to improve quality and reduce costs, a different fares policy to achieve a better balance between taxpayers and passengers, and improving efficiency by achieving a better usage of the network.

According to this policy, the SRA limited the number of franchises and their length to 5 to 8 years. The SRA also started taking stricter control on the services provided by the franchisee as the TOCs' service levels, quality standards and timetables are now set by the SRA, which is a considerable difference with the previous regime under OPRAF. The main remaining areas of competition for TOCs are: customer service on board and at stations, train quality, pricing of non-regulated fares (60%), marketing and punctuality. One reason to implement such more prescriptive franchise agreements was to counter the unstructured service development and congestion problems that had resulted from the first round of franchising. Another reason was to prevent further financial problems and the need for additional subsidies that had appeared in the first round of franchising. Franchises are now chosen on the basis of best value for money and no longer on the basis of least subsidy. The SRA now also shares in both excess revenues and costs with the TOCs, resulting in smaller profit margins but also in lower risks for the TOCs, to increase predictability such as to reduce the need for authority intervention and renegotiation of franchises. The SRA even has intervention rights when cost evolutions threaten the viability of the franchise. Also, a closer monitoring through detailed Key Performance Indicators (KPI) was implemented. These relate essentially to aspects that passengers consider important (such as train and station cleanliness, passenger information provision and security).

In terms of the fares policy, for three years starting January 2004, TOCs may raise fares 1% above RPI instead of RPI-1% formerly. The regulation of Saver fares will become less restrictive by 2006 to induce new customer-focused ticketing. Options for a National Discount Railcard and introduction of smartcards will be assessed by SRA and ATOC. Fare structure (i.e. ticketing terminology and conditions) will be coordinated between operators.

The SRA becomes also the main specifier and main public sector funder of the network. Network access charges, regulated by the Rail Regulator, are to be based on SRA's specification. SRA provides, additionally to the track access charges paid by the operators, direct financial support to Network Rail through grants and loans, which is again a substantial change compared to the OPRAF period where all costs were supposed to be paid directly through the franchising agreement. The SRA is responsible for network enhancements, from initial concepts through to design implementation.

This period also sees an increased cooperation between the TOCs on issues such as marketing, operations and engineering, in addition to mandatory areas such as joint ticketing, settlement procedures and a common telephone service. The ATOC (Association of Train Operating Companies) plays an essential role in this. The main forms of cooperation are:

- Ticket retailing (selling tickets from other operators, and providing neutral information about these tickets)
- Through-ticketing (selling tickets to any destination across the whole network)

- Inter-availability of tickets (mutual acceptance of tickets from operators operating on the same route/flow; some tickets may however be dedicated to one operator)
- Agreements on revenue allocation and settlement
- National telephone enquiry services
- Acceptation of London travelcard (seasonal pass around London for all transport modes) and of national discount cards for young persons, disabled and seniors.
- ATOC also developed a number of voluntary cooperation on operations, engineering, international ticketing and further railcards.

3.1.5 Third period: 2005 –

The British railway sector stands now at the beginning of yet another reform announced by the White Paper “The Future of Rail” published by the government in July 2004. While the White Paper recognises the success of the past reforms in term of growth in usage, it sets out to tackle the problems of historic under-investment, dysfunctional organisation and the failure to control costs that had become apparent during the first 10 years of the reform. It maintains the general regime of public-private partnership as form of organisation for the sector, but it stresses the need to allow far closer cooperation between infrastructure management and train operations such as to be able to improve performances. Devolution of administrative power on some railway networks to regional governments is also part of the current reform. Finally, the position of rail freight will be re-examined to ensure greater certainty as to the available capacity on the railway network, but balancing this with the fact that freight users only pay for the costs of operating their services and not for the costs of the underlying infrastructure.

One of the essential reforms of the future regime will be the abolition of the SRA and the transfer of its powers to the Secretary of State for Transport. This will allow government to take more direct control on the strategy of the railways. The government will directly set the level of public expenditure and take strategic decisions on what this should buy. New regulatory and contractual arrangements will also be put in place between Network Rail and the government to provide the context for the new franchise agreements with the train companies.

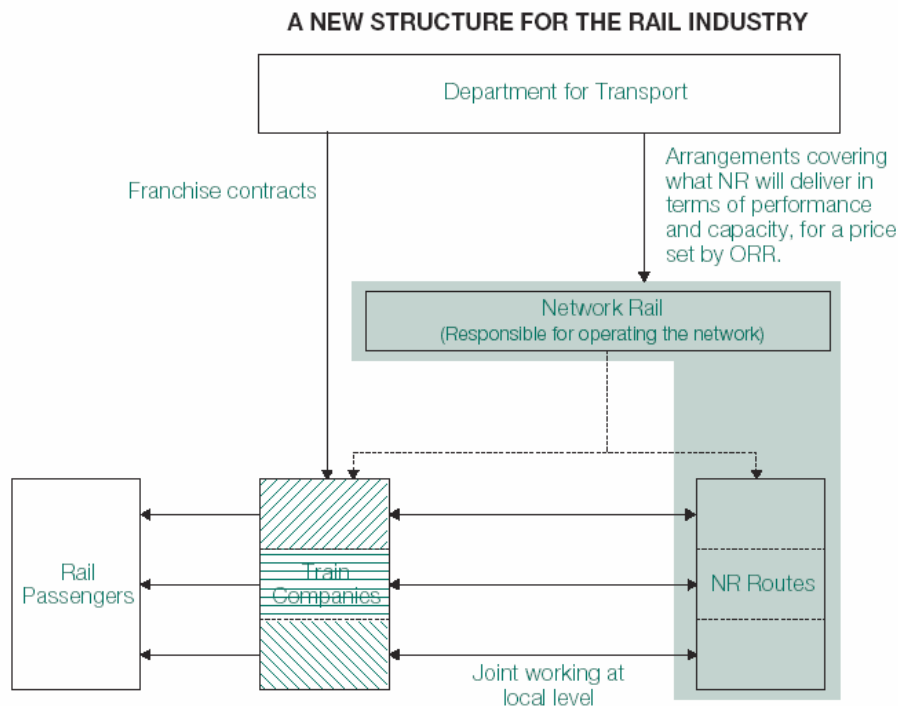
A second essential element of the reform will be the strengthened role of Network Rail as operator of the network, and as body responsible for the performance of the network. The main aim of this part of the reform is to get rid of the behaviour of ‘passing the buck’ for poor performance that characterises the current regime. Government will in the future set out what Network Rail is expected to deliver for the amount of public subsidy it receives. Network Rail will then lead the planning of the whole railway sector, set railway timetables and direct service recovery in the event of disruptions.

A third fundamental change in the organisation of the railway sector is the strong emphasis on cooperation between train and track to enhance efficiency and avoid the current confrontational relationships. The number of franchises will be reduced and brought in line with the regional track management units of Network Rail to allow closer operational coordination between track management and train operations through local agreements. This is even expected to allow even closer

working in the future when all the parties agree to it, effectively opening the way to a more integrated railway management in the future.

An independent economic regulator of the railways will remain to ensure that the government pays the proper price for what it is buying. All aspects of railway regulation (safety, reliability and efficiency) will be brought together under the Office of the Rail Regulator to ensure in system-wide view on these issues rather and avoid sub-optimisation.

The new structure of the sector can be presented in the following graph taken from the White Paper:



3.1.6 Conclusions

The effects of the reform the British railways are complex and stretches over a period of time that has been characterised by a changing economic climate. The reform has dealt with privatisation and off-the-track competition rather than deregulation and on-the-track competition. Some elements of the latter have been allowed though, limited to services that competed prior to the reforms and services that constitute less than 0.2% of a TOCs revenue. In 1999, these limits were increased to 20%, and are likely to increase even further on a case by case approach where new entry can be shown to be in the public interest. On-the-track competition has nevertheless been important where permitted and has involved product differentiation, service frequency increases and selective fares cuts (Preston and Holvad 2002:317).

Apart from the above, the reform process of British railways is mainly related to off-the-track competition and privatisation. Up do date experiences can be summarised in the following five bullet points (see also Preston and Holvad 2002, Preston and Root 1999):

- 1) *Off-the-track competition was substantial.* In the first round, there was an average of 5 serious bids for each of the 25 TOCs, even with the constraint that the publicly owned incumbent can only be a bidder of last resort.
 - *Off-the-track competition intensified in later tranches.* The subsidy required for a franchise was £18m p.a. lower in the 10th tranche than in the first tranche. This represented a 27% subsidy reduction or put another way a 27% increase in the bid price (Preston and Holvad 2002).
- 2) *Off-track competition has*
 - *Reduced subsidy substantially.* Total subsidy is forecasted to reduce from around £1.9b in the first year of franchising to £0.5b in the final year of the first round. However, according to Preston and Holvad (2002) the industry was off target by around £100m in 1998/99. Due to these financial problems SRA was forced to renegotiate agreements and now gives larger subsidies than originally planned, even though still lower than prior to the reform process: While the amount of services has gone up, the amount of subsidy paid to the TOCs has gone down from about 1 800 million pounds in 1998 to about 1 400 million pounds in 2002. The latter is however above the 1 200 million pounds originally expected from the franchising process.
 - *Brought increased investments in stations and trains.* Investment in the rail industry has risen by 193% since 1996/97, and the average age of rolling stock has dropped to 19 years (2004) compared to 23 years in 1996.
 - *Thereby increasing total government support by 96% since 1996/97,* despite the fact that subsidies to TOCs have gone down since privatisation, as infrastructure costs have more than doubled.
 - *Hence, the financial picture is difficult to assess.* In 1993/4 (the last financial year before the reforms) the passenger TOCs received £0.55b in direct revenue subsidy but there were also: Additional subsidies related to capital grants and grants towards the operation and maintenance of level crossings which could amount to as much as £0.54b pr. annum (Preston and Holvad 2002:317). Change in accounting conventions from current replacement cost of renewed assets to modern equivalent asset valuation of all assets increased the railways capital costs by 25%. This too may represent around £0.54b pr. annum (ibid: 318). If the receipts of the privatisation sales are amortised over a 30 year period they represent a substantial sum (around £0.3b pr. annum), according to the above mentioned writers. These points explain most of the difference between the pre and post privatisation subsidy levels, although it should be no surprise that different authors draw different conclusions. Harris and Godward (1997) conclude that privatisation has led to a worsening of the railway's financial situation. White (1998) concludes the opposite.
- 3) *Off-the-track competition has increased transport volumes.* Total number of passenger kilometres has increased since 1996/97 by 24%, passenger journeys by 22%, and passenger revenue by 42%. This substantial growth in passenger journeys and revenue coincides however with an economic upswing.

- *Real receipts pr. passenger km went up by 9%*, although Preston and Holvad (2002) estimate that one third of this increase is due to a shortening of mean journey lengths. Improved revenue yield techniques may be responsible for much of the latter. They also estimate that train kms have increased by over 10% during this period.
 - *Despite increasing reliability and punctuality problems.* At first there was slight improvements in punctuality (the percentage of trains x minutes late) and reliability (the percentage of trains operated). The later coincidence of economic growth resulted however in further overcrowding of the network, as most intercity and commuter TOCs operate many more services than required in the franchise agreement. This has contributed to the overcrowding of the network and led to reliability and punctuality problems: the percentage of trains arriving on-time dropped from 90% in 1998 to 79% in 2003.
- 4) *There have been substantial changes in staff levels and costs.* Rail staff numbers declined by 48% between 1994 and 1998 but some of this was due a reclassification of staff (Preston and Holvad 2002).
 - 5) *The performance of Railtrack has been mixed.* The main concern in the British system, although not the only one, regards investment. Railtrack as a private monopoly has strong incentives to increase prices and reduce output, and this has been reflected by its reluctance to invest in the network. Incentives appear however to have worked well in encouraging Railtrack to improve its performance with respect to the operation of the network. In addition, a profit sharing agreement has been established with Virgin with respect to the Passenger Upgrade II of the West Coast Main Line, but there are concerns that this investment incentive scheme may be anti-competitive.

Summing up, the successive changes in the British railway sector in a period of only about 10 years have been quite substantial. The radical approach implemented by the enactment of the Railways Act 1993 has had both beneficial and problematic impacts on the performances of the sector. While usage has grown substantially, the state of the infrastructure and its management proved to be a considerable problem. One can now observe that the initial choice for a total split or disintegration between infrastructure and operations is now questioned and replaced with a regime that places strong emphasis on cooperation between infrastructure management and train operations. Further forms of integration at the local level are even not excluded for the future. The dynamics of infrastructure management and investments certainly form a main learning from the British experience to date.

The other main evolution is the re-concentration of service design power in the hands of the government and away from the initial entrepreneurial freedoms given to the train operators. While this movement could be surprising at first sight, it has to be placed in the context of the failure to adequately organise infrastructure investments that hamper the possibilities to allow such freedoms for the time being. One may wonder whether the current choice for this more centralised approach to product development will be the right one for the longer term.

3.2 Reform of the Dutch railway markets

This chapter will provide a review of the reforms that have taken place in the Dutch railway sector over the last 10 years.

This period can be divided into three main periods:

- The first period, called the “transitional contract” introduced the first organizational separation between infrastructure management and train operations, awaiting a new legal setting for the whole sector.
- The second period, which led to a delay of 5 years, saw a substantial change in the policy aims, the implementation of new forms of contracting and the development of some examples of competitive tendering on regional lines.
- The third period is about to begin. It results from the enactment of the overdue new legislation of the railway sector under the setting of an institutional separation between infrastructure management and train operations introduced a few years earlier.

The aims and various considerations for the successive reforms will, as much as possible, be mentioned together with the presentation of the reforms.

3.2.1 The 1995 Railway Reform⁶

The railway reform initiated in 1995 in the Netherlands aimed to increase the market share of railways in overall transportation and was expected to lead to a lower burden for the public purse. It was based on the advice of the Wijffels select committee (Commissie Wijffels, 1992) appointed in 1991 by the Minister of Transport. An essential aspect of the advice was to reach a situation where NS would no longer be dependent upon subsidies, so that its management would direct all its attention to the customer as source of revenue.

That advice advocated a reorganization of the national railway company *Nederlandse Spoorwegen* (NS) into a number of divisions (passenger, freight, infrastructure management and allocation of infrastructure capacity). It involved a substantial deregulation, giving NS the freedom to determine its investment, finance, service levels, fares, and personnel policies. It also involved a re-focussing of future State intervention solely on strategic railway matters, including infrastructure supply, the relative prices of the various transport modes and guaranteeing an adequate level of service.

The ensuing reform was implemented by a *Transitional Contract* between the Ministry and NS for the period 1996-2000. That transitional period was meant to allow the government to develop a new railway legislation to replace the Railway Act of 1875.

European Directive 91/440 on the separation of railway infrastructure and operations was also a factor triggering this reform. Its implementation at NS took place in 1995 in the form of an organisational separation, the shape of which

⁶ The description of the reform until 2000 is partially based on an earlier paper published by the author in the *Japan Railway & Transport Review* (van de Velde, 2000).

results from negotiations between NS and the Ministry of Transport. As a result, new subsidiaries were created within the NS concern: *NS Groep*, three ‘task organizations’ and *NS Railinfratrust*. It should be noted that this reform involved neither a corporatisation nor a privatisation of the NS concern as NS has always been a joint-stock company (*Naamloze Vennootschap* or *NV*) since its creation in the 1930s, with all shares held by the State.

The ‘market sector’ divisions (operating under market principles) were located within the *NS Groep*. It was –besides further subsidiaries– essentially composed of *NS Passenger (NS Reizigers)* as operator of passenger transport services, *NS Stations* as developer and operator of stations, and *NS Real Estate (NS Vastgoed)* as manager of the property portfolio and developer of real estate). NS also owned NS Cargo and had a 50% interest in Telfort, a telecom operator, in joint venture with British Telecom. NS Cargo was sold in 1999 to Deutsche Bahn and became part of Railion. The participation in Telfort was sold in 2000. The privatisation of NS was envisaged and the management of the *NS Groep* aimed at drastically improving its ROI. The targets set were never achieved and some observers consider that the rationalisations that took place during that period, such as the reduction or abolition of many spare parts, reserves, and numerous other activities, provided the basis for the problems of reliability and punctuality that appeared several years later and that still cause problems today.

The three task organizations created in 1995 were *Railned*, *NS Traffic Control (NS Verkeersleiding)*, and *NS Rail Infrastructure Management (NS Railinfrabeheer)*. Their costs were covered directly by the Ministry of Transport, even though these organizations were still part of the NS concern. *Railned* was responsible for licensing train operators, for allocating existing capacity (train paths for passenger, freight and infrastructure maintenance), for overseeing railway safety, and for providing infrastructure advice to the Ministry of Transport. This last task had to be fulfilled on the basis of the government’s policy priorities, the operators’ requirements and the possibilities for innovation. A unique aspect of the Dutch model at that time was the distinction between *Railned* and *NS Railinfrabeheer* which separated capacity allocation from all users of the track, including track management. The latter was responsible for constructing, maintaining and managing the railway infrastructure, including supervision of large projects such as the construction of the high-speed line or the new dedicated freight railway to Germany (the so-called Betuwe Line). *NS Verkeersleiding* was charged with daily traffic dispatching and real-time passenger information. The legal ownership of all infrastructure was located within *NS Railinfratrust*.

In a first stage up to 2000, charges for using the infrastructure were set at zero, which was in line with the basic principle set by Wijffels, but at odds with the EC-principle of infrastructure charging. In exchange, state subsidies to NS for train operations were reduced from EUR130 million in 1995 (on a total turnover of about EUR950 mln in passenger operations) to zero by the year 2000. Passenger services had to cover all operational costs. This excluded infrastructure costs that, roughly, form about half of the total costs of the railway sector (all depending on assumptions concerning the amortisation of investments).

The operation of passenger services on lines that were considered loss-making by NS but that were deemed to be socially desirable by the government could then be

contracted separately by the Ministry of Transport. This so-called ‘contract sector’ amounted to about EUR82 million pr. year. At that time of the reform, this arrangement halved the operational subsidy for train operations while maintaining service levels. Furthermore, NS was at that time even able to pay a small dividend to its shareholder, the Dutch state.

A report by the National Audit Office (Algemene Rekenkamer, 1999) concluded that the Ministry had failed in its supervisory and steering role of the ‘task organizations’ by not adequately specifying the tasks to be fulfilled and by not implementing incentivising payment schemes between the parties concerned. It also observed that a number of contractually permitted direct interventions by the NS board into the affairs of the ‘task organizations’ had actually led to improved efficiency, even if these interventions had in some cases also led to situations where the independence of the ‘task organizations’ could not be guaranteed and where adequate corrective action by the Ministry was overdue. For example, one intervention related to the prioritization of punctuality improvement in the work of the task organizations. These criticisms illustrated the importance and difficulty experienced by the Ministry in adapting to its new supervisory and steering role.

3.2.2 Appearance of Competition

Although the Wijffels select committee did not explicitly propose the introduction of competition in passenger services, the 1995 reforms actually made competition possible and several new operators did appear from 1996 onwards. During this period, the former state monopolist *NS Reizigers* continued to provide all intercity, express and local train services on the trunk rail network, while *NS Internationaal* provided international connections under the usual form of cooperation with neighbouring railways. The high-speed services to Brussels and Paris were operated jointly between NS, the French National Railways (*SNCF*), the Belgian National Railways (*SNCB*) and the German Railways (*DB AG*) in a separate entity called *Thalys*.

Competition ‘for the tracks’

The main changes in term of competition occurred in regional train services. These lines represented only a few percent of NS’ operations. In the eastern part of the Netherlands, the main state-owned bus operator *ConneXXion* (through its predecessor *Oostnet*) won on a competitive tender in 1997 the right to operate a short local railway line previously operated by *NS Reizigers* and that stood on the nomination list to be closed down. In the same region, *NS Reizigers* started a joint venture called *Syntus* with *ConneXXion* and *Cariane Multimodal International* (part of *SNCF Participation*, later *Keolis*) to operate an integrated bus and train network on the basis of a contract negotiated with the province of Gelderland. *Syntus* later won a second integrated bus-rail network after competitive tendering in a neighbouring area. A similar development took place in the north where *NS Reizigers*, *Arriva* (a British operator who entered the Dutch market through the privatization of a northern subsidiary of *ConneXXion*) and a bank joined forces in a company called *NoordNed* and were granted a negotiated contract without competition by the province of Fryslân to operate an integrated bus and train network in the province. Later, *NoordNed* has also won a competitive tender to

operate regional routes in the neighbouring province of Groningen, but these were highly specified contracts leaving little freedom of service design to the operator.

These steps towards contracting and tendering in regional passenger transport are largely the result of experiments related to the new passenger transport law 2000 (*Wet Personenvervoer 2000*) that introduces competitive tendering in all public transport in the Netherlands. Both the first experiments of Fryslân (*NoordNed*) and Gelderland (*Syntus*) networks did not, however, involve competition but only the threat of competitive tendering if the incumbents (local state bus company and NS) did not agree to cooperate and create an integrated bus and rail network. Interestingly, while these joint ventures started rather cautiously between incumbent state companies, the course of events eventually led *NS Reizigers* to become partner with businesses as different as a very large private British bus operator and a subsidiary of the *SNCF Group*. In 2003, NS sold its participation in *NoordNed* to *Arriva*.

These multimodal experiments, both with and without competitive tendering, show the possibilities opened by the new legal setting. The resulting better coordination and integration of services between regional trains and regional buses have, under similar subsidisation levels, led to substantial increases in ridership.

On the tracks' competition

The examples above involved exclusive rights granted by transport authorities to transport operators through negotiations or competitive tendering. A much less orthodox experiment was the direct 'on the tracks' competition between Amsterdam and Haarlem by *Lovers Rail* (the entrant) and *NS Reizigers* (the incumbent). Using the market initiative provisions of the old Passenger Transport Law⁷, *Lovers Rail* asked the Ministry of Transport in 1996 for permission to operate services on several lines in the most densely populated areas of the Netherlands. Although *Lovers Rail*, as an ad-hoc subsidiary of an operator of sightseeing canal boats in Amsterdam, had no experience in conventional scheduled railway passenger transport, it was granted permission to operate passenger services on the Amsterdam-Haarlem-IJmuiden route, which required reopening 6 km of track that had been closed by NS in the 1970s. As the leasing of existing rolling stock had not been foreseen in the transitional contract between the Ministry of Transport and NS, *Lovers Rail* was confronted with a lack of suitable rolling stock for the Dutch network and had to use second-hand obsolete Belgian rolling stock and diesel locomotives rented from *NS Cargo*. The touristic service to the beach (IJmuiden) was operated every 2 hours without subsidies. *Lovers Rail* also reopened a local station to serve a seasonal tourist train to the Keukenhof flower exhibition on another route. The company hoped to operate express trains on the lucrative Utrecht-Amsterdam-The Hague-Rotterdam route but lack of track capacity given the existing NS timetable only allowed permission to operate on a few stretches of this route. This nevertheless led to 'on the tracks' competition over the Amsterdam-Haarlem section (19 km long and 17

⁷ The old transport law was based upon the principle of 'market initiative', while the new transport law from 2000 is based on the principle of 'authority initiative' (see van de Velde, 1999).

minute journey) where *Lovers Rail* added two services pr. hour to the six services pr. hour already operated by *NS Reizigers*. Unlike *NS Reizigers*, *Lovers Rail* did not operate evening or Sunday services. In mid-1997, the company was taken over by the French operator *CGEA* (later known as *Connex*) and fully refurbished second-hand Belgian carriages (called 'Optio' for 'option to choose') were used, providing a number of interesting and surprising on-board innovations for such short-distance services. *NS Reizigers* always rejected the idea of 'on the tracks' competition and ticket integration between both operators was never reached. As most passengers on the short Amsterdam-Haarlem stretch had some form of NS discount ticket or were making longer journeys, passengers were most likely to use *NS Reizigers*. *Lovers Rail* eventually attracted very few passengers and withdrew its services in early 1999 after heavy losses. The company never started operations on the other lines for which it had been granted rights.

Meanwhile, a new coalition government had come into power and growing discontent in parliament with the 'Lovers Experiment' resulted in a change of policy whereby further 'on the tracks' competition was banned while the Ministry of Transport developed its railway policy.

High-speed lines

The future Amsterdam-Rotterdam-Brussels high-speed line is to be connected to the existing Brussels-Paris line in 2007. The Ministry of Transport organized an international consultation and tendering procedure split into an international services package and a national 'shuttle' package for operation on the Dutch part of the line. In a first step, *NS Reizigers* was granted the right to bid first for an integrated high-speed/intercity network. This bid was evaluated by a 'committee of wise men' in November 1999 but, to the disappointment of NS, was rejected on various grounds, amongst others because it offered in the governments view too low a concession price to the state, and the committee eventually decided to proceed with international competitive tendering. Subsequently, a public tender was issued late 2000. Bidding parties included NS/KLM, CGEA/SJ/Connexion, and DB/Arriva. In 2001, the 15 year exclusive concession was given to NS and KLM. NS and KLM will operate the concession from 2007 onwards under the name of HSA (High Speed Alliance), in which NS and KLM have an interest of 90% and 10% respectively. The tendering process resulted in the determination of a yearly concession price – which is in fact a contribution towards infrastructure costs – of about EUR148 million to be paid by HSA to the state.

Freight services

Freight operations in the Netherlands have also seen the appearance of competition. Contrary to the passenger transport sector, competition on the tracks is widely accepted for the freight transport sector. The main operator is currently *Railion* (part of the *Stinnes Group* within the *DB Concern*), but a few new private competitors (such as *ACTS*, *Short Lines* and *HGK Häfen und Güterverkehr Köln AG*) have started to operate national and international freight trains, even if *Railion* remains by far the dominating operator for the time being.

3.2.3 Current (2004) situation in the railway sector after the railway reform of 2000

The long-awaited policy document '*De Derde Eeuw Spoor*' ('The Third Century of Rail') on competition and development of the railway sector (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999) was published in 1999 by the new labour Minister of Transport and constituted a break with some of the intentions of the former liberal Minister. The *Lovers Rail* experiment and 'British style' franchising, that had been envisaged for all or parts of the national network, were abandoned by the new government.

The new administration believed that franchising could not be started by 2000 and that it would be wiser to start with a period where the existing trunk rail network would be allowed to settle within the new setting of infrastructure separation but without competition for the time being. However, it was considered that the responsibility for the loss making 'contract sector' regional lines could be transferred to the Provinces (in a policy of decentralisation) under the assumption that these would gradually introduce competitive tendering for their operation. The aim was to achieve a balance between the need for regulation and the desire to stimulate competition between passenger operators, while maintaining coordinated services across the network. The policy initially included an evaluation of the results after a few years before a decision on further steps was taken.

First attempt to establish a concession for the trunk rail network

It was therefore planned that a 10 year concession to operate the trunk rail network (intercity, express and local trains on main lines) be granted to NS in 2001. This concession was to include performance obligations with financial incentives related to the growth of peak-hour passengers and punctuality levels. The concession would, however, contain a number of conditions related to minimum service levels, maximum fare increases, integrated ticketing with other operators, and barrier-free access for people with impaired mobility. The government had chosen this form of intervention to give NS a maximum of management freedom while still allowing the Ministry to set clearer targets for socially necessary services than was the case until then. The contract conditions were supposed to be reviewed coincident with the opening of the high-speed line, which was planned for January 2005. The usage of international benchmarking indicators was also agreed for the second 5-year period and a re-evaluation of the policy was planned for 2008 to determine the final regime starting in 2010. While the privatization of NS was still seen as the logical conclusion of the reform process by this policy document, this aim subsequently faced strong political opposition due to perceived negative effects of privatization in other sectors of the Dutch economy and abroad, and was eventually abandoned.

NS and the Ministry agreed on a first proposal for a performance contract in October 1999. This led to a Memorandum of Understanding (i.e. a 'concept concession') in September 2000, but disagreements between Parliament and the Ministry of Transport led to further postponement of the new Railway Law and Concession Law that should have been ready by then. The inability to sign the concession forced the Ministry to sign a second Transitional Contract with NS in December 2000 for a period of six months. This text was, however, essentially a copy of the Memorandum of Understanding. Further disagreements between

Parliament and the Ministry led to further postponements of the urgently needed pieces of railway legislation. As a consequence, the second Transitional Contract was twice extended for another six months.

The lowering level of train punctuality that had appeared in the meantime led to non-compliance with this second Transitional Contract. The analysis made by the Ministry was that there was insufficient focus on integral quality by the management of the various railway organisations, while the production processes had at the same time become more complex and vulnerable due to the separation of the railways into several companies. The urgency of the situation led the Ministry to introduce a policy change called '*Herbezinning Spoor*' (Railway reconsideration) in the summer of 2001.

According to this, NS was required to submit in the summer of 2001 an Improvement Plan based upon an analysis of the causes of the non-compliance. Simultaneously with the adoption of this Plan with biennial monitoring, the required level of punctuality to be realised in 2001 was reduced from 88% to a more realistic 80% (on a three minutes basis). When it appeared towards the end of 2001 that NS had only reached 79,9%, the full Board (*Raad van Commissarissen*) and two managing Directors Huisinga and Lantain were forced to resign. The Transitional Contract was again extended for six months and subsequently for a period of one year until July 2003 or 'until the starting date of the new concession'.

Regional lines

The new policy aimed at a gradual, controlled, and flexible handover of train services on regional railway lines to the Provinces, as newly created regional transport authorities. This also involves a gradual transition from negotiated contracts to competitive tendering for both these regional lines and for local and regional bus services, all according to the new Passenger Transport Act 2000. Similar steps were envisaged for suburban train services as soon as infrastructure would permit separation of these services from long-distance services provided by NS. This aim was later abandoned in accordance with the principle of exclusive rights, which was due to become a cornerstone of the new legal framework that was being developed.

Consequently, this period saw the development of competitive tendering only on regional lines that could function rather independently from the trunk rail network. The model that seems to be gaining ground is the concessioning of integrated bus and rail networks, as in Fryslân and Gelderland. Substantial improvements in service quantity for an identical amount of subsidy have been achieved, as recently in Gelderland. The future of the reform of regional train services will however very much depend on the vision of the other Provinces as new regional transport authorities. Several of them seem rather reluctant for the time being to take over responsibility for these lines in view of the unclear financial consequences of such transfers⁸.

⁸ Public transport in the Netherlands is financed by financial transfers from central government to the Provinces. There are no local taxes or transport taxes that can be used by Provinces to subsidise public transport so that they are extremely dependent on uncertain central financing.

Institutional separation

A full institutional separation between infrastructure management and train operations by relocating the three 'task organizations' outside NS was implemented in 2002. The three 'task organizations' *NS Railinfrabeheer*, *Railned* and *NS Railverkeersleiding* were subsequently merged into a new organization called *ProRail* on 1 January 2003, which is a separate company fully owned by the State, responsible for rail capacity management, train path management, real-time passenger information, management of the transfer spaces at stations, infrastructure maintenance and development. From 1 January 2005, the formal ownership of NS will be transferred from the Ministry of Transport to the Ministry of Finance, such as to separate the role of regulator from that of owner.

ProRail operates within the framework set by the general policy on track usage and network development as determined by the Ministry of Transport. A decree from 2000 regulates the allocation of capacity by *ProRail*. This decree imposes a minimum level of capacity for various market segments and establishes a number of procedures to resolve potential conflicts in capacity claims at the planning stage. This includes a prioritisation list for capacity allocation for the various market segments.

Infrastructure maintenance is sub-contracted by *ProRail* to various companies and performance agreements are increasingly used in such contracts. An important factor for the context in which infrastructure maintenance has to take place is the growing attention paid during the last years to the safety of maintenance workers. This has led to a reduction of the possibilities for infrastructure maintenance while trains are in operation. This has led to a growing time pressure on infrastructure maintenance activities which, together with growing sub-contracting, has led to a better coordination between track, signaling and energy systems maintenance compared to the traditional in-house solution.

The management of the stations is rather complex under this new arrangement. *ProRail* manages the tracks and platforms, and the land under tracks and platforms. It is also economic owner of all transfer spaces at stations (walking route to the platforms and through the station halls) but *NS Real Estate* is the owner of the station buildings, the land under these buildings and of many surrounding areas. The management of the whole station is the responsibility of *ProRail*, but this is contracted out to *NS Stations*, who takes care of the management, commercial development of non-transfer spaces, ticket sales, service and information to the passengers with the exception of public addresses.

Concomitantly with the institutional separation, control of railway safety, focusing on accident prevention, was transferred from former *Railned* to the railway division of the Transport Inspectorate of the Ministry of Transport. The *Transport Safety Board*, set up in 1999, conducts independent investigations into the causes of accidents or incidents in railways and all transport sectors. The *Office of Transport Regulation*, as part of the *Netherlands Competition Authority* (NMa), set up in 2004, exercises supervision of the railway sector on the basis of instructions given by the Ministry of Transport. It focuses on compliance with legally defined standards and obligations with regard to the provision of services in the transport sector and carries out studies into the market behaviour of

companies in this sector. One of its tasks is to ensure the neutral and non-discriminatory allocation of infrastructure capacity by ProRail.

Infrastructure charges

The new policy also introduced infrastructure charges, in line with corresponding European rules. As a first step, the charging system was kept as simple as possible. Starting at EUR 0 in 2000, these charges were to grow towards EUR 200 million in 2007. Amendments to comply with Directive 2001/14/EC are expected. The current tariffs (Network Statement 2005) are set by the Ministry on the basis of cost estimations by ProRail as defined in the Decree on user charges for the railway infrastructure and the Regulations on user charges for the railway infrastructure. The charges to be paid are based on the planned number of train-kilometres (according to published timetables) for public passenger transport, and on the actual number of train-kilometres driven for private passenger transport and freight transport. The tariffs pr. train-kilometre are not differentiated according to route section type or equipment but according to market segments where public and private passenger transport pay the basic tariff (EUR 0.9691/train-km in 2004), freight transport pays a tariff reduced by 20% (EUR 0.6783/train-km in 2004) and non-carrying use (such as delivery of rolling stock, de-frosting, inspection runs, recovery runs and evacuation in the event of incidents and the like) remains uncharged. In addition to this, operators have to pay charge for stops at stations of EUR 3.8134 at major stations and EUR 0.8476 at other stations (in 2004). These low infrastructure charges mean that the Ministry of Transport continues to pay a substantial part of new infrastructure investments and of infrastructure maintenance.

Current interface between infrastructure and operations

The financial incentive regime between infrastructure manager and train operator is still minimal. The only agreement is that ProRail reimburses to NS 50% of the financial compensations paid by NS to its passengers. It should be noted that NS introduced rather generous passenger compensations by international standards, as it reimburses the full ticket price (or equivalent share of seasonal pass) for all delays of more than 30 minutes incurred by its passengers, whatever the cause of the delay. A performance improvement scheme specifically geared to freight operators does not exist yet, but is currently being developed in consultation with the sector representatives.

On an operational level, recent years have shown a shift from a dogmatic split between infrastructure management and train operations, that was seen to result in uncoordinated independence, towards a more cooperative approach. This was also fostered by the policy reconsideration introduced by the Ministry in 2001 (*Herbezinning Spoor*) as a consequence of the dramatic drop in performance experienced in that period.

The 'Use and Build' (*Benutten en Bouwen*) vision developed in common by ProRail, NS, Railion and the Ministry of Transport, and presented in September 2003, is an example of the new forms of cooperation that have appeared after the policy change of 2001. The 'Use and Build' vision constitutes a first concrete change in approach in relation to the first period of separation. According to this vision, extensive growth of passenger and freight rail transport together with

improved punctuality is possible with only limited infrastructure expansion. The plan focuses on the need to improve the reliability of the entire railway system. Important elements in the plan are a stronger focus on the prevention of failures of rolling stock and existing infrastructure, and the ranking of government-financed projects on the basis of cost-benefit analysis. A consequence of this new cooperative approach, the unsatisfactory situation of having sometimes 'competing' plans by Railned and NS as to the future of the passenger market has now been solved.

A second example of the new forms of cooperation between infrastructure and train operations are the quarterly meetings under the name 'Working together' (*Samensporen*) between the directors of ProRail, NS and Railion to discuss other interfaces between the three parties and to monitor the progress of the 'Use and Build' vision, in particular the aim to improve and simplify the current timetable.

Current rail operators in the Netherlands

The number of train operators on the Dutch railway network is growing as a consequence of the reforms. NS remains the dominating operator for passenger transport but the regional routes see a growing participation of newcomers after the initial creation of regional companies in cooperation with NS such as Syntus or NoordNed (which is now owned fully by Arriva). The Dutch bus operator Connexxion (not to be confused with Connex) is also operating a short tendered route. The municipal public transport company of The Hague (HTM) operates a light-train route as sub-contractor to NS, and will operate the RandstadRail network in the near future in cooperation with the municipal public transport operator of Rotterdam. Two German operators, for their part, operate a short section towards Enschede on Dutch territory of a regional network from Münster (DB Westfalen) and Dortmund (Prignitzer Eisenbahn, now part of Arriva) in Germany.

Further operators are present on the rail freight market. Railion remains the largest markets player, but companies as ACTS, HGK, ERS, Rail4Chem and Dillen & Lejeune Cargo are developing their activities.

3.2.4 The 2005 railway reform

Second attempt to establish a concession for the trunk rail network

The new Railway Law and Concession Law were finally approved by Parliament in April 2003. The intensification of the cooperation between infrastructure manager and train operators is central to the new regime as this is seen as the most suitable way to improve performances.

A triangular relationship between Ministry, train operator and infrastructure manager will form the core of the new regime. According to this new regime, the Minister of Transport defines the public interest and grants two concessions. One concession is to be granted to the company managing the infrastructure, the other is to be granted to the operator of the core rail network. The extent of the core rail network is determined by Ministerial Decree. Both concessions are meant to formulate in general terms what the State expects from the train operator and from the infrastructure manager. In this new regime, ProRail and NS will every year

have to submit, respectively, an infrastructure plan and a transport plan to the Ministry for agreement.

Capacity allocation, usage of the infrastructure, maintenance and traffic control have to be organized in agreements between the parties, following the general rules set by the new legal and regulatory framework. As infrastructure management and train operations are now institutionally strictly separated, interfaces between infrastructure and operations are dealt with by using the newly introduced instruments 'network statement', 'access agreements' and 'framework agreements'. In its yearly network statement, ProRail will specify the quality and price of available infrastructure and services. The network statement is intended to offer all information that operators might need to submit their capacity request. In turn, capacity is allocated by ProRail according to the rules laid down in a regulation on capacity allocation. The result of the capacity allocation process is recorded in a track access agreement between ProRail and each applicant operator. This negotiation result forms the third side of the triangular relationship and contains detailed information about the quality and quantity of capacity that will be available for that operator in a given year, and the infrastructure charge to be paid by the operator. A performance regime with financial incentives will have to be established by the parties as part of the obligations imposed by the European Directive. The new regime thus requires that these agreements clearly state the mutual responsibilities of the contracting parties such as to avoid the behaviour of mutual blaming that had arisen in the previous regime. As this was partly due to a backlog in infrastructure management, the Ministry made additional financial means available such as to repair this backlog and facilitate the establishment of these agreements. In addition, ProRail and operators can agree on framework agreements involving longer-term capacity rights.

Negotiations between NS, ProRail and the Ministry led to conceptual concession texts published in June 2004 that were supposed to be effective by January 2005; i.e. five years later than according to the original reform plan. Unfortunately, this concession text was rejected by Parliament in October 2004 on a broad range of issues, ranging from the definition of the public interest that was judged to be too limited, to incentives to reach necessary improvements that were judged to be insufficient. Further negotiations between NS, ProRail and the Ministry led to a new version of the concessions published on 2 December 2004, but this was again rejected by Parliament. Further amendments are expected, even though the essential elements of the concession text are not expected to change. The rest of this chapter will present the information available at this point in time. The new concessions are still expected to enter into effect on 1 January 2005. There is some urgency to implement the new regime as the EC has very recently started a procedure against the Netherlands for failure to implement some of the measures of the Railway Package, that are in effect covered by this very reform.

Continuous improvement perspective

The infrastructure and passenger transport concessions contain a number of common features that will be presented first, before detailing specific features of the passenger traffic concession and infrastructure management concession.

The aim of the new regime is to achieve a reliable railway system. As the Ministry recognizes that this cannot be achieved within the short term, the new

concession regime is based on a two step approach with realistic steps and a perspective of 'continuous improvement'. NS and ProRail are expected to deliver optimal performance and to improve their performances every year. The yearly transport and infrastructure plans will have to motivate any failure to achieve such continuous improvement of the performances (e.g. because of external factors such as a lower level of state support to the infrastructure, or other transport policy measures pertaining to other transport modes competing with the railways).

The performance regime of the new concessions will make use of targets and thresholds but the first period of the concessions is essentially based upon what is called 'input-steering' as both the sector and the Ministry recognize that NS and ProRail cannot yet be submitted to strict performance agreements and incentives. This period potentially entails a rather extensive interference of the Ministry into the affairs of the concessionaires. In the first period, performances will be stated in the yearly plans using targets (*richtwaarden*) that have to be accompanied by a presentation of measures that will be developed in order to reach those targets.

A gradual migration towards 'output and outcome steering' will then have to take place and is planned to be realized for 2008 at the latest, a moment by which NS and ProRail are expected to have sufficiently professionalized their management in order to allow this migration. The professionalisation refers both to internal professionalisation (in terms of management instruments and culture), but also to a further professionalisation of the relationship and cooperation between NS and ProRail. The new regime therefore expects of the concessionaires that, by then, they will be able to fully understand: the relation between their operational goals, activities and results; the interaction between their own goals and actions and those of the other party; the long term effects of their way to manage their business; they are also expected to reorganize their management such that steering on output-norms becomes possible. The realization of these aims, as a condition to enter into the second period of the concession, should allow a substantial reduction of the Ministry's influence in the affairs of NS and ProRail. By then the indicative targets will gradually have been replaced by performance norms defined as strict thresholds (*grenswaarden*) that have to be achieved in infrastructure management plans and transport plans that, from then on, will be valid for several years.

Both NS and ProRail are obliged by their concessions to benchmark their performances with those of similar foreign organizations. Their concessions also force them to report in their yearly plans on the use made of the results of the benchmark studies. These results are to be used to judge the performances achieved and to stimulate an attitude of continuous improvement.

The concessions also contain specific enforcement clauses. Four instruments are included (in order of growing coerciveness): a duty to inform and discuss with the Ministry, a duty to implement corrective action by order (*bestuursdwang*), a duty to implement corrective action with threat of penalty (*last onder dwangsom*) and a partial or total withdrawal of the concession.

Passenger traffic concession

The railway concession law determines that NS will receive the first concession to operate in exclusivity national services on the trunk rail network for a period

ending on 1 January 2015. The public interest is defined to be as: providing a good accessibility of the large cities, especially at peak hours, economic centres and of all parts of the country; providing services aimed at rising ridership; realizing punctual operations, with a common obligation for NS and ProRail to reach at least 87% (on a 3 minutes basis) by 2007; a reasonable probability of finding a seat; good information on board and at stations; clean stations and trains; safe stations and train for passengers and personnel; and train that are accessible to all (by 2030 at the latest). Furthermore, a maximum level of fare increase is set such as to guarantee the affordability of train services, a minimum level of service for main and other station is set such as to guarantee train services for the whole of the country that is equivalent to the minimum level of services that had to be provided according to the second transitional contract, and there is an obligation to realize through-ticketing between all stations in the country. Further obligations have been added after pressures from Parliament. To name but a few: closing stations will only be possible after an advice given by consumer organizations and an agreement given by the Minister on the basis of the concession text; a rebate for elderly people outside peak hours has to be maintained; the chance to meet a conductor in the train is added as performance indicator for social safety.

In this regime, NS will, within the framework set by the concession text, have to develop a yearly transport plan giving more detail on the expected levels of punctuality, chance of finding a seat at peak hours, safety, cleanliness, etc. A compulsory consultation with organizations representing passengers (on timetable, fares and other topics regulated in the concession) and regional transport authorities is imposed. Decisions taken by NS as follow-up to these consultations have to be motivated in the yearly transport plan. The Ministry will have to right to refuse the transport plan when deemed unsatisfactory, whereupon improved proposals have to be submitted by the train operator.

For the period until 2008, NS will have to submit in the yearly Transport Plan a number of performance targets in terms of punctuality, cancellations, cleanliness of stations and trains, percentage of information on disruptions in trains and at stations. The imposition of strict targets in term of passenger growth has not been included in the concession text due to the bad experience with such clauses in earlier contracts with NS and due to the acceptance that ridership is dependent upon too many factors located outside NS' influence. However, the yearly transport plan will have to indicate to what extent supply corresponds to demand to and from the larger cities at peak hours. This choice is based upon the high 'public value' given to adequate services on these market segments. NS already uses a number of thresholds instead of targets in the 2004 Transport Plan. These are the percentage of trains cancelled, of realized connections and the level of information given to passengers. Additional shifts from targets to thresholds will already have to be realised in 2006 and 2007, following pressure from Parliament to shorten the transition time from input-steering to output- and outcome-steering.

The concession given to NS requires organizing a benchmark of its performance in term of realization of the public interest as defined in the concession and productivity evolution at least once every three years.

The price for the passenger concession on the trunk rail network is currently set at zero, but this could change after the first concession period finishing in 2015. Separate temporary concessions including subsidisation will be signed with NS for those regional routes awaiting decentralisation to the regional transport authorities in 2005. NS will, however, continue to operate suburban train services located on the trunk rail network until 2015. Suburban train services located outside the trunk rail network – such as the *Zoetermeerlijn* and the *Hofpleinlijn* forming the RandstadRail suburban network connecting Rotterdam and The Hague that will start operations on former regional lines in 2006 – will be transferred to the Province.

Infrastructure management concession

In the first version of the concession submitted to Parliament, the infrastructure concession was supposed to be given for an unlimited period of time because of the life time of railway infrastructures (30 to 70 years) and the desire to stimulate life-cycle management. However, Parliamentary pressure led to the shortening of the same 15 years as the concession to NS. The public interest is defined as assuring a good functioning transport infrastructure that is safe for operators and that does not cause excessive tear and wear to rolling stock, allocating capacity such as to guarantee an efficient usage within the rules set by government, providing accessible (by 2030 at the latest) and safe stations.

The concession will be given to ProRail as a Parliamentary amendment to the Railway law determined that the infrastructure manager has to be a company fully owned by the Dutch state. A choice was made for having, in principle, only one infrastructure manager for the whole of the railway network. As a consequence of this, decentralisation of parts of the infrastructure is not envisaged as a basic principle in this regime, except for two cases: the Harbour line - Betuwe line, which is a dedicated rail freight line towards Germany, and the RandstadRail suburban network.

The infrastructure management concession and the related yearly infrastructure management plan will indicate the expected level of quality for the infrastructure but the Ministry recognises that no guarantees on the quality of the infrastructure can be given as long as the relationships between infrastructure manager and train operators have not been clearly established. This is also the reason for which the Ministry places so much emphasis on further professionalisation of both ProRail and NS and on the introduction of a life-cycle vision in the whole sector. The period until 2008 will therefore focus on solving the infrastructure maintenance backlog. As for the transport concession, the infrastructure manager is meant to utilise this period to fully understand the relation between available means, activities, operational goals and outcomes. The infrastructure management concession also requires from ProRail to compare its performances to those of other infrastructure managers at least once every four years.

According to the new regime, the government decides on the available budget for the railway sector. The sector then suggests the most efficient way to allocate these means, taking into account the defined public interests that were made concrete in the yearly infrastructure management plan and transport plan accorded by the Ministry. The government then checks whether these suggestions are in

line with the text of the concessions and the available budget. Multi-year perspectives are taken into account in this process.

In the recently published government White paper on mobility (*Nota Mobiliteit*), the government showed itself committed to improving the quality of the infrastructure by aiming for a punctuality level of 89-91% (on 3 minute basis) by 2010 by increasing the focus placed on infrastructure maintenance. ProRail and the operators, from their side, aim at spending the available government funds in conformity with the 'Use and Build' vision. Under pressure from Parliament, the concession texts now contain the obligation for NS and ProRail to reach at least 87% by 2007 in a common responsibility and in cooperation with each other, but upon the condition that the current budget for infrastructure maintenance remains in force.

Remaining issues

An official evaluation of the new regime will be carried out in 2008, as required by law. A form of competitive tendering remains an option after this first concession period allocated to NS without competition. The concession itself requires that NS and ProRail both cooperate to a study evaluating the law and the concessions, which could lead to amendment of the concession texts. NS also has to cooperate to evaluate the possibility to implement a regime based on a competitive tendering of only the management layer of the public company. The general legal regime of competitive tendering valid in passenger transport (with transfer of labour and equipment), as an alternative to this, remains a second option in the event that competitive tendering of the management layer proves to be impossible to realise. Re-integration of infrastructure management and train operations is a third option to study, as requested by a motion voted by the First Chamber (Senate) of the Parliament.

3.2.5 General assessment

The reform process presented has been a lengthy and changeable process. The aims and measures set at the beginning of the period were often changed, and one could easily say that the changes of mind of the Ministry during this period have not been beneficial to the proper functioning of the railway sector. Furthermore, political pressure from the Parliament during this period showed that the shift towards a more distant relation in this sector is a rather difficult one.

The concept of competition used was modified on several occasions. The idea of general tendering, as implemented in the British railway franchising was considered on several occasions but, eventually, not introduced for the trunk railway network. It remains, though, an option for the future, albeit unlikely. Regional routes, on the contrary, are more and more submitted to competitive tendering and the main model appearing is that of integrated bus-rail concessions. These prove to generate substantial improvements in services, by better integration, but also by the implementation of another production concept abolishing the conductor on the trains. As such the reform of the railway sector in the Netherlands bears some resemblance to the Swedish reform in that one national monopolist is granted the exclusive right to operate the non-regional

network upon a commercial basis, i.e. without subsidies. Regional routes are then, gradually, to be contracted out by competitive tendering using subsidies.

Competition on the tracks, as exemplified by the Lovers Rail experiment, is now fully rejected. It was indeed poorly prepared and appeared almost by chance. The lack of proper regulation to integrate such services in the rest of the network (ticketing) proved fatal for this innovation. Further problems existed too, such as the availability of suitable rolling stock.

The adoption of the new railway legislation and associated concessions has, as a consequence essentially of political problems and delayed work at the Ministry, suffered a 5 year delay. This was bad for the railway sector as it provided an unclear and changing perspective for the management of the railway for more than this period. Many believe that the substantial drops in punctuality and reliability, the temporary lack of rolling stock due to reduced investments by NS in view of a lack of perspective, and a backlog in infrastructure and rolling stock maintenance are to a substantial extent the result of this situation. It should be added that inadequate management from the side of the railways should also have been made responsible for parts of the blame. But this, in turn, cannot be seen loose from the unclear and changing institutional setting created by Ministry and Parliament. Paradoxically, the current reform lead to a regulation that is in some respects stronger than before the reform. The first period, which knew a substantial level of deregulation, gave NS extensive freedoms, but this was seen by politicians to have failed. In fact, this failure is probably more the result of a lack of adequate institutions (laws, contracts, etc.) and clear perspective, due to the delays, more than a failure of the deregulation in itself.

On the infrastructure side, steps from integration to organisational and then to institutional separation were taken. The re-merger of all task organisations charged with the infrastructure is an interesting change in the regime. This means that a further step in the separation simultaneously meant a step back towards more integration as there was a growing belief that the new regime did not provide for enough coordination. Competing plans on infrastructure needs and future service patterns by Railned and NS were indeed an example of the problems that had arisen.

An essential change in the recently implemented reform is the focus towards more cooperation between infrastructure and train operations to avoid the problems of 'blaming each other' that had appeared in the first stage of the reform. It should be mentioned, however, that the problems in the previous period were to a large extent due to the absence of suitable contracts and performance agreements between the parties. In this sense, the sector made a move back towards a more traditional consensual approach, while maintaining or even enhancing the separation.

The current focus of the reorganisation has shifted from a rather economic-dogmatic perspective –that was never implemented in the same strict sense as in Great-Britain however– towards a new perspective that is more based on a focus on 'transition management'. The continuous improvement perspective implemented in the new concessions is an example of this more balanced approach to the reform needs of the sector.

3.3 Deregulering av jernbanen i Sverige – erfaringer og evalueringer

3.3.1 Innledning

I 1988 gjennomførte Sverige som det første landet i verden en vertikal separasjon av jernbanesektoren. Det innebar at daværende operatør ble delt opp i to selskaper, ett med ansvar for infrastrukturen – *Banverket* – og ett med ansvar for tjenestetilbudet – *Statens Järnvägar* (SJ). Prosessen som ledet fram til disse endringene startet imidlertid så tidlig som på midten av 1950-tallet, da jernbanevirksomheten begynte å få store økonomiske problemer og det ble klart at enkeltlinjer ble drevet med underskudd.

I dette kapitlet vil vi gi en nærmere oversikt over reformprosessen som har ledet fram til organiseringen innen svensk jernbane i dag, med særskilt vekt på den gradvise innføringen av konkurranseutsetting fra og med 1989 og effektene av dette. Det er særlig tre reformtyper som berøres: (i) den vertikale desintegrasjonen av jernbanens virksomheter, (ii) omorganiseringen av SJs virksomhet i for- og etterkant av den vertikale separasjonen, og (iii) innføring av konkurranse i jernbanetrafikken. De to første reformtypene av mer forvaltningspolitisk karakter vil bli berørt i kapitlets første avsnitt, mens den sistnevnte reformprosessen berøres i et selvstendig underkapittel rettet mot konkurranseutsettingen og dens konsekvenser.

3.3.2 Forvaltningspolitisk kontekst og utvikling

Svensk forvaltningshistorie er kendetegnet ved dualismen. Dette understreges af, at de enkelte myndigheter ofte har egen bestyrelse (Premfors 1999), det er fx tilfældet med Banverket. Ministeren kan ikke gribe ind i den enkelte myndigheds daglige arbejde. Ministerstyre er ”förbjudet”, som man siger i Sverige. Dualismen har ofte været til debat i svensk politisk historie, men den har hver gang overlevet på den ene eller den anden måde (Ehn et al 2003; Pedersen & Læg Reid 1999; Petersson 1995)

Når det gælder selskabsdannelse med staten som hel eller delvis ejer er den svenske historie begrænset. Et historisk alternativ til statslige aktieselskaber i andre lande, bliver i Sverige i et vist omfang de såkaldte affärsverk som oprettes fra 1911. Affärsverkene er forvaltningsorganer, som skal hvile økonomisk i sig selv og de nyder betydelig selvstændighed. Blandt affärsverk er oprindeligt Statens Järnväger (Berg 2000).

De reformer i hele den offentlige sektor, som i Sverige introduceres fra midten af 1980'erne, kommer altså i et politisk-administrativt system præget af dualismen (Larsson 2002), og med relativt få erfaringer med helt eller delvist statsligt ejede aktieselskaber.

I Sverige er det særligt rendyrkning (renodling) af enheder til single purpose organisationer, som tillægges stor betydning i reformprocessen. Renodling indebærer en opsplitting af tidligere enhedsorganisationer, som fx Statens Järnväger. Bl.a. skal produktion, myndighedsudøvelse og tilsyn skilles ad (Berg 2000, Statens Järnväger 2001). Udviklingen kan ses som en fortsættelse og

videreudvikling af dualismen, idet særligt de producerende enheder tildeles øget selvstændighed fra det politiske niveau. Fristilling er således også en del af processen (Pedersen & Læg Reid 1999).

Flere observatører har peget på, at staten i Sverige som ejere styrer aktieselskaber tættere, end det fx er tilfældet i Norge. En undersøgelse fra 1997 viser, at halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne fra de statslige aktieselskaber var riksdagsmedlemmer, andre politikere samt politisk udnævnte embedsmænd. Den anden halvdel var i hovedsagten administrerende direktører (verkställande direktörer) i andre statslige selskaber. En gennemgang fra 2002 tegner generelt det samme billede, men i nogle selskaber findes i dag flere repræsentanter fra det private erhvervsliv i bestyrelserne (eSO 1998, Riksdagens revisorer 2002). Staten har også andre redskaber til at styre de statslige aktieselskaber bl.a. ejerdirektiv på generalforsamlinger og uformel dialog, hvilket eksplicit omtales som et virkemiddel (fx Regeringskansliet 2000: 24). Det generelle billede er imidlertid, at de svenske bestyrelser er i færd med at få øget uafhængighed fra staten (Sørensen & Ravlum 2004).

3.3.3 Reformen i jernbanens forvaltning

I Sverige er det særlig jernbanen som har oplevd reformer i stor skala. På slutten av 1950-årene fremsto jernbanedriften i Sverige som kraftig monopolisert med det hovedsakelig statlig eide selskapet, *Statens Järnvägar (SJ)*, som enerådende aktør. På denne tiden var den statlige kontrollen over aktiviteten streng, hvor takstendringer så vel som linjenedleggelse måtte godkjennes av statlige myndigheter. Fra 1963 og fram til i dag har imidlertid flere lovendringer og tiltak gradvis endret SJ til et selskap drevet på kommersielt grunnlag, om enn fortsatt under statlig eierskap. Samtidig har tiltakene bidratt til stadig økt vertikal desintegrasjon av de ulike virksomhetsområdene innen SJ, som igjen i økende grad har åpnet persontrafikkmarkedet opp for andre aktører i tillegg.

Ifølge Alexandersson mfl. (2000) kan reformprosessen innen svensk jernbane deles inn i tre historiske epoker: en første fra 1963 til 1979 da jernbanen går fra fokus på omorganisering av SJ til omregulering av jernbanesystemet, en andre fra 1979 til 1990 da fokuset endres fra omregulering til avregulering, og en tredje fra 1990 til 2000 da ulike former for avreguleringer utprøves og benyttes side om side.

Reformeringen av svensk jernbanevirksomhet har sitt rettslige utgangspunkt i 1963, da staten gir SJ selvstendig rett til å gradvis avvikle ulønnsomme jernbanelinjer samtidig som de går inn med statlig støtte for en del mindre linjer. Allerede den gang var det SJs dårlige økonomi som danner bakgrunnsteppet for reformene (Nilsson 2003). Disse kan likevel ikke sies å utgjøre noen trussel mot SJ som sådan, men tvert i mot styrke deres monopolistiske posisjon gjennom økt selvstendighet og handlingsfrihet innenfor bedre økonomiske rammer.

SJs monopolistiske posisjon som jernbaneforvalter i Sverige ble ikke utfordret før 16 år senere, gjennom en serie transportpolitiske beslutninger hovedsakelig knyttet til länshuvudmannareformen i 1979 (Alexandersson mfl. 2000). Gjennom den sistnevnte reformen blir beslutningsansvaret om ulønnsom lokal og regional jernbanedrift overført til egne Länshuvudmän på regionalt nivå (regionale

transportmyndigheter), der SJ i økende grad går over i rollen som entreprenør på oppdrag fra disse. Det regionale myndighetsnivået overtok samtidig kontrollen over billettinntektene (gjennom bruk av bruttokontrakter) og bestemmelsesretten til nettets fremtidige utvikling. Parallelt med denne overføringen av beslutningsmyndighet for de regionale linjene ble det fram til slutten av 1980-tallet gjennomført en rekke steg i retning av økt selvstendighet for SJ i deres resterende virksomhet. Ledelsen ble gitt stadig større frihet til å drive sin virksomhet uten innblanding fra staten, samtidig som det tidligere politikerdominerte styret ble sammensatt av representanter fra det private næringslivet. Begge deler medførte økt drift i kommersiell og markedsdrevet retning for SJ. Det er imidlertid viktig å merke seg at disse første reformene i all hovedsak var drevet fram av ønsket om økt kostnadskontroll fra myndighetenes side, der hensyn rettet mot økt innslag av konsumentperspektiv i tjenesteproduksjonen på sitt beste var av sekundær interesse (Nilsson 2003:2).

Overføringen av beslutningsmyndighet om den regionale og lokale jernbanedrift er på mange måter det første eksemplet på vertikal desintegrasjon av jernbanevirksomheten i Sverige, ettersom de regionale transportmyndighetene overtok ansvaret for nettets fremtidige utvikling på ulønnsomme linjer (Alexandersson mfl. 2000:344). Dette og en serie finansielle omorganiseringer rettet mot SJ på midten av 1980-tallet viste seg imidlertid ikke tilstrekkelig for å rette opp i SJs økonomiske underskuddsdrift. I 1988 besluttet derfor svenske myndigheter som det første landet i verden å gjennomføre en total vertikal desintegrasjon av jernbanevirksomheten. Rent konkret innebar dette en separasjon av SJs virksomheter i en infrastrukturdel, *Banverket*, og en operatørdel, som fortsatt skulle hete *Statens Järnvägar*.

De politiske motivene for 1988-reformen kan sies å ha vært tredelte (Nilsson 2003:6): Det første motivet var å gi jernbanen den samme institusjonelle base som vegtransporten, ved å skille infrastruktur fra drift av transportmidlene. Det andre var at Riksdagen ønsket å fortsette finansiell støtte av jernbanen, som et sikkert og miljøvennlig transportmiddel. Den tredje motivet var at man ønsket å overføre ansvaret for regionale linjer med lav trafikk tetthet til regionale transportmyndigheter, men at denne trafikken fortsatt skulle støttes finansielt. Det siste omhandler altså en videreføring og ytterligere styrking av hva som ble påbegynt gjennom länshuvudmannareformen i 1979, der regionale transportmyndigheter heretter ble overlatt det hele og fulle ansvaret for infrastruktur og planlegging av det regionale linjenettet.

Et ytterligere underliggende motiv var nok også at man på sikt ønsket å åpne for konkurranse mellom operatørene på jernbanesporet for å senke prisene og fremme produktiviteten i sektoren og likeså øke produksjonen (jfr Konjunkturinstituttet 2004). Dette motivet ble særlig båret fram av de regionale transportmyndighetene som etter de kostnadsgevinstene som de hadde oppnådd gjennom å konkurranseutsette den lokale og regionale busstrafikken fra 1980-tallet (Alexandersson mfl. 2000). Dette fremsto også som stadig mer fristende på nasjonalt plan ettersom det var vokst fram en stigende irritasjon hos regjering og departement over manglende innsyn i SJs bøker (Nilsson 2003).

1988-reformen bidro samtidig til at prinsippene for økonomisk støtte til jernbanevirksomheten ble endret. To modeller for subsidiering blir anvendt. Mesteparten

av subsidiene går til Banverket for å opprettholde og videreutbygge infrastrukturen, som også tar gebyrer for bruk av linjenettet fra operatørene. Dette er imidlertid på langt nær nok til å dekke de totale kostnadene for infrastrukturen. Resten av subsidiene går direkte til trafikken i to deler. En del av tilskuddet går til regionale transportmyndigheter som sitter på ansvaret for driften av det regionale linjenettet, mens andre del av subsidiene går til ulønnsom interregional trafikk, som siden 1999 har blitt administrert og kjøpt inn av den statlige myndigheten *Rikstrafiken*.

Med jernbanens infrastruktur i hendene på en statlig myndighet (Banverket), SJ forvandlet til en togoperatør, og vognene, pengene og ansvaret for det regionale persontrafikken i hendene på de regionale transportmyndighetene (*trafikkhuvudmännen*), var skrittet til konkurranseutsetting av de regionale driftskontraktene kort (Alexandersson mfl. 2000:23). Dette ble ytterligere forsterket av at flere av de samme regionale transportmyndighetene allerede hadde høstet lang erfaringer med konkurranseutsetting av lokal og regional busstransport. Allerede i 1989 ble da også den første regionale toglinje lagt ut for anbud i Småland, hvor en ny operatør ved navn BK Tåg for første gang trådte inn på det svenske persontrafikkmarkedet innen jernbanen. Utover 1990-tallet ble det deretter gjennomført en rekke lignende anbud i ulike regioner over hele Sverige, som så også ble utvidet til å gjelde ulønnsomme interregionale linjer..

3.3.4 Nye roller, nye aktører

Reformene har endret relasjonene mellom aktørene i den svenske jernbanen, og også sektorens forhold til utenomverden (Näringsdepartementet 2004). Utover endringene beskrevet ovenfor, ble SJ i 2001 skilt ut fra den statlige forretningsdriften og delt i tre private, men statlig eide selskaper, ett for vanlig togdrift, ett for godstransport og ett for eiendomsdrift. I tillegg ble disse enhetene i et visst omfang ytterligere splittet opp i datterselskaper (Statens Järnväger 2001; Holvad 2002). TrafiCare AB (tilbyr service på stasjoner til togoperatører) og Unigrud AB (tilbyr integrerte IT-løsninger til virksomheter innen reise- og logistikkbransjen) har blitt solgt fra S-konsernet. Det samme gjelder mer perifere virksomheter som AB Trafikrestauranger, Royal Viking Hotel AB og Scandlines AB. Euromaint (tekniske systemtjenester) har dessuten vært satt ut til salg, men er i dag del et holdningsaksjeselskap (Swedcarrier), som er heleid av den svenske stat.

Selv om ikke godstransporten er tema her, kan det nevnes at det i begynnelsen av 90-åra ble etablering av flere småskala operatører for togtransport av gods. De fleste var og er underkontraktører for SJ. Fra 1996 er godstransporten fullstendig deregulert. Alle som ønsker det og er i stand til det, kan konkurrere og levere godstransporttjenester.

I tillegg til å være infrastrukturforvalter, fikk Banverket utvidet ansvar for sektoren. Tågtrafikledningen ble lagt under Banverket. Banverket har således ansvar for sportilgang. Den svenske regjeringen bestemmer sportilgangsavgiftene, og Banverket er ansvarlig for innkrevingen.

Järnvägsinspektionen, som har ansvar for sikkerhet og lisensering, var i utgangspunktet også under Banverket, men som separat enhet. Järnvägsinspektionen ble som et resultat av den nye Jernbaneloven (1. juli 2004) sommeren 2004 skilt ut

som en egen, selvstendig myndighet, og fikk navnet Järnvägsstyrelsen. Ved utskillelsen fikk Järnvägsstyrelsen utvidet ansvarsområdet til å overvåke at markedet fungerer i sektoren. Bl.a. skal de se til at sporavgifter, sportilgang og er konkurransenøytral og ikke-diskriminerende (Järnvägsstyrelsen 2004). Dette innebærer ansvar for å legge til rette utenlandske, etablerende selskaper. Banverket var opprinnelig beslutningsinstans ved tvister mellom *länshuvudmannen* og operatørene, noe som opplagt var uheldig siden Banverket var skilt ut fra den dominerende operatøren, SJ. Fra 2004 prøves slike tvister og tvister mellom Banverket og operatører av Järnvägsstyrelsen.

Mange nye operatørselskaper har entret det svenske markedet. Samtidig har sju selskaper trukket seg ut av markedet i perioden 1990-2000 av ulike årsaker (Alexandersson mfl. 2000).

Organisasjonen Tågoperatörerna er en sammenslutning av gods- og persontransportoperatører på det svenske sporet. De jobber for medlemmenes interesser og fremmer jernbanens rolle mer generelt. De tar opp aktuelle saker, jobber for å påvirke ulike myndigheter, og benyttes som høringsinstans i flere sammenhenger.

Konkurrenserket har som følge av reformene fått overordnet ansvar for konkurranseforholdene i jernbanen. Hovedtrekkene ved dagens oppdeling innen svensk jernbanevirksomhet er oppsummert i tabell 1 nedenfor.

Tabell 3.1: Dagens rollefordelingen i svensk jernbanevirksomhet

Oppdeling av Statens Järnvägar skaper nye roller:
• Statens Järnvägar AB (persontransport)
• Green Cargo AB (godstransport)
• Banverket (infrastruktur og sektoransvar)
• Järnvägsstyrelsen (sikkerhet, licensering, markedsovervåging)
• Affärsverket Statens Järnvägar (ejendomsforvalter)
• Rikstrafiken (køber trafiktjenester)
• Jernhusen (ejer, forvalter og utvikler bl.a. jernbanestasjoner)
• Euromaint (tekniske systemtjenester)
• Scandlines AB (færgesejls)

TØI-rapport 787a

3.3.5 Konkurranseutsetting av jernbanen

Mens 1988-separasjonen av SJ var svært dårlig utredet på forhånd, noe Nilsson (2003) attpåtil har gått så langt som å kalle en utilsiktet deregulering, må det motsatte kunne sies om de påfølgende stegene i retning av økt konkurranse innen persontransport med jernbane i Sverige. Innføringen av konkurranse i Sverige og den vertikale desintegrasjonen har på tross av dette medført at Sverige i dag står overfor flere, og til dels konkurrerende, modeller for hvordan persontrafikken innen jernbanen skal håndteres (Alexandersson mfl. 2000:346): 1) med SJ som monopolist på lønnsomme linjer, 2) med statlig konkurranseutsatt trafikk der operatørene er bærer av inntektsrisikoen (nettokontrakt), 3) med regionalt konkurranseutsatt trafikk der myndighetene er bærer av inntektsrisikoen (bruttokontrakt), 4) med avtaler mellom regionale transportmyndigheter og SJ som fortsatt baserer seg på forhandlinger, 5) med private monopol på lønnsomme linjer som Arlandabanen. Nedenfor følger en nærmere gjennomgang av de ulike

konkurransemodellene, før vi så presenterer hovedkonklusjonene fra enkelte evalueringer av dem.

Som tidligere nevnt ble den første konkurranseutsettingen av persontransport i Sverige gjennomført innen regional persontransport allerede i 1989. Et privat selskap, *BK Tåg*, vant anbudet på togdrift i en region og startet togdrift i 1990 med länets materiell og lokomotivførere fra SJ, om enn med høyere lønn. SJ vant kontrakten tilbake neste gang den ble utlyst, i 1993. *BK Tåg* klagde imidlertid til konkurransemyndighetene på at SJ hadde gitt et bud som var lavere enn kostnadene og vant fram til slutt etter at SJ hadde anket den første fellende dommen (Nilsson 2003).

I de første regionale anbuds rundene deltok som regel *BK Tåg* og Linjebuss, men i en del län har trafikken allerede vært ute på anbud flere ganger hvor flere nye togoperatører har lyktes med å ta seg inn på markedet. I alle tilfellene har det vært snakk om konkurranse om sporet, der regionalmyndighetene i hovedsak bestemmer over trafikken volum, tidtabell og billettpriser. Operatørene får i tillegg låne materiellet de har behov for av de regionale myndighetene og får erstatning for sine trafikkostnader. I all hovedsak er det myndighetene som får billettinntektene gjennom bruk av relativt rendyrkede bruttokontrakter (Alexandersson mfl. 2000). I de aller fleste tilfellene har da også pris blitt brukt som kriterium i anbudsfasen. Operatørens handlingsrom på de lokale og regionale linjene er altså i hovedsak svært begrenset utover fokuset på kostnadsbesparelser, og det gjennomsnittlige tilskuddsbeløpet for denne delen av svensk jernbaneverksamhet ble da også redusert i løpet av 1990-tallet (Alexandersson 2000).

Langdistansetrafikken med buss ble i løpet av 1990-årene gradvis åpnet for konkurranse, men fortsatt kunne SJ legge ned veto mot busstransport som gikk parallelt med deres kommersielle toglinjer. Dette ble opphevet i 1999. En virkning av den samtidige dereguleringen av buss- og togtransport er at antall reisende på begge transportmidler i noen regioner har økt på grunn av at prisene er presset ned for alle. Dette er forøvrig et av få eksempler fra Sverige hvor innføring av konkurranse faktisk har medført reduserte takster for kundene, hvor gjennomsnittsprisen har vist en jevn økning utover 1990-tallet og inn på 2000-tallet (Konjunkturinstituttet 2004). Dette står i motsetning til erfaringene fra godstransporten hvor fraktprisen sunket gjennom hele perioden (Nilsson 2003).

På de interregionale linjene ble det åpnet for konkurranseutsetting i 1992/93. Det ble imidlertid kun åpnet for bruk av konkurranseutsetting på de ulønnsomme linjene, definert av SJ selv. På de interregionale linjene som SJ definerte som lønnsomme opprettholder SJ fortsatt sin monopolistiske posisjon, om enn på kommersielle vilkår. Dette innebærer at SJ fortsatt sitter med makten over hvilke linjer som skal konkurranseutsettes og kan i tråd med dette både utlyse og trekke inn igjen linjer til egen kommersiell produksjon. Det sistnevnte har de senere årene vært gjenstand for store diskusjoner i Sverige hvor SJ ved (minst) ett tilfelle har valgt å ta tilbake trafikk på linjer som etter bruk av konkurranse har vist seg å bli lønnsomme (Alexandersson mfl. 2000:345).

Ved den statlige konkurranseutsettingen av ulønnsomme linjer tok man utgangspunkt i de trafikkvolumer og de kostnader som gjaldt foregående trafikkår. I anbudet ble det forutsatt at oppdraget gjaldt jernbanetrafikk, noe som innebærer at

andre transportformer ikke ble vurdert som aktuelle. På statlig nivå oppnådde man således ikke avveiningene og samordningen mellom busstransport og togtransport som har gjort seg gjeldene på regionalt nivå der Trafikhovudmännen sitter med ansvaret for begge transportformene. I motsetning til på de regionale linjene tok imidlertid den statlige konkurranseutsettingen utgangspunkt i å videreføre netto-kontraktene fra SJs monopoltid, hvor operatørene får beholde alle billettinntektene. Det innebærer samtidig at operatørene til dels fikk store friheter til å utforme tidstabeller og frekvenser selv, der konkurransevilkårene kun tok utgangspunkt i et visst antall togpar pr. døgn mandag til fredag, med bestemte tillatelser til reduksjon av dette i helgene (Alexandersson mfl. 2000:53).

For å sikre potensielle nye aktører markedsinformasjon til å vurdere inntekts-potensialet i tillegg til kostnadsvurderingene, krevde staten at SJ ga fra seg informasjon om trafikkproduksjon, antall reisende og det økonomiske resultatet på de aktuelle linjene – altså både billettinntektene og kostnadene. Dette ble så lagt ved i konkurransevilkårene. I disse tilfellene er staten helt avhengig av å stole på SJs informasjon, på tross av at SJ selv kan delta i konkurransen om å kjøre disse linjene.

I tråd med bruken av nettokontrakter har også en kombinasjon av pris og kvalitet blitt benyttet som konkurransekriterier i de statlige tilfellene, selv om man sjelden har opplevd at kvaliteten har veid høyere enn prisen i konkrete tilfeller (Alexandersson mfl. 2000). Også her er imidlertid kontrastene til de regionale konkurranseformene stor. I tillegg er ikke staten eier av materiellet slik tilfellet er for de regionale transportmyndighetene, noe som medførte at staten har fremforhandlet avtaler med SJ om leie av deres materiell og tilgang til stasjoner og terminalbygninger.

Arlanda-banen er et svensk unntak når det gjelder vertikal desintegrering. Den sto ferdig i 1999, ble bygd og drives av et privat konsortium for en periode av 40 år. Konsortiet består av svenske og britiske interesser. Opprettingen av denne avtalen innebærer altså at man aksepterer privat monopoldannelser i tillegg til SJs monopol på andre lønnsomme linjer.

Det er i dag 12 operatører som driver passasjertrafikk i Sverige under Tågoperatörernas paraply. Disse er listet i tabellen under. Flere, og en økende andel av operatørene er helt eller delvis utenlandsk eiet.

A-Train AB (Arlandaexpressen)	Merresor i Sverige AB
BK Tåg	Oftobanen AS
Citypendeln Sverige AB	Roslagståg AB
Connex Tåg AB	SJ AB
DSB Sverige AB	Svenska Tågkompaniet AB
Linx AB	Tågakeriet i Bergslagen AB

SJ AB utfører all kommersielt levedyktig langdistansetrnsport, og kan konkurrere om tilskuddsberettiget kort-, mellom- og langdistansetraffikk. I 2004 utfører SJ AB derfor om lag 90 prosent av langdistansetraffikken og 50 prosent av øvrig trafikk. (NEA 2004).

Tabellen under viser et utvalg anbud som ble gjennomført tidlig i perioden med anbudsutsettelse, rundt 1990 (Jansson 2001). Det har dessverre ikke lyktes oss å skaffe mer oppdaterte data. Tabellen viser prisene på vinnende og tapende bud, og tidligere kostnader der disse var tilgjengelige. Kostnader er beskrevet som indekser, der det laveste budet er satt til 100.

Tabell 3.2: Tidligere kostnader, vinnende og tapende tilbud i 10 anbud i Sverige. Kilde: Jansson 2001

Anbud nr	1000 vkm	Tidligere kostnader	Tilbud fra private operatører				Fra statlig operatør
			1	2	3	4	5
1	656	-	100*	121	111		110
2	290	-	100*	122	112		112
3	92	-	111	156			100*
4	105	-	100*	120	169		155
5	246	-	100	102	120		108*
6	758	-	100	123			103*
7	579	-	100	114	127		106*
8	4131	106	100*	102	105		100
9	1333	108	113	121			100*
10	122	120	106	114	116	117	100*

* Vinnende bud.
TØI-rapport 787a

Vi ser av tabellen at antall budgivere varierte mellom 3 og 5, og at statlige operatører deltok i alle anbudene (SJ, Swebuss eller Postbussene). Den minste variasjonen i pris var i anbud nr. 8 der høyeste bud lå 5 prosent over det laveste. Den største variasjonen var på 69 prosent. Tallene peker i retning av at det har vært reell konkurranse om rutene.

Risikoen for konkurs er en viktig forutsetning for at markedet skal fungere, men samtidig kan det være svært kostbart for samfunnet når en operatør går konkurs. Slike kostnader begrenser seg ikke bare til utlegg for kjøperne (altså länene og Rikstrafiken). Behovet for å videreføre trafikken uten store forsyrrerelser og kanselleringer gjør at det må finnes reservekapasitet ett eller annet sted som kan steppe inn og overta driften til ny operatør er på plass. Videre er det kostnader knyttet til risikoen for konkurs både for trafikanter, kjøper, operatør og ansatte. I

perioden 1990-2000 rapporterer Alexandersson mfl. (2000) at 2 av 8 nystartede persontrafikkoperatører gikk konkurs. Begge konkursene skyldtes optimisme i anbudene både med hensyn til kostnadsutvikling og trafikkinntekter. Ettersom disse konkursene var knyttet til bruken av nettokontrakter og ikke brutto, konkluderer forfatterne videre med at man opplever større risiko for konkurs i de tilfeller man ber operatørene basere seg på inntektsberegninger i tillegg til kostnadsvurderingene.

I det følgende skal vi gi en nærmere beskrivelse av noen utvalgte utredninger og analyser, der dereguleringsreformen av 1988 med påfølgende avregulering er evaluert. Noen av disse er også referert til underveis ovenfor.

3.3.6 "Den utilsiktede deregulering"

Nilsson (2003) konkluderer med at de dårlige resultatene for jernbanen i Sverige ikke er resultatet av dårlig drift. Undersøkelser tyder heller på det motsatte. Behovet for subsidier er et etterspørselssideproblem og har sammenheng med at det er hard priskonkurranse slik at det ikke er mulig verken for operatøren eller infrastrukturtilbyderen å få dekt sine kostnader. Med et så stort nettverk i et tynt befolket land skal det vel ifølge teorien heller ikke være mulig at jernbanen kan få til kostnadseffektive løsninger på transportproblemer.

Politikken med lave gebyrer som ikke dekker kostnadene for bruk av infrastrukturen virker å ha vært positivt for effektiviteten. Det kan i enkelte tilfeller være å anbefale å øke gebyrer for å redusere underskuddet. Men selv om det er mulig å fjerne underskuddet ved å øke gebyrene, vil det i andre tilfeller være uheldig siden potensielle brukere kan bli priset ut.

Det er ønskelig å redusere de mest tapsbringende delene av linjenettet, som sluker store deler av bevilgningen og gir lite inntekter tilbake. Motargumentet er at å kutte ut deler av nettverket reduserer hele nettverkets verdi. Imidlertid vil investering i og fremtidig vedlikehold av samfunnsøkonomisk svært ulønnsomme deler av nettet binde opp for store deler av samfunnets ressurser, samfunnsøkonomisk sett, til jernbaneformål.

Det fins ingen teoretisk tilfredsstillende løsning for hvordan et marked i tilbakegang som jernbanevirksomheten burde organiseres når det er så klare stordriftsfordeler som det er. Særlig er det problemer knyttet til intertemporal effektivitet. Prising etter marginalkostnadsprinsippet gir ingen lønnsomhet, og det er vanskelig å stimulere til fornuftige investeringer.

Det er imidlertid også ønskelig å instruere Banverket og operatørene til å dokumentere inntekter og kostnader på en måte som gir bedre innsyn og gjennom-siktighet for beslutningstakerne.

Når det gjelder effektene av reformene konkluderer Nilsson med at konkurranseutsettingen har medført til dels kraftige kostnadsgevinster både på de regionale og de statlige linjene. Denne kostnadsbesparelsen har delvis blitt benyttet til å øke innkjøpet av ulønnsom drift, noe som spesielt gjelder i de regionale tilfellene. Samtidig har offentlig støtte til investeringer økt kraftig, noe som har medført at offentlige bevilgninger til jernbaneformål har steget fra 3 milliarder svenske kroner i 1987 til 9 milliarder i 1999 (målt etter 2001-prisnivå). Det er derfor

vanskelig å knytte den målte passasjerveksten til bruken av konkurranse alene, ettersom konkurranseinnføringen sammenfalt med økte investeringsnivåer. Det er imidlertid klart at konkurransen ikke har bidratt til takstreduksjoner for kundene, samtidig som antall ulykker har fortsatt sin fallende trend også etter reformene. Det sistnevnte indikerer at konkurranseutsetting heller ikke i Sverige har gått utover sikkerheten i sektoren.

Alt i alt slår Nilsson fast at både transportvolum og reisevolum innen jernbane-sektoren er større enn noen sinne i Sverige – og konkurransen har bidratt til at dette har kunnet gjennomføres til lavere driftskostnader enn før, men med høyere offentlige utgiftsnivåer alt i alt.

3.3.7 Sporene etter avreguleringen

I en meget grundig rapport har Alexandersson, Hultén, Nordenlöv og Ehrling (Alexandersson et al 2000) på oppdrag av KFB og Banverket utredet og analysert avreguleringen av den svenske jernbanen. Deres innfallsvinkel virker i hovedsak å være historisk/statsvitenskapelig.

Etter en grundig beskrivelse av utviklingen i alle deler av den svenske jernbane-sektoren har de følgende syn på SJs forandrede rolle og adferd: SJ har fått sin stilling radikalt forandret, men dominerer fortsatt det svenske jernbanemarkedet av følgende årsaker: 1) SJ har en sterk relasjon til regjering og rikspolitikere ettersom staten eier SJ. 2) Selskapet rår over en stor vognpark. 3) Det har også mange andre aktiva som kan realiseres. 4) Selskapet har et stort antall ansatte som har stor kompetanse. 5) SJ har fortsatt monopol på de mest lønnsomme jernbanestrekningene. 6) SJ har i forhold til andre operatører overlegen kunnskap om jernbanesektoren. 7) Selskapet har stort sett kontrollen over jernbanestasjoner, reisesentra og informasjonssystemer. 8) SJ har fortsatt fortrinnsrett til deler av godstrafikken. 9) SJ har en portefølje av lønnsomme avtaler med trafikkhovedmennene som fortsatt løper i flere år. Det er dessuten grunn til å nevne det problematiske ved at det er SJ selv som står med makten til å definere hvilke linjer som skal konkurranseutsettes, og hvilke som ikke skal det, og deretter om disse skal trekkes tilbake fra konkurranse i senere momenter. Dette åpner for spill-situasjoner hvor SJ overlater til private operatører å utvikle et marked som SJ senere høster fruktene av ved å overta driften for den da lønnsomme ruten.

Alexandersson et al konkluderer med at selv etter 20 år med omregulering og tilføring av milliardbeløp i subsidier har den svenske jernbanen ennå ikke funnet sin stabile struktur. Selv om SJs posisjon er blitt undergravd er foretaket fortsatt monopolist på sine viktigste markeder. De økonomiske problemene er mindre, men underskuddet er fortsatt til stede. Forskjellen er at nå er det fordelt på flere organisasjoner i tillegg, Banverket, trafikkhovedmennene, kommuner og private foretak osv.

Anbudsordningene på regionalt og lokalt nivå har økt det lokale engasjement i jernbanetrafikken og har også resultert i minskede kostnader for jernbanetrafikken. Trafikkhovedmennene har med sine forhandlinger ført til innovasjoner hos operatørene slik at nye trafikkonsepter er blitt utviklet. Samordningen av ansvaret hos de regionale transportmyndighetene har dessuten bidratt til økt samordning mellom persontrafikk med tog og buss, noe som ikke var tilfellet før –

og som fortsatt ikke er det på statlig nivå. Samtidig har denne samordningen bidratt til innovasjoner på operatørsiden også, blant annet i form av overføring av driftssystemer fra bussmateriell til togmateriell. Dette sistnevnte har blant annet medført at nye private aktører maktet å tilby billigere produksjon enn SJ, med SJs tidligere ansatte, attpåtil med høyere lønn.

Staten har flere ulike roller på det jernbane- og transportpolitiske området. Disse kan til dels være vanskelige å forene. Staten er eiere av SJ og skal sikre gunstige forretningsmessige vilkår for foretaket. Samtidig skal statens sikre konkurransevilkårene for å drive næringsvirksomhet i samfunnet. Staten er dessuten ansvarlig for å formulere prinsippene for samfunnets transportpolitikken. Alexandersson et al påpeker at det har vært mange skifter av politisk strategi og forretningsstrategi for SJ på 90-tallet, noe som viser at staten har problemer med rollefordelingen mellom politikk og marked, dvs. mellom sin eierrolle og hvordan den skal forenes med de konkurransepolitiske spillereglene for næringslivet.

Når det gjelder effektene av konkurranseutsettingen peker Alexanderson mfl. på at de både på regionalt og statlig nivå har medført kostnadsbesparelser når det gjelder tjenesteproduksjonen på over 20 prosent i faste priser, på tross av opprettholdelse av samme trafikkvolum. For statlig holdt har dette oppstått gjennom to perioder, først gjennom anbudsprosessene hvor SJ vant samtlige (de første statlige), så gjennom anbudsprosessene hvor nye, private aktører maktet å komme inn på markedet. På regionalt nivå har man i tillegg maktet å øke samordningen mellom de ulike transporttypene som nevnt ovenfor.

Alexandersson et al konkluderer med at ingen organisasjonsmodell er de andre overlegen i alle sammenhenger. Flere organisatoriske løsninger eksisterer i dag side ved side i Sverige på jernbaneområdet. Variasjon har vært et kjennetegn på den svenske omreguleringsprosessen. Bruken av ulike kontrakts- og konkurranseformer på regionalt og statlig nivå har imidlertid gjort bildet og samordningsproblematikken mer uoversiktlig, ettersom transportmyndigheter i økende grad også får ansvaret for konkurranseutsetting av linjer av tverregional karakter.

3.3.8 Lønnsom persontrafikk på jernbanen?

Den svenske jernbaneutredningen ble satt ned av Regjeringen i 2001 og lå fram sin innstilling i 2003 som *Järnväg för resenärer och gods*, SOU 2003:104 (Järnvägsutredningen 2003). Mandatet var å gi en bred gjennomgang av organisasjonen og lovgivningen innenfor jernbanesektoren med henblikk på å komme med forslag til forbedringer.

Dette er en meget grundig utredning med mange bilag, men hovedutredningen har ingen del som er en avgrenset vurdering av omreguleringsprosessen. Resonnementer om dette ligger imidlertid under de mange og til dels detaljerte forslagene som framkommer på de ulike områdene, blant andre persontransport, gods-transport, planleggingsspørsmål, jernbanens kompetansebehov og strukturtiltak.

Siden det er problematisk å trekke fram alle de ulike vurderingene og evalueringene som ligger i utredningen og lage en syntese av det, vil vi nøye oss med å gå inn på en av underlagsrapportene, nemlig "Lönsam persontrafik på järnväg" utarbeidet ved SIKa (Statens Institut för Kommunikationsanalys 2003). Formålet med denne utredningen har vært å studere mulighetene for å få til lønnsom

kommersiell trafikk på de ulike delene av det svenske jernbanenettet og hvordan dette påvirkes av faktorer som prissetting, kostnader og frekvenser. Grunnen til at vi trekker fram nettopp den er at den sier noe om det er mulig å realisere en av hovedideene bak jernbanereformen, muligheten for forretningsmessig lønnsomhet uten subsidier.

Ti hovedstrekninger har vært analysert. Til grunn for framtidsvurderingen ligger en prognose for togtrafikken med basis i 1997 fram til år 2010. Modellen beregner hvordan hovedbanene dekker sine faste og variable kostnader isolert sett og tar ikke hensyn til at trafikken på en hovedbane påvirkes av trafikken på andre strekninger. Dermed kan en bane som i og for seg er ulønnsom, bidra til å øke lønnsomheten i det totale jernbanenettet. En annen vanskelighet er å fordele de faste kostnadene på enkeltbanene. Her har man antatt proporsjonalitet med trafikken.

Modellberegningene viser at det bare er en av hovedbanene, *Västra Stambanan*, (Oslo – Göteborg – Malmö – København) som er lønnsom i utgangspunktet i 1997. Basisscenariet viser at forutsetningene for å drive lønnsom jernbane forbedres fram til år 2010. Likevel gir denne framskrivningen tap for alle baner unntatt *Västra Stambanan* i 2010.

Følsomhetsanalyser med lavere kostnader for å kjøre ekspresstog og muligheter for å ta høyere billettpriser er utført. Beregningene viser at SJ som monopolist vil ha muligheter for å kjøre alle ti hovedbanene med overskudd i framtiden under disse forutsetningene. Dette vil gi høyere priser og lavere tilbud enn ønsket fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

I et helt avregulert kommersielt marked er det etter SIKAs bedømming kun hovedbanene mellom Göteborg og Stockholm og mellom Malmö og Stockholm som i tillegg til *Västra Stambanan* har forutsetninger for å gi lønnsom drift.

Resultatene tyder altså på at det er usikkert om det er realistisk å forvente at man i overskuelig framtid skal drive kunne forretningsmessig lønnsom persontrafikk på jernbanen i hvert fall under fri konkurranse. Beregningene bygger på at også de ikke lønnsomme banene opprettholdes ved subsidier. Legges disse ned, vil lønnsomheten for de banene som går best også svekkes.

3.3.9 Hva sier aggregerte data?

På oppdrag fra den svenske regjeringen har *Kommitén för utvärdering av vissa regelreformerade marknader* utredet om målene med alle de ulike dereguleringene på samferdselssektoren i 80- og 90-åra ble oppfylt.

Komiteen fikk foretatt en utredning, som ble lagt fram i september 2004. Utredningen ble foretatt av KI, (Konjunkturinstituttet 2004) og fokuserte på prisutvikling og produktivitetsutvikling i de deregulerte sektorene i perioden 1980 til 2003. Blant målene for reformen nevner KI redusert prisstigning, høyere produktivitet og lavere arbeidsledighet.

Resultatene viser at prisstigningen i de deregulerte bransjene har vært sterkere enn i næringslivet for øvrig. Spesielt sterk har prisutviklingen for jernbanetjenester vært. Dette går fram av beregninger Statistiska Centralbyrån (2004) har gjort og som er vedlegg til utredningen. Enten man regner prisene med eller uten avgifter,

har jernbanetjenester hatt mer enn dobbelt så sterk prisstigning i perioden 1988 til 2004 som den for alle varer og tjenester. Tilsvarende utvikling ser vi for alle varer og tjenester som tilbys i de avregulerte markedene, innenriks flytrafikk, drosje, post og elektrisk strøm. Unntaket er teletjenester, som har hatt prisnedgang både absolutt og relativt.

Til forskjell fra de fleste av øvrige avregulerte sektorene har jernbanesektoren kunnet oppvise en viss produktivitetsøkning i løpet av perioden. Denne økningen er sterkere enn for det øvrige næringslivet i gjennomsnitt. KI mener at dette blant annet kan skyldes at SJ har lyktes i sitt spare- og investeringsprogram.

KI konkluderer med at det er vanskelig å reformere produktmarkedet uten på tilsvarende måte å reformere arbeidsmarkedet. Derfor vil resultatene i form av høyere arbeidskrafttetter spørsmål kunne drøye. KI mener likevel at resultatene vil komme "så småningom" når lønnsomheten i foretakene blir presset og lønnskravene derfor blir mer beskjedne.

3.3.10 Oppsummering og konklusjoner

Svenskene var tidlig ute med å skille jernbanen ut i infrastrukturforvalter og operatør. Dette skjedde i 1998, og samtidig ble ansvaret for kjøp av ulønnsomme jernbanetjenester fordelt mellom staten og lenene. Den første konkurranseutsettingen for persontransporten ble foretatt allerede i 1989.

Beveggrunnene bak dereguleringen i Sverige var i stor grad sammenfallende med de norske argumentene: Økende tilskudd og manglende innsyn (asymmetrisk informasjon). Når det gjelder kostnadsutviklingen, peker tidlige analyser av innføringen av anbud i Sverige i retning av kostnadsbesparelser, og at det ser ut til å være reell konkurranse. Vi har lite informasjon om hvordan dette har utviklet seg de siste årene, men SCB (2004) viser at prisstigningen for jernbanetjenester har vært dobbelt så stor som for alle øvrige varer og tjenester i perioden 1988-2004. Det har vært eksempler på optimistiske eller strategisk lave bud. Disse har gjort at nye aktører har sluppet inn i det svenske jernbanemarkedet, men har også ført til et antall konkurser. Konkursene ser imidlertid ut til først og fremst å ha funnet sted i de tilfellene man har basert seg på nettokontrakter og nye aktører har måttet beregne inntekspotensialet utover de rene kostnadsoverslagene.

SJs dominerende posisjon, spesielt tidlig i perioden etter dereguleringen, er sammenlignbar med NSBs rolle. Det har vært eksempler på at SJ har misbrukt denne posisjonen for å beholde markedet. Konkurranselovgivningen stiller andre krav til dominerende aktører i et marked enn til små aktører, og det vil derfor være viktig å overvåke NSBs strategiske tilpasning til konkurransen utenfra nøye.

I etterkant av tildeling av kontrakter etter anbud, har det vært noen rettsaker der tapende part har beskyldt SJ for å utnytte sin markedsposisjon, eller påstått at tildelingskriteriene ikke er blitt fulgt. Slike situasjoner understreker betydningen av klare regler og bestillerkompetanse. En svak bestiller kan raskt få problemer mot store, ofte internasjonale selskaper med omfattende kompetanse og ekspertise.

Statens mange roller i jernbanesektoren, går igjen både i Sverige og Norge. Staten er eier av operatørselskapet og stiller profittkrav; den er kjøper som krever lave

priser på transporttjenestene; den er regulator med ansvar for konkurransenøytrale ordninger; og den er infrastrukturholder. Svenskene har forsøkt ulike organiseringsmodeller. Alexandersson m fl (2000) konkluderer med at ingen organisasjonsmodell er de andre overlegen i alle sammenhenger. Flere organisatoriske løsninger eksisterer i dag side ved side i Sverige på jernbaneområdet. For det første har man opprettholdt et kommersielt monopol for SJ på lønnsomme linjer, for det andre har man satt ut ulønnsomme interregionale linjer på anbud med nettokontrakter, og for det tredje har man valgt å konkurranseutsette ulønnsomme regionale linjer ved hjelp av bruttokontrakter. Alexandersson mfl. (2000) spår derfor en ny reformfase med økt vekt på samordning av de ulike konkurranseformene, ettersom det nå er tendenser til å flatene mellom dem begynner å gli over i hverandre. I de senere årene har det også vært satt i gang forsøk med mer kontraktsbaserte vertikale re-integreringsmekanismer, der det fremforhandles avtaler mellom operatører og infrastrukturholder (Banverket) omkring mål og middel for bedret punktlighet og samordning. Det er således i tråd med utviklingene vi tidligere beskrev i Storbritannia hvor de mer kontraktsbaserte samordningsformene var i fremvekst.

I gjennomsnitt har også tilskuddsbeløpet for ulønnsomme togreiser gått ned. Kostnadsbesparelsene har delvis blitt brukt til å øke innkjøpet av ulønnsom trafikk. De totale offentlige utgiftene til bruk av jernbanevirksomhet har imidlertid økt kraftig ettersom det i perioden har vært en kraftig økning i investeringer i infrastruktur og Banverket (Nilsson 2003). De offentlige tilskuddene har således blitt vridd fra drift i retning av infrastruktur, uten at de samlede offentlige utgiftene har blitt redusert som følge av reformene. Det er derfor vanskelig å si om den målte passasjerøkningen kan knyttes til konkurranseinnføringen alene, selv om konkurransen åpenbart har bidratt til at man i dag tilbyr større trafikk- og passasjervolum enn noen sinne til lavere driftskostnader pr. vogn- og passasjerkilometer.

3.4 Notat om konkurrenceudsættelse af jernbanedrift i Danmark

Claus Hedegaard Sørensen

3.4.1 Indledning

Dette notat er beregnet på projektet ”Målrettet bruk af konkurranseutsetting av persontransporttjenester. Vurdering av ulike konkurranseformer og reguleringsregimer”. I notatet redegøres alene for konkurrenceudsættelse af driften af passagertransport på jernbane i Danmark. Notatet er primært deskriptivt.

Notatet indeholder foruden denne indledning fire afsnit. Efter indledningen redegøres kort for den historiske udvikling i organiseringen af jernbanedrift i Danmark (afsnit 3.4.2). Derefter ser jeg på den nuværende organisering, og de aktører som findes på scenen (afsnit 3.4.3). I den følgende afsnit præsenteres fire cases af interesse for projektet. For det første erfaringerne med fri passagertrafik i Danmark. For det andet udbud og kontrakt ved Arrivas overtagelse af nogle strækninger i Jylland. For det tredje den incitamentskontrakt, som Ørestads-selskabet har indgået angående drift af Metroen i København, for det fjerde de kontrakter, som Trafikministeriet har med DSB og DSB S-tog A/S (afsnit 3.4.4).

Endelig redegøres (i afsnit 3.4.5) for, hvad fremtiden må forvente at byde på af nye udbud og ændrede organiseringer.

3.4.2 Historisk udvikling

I gamle dage

I midten af 1800-tallet åbnede de første jernbanestrækninger i Danmark. Efterhånden overtog staten hovedstrækningerne på Jylland og Fyn, og i 1880 også på Sjælland (Lyk-Jensen & Harder 2000: 244-248; Olsen 2000: 805, DSB: 1947). I 1885 oprettede man et generaldirektorat for jernbaner. Fra 1915 havde dette generaldirektorat departementets-status, hvilket betød, at generaldirektøren refererede direkte til ministeren udenom departementet⁹. Med tiden blev der også knyttet rederi- og busvirksomhed til DSB.

De såkaldte private baner er mindre sidebaner. De var ved oprettelsen i begyndelsen af 1900-tallet organiseret som aktieselskaber. Trods navnet var der imidlertid i de fleste tilfælde involveret både statslig, amtslig/kommunal og privat kapital. Der har på et tidspunkt været 70 privatbaneselskaber. Mellem 1970 og 2000 var der 13 selskaber. I den periode besad staten i gennemsnit ca. halvdelen af aktiekapitalen i selskaberne, amter og kommuner havde ca. 40%, mens private aktionærer havde i gennemsnit 10%. Staten var ikke repræsenteret i bestyrelserne i privatbaneselskaberne og udøvede normalt ikke stemmeret på generalforsamlingerne. En række privatbaneselskaber anvendte det statslige jernbanenet (Olsen 1993: 367-368; Trafikministeriet 1997, 2000, 2003:5).

Ændringer i organisering og lovgivning fra 1993

De reformer af jernbanesektoren, som har relevans i denne sammenhæng begynder i 1993. En datoliste for de ændringer, der tager udgangspunkt i det daværende DSB, ser således ud:

- 1993: DSB nedlægges som generaldirektorat og omdannes til en statsvirksomhed i Trafikministeriet.
- 1995: DSB Rederi og DSB Busser udskilles som selvstændige aktieselskaber, i første omgang med DSB som ejere, senere med Trafikministeriet som ejer. DSB Busser er idag solgt. DSB Rederi er under navnet Scandlines Danmark A/S fusioneret med et tysk færgerederi, hvor Trafikministeriet og Deutsche Bahn AG hver ejer 50% af aktiekapitalen.
- 1996/97: DSB opdeles i Banestyrelsen (infrastruktur), DSB (trafikdrift) og Jernbanetilsynet (tilsyn). Senere afhænder Banestyrelsen rådgivningsdivisionen.
- 1998: Lov om jernbanevirksomhed giver hjemmel til udbud.
- 1999: DSB omdannes til selvstændig offentlig virksomhed, en organisationstype, som også kendes fra Post Danmark. Konstruktionen

⁹ Sørensen 2001: 68. Den danske centraladministration er inddelt i ministerier. Termen "departement" anvendes alene om den stab af embedsmænd, som udgør ministeriets øverste ledelse. Modsat begrebsanvendelse i Norge og Sverige udgør departement, styrelser og generaldirektorater til sammen et ministerium.

- har betydelig lighed med aktieselskaber. Samtidig udskilles DSB's S-togsdivision og omdannes til et aktieselskab, helejet af DSB.
- 1999: Åbning for konkurrerende godstrafik, fri trafik.
- 2000: Åbning for konkurrerende passagertrafik, fri trafik
- 2000: DSB's Godsdivision bestod oprindeligt af to afdelinger: DSB Stykgods og DSB Vognladning. DSB Stykgods sælges.
- 2001: DSB Vognladning indtræder i den tysk-hollandske Railion-koncern. Samtidig stiftes Railion Denmark A/S som et dansk datterselskab af Railion GmbH, hvor Deutsche Bahn ejer 92%, Nederlendse Spoorwegen 6% og DSB 2%.
- 2001: Gennemførelse af udbud af ca. 15% af den af staten indkøbte passagertogtrafik udenfor S-togsnettet.
- 2003: Arriva påbegynder togbetjening i Midt- og Vestjylland.
- 2003: Oprettelse af Trafikstyrelsen for jernbane og færger, ved tilførsel af opgaver fra Banestyrelsen (infrastrukturplanlægning), Jernbanetilsynet (godkendelser og tilsyn), DSB (visse planlægningsopgaver), Færdselsstyrelsen (indkøb af færgetrafik), Trafikministeriets departement (indkøb af tog- og færgetrafik).
- 2004: Jernbanetilsynet nedlægges, og dets opgaver overdrages til Trafikstyrelsen og til en nyoprettede Havarikommission for Civil Luftfart og Jernbane.
- 2004: Banestyrelsen omdannes til en en statsejet virksomhed under Trafikministeriet med navnet Banedanmark. Banedanmark har egen bestyrelse. Frem til 31. december 2004 er bestyrelsen rådgivende.

(www.trafikstyrelsen.dk/sw2837.asp;

www.trafikstyrelsen.dk/sw2852.asp?usepf=true; www.banedanmark.dk

og egne notater)

Foruden de ændringer der tager udgangspunkt i det gamle DSB generaldirektorat, sker der i 1990'erne tre andre organisatoriske nyskabelser, som har betydning i denne sammenhæng. For det første ændres ejerforholdene til de tidligere såkaldte privatbaner, for det andet organiseres byggeriet af Metroen i København, og for det tredje bygges i Danmark de faste forbindelser for både vej og bane over Storebælt og Øresund

Hvad angår privatbanerne overdrager staten med virkning fra 1. januar 2001 sine ejerandele til amterne og i hovedstadsområdet til HUR (Hovedstadens Udviklingsråd)¹⁰. Konsekvensen bliver, at amterne og HUR nu er de primære ejere af privatbanerne, som nu oftest betegnes amtsbaner.

Byggeriet af Metroen i København påbegyndes i løbet af 1990'erne. Det er Ørestadsselskabet I/S, som er bygherre. Københavns Kommune ejer 55% af Ørestadsselskabet I/S, mens staten ved trafikministeren ejer 45%. Selskabet har med hhv. Frederiksberg Kommune og Københavns Amtskommune stiftet to andre

¹⁰ Hovedstadens Udviklingsråd er et indirekte valgt organ, som dækker fem amtlige enheder: Roskilde, Frederiksborg og Københavns amter samt Frederiksberg og Københavns kommuner. De to sidstnævnte har både status som amter og kommuner. HUR er tillagt en række funktioner som andre steder i landet, er placeret i amterne.

interessentselskaber, hhv. Frederiksbergbaneselskabet og Østamagerbaneselskabet. I Frederiksbergbaneselskabet ejer Ørestadsselskabet 70%, mens kommunen ejer de sidste 30%. I Østamagerbaneselskabet ejer Ørestadsselskabet 60%, mens amtet ejer 40%¹¹.

Selskabet er organiseret som såkaldt interessentskab. Et interessentskab er en selskabsform, hvor deltagerne hæfter personligt (dvs. med hele formuen), solidarisk (dvs. at en selskabskreditors fulde krav kan rettes mod hver enkelt deltager), og principalt (dvs. at en selskabskreditor straks kan indkræve tilgodehavendet hos den enkelte deltager og ikke først skal søge sig fyldestgjort i selskabets aktiver). Dette betyder, at deltagerne i et interessentskab hæfter mere overfor kreditorer end tilfældet er ved fx aktieselskaber. Det fremgår ikke af bemærkningerne til loven om Ørestadsselskabet, hvorfor selskabet er oprettet som netop et interessentselskab, men det kan evt. hænge sammen med, at denne selskabsform ofte er rammen for store fælleskommunale samvirker¹².

Endelig åbner i hhv. 1997 og 2000 jernbaneforbindelser over Storebælt og Øresund. Sund & Bælt er et holdingaktieselskab som bl.a. ejer Storebæltforbindelsen A/S og Øresundsforbindelsen A/S. Selskabet ejer de landbaserede baneanlæg ved Øresundsbroen og baneanlægget over Storebælt. Øresundsbro Konsortiet ejer banen på Øresundsforbindelsen. Konsortiet ejes dels af det svenske selskab SVEDAB, dels af Øresundsforbindelsen A/S (www.sundogbaelt.dk og osb.oeresundsbron.dk).

Begrundelse for reformerne

På jernbaneområdet er der fra 1993 sket firmatisering (bl.a. DSB, DSB S-tog A/S, Ørestadsselskabet), opsplitning (bane vs. togdrift, passagertransport vs. godstransport, udskilning af bus- og færgervirksomhed), udbud (Midt- og Vestjylland) og decentralisering til amterne (privatbanerne). Hvad er baggrunden for disse reformer?

- (1) Hensyn til EU-lovgivning. EU-lovgivning kræver at produktion af en række offentlige ydelser udbydes i licitation. Ligeledes kræver EU-lovgivning regnskabsmæssig adskillelse på jernbaneområdet mellem infrastrukturforvalter og driftsenhed. Da udenlandske selskaber på den baggrund får mulighed for at udkonkurrere tidligere operatører, er der ønske om at forbedre selskabernes konkurrencedygtighed, så de kan stå sig i konkurrencen. Derfor skal selskaberne have mulighed for at udvide opgavegrundlaget og indgå i strategisk samarbejde (Trafikministeriet 1997: 48 og 2003: 2).
- (2) Hensyn til kostnadseffektivitet. Det har været et argument for EU-lovgivningen, men også et selvstændigt argument i den danske debat. Det er en udbredt opfattelse at de gamle statslige virksomheder var støvede, tunge og gammeldags, og at aktieselskabsformen ville ændre på det. Ligeså forventes mere økonomisk hensigtsmæssig adfærd, når ansvar for serviceudbud, drift og økonomi placeres samme sted ved decentralisering, som i tilfældet med overdragelse af statens ejerandele i privatbanerne til amterne og HUR (Greve 1999: 12-13, Bligaard 1996, Trafikministeriet 1997: 48). Kostnadseffektivitet

¹¹ Ørestadsloven: § 1; www.orestadsselskabet.dk.

¹² Munck, Kristensen, Nørgaard, 1997: 13, 16, 53 og 100 + Aktieselskabsloven § 1, stk. 2.

- er også argumentet for kontraktstyring og udbud. Flere har lagt vægt på, at alene truslen om udbud har spillet en væsentlig rolle for effektivisering af DSB.
- (3) Ønske om at aflaste politikere og ministerium, og således frigøre arbejdskraftressourcer, der er bundet i daglig sagsbehandling. Det skal ske via afkobling af stat og selskaber (Bligaard 1996: 8, Greve 1999: 12)¹³.
 - (4) I netop tilfældet DSB har en motivation for reformerne formentlig været et ønske om at forbedre den politiske styring af virksomheden. En af 1980'ernes trafikministre betegnede på et tidspunkt DSB som Folketingets 9. parti (Enermark & Lund 1997). Jeg har andetsteds argumenteret for, at DSB i en periode efter omdannelse til selvstændig offentlig virksomhed har haft mindre autonomi fra det politiske niveau end i tiden som generaldirektorat (Sørensen 2005)¹⁴.
 - (5) Ved skabelse af netop aktieselskaber har det endvidere været en begrundelse, at aktiesalg kunne skæppe i statskassen. Selvom salg af aktier ikke har været første skridt, har et muligt aktiesalg ofte figureret som en fremtidig mulighed, som også er blevet benyttet i flere tilfælde, fx i forhold til Københavns Lufthavne A/S og Scandlines A/S (Bligaard 1996, Greve 1995). Det er ikke givet, at dette spiller en rolle indenfor passagertransport på jernbane i Danmark, men det kan tænkes at staten på sigt vil omdanne DSB fra selvstændig offentlig virksomhed til aktieselskab, og derefter sælge ejerandele¹⁵.
 - (6) Hensyn til statsregnskab og ro om store infrastrukturinvesteringer har begrundet selskabsformen ved store infrastrukturinvesteringer (fx Storebælts- og Øresundsbroerne). Ro om projekternes finansiering sikres, når den ikke skal genbeslutes hvert år i forbindelse med finanslovens vedtagelse. Endvidere bliver politiske diskussioner og prioriteringer sat uden for døren, hvilket kan være en fordel i store og komplicerede anlægsprojekter. Endelig optræder selskabernes gæld ikke på statsregnskabet (Bligaard 1996, Fuchs 2002)¹⁶. Disse argumenter har formentlig spillet en rolle ved etablering af Ørestadsselskabet som interessentskab.

3.4.3 Struktur og organisering idag

Tognettet for passagertransport i Danmark har en række forskellige ejere og infrastrukturforvaltere:

¹³ Afdelingschef i Trafikministeriet, Michael Birch udtrykte på ATV-møde 24.10.2002 samme hensigt.

¹⁴ Hanne Foss Hansen har generelt argumenteret for samme pointe, men ikke specifikt i forhold til DSB (Foss Hansen 1999: 90).

¹⁵ Der er tale om ombytning mellem forskellige aktiver, og sådan ville et salg af denne art figurere i et privat virksomhedsregnskabs status. I det danske statsregnskab opføres salg af aktiver imidlertid som indtægter (Aage 2003)

¹⁶ Argumentet forudsætter, at statsvirksomheder ikke har samme mulighed for at låne penge som statslige aktieselskaber, hvilket er en selvpålagt restriktion i bevillingssystemet, som folkettinget kunne ændre (Fuchs 2002). I den udstrækning selskaber låner penge med statsgaranti, er det en pudsighed, at garantiforpligtelsen ikke skal fremgå af statsregnskabet (Aage 2003)

- Banedanmark ejer og driver langt hovedparten, dvs. hovedbane, regionalbane, S-bane, samt det de kalder lokalbane (www.banedanmark.dk). På Banedanmarks net kan der køre udbudt, forhandlet og fri trafik.
- Sund & Bælt ejer som tidligere nævnt de landbaserede baneanlæg ved Øresundsbroen samt selve baneforbindelsen over Storebælt. Banedanmark har dog råderetten over disse anlæg, og Sund & Bælt opkræver betaling herfor (Sund & Bælt 2004: 1).
- Øresundsbro Konsortiet ejer og driver banen på Øresundsforbindelsen. Konsortiet er ejet dels af det svenske selskab SVEDAB, dels af A/S Øresundsforbindelsen. Idag drives togene af DSB og det svenske SJ. Med virkning fra sommeren 2008 udbyder Trafikministeriet og Skånetrafikken i fælleskab trafikken over Øresund (Transportnyhederne 19.11.2004).
- Såvel infrastruktur som tog i Metroen i København ejes af Ørestadsselskabet I/S. Ørestadsselskabet er et såkaldt interessentskab, som ejes af Københavns Kommune og staten i fællesskab. I forhold til Metroen, har man altså ikke fulgt opdelingen i bane og togdrift.
- Endelig er de danske amter og HUR primære ejere af det, man kan kalde amtsbaner, dvs. de tidligere privatbaner. Det er idag seks lokalbaner ejet af Nordjyllands Amt, Ringkøbing Amt, Ribe Amt, Århus Amt, Storstrøms Amt, Vestsjællands Amt, Storstrøms Amt samt HUR.

Hvem er operatører på disse strækninger?

- DSB - selvstændig offentlig virksomhed har efter en forhandling kontrakt med Trafikministeriet om trafikering af strækninger på hoved- og regionalbanen. Kontrakten gælder fra 2005 til 2014. Der er tale om en nettokontrakt, hvor indtægter fra billetsalg tilfalder DSB. I perioden mellem 2005 og 2014 modtager DSB årligt mellem 2.470 og 3.021 mio for ydelsen, et beløb der som helhed er faldende i perioden. DSB har i en periode også kørt fri trafik mellem København og Ystad i Sverige (Intercity Bornholm) (Trafikministeriet 2004a).
- DSB S-tog A/S har en tilsvarende forhandlet kontrakt med Trafikministeriet om trafikering af S-togsnettet i hovedstadsområdet. Kontrakten har samme vilkår og struktur som DSB's kontrakt. Kontraktbeløbet er på mellem 831 og 1340 mio. kroner (Trafikministeriet 2004b).
- Efter udbud har Arriva kontrakt med Trafikstyrelsen på at køre visse lokal- og regionalbanestrækninger i Midt- og Vestjylland. Kontrakten gælder fra 5. januar 2003 og 5-8 år. Operatøren modtager billetindtægter, og Trafikstyrelsen betaler i gennemsnit pr. år 156 mio kr. (Trafikministeriet 2002).
- Ørestadsselskabet er bygherre på Metroen i København. Ørestadsselskabet har haft kontrakt med det italienske firma Ansaldo

om levering og installation af alt hvad der hører til selve Metro-systemet, dvs. tog, skinner, sikkerheds- og styresystemer, strømforsyning, kommunikationssystemer, m.m. Med kontrakten følger også ansvar for drift og vedligeholdelse af Metroen i foreløbige første fem år. Ansaldo modtager p.t. ca. 15 mio. kroner månedligt for drift af Metroen¹⁷. Til at varetage denne opgave har Ansaldo valgt firmaet Metro Service A/S, som bl.a. ejes af Arriva. Ørestadsselskabet har en incitamentskontrakt med Ansaldo om drift og vedligeholdelse af Metroen. (Se www.m.dk samt Ørestadsselskabet 2001)

- Endelig er der amtsbanerne. Her er der nogle forskelle. I Hovedstadsområdet (HUR) er der gennemført en opdeling af togdriften og infrastrukturen i hvert sit aktieselskab. Motivationen til opdelingen er dels, det svenskerne kalder ”renodling”, altså rendyrkning af funktioner, dels ”mulighed for at udlicitere drift og vedligehold i fremtiden” (Hovedstadens Udviklingsråd 2003: 21). Ved Vestbanen er driften bortforpagtet til Arriva. Der er tale om en forhandlet kontrakt uden udbud med tilsvarende betingelser som Trafikstyrelsens kontrakt med Arriva. De resterende amtsbaner opererer fortsat som integrerede jernbanevirksomheder, der både udfører togdrift og infrastrukturforvaltning (Strukturkommissionen 2003,).

3.4.4 Fire cases

Med henblik på at redegøre nærmere for erfaringer med konkurrenceudsættelse af passagertogdrift i Danmark er udvalgt fire cases. Den første case vedrører fri passagertrafik udført af DSB, og her er der altså ikke tale om udbud. I de tre næste cases foreligger kontrakter med forskellig incitament indbygget. I det ene af de tre tilfælde er kontrakten indgået efter udbud, og her analyseres også erfaringerne med udbudsprocessen.

Fri trafik: DSB

Som det fremgår i afsnit 3 har passageroperatører mulighed for at køre fri trafik på Banedanmarks net, ligesom godsoperatører gør. En mulighed som har eksisteret siden 2000. Den mulighed er imidlertid kun blevet udnyttet én gang i en ganske kort periode.

Den 2. juli 2000, dagen efter Øresundsbroens åbning, påbegyndte DSB trafikbetjening af strækningen København-Ystad. Den strækning er interessant, fordi man fra Ystad i Skåne (Sydsverige) kan sejle til Bornholm. Aktiviteten skulle udføres som fri trafik. Det indebærer, at aktiviteten set over den samlede investeringsperiode skulle udvise overskud efter reglerne i Regnskabsreglement DSB. Det er dog ikke et krav, at aktiviteten skulle udvise overskud i de enkelte år.

Opgjort efter reglementet udviste regnskabet for andet halvår 2000 et underskud på 1,7 mio. kr., og regnskabet for 2001 et underskud på 6,9 mio. kr. Ligeledes forventedes et underskud i 2002. Trods underskud efter regnskabsreglementet var det imidlertid DSB's vurdering, at ruten både i 2000 og 2001 bidrog positivt til

¹⁷ Anslået af kontraktchef i Ørestadsselskabet, Birger Nielsen Schmidt, e-mail 18.11.04.

DSBs økonomi. Det skyldes, at tilbringertrafik ikke indgår i regnskabet efter regnskabsreglementet, mens tilbringertrafikken reelt påvirker DSB's økonomi positivt. Fx rejsen Odense (på Fyn) - Ystad, hvor DSB har indtægter på rejsen fra Odense til København, som kommer til på grund af rejsen til Ystad, men ikke indgår i regnskabet efter reglementet. Det drejer sig om forskellen mellem en produktøkonomisk og en marginaløkonomisk betragtning. Regnskabsreglementets betragtning er produktøkonomisk. Hvis man istedet anlægger en marginaløkonomisk betragtning, hvor man medregner de indtægter og omkostninger, som kommer til som følge af den løbende drift af ruten, og som derfor falder bort ved lukning af ruten, herunder tilbringertrafik, så giver ruten overskud.

På den baggrund indledte DSB drøftelser med Trafikministeriet om at etablere ruten som forhandlet grænseoverskridende kontrakttrafik, hvor regnskabsreglementet ikke gælder, mens der istedet kan anlægges en marginaløkonomisk betragtning. En sådan aftale blev indgået i november 2002. DSB får ikke særskilt betaling eller økonomisk kompensation for at køre ruten (Rigsrevisionen 2003).

DSB kører stadig ruten, og den indgår i den kontrakt for 2005 – 2014, som er indgået mellem Trafikministeriet og DSB (Trafikministeriet 2004: 10).

En lære af casen er, at fri trafik er vanskeligt at få til at hænge sammen økonomisk, når en produktøkonomisk tankegang skal lægges til grund. Casen illustrer uheldige virkninger ved at splitte toget op i enkelt dele, og ikke se det som en helhed. Omvendt løses problemerne relativt uproblematisk ved at ændre trafikken mellem København og Ystad fra fri til forhandlet trafik, og dermed fra en produktøkonomisk til en marginaløkonomisk betragtning.

Der er ikke gennemført evaluering af det hidtil eneste forsøg med fri passagertrafik i Danmark¹⁸.

Nettokontrakt efter udbud: Arriva

Den største og mest omtalte danske erfaring om konkurrenceudsætning af jernbanedrift er knyttet til udbud i Midt- og Vestjylland af 15% af DSB togvognkilometer, hvilket udgør ca. 6% af DSB's persontransportarbejdet udenfor S-togsnettet. Udbuddet fulgte af en politisk aftale fra 1997 og efterfølgende lovgivning.

Udbudsprocessen

Formålet med udbuddet var at sikre højere kvalitet og effektivitet i den offentlige servicetrafik på de udbudte jernbanestrækninger. Delmål med udbuddet var:

- at øge markedsandele relativt til andre transportformer
- at skabe effektivisering i form af reduktion i statslige udgifter ved uændret eller forbedret trafikbetjening
- at understøtte et sammenhængende trafiksystem
- at tilgodese passagerernes behov, herunder tilpasning til lokale og regionale behov

(Rigsrevisionen 2002: pkt. 31).

¹⁸ Oplyst af chefkonsulent i Trafikministeriets departement, Bastian Zibrandsen, ved telefonsamtale 18.11.2004.

Trafikministeriets departement forestod udbudsprocessen og indgåelse af kontrakt, som foregik i 2000-2002 endnu før oprettelsen af Trafikstyrelsen. Idag ville det være Trafikstyrelsen, der forestod udbud og indgåelse af kontrakt

Ved udbuddet blev anvendt formen ”begrænset udbud” efter EU’s tjenesteydelsesdirektiv. Det betød, at interesserede tilbudsgivere skulle prækvalificeres for at kunne afgive tilbud. Fordelen er, at de mest seriøse tilbudsgivere kan vælges allerede på et tidligt tidspunkt. Bl.a. formen ”udbud efter forhandling” blev også overvejet. Den indebærer, at tilbudsgiver efter afgivelse af tilbud bliver indbudt til forhandling med udbyder med mulighed for at blive klogere og revidere tilbuddet. Det var departementets vurdering, at udbud efter forhandling ikke ville fremstå tilstrækkeligt troværdigt, da departementet i så fald kunne forventes at komme til at forhandle med sin egen virksomhed, DSB (egne noter trafikkonference i Fællesudvalget for Kollektiv Trafik 9.-10.04.2003; Trafikstyrelsen 2004: 13; Rigsrevisionen 2002: pkt. 50, 69).

Ti statslige og private virksomheder fra Danmark, Holland, Tyskland og England anmodede om at blive prækvalificeret. Alle virksomhederne blev godkendt, og modtog udbudsmaterialet (Trafikstyrelsen 2004: 13)¹⁹.

Udbuddet lød på en såkaldt Nordpakke og en såkaldt Sydpakke, hver for sig omfattende hhv. en række nordlige og sydlige strækninger i det midt- og vestjyske område. Samlet skulle produceres ca. 6,7 mio. togkm pr. år. Udbuddet gjaldt for en 8-årig periode, hvis tilbudsgiver selv leverede nye tog, og ellers i 5 år med mulighed for at Trafikministeriet kan forlænge perioden i yderligere 3 år. Tilbudsgiverne skulle selv – indenfor nærmere retningslinier – komme med forslag til køreplaner (Trafikministeriet 2001: 1, 3, 13; Rigsrevisionen 2002: pkt. 54, Trafikministeriet 2002: pkt. C10).

Udbudsmaterialet indeholdt tre evalueringskriterier med ens vægtning:

- Pris
- Kvalitet
- Leveringssikkerhed

(Trafikstyrelsen 2004: 14; Rigsrevisionen 2002: 59-60)

Ved ansøgningsfristens udløb 17. september 2001 havde fem virksomheder afgivet tilbud: Arriva Danmark A/S, Connex Transport Danmark A/S, DB Regio AG, Serco Rail og DSB (Klagenævnet for udbud 2002: 1, Rigsrevisionen 2002: pkt. 33). Alle tilbudsgivere afgav tilbud på de to pakker hver for sig, samt ét samlet tilbud (Rigsrevisionen 2002: pkt. 62). En tilbudsgiver blev tidligt afvist, fordi tilbuddet ikke var konditionsmæssigt korrekt (Rigsrevisionen 2002: pkt. 66).

Mellem jul og nytår 2001 besluttede Trafikministeriet at indgå kontrakt med Arriva, hvilket skete januar 2002. Arrivas tilbud indebar en reduktion i den tidlige kontraktbetaling på ca. 26%, og indebar en årlig kontraktbetaling på

¹⁹ Klagenævnet for Udbud skriver, at kun fem virksomheder anmodede om at blive prækvalificeret (Klagenævnet for Udbud 2002: 1). Jeg baserer mig her på Trafikstyrelsens udlægning.

mellem 133 og 162 mio. kr. (Rigsrevisionen 2002: pkt. 64; Trafikministeriet 2002).

På tidspunktet for offentliggørelse af kontrakten med Arriva kom det frem, at DSB havde afgivet et tilbud som var betydeligt billigere end Arrivas. Det var så meget billigere, så der kunne ses bort fra forskelle i kvalitet og leveringssikkerhed (Rigsrevisionen 2002: pkt. 35). DSB's tilbud blev imidlertid afvist som ikke værende konditionsmæssigt korrekt. Således fandt Trafikministeriet, at det var overvejende sandsynligt, at DSB's tilbud på den udbudte trafik ikke ville opfylde kravet om overskud over den samlede kontraktperiode. Dermed var der fare for krydssubsidiering mellem forhandlet og udbudt trafik, hvilket ikke er tilladt efter EU's konkurrence og statsstøtteregler såvel som efter DSB's regnskabsreglement (Rigsrevisionen 2002: pkt. 35).

Afvisningen af DSB's tilbud har siden været en stor sag hos myndigheder og i pressen. Den er blevet behandlet af statsrevisorerne (Rigsrevisionen 2002) og af Klagenævnet for Udbud (Klagenævnet for Udbud 2002 og 2003). Statsrevisorerne har bemærket, at ministeriet ved håndtering af sagen "handlede i overensstemmelse med reglerne ved særskilt at vurdere om DSB's tilbud levede op til de konkurrenceregulære retningslinier", men samtidig kritiseret ministeriet for, at "afvisning af DSB's bud i forbindelse med udlicitationen har været præget af usikkerhed og fejlprocedurer" (Rigsrevisionen 2002: Statsrevisorerne's bemærkninger). Det har i den forbindelse været påpeget, at Trafikministeriet ikke helt har formået at skelne mellem sine roller som udbyder og ejer (Rigsrevisionen 2002: pkt. 92; 2004c).

Kontrakten

Den kontrakt som Trafikministeriet indgår med Arriva i januar 2002 er en nettokontrakt, hvor Arriva modtager passagerbetalingen, og endvidere modtager en kontraktbetaling. Kontrakten er omfangsrig, og på 379 sider incl. alle bilag.

Kontrakten indeholder bestemmelser om bl.a.:

- Minimum togkm produktion.
- Minimumsbetjening af stationer.
- Siddepladskapacitet.
- Leje af tog af DSB eller indsættelse af medbragte tog. Hvis det sidste vælges er der særlige krav angående transport af barnevogne, handicappede og cykler såvel som tekniske krav.
- Overtagelse af overenskomstansat personale, som er tilknyttet de udbudte strækninger, og som ønsker at lade sig ansætte hos den nye operatør, jf. lov om virksomhedsoverdragelse.
- Leje af DSB's stationsbygninger.

(Trafikministeriet 2001: 3, 4-5, 8, 11, 12, 13; Trafikstyrelsen 2004: 20; Rigsrevisionen 2002: pkt. 54).

En nettokontrakt indeholder i sig selv et økonomisk incitament til at tiltrække passagerer. Derudover er indbygget følgende incitamenter i kontrakten:

- Sammenvejet regularitets- og pålidelighedsfaktor. Hvert kvartal opgøres regularitet og pålidelighed for togtrafikken, og en sammenvejet regularitets- og pålidelighedsfaktor beregnes. Såfremt denne faktor er mindre end 95%, reduceres operatørens vederlag for kvartalet med 2,5%. Hvis faktoren er større

end 97% forhøjes operatørens vederlag med 2,5% (Trafikministeriet 2002: pkt. D15).

- Kundetilfredshed. Halvårligt opgøres kundetilfredshed for togtrafikken. På baggrund af kundernes tilfredshed kan Arriva tildeles bod på 2,5% af vederlaget for det pågældende halvår, eller tildeles bonus på 2,5% af vederlaget (Trafikministeriet 2002: pkt. D16)

Den maksimale ændring i forhold til det faste vederlag er altså på +/- 5% (Rigsrevisionen 2002: pkt. 61). Idag modtager Arriva løbende bonus for regularitet (Trafikstyrelsen 2004: 17).

Trafikministeriet kan annullere kontrakten ved misligholdelse, ligesom kontrakten kan hæves helt eller delvist, hvis Arrivas performance efter nærmere bestemmelser er særligt ringe (Rigsrevisionen 2002: pkt. 61; Trafikministeriet 2002: pkt. E18). Det kan iøvrigt betragtes som et økonomisk incitament, at Trafikministeriet (nu Trafikstyrelsen) kan vælge at forlænge kontrakten med yderligere 3 år til ialt 8 år (Trafikministeriet 2001: 13). Dette incitament er imidlertid bortfaldet, idet Arriva har anskaffet nyt togmateriel, og således ad den vej har opnået en 8-årig kontraktperiode.

I udbudsmaterialet havde tilbudsgiver betydelig frihed til selv at opstille køreplanerne. Det viste sig, at Arriva valgte at optimere i forhold til antallet af tog i drift, hvilket betød at produktionen stort set blev jævnet ud over hele driftsperioden. Dette resulterede nok i reducerede omkostninger, men samtidig var konsekvensen, at der ikke blev indsat ekstra tog i myldretiderne, hvilket togpassagerne tidligere havde været vant til (Trafikstyrelsen 2004: 19). Derfor måtte Trafikministeriet lave en tillægskontrakt med Arriva (Trafikstyrelsen 2004: 15).

Driften

Arriva påbegyndte driften af strækninger i Midt- og Vestjylland den 5. januar 2003. De første 3-4 måneder udgjorde en særdeles dårlig start med mange aflyste tog og forsinkelser. Dette skyldtes primært, at Arriva ikke havde sikret sig tilstrækkeligt mange lokomotivførere. En periode indgik Trafikministeriet en særskilt aftale med DSB om at køre på nogle af de strækninger, som Arriva havde vundet ved udbuddet.

Mangelen på lokomotivførere skyldes, at kun overenskomstansatte er omfattet af lov om virksomhedsoverdragelse, som indebærer, at det betragtes som en opsigelse, hvis de ikke ønsker at lade sig ansætte ved den nye operatør, Arriva. Tjenestemandsansatte er ikke omfattet af loven, og deres overgang til Arriva hviler alene på frivillighed. De fleste lokomotivførere på de pågældende strækninger var tjenestemænd, og lokomotivførerne var tilsyneladende ikke særlig positivt indstillede overfor at lade sig ansætte hos Arriva (Trafikstyrelsen 2004: 20).

Dette forhold kombineret med, at staten tilsyneladende ikke har formået at få uddannet så mange lokomotivførere som oprindeligt tilkendegivet, og Arrivas fejlvurdering af behovet for lokomotivførere skabte mangelen på lokomotivførere (Transportnyhederne 07.02.2003).

Trafikstyrelsen finder, at trafikken efter de første måneder har "fungeret tilfredsstillende" (Trafikstyrelsen 2004: 19).

Og hvad kan man lære af det?

- Det er sandsynligt, at truslen om udlicitering af DSB's strækninger over en årrække har bidraget til en væsentlig effektivisering af DSB. Jeg er imidlertid ikke bekendt med seriøse undersøgelser af dette spørgsmål.
- Under udbudsprocessen er der behov for klarhed over regelgrundlaget, jf. den usikre afvisning af DSB's tilbud.
- Der er behov for at adskille ministeriets rolle som ejer og udbyder, hvilket senere er sket med oprettelsen af Trafikstyrelsen for jernbane og færger.
- "Ved kommende udbud skal det sikres, at en ny operatør har tilstrækkelige muligheder for at få ansat det fornødne antal lokomotivførere ved at fokusere på uddannelseskapacitet, overgangsordninger for eksisterende operatører og på styring af en ny operatørs forberedelsesperiode" (Trafikstyrelsen 2004: 7).
- "Incitamentsstrukturen i det første udbud (en nettokontrakt bod/bonus ordninger) viste sig utilstrækkelig til at sikre en tilfredsstillende myldretidsbetjening. Dette peger på at en mere specifik ydelsesbeskrivelse med udgangspunkt i en egentlig køreplan er nødvendig i kommende udbud" (Trafikstyrelsen 2004: 7).

Incitamentskontrakt: Ansaldo

Ørestadsselskabet valgte i 1996 det italienske firma, Ansaldo, som leverandør af den københavnske Metro. Kontrakten omfatter levering og installation af alt, hvad der hører til selve Metro-systemet, dvs. tog, skinner, sikkerheds- og styresystemer, strømforsyninger, kommunikationssystemer, m.v. Med kontrakten følger også ansvaret for drift og vedligeholdelse af Metroen i foreløbig de første fem år. Metroen åbnede 21. oktober 2002, og Ansaldo's ansvar for drift og vedligehold løber frem til 18. oktober 2007. Ørestadsselskabet har option på en forlængelse af kontrakten med yderligere tre år. (www.m.dk/ansaldo og KPMG 2004: 17, Rigsrevisionen 2004a: pkt. 61). I praksis er det som nævnt Metro Service A/S som varetager opgaven for Ansaldo.

Ørestadsselskabet har indgået kontrakt med Ansaldo om driften af Metroen. Denne kontrakt har ikke været i udbud, men følger af den oprindelige kontrakt fra 1996 om levering af Metroen (www.m.dk/ansaldo). Kontrakten er opbygget således, at den primære betaling til Ansaldo er afhængig af antal kørte vognkilometer og regulariteten, dvs. den procentvise andel af rettidige tog (Rigsrevisionen 2004a: pkt. 68; Ørestadsselskabet I/S 2001: 25-29). I kontrakten om drift af Metroen er indbygget en række økonomiske incitamenter til at sikre en vel-fungerende drift af Metroen. Det drejer sig om følgende:

- Regularitet. Ansaldo skal sikre det kontraktfastsatte mål om en regularitet på 98% på månedsbasis for at opnå den fulde kontraktfastsatte betaling for kørslen. Ansaldo kan blive fratrukket 40% af den samlede betaling i den enkelte måned, hvilket sker ved en regularitet på 82%. Ansaldo modtager omvendt en bonus, hvis regulariteten overstiger 98%. Over hele kontraktperioden på 5 år kan maksimalt fratrækkes 15% af den oprindelige kontraktsum. På nuværende tidspunkt er der ifølge Rigsrevisionen intet som tyder på, at Ansaldo når bodsloftet, hvilket ville gøre incitamentsordningen værdiløs for Ørestadsselskabet. Ifølge Rigsrevisionen har Metroens regularitet udviklet sig positivt siden idriftsættelsen og har i sommeren 2004 ligget på et

niveau omkring 98%. Længerevarende stop, hvilket defineres som stop over 10 minutter straffes særskilt med yderligere bøder på mellem 1000 og 10.000 kroner (Rigsrevisionen 2004a: pkt. 67-75; Ørestadsselskabet I/S 2001: 29).

- Det opnåede passagertal. Ansaldo modtager en bonus hvis der opnås særligt høje passagertal. Ordningen er opbygget, så bonusudbetalingen afhænger af passagerprognosen samt de reelt opnåede passagertal for det foregående år. Denne form er aftalt for at sikre, at aftalen også giver Ansaldo et incitament, hvis de faktiske passagertal ligger under forventningerne i prognosen. Ansaldo modtager 50% af den realiserede merindtægt ved det forøgede passagertal. Ansaldo har i de første to kvartaler af 2004 optjent mindre bonusbeløb på baggrund af denne ordning (Rigsrevisionen 2004a: pkt. 77, Ørestadsselskabet I/S 2001: 37).
- Billetteringsautomaters og billetsalgsautomaters driftsstabilitet. Hvis disse automater er ude af drift betales bod på 1000,- kroner for hver time (Ørestadsselskabet I/S 2004: 30).
- Passagergaranti. Med inspiration fra Oslo Sporveier er indført en rejsegaranti. Den har i udgangspunktet været indrettet sådan, at Ansaldo skal betale en taxi op til 200 kr, når forsinkelsen på kundens samlede rejse overstiger 30 minutter, såfremt det er Metroen, der er skyld i tidstabet (Ørestadsselskabet I/S 2001: 29, Trier: 17; www.m.dk/rejsegaranti).
- Publikumsklager. Ansaldo skal betale bod for hver skriftlig, berettiget klage, der modtages af dem eller af ejeren. Det drejer sig om klager vedrørende dårlig/mangelfuld rengøring, manglende eller vildledende information, ansattes dårlige service eller opførsel, samt ikke udbetalte beløb under passagergarantien. Bøderne er på mellem 1000 og 5000 kr. (Ørestadsselskabet I/S 2001: 31).
- Kontrolafgifter. Ansaldo forestår opkrævning af bøder fra passagerer. Entreprenører godskrives 100,- kroner for hver opkrævet og indgået bøde. Ifølge Rigsrevisionen udgør dette beløb hele provenuet ved udstedelse af kontrolafgifter (Rigsrevisionen 2004a: pkt. 78; Ørestadsselskabet I/S 2001: 31).
- Hvis kontrakten misligholdes kan den opsiges (Ørestadsselskabet 2001: 46-47).

Der er endvidere fastsat bodordning i forbindelse med Ansaldo's vedligeholdelse af materiellet og et bod/bonus-system eksisterer i forhold til rengøringsstandarden (Ørestadsselskabet I/S 2001; Rigsrevisionen 2004a, telefonsamtale kontraktchef Birger Nielsen Schmidt 18.11.2004).

Af de forskellige incitamenter, er det regulariteten som har langt størst økonomiske udslag (Rigsrevisionen 2004a: pkt. 76).

Det kan bemærkes, at der er indarbejdet langt større økonomiske incitamenter i Ørestadsselskabets kontrakt med Ansaldo end i Trafikstyrelsens/Trafikministeriets kontrakt med Arriva.

Da Metroen endnu kun har kørt i godt to år, foreligger ikke evaluering på baggrund af erfaringerne med kontrakten og dens incitamentsordninger. Ifølge

kontraktchefen ved Ørestadsselskabet forventes en evaluering imidlertid at foreligge i løbet af foråret 2005.

Nettokontrakt efter forhandling: DSB og DSB S-tog

Efter forhandling har den selvstændige offentlige virksomhed DSB samt DSB S-tog A/S hver sin kontrakt med Trafikministeriet om udførelse af offentlig service trafik. De eksisterende kontrakter gælder for årene 2001-2004. Nedenfor har jeg imidlertid taget udgangspunkt i de kontrakter, der gælder for perioden 2005-2014.

Før analyse af kontrakterne, vil jeg indledningsvist pointere, at det er min opfattelse at statsejede selskaber i Danmark generelt og DSB specifikt oplever en tættere ejerstyring end tilfældet er for tilsvarende selskaber i Norge. Således har der indtil for nylig været embedsmænd fra Finanministeriet og Trafikministeriet i DSB's bestyrelse underlagt informationspligt og instruktionsbeføjelse (Sørensen 2004 og 2005, samt Sørensen & Ravlum 2004). Embedsmændene er nu trukket ud af bestyrelsen, og ministeriets departement vil herefter som udgangspunkt ikke længere modtage og gennemgå bestyrelsesmaterialet. Det er formentlig hensigten at giver DSB større uafhængighed fra staten. Imidlertid ånder Rigsrevisionen og Folketinget ministeriet i nakken i forhold til at følge alle ministeriets selskaber og bl.a. DSB tæt (Sørensen 2005 og Rigsrevisionen 2004b: pkt. 214-264).

De kontrakter, som Trafikministeriet og DSB/DSB S-tog indgik for perioden 2001 og 2004 har jeg tidligere betegnet som symbolske kontrakter. Kontrakterne indeholdt mange hensigtserklæringer og var meget kortfattede (Sørensen 2004: 7-8). Det forholder sig anderledes med de kontrakter som træder i kraft fra 1. januar 2005, selvom kontrakterne stadig er kortfattede sammenlignet med kontrakten med Arriva. (DSB's kontrakt er på 90 sider; DSB S-togs kontrakt er på 35 sider og Arrivas kontrakt er på 379 sider). En vigtig betingelse for kontrakten er formentlig fortsat, at der er tale om virksomheder, som ejes 100% af Trafikministeriet.

Kontrakterne for perioden 2005-2014 er - lighed med den forrige – netto-kontrakter. I kontraktbetaling modtager DSB i årene 2005-2014 mellem 2.433 og 3.021 mio. kr, mens DSB S-tog A/S i perioden modtager mellem 831 og 1.370 mio. kr. Indtægterne fra kontrakter og passagerindtægterne er nogenlunde lige store²⁰. I kontrakterne specificeres hvilke strækninger og stationer der skal betjenes og med hvilken frekvens (såkaldt trafikeringsplan og standsningsplan) på forskellige tidspunkter. For DSB foreligger endvidere en linjeplan, som angiver krav til gennemgående togforbindelser. Siddepladskapaciteten er også præciseret i kontrakten (Trafikministeriet 2004a: 12 og Trafikministeriet 2004b: 6-7).

Med få undtagelser varetager DSB og DSB S-tog A/S ejerskabet af og ansvaret for løbende investeringer i alle stationer på statens banenet. DSB er samtidig for-

²⁰ Sådan har det ifølge årsrapporterne for 2003 forholdt sig i de foregående år. Eksempelvis i 2003, hvor trafikkontrakten gav DSB 4.147 mio. kr., mens passager- og godsindtægterne var på 3.888 mio. kr (godsindtægterne må være helt rudimentære, formentlig figurerer de i årsrapporten, fordi DSB stadig på dette tidspunkt kørte post med godstog). DSB S-tog A/S havde i 2003 kontraktindtægter på 1.136 mio. kr. og passagerindtægter på 1.001 mio. kr. (DSB 2004: 4 og DSB S-tog A/S 2004: 3).

pligtet til at stille stationerne til rådighed for andre operatører mod betaling (Trafikministeriet 2004a: 22, Trafikministeriet 2004b: 13).

DSB skal levere de informationer og data, som er nødvendige for ministeriets planlægning og gennemførelse af udbud af strækninger, som DSB idag trafikerer. DSB er forpligtet til at stille rullende materiel til rådighed for operatører, der vinder et evt. udbud (Trafikministeriet 2004a: 24-25). DSB er endvidere forpligtet til at uddanne lokomotivførere for andre operatører (Trafikministeriet 2004a: 28). Et bilag fastlægger retningslinier for samarbejdet mellem Arriva og DSB (Trafikministeriet 2004a: bilag 9)

Med en række undtagelse, bl.a. hovedstadsområdet, kan DSB fastsætte taksterne. Det sker imidlertid indenfor rammer fastsat i kontrakten, og i visse tilfælde skal de endvidere godkendes af Trafikministeriet (Trafikministeriet 2004a: 18).

Der er i kontrakterne specificeret mange forhold i småtingsafdelingen, som DSB og DSB S-tog A/S skal overholde. Således skal DSB fx opretholde en børneguide-ordning på fredage og søndage på visse strækninger med en forholdsmæssig max pris, det skal være muligt at medbringe cykler til en forholdsmæssig max. pris, man skal lave op til en nøjere defineret handicapservice (Trafikministeriet 2004a: 17, Trafikministeriet 2004b: 11). DSB skal deltage i selskabet Rejsekort A/S (Trafikministeriet 2004a: 27).

Der er i et vist omfang indbygget økonomiske incitamenter i kontrakten:

- **Regularitet.** DSB er forpligtet til at overholde en minimumsregularitet på 90% rettidige tog, hvor kriteriet er, at toget højst må være forsinket 5 minutter i forhold til gældende køreplan. For DSB S-tog A/S er minimumskravet 95% rettidige tog, hvor kriteriet er, at toget er højst 2 minutter forsinket. Både DSB og DSB S-tog skal betale bod, hvis kravet til regularitet ikke er opfyldt. Den maksimale kvartalsvise bod knyttet til regularitet vil for DSB ikke kunne overstige 3,333 mio, hvilket sker ved en regularitet på mindre end 75%. For DSB S-tog er den maksimale kvartalsvise bod på 1,666 mio kr, hvilket sker ved en regularitet på under 80%. Regularitetskravet øges i perioden på grund investeringer i rullende materiel og øget vedligeholdelse af infrastrukturen. Således vil minimumskravet for DSB være 93% og for DSB S-tog 95,7% i 2014 (Trafikministeriet 2004a: 12-13 og Trafikministeriet 2004b: 7-8).
- **Pålidelighed.** Opgørelse af driftens pålidelighed tager udgangspunkt i antallet af aflyste tog i forhold til den til enhver tid gældende offentliggjorte køreplan. DSB og DSB S-tog skal betale bod, hvis pålideligheden for den samlede trafik opgøres til at være lavere end 99% hhv. 97,5%. DSB og DSB S-tog's maksimale kvartalsvise bod er hhv. 3,333 mio kr. og 1,666 mio kr. (Trafikministeriet 2004a: 13-14; Trafikministeriet 2004b: 8-9). Det tilkendes gives i kontrakterne, at der vil blive arbejdet på at udvikle et system for måling af regularitet og pålidelighed og præcisering af et mål, ”der sikrer en mere hensigtsmæssig incitamentsstruktur til at minimere antallet af aflyste og forsinkede tog” (Trafikministeriet 2004a: 14 og Trafikministeriet 2004b: 9)
- **Kundetilfredshed.** DSB og DSB S-tog A/S skal to gange om året undersøge kundernes tilfredshed. DSB skal anvende en skala på 1 - 5, og DSB S-tog skal anvende en skala fra 1 – 10. Hvis kundetilfredsheden er under et vist niveau skal DSB betale op til 6,666 mio kroner og DSB S-tog A/S op til 3,333 mio

kr. i halvårlig bod (Trafikministeriet 2004a: 14-16; Trafikministeriet 2004b: 9-10).

- DSB og DSB S-tog bærer erstatsningsansvar ved misligholdelse af kontrakten. Erstatsningsansvaret er imidlertid hvert år begrænset til max 10% af den årlige kontraktbetaling (Trafikministeriet 2004a: 35; Trafikministeriet 2004b: 18).

Det fremgår af kontrakterne, at provenuet af en eventuelt bodsbetaling ”påregnes anvendt til foranstaltninger, der kan forbedre regularitet og kundebetjening” (Trafikministeriet 2004a: 16; Trafikministeriet 2004b: 10).

Den maksimale årlige bod til DSB vil kunne løbe op i knap 40 mio. kr. og for DSB S-tog A/S i knap 20 mio. kr. Disse beløb udgør for DSB mellem 1,32 og 1,64% af kontraktbetalingen over den 10 årige periode. For DSB S-togs vedkommende udgør beløbet mellem 1,46 og 2,4% af kontraktbetalingen. Bødernes andel af kontraktbetalingen er størst i slutningen af perioden, da kontraktbetalingen samlet set er faldende over perioden, mens bødestørrelserne ikke ændres. Der er tale om små bøder sammenlignet med Trafikministeriets/Trafikstyrelsens kontrakt med Arriva og i særdeleshed sammenlignet med Ørestadsselskabets kontrakt med Ansaldo, hvor der alene for manglende regularitet kan trækkes op til 40% af kontraktbetalingen i en måned, og maksimalt 15% over hele den femårige kontraktperiode. Rigsrevisionen bemærker endvidere forskellen i regularitetskrav mellem Metroen (98%) og DSB S-tog (95%) (Rigsrevisionen 2004a: 16), men det skal bemærkes at der er tale om to noget forskellige systemer med forskellig alder.

Der er ikke gennemført evalueringer af Trafikministeriets kontrakter med DSB og DSB S-tog A/S²¹.

3.4.5 Fremtiden

Driften af amtsbanerne kan nok i fremtiden i et vist omfang forventes udbudt, særligt i HUR-området.

Flere udbud er under planlægning. Det følger af et politisk trafikforlig fra november 2003, at mindst 1/3 af DSB's nuværende togkm produktion excl. fjerntrafikken mellem landsdelene og S-togstrafikken skal udbydes i løbet af de næste 10 år. Desuden skal trafikken i Midt- og Vestjylland genudbydes (Finansministeriet 2003: 8).

Man kan forestille sig, at DSB ad åre ændres til et aktieselskab, som det også er sket med Post Danmark. Det giver mulighed for salg af aktier, hvilket imidlertid - mig bekendt - ikke har været nævnt politisk.

”Fra den 15. marts 2008 udstrækkes markedsåbningen til at gælde hele det europæiske jernbanenet. Markedsåbningen vil kunne betyde, at nogle af de privatbaner/amtsbaner, der ikke udelukkende udfører personbefordring, og som har banestrækninger, der fører op til netværket for jernbanegodstransport, skal åbne

²¹ Oplyst af chefkonsulent i Trafikministeriets departement, Bastian Zibrandtsen ved telefonsamtale 18.11.2004.

deres net for andre jernbanevirksomheder, der anmoder om tildeling af kapacitet på disse strækninger” (Trafikministeriet 2003: 30).

4 Norske og internasjonale erfaringer med anbud på regionale flyruter

4.1 Innledning og bakgrunn

4.1.1 Innledning

Dette dokumentet omhandler erfaringer med utlysning av anbud på regionale flyruter. Notatet er et ledd i prosjektet "Målrettet konkurranseutsetting" hvor målet er å vurdere ulike måter å foreta konkurranseutsetting på og sammenstille erfaringer på tvers av transportsektorer og land.

Dette notatet omhandler først nasjonal historikk i flysektoren, deretter regler og rammebetingelser for konkurranseutsetting, så erfaringer fra Norge og andre land, før konklusjoner og anbefalinger sammenstilles.

4.1.2 Sentrale problemstillinger for myndighetene

Utgangspunktet for å kjøpe regionale flyrutetjenester er en almen politisk enighet om å forsyne alle deler av landet med et passende flyrutetilbud. Et annet gitt utgangspunkt er EU-regelverket som bestemmer at kjøpet skal skje ved treårige anbud.

Med dette utgangspunktet står to hovedspørsmål sentralt:

1. Hvilken kvalitet skal tilbudet ha?
2. Hvordan kan det oppnås konkurranse om anbudene?

Tilbudskvalitet

Dette spørsmålet rommer mange aspekter. For det første hvilken transportstandard i form av frekvens, billettpris og materiell skal det legges opp til. Begrepet transportstandard har i mange sammenhenger vært drøftet, men man har ikke funnet det hensiktsmessig å operasjonalisere begrepet. Det er nærmest umulig å gjøre dette på et faglig objektivt grunnlag og en operasjonalisering vil kunne føre til at man binder seg unødig sterkt til en gitt forpliktelse. Man har søkt å løse dette ved å utforme tilbudet med utgangspunkt i det tilbudet som har eksistert historisk og så foreta gradvise endringer. Lokale myndigheter er brukt som høringsinstans mht hvilke behov som bør dekkes. Dette kan lett føre til for høye ønsker om kvalitet fordi lokale myndigheter ikke har budsjettmessig ansvar for konsekvensene av sine forslag.

For det andre berøres spørsmålet om geografisk dekning. Hvor langt skal passasjerene måtte reise før de kommer til en flyplass med rutetilbud. Dette er omtalt

ovenfor. Det er i dag samsvar mellom hvilke flyplasser som man ønsker å kjøpe rutetjenester på og hvilke flyplasser som Avinor blir pålagt av Stortinget å drive.

For det tredje berøres grenseflaten mellom offentlig kjøp og det kommersielle markedet. Hvor dårlig skal Samferdselsdepartementet tillate at det kommersielle tilbudet blir, og hvor høye skal de lokale ropene om tilskudd bli, før Samferdselsdepartementet føler seg forpliktet til å gå inn å kjøpe rutetjenester?

Denne skjæringsflaten er avhengig av konkurransesituasjonen i det kommersielle markedet. Dersom det er tilnærmet monopol, vil monopolisten uten risiko trekke seg ut av mindre, marginale ruter for så å spekulere i at staten må gå inn med kjøp som kun fører til at staten støtter et tilbud som monopolisten kanskje likevel ville drive (dvs tom trussel om rutenedleggelse).

Her vil staten sitte med langt mindre informasjon om ruteøkonomi enn selskapene og dermed være avhengig av deres informasjon. Dersom det er hard konkurranse i det kommersielle markedet, er faren for dette mindre, spesielt hvis det eksisterer mindre aktører med en flåte av mindre fly egnet for tynnere ruter.

Generelt kan man si at for alle disse tilbudsaspektene, vil det oppstå et lokalt press mot (for) høy kvalitet så lenge regionene selv ikke er økonomisk ansvarlig for kjøpet.

Hvordan oppnå konkurranse?

Widerøe har historisk hatt hånd om kortbanerutene. Utfordringen med overgang til anbud er å utforme disse på en slik måte at mindre nykommere har en mulighet til å komme inn på markedet og dermed utgjør en reell trussel for Widerøe.

Her er flere spørsmål relevante. For det første, hvor stort skal et ruteområde være? Jo mindre område, jo lettere er det for små operatører å komme inn. Dessuten, dersom det er hensiktsmessig med mange små ruteområder, aktualiseres spørsmålet om regionale myndigheter (fylket) like godt kunne stå for anbudsutlysningen.

For det andre, hvilke krav skal stilles til flystørrelse og flytype? Dersom det stilles krav til minst 30 seter og trykkabin, vil mange selskaper med mindre materiell utelukkes. På den annen side er dette også et kvalitetsspørsmål.

Det tredje er spørsmålet om infrastrukturen, spesielt rullebanelengden. Kombinasjonen av kravet om trykkabin og minst 30 seter og kort rullebane medfører at kun Widerøes materiell er aktuelt. En rullebaneforlengelse til 1200 m eller mer vil kunne gjøre flere flytyper aktuelle og dermed bidra til økt konkurranse. Rullebaneforlengelse er dyrt og må dermed sees i sammenheng med helheten i flyplasstrukturen.

4.1.3 Historikk

Norsk luftfart er velutviklet sett i internasjonal målestokk. Sett i forhold til innbyggertallet er flyaktiviteten i Norge nesten på linje med USA som ligger i verdenstoppen. På 50- og 60-tallet ble stamrutenettet utviklet med rullebane som var egnet for større jettfly. Dette markedet vokste kraftig og var regulert fram mot midten av 90-tallet. Rutekonsesjoner ble tildelt av departementet og det var forhandlinger om rutetilbud og priser.

Fra 1994 ble det åpnet for *konkurranse mellom innenlandske flyselskaper* på innenlandsrutene og fra 1997 kunne også utenlandske selskap slippe til. I starten var det relativt fredelig sameksistens mellom Braathens og SAS, men begge økte sin kapasitet relativt sterkt inntil Fornebu var fylt opp, i alle fall i rushtiden. Fra 1998, etter åpningen av ny hovedflyplass på Gardermoen, ble det et oppsving i konkurransen. Color Air kom inn med ruter til Bergen, Ålesund og Trondheim. I tillegg økte Braathens og SAS sin kapasitet ytterligere. Dette medførte en sterk overkapasitet og høy grad av rabattering. Etter et år måtte Color Air gi seg. Senere fikk også Braathens problemer og ble kjøpt av SAS. En kort periode hadde SAS monopol, før Norwegian igjen åpnet konkurransen på stamrutene høsten 2002.

Prisene steg i mellomperioden, delvis også pga avgiftsøkninger. De to årene etter at Norwegian startet opp, har det vært relativt hard konkurranse innenlands mellom en typisk punkt-til-punkt lavprisaktør og et større nettverksselskap. Dette har ført til prisnedgang og trafikken har fra 2003 begynt å ta seg opp igjen etter den kraftige nedgangen i perioden 1999-2002. Norwegian har åpnet stadig nye ruter også til utenlandske destinasjoner. Innenlands er det særlig i forretningsmarkedet at Norwegian har lavere priser enn SAS. Konkurransetilsynet har nedlagt forbud mot opptjening av bonuspoeng innenlands og overvåker utviklingen nøye. Tross stor usikkerhet og foreløpig manglende lønnsomhet hos Norwegian, kan det nå se ut som vi er kommet over i en mer stabil konkurransesituasjon i den kommersielle delen av det innenlandske flymarkedet.

De *regionale flyrutene* ble utviklet på 1970-tallet i forbindelse med åpningen av en rekke kortbaneplasser langs kysten. Disse hadde gjerne 800 m rullebane som krevde spesielle flytyper, gjerne mindre fly. Widerøe flyveselskap fikk i 1974 konsesjon på samtlige kortbaneruter. Konsesjonen ble fornyet ved jevne mellomrom. Fram til 1990 fikk Widerøe statstilskudd som regnskapssaldering, dvs. dekning av underskuddet. Fra 1990 ble systemet endret til årlige forhandlinger om rutetilbud og kompensasjonsbehov.

Det har gjennom årene vært en diskusjon mellom flyselskapene og Samferdselsdepartementet om hvilke ruter som skulle omfattes av det offentlige tjenestekjøpet. Også ruter som betjente stamflyplasser ble etter hvert definert som regionale ruter som trengte støtte, eks Lakselv, Andenes, Røros. Skjæringsflaten mellom det kommersielle og det subsidierte rutenettet er i stor grad avhengig av konkurransesituasjonen i det kommersielle nettet. En stor dominerende aktør vil lett kunne spille ut mot staten ved å true med nedleggelse av ruter som ikke svarte seg økonomisk og dermed presse staten til å gå inn med offentlig kjøp.

Dersom det finnes flere mindre aktører, gjerne med tilgang på mindre fly, vil disse kunne være en trussel mot slik tilbaketrekning fra det dominerende selskapet, i og med at småselskapene vil kunne overta rutene på ren kommersiell basis eller konkurrere om anbudet.

I forbindelse med EØS-avtalen som ble gjort gjeldene for Norge i 1993, ble Norge en del av EU på luftfartens område. Vi måtte dermed med en viss overgangstid, følge EUs regelverk for anbudsutlysninger som er beskrevet i neste kapittel. Forut for første anbudsutlysning ble Widerøe AS av samferdselsminister Kjell Opseth satt i stand til å konkurrere ved at staten bidro med kapital til en flåtefornyelse. 15 nye Dash 8 fly ble midt på 90-tallet fasett inn i driften. SAS kjøpte seg etter hvert opp i Widerøe, og selskapet er i dag heleid av SAS.

4.2 Regelverket for utlysning av anbud på regionale flyruter

Reglene gjelder hele EU-området og er en del av EØS-avtalen. Rådsforordning 2408/92 regulerer adgangen til å fly ruter i EØS-området. Hovedregelen er at det er fritt fram for alle selskap, som oppfyller lisenskravene til å fly ifølge rådsforordning 2407/92, til å opprette en rute hvor de vil.

Dersom det ikke er økonomisk grunnlag for en rute (som dermed blir ubetjent) kan myndighetene innføre ”*Public Service Obligation*”, dvs. offentlig kjøp under visse forutsetninger.

PSO-rute til en lufthavn kan innføres hvis ruten oppfattes som vital for den økonomiske utvikling i det område lufthavnen ligger og det er nødvendig for å sikre et passende tilbud mht kontinuitet, frekvens, kapasitet og prisfastsettelse, og som flyselskapene selv ikke vil påta seg ut fra rene kommersielle interesser.

Om et tilbud er passende vurderes ut fra almene hensyn, muligheten for å bruke annen transport, billettpriser og vilkår og det samlede tilbud fra eksisterende selskap eller selskap som akter å fly strekningen.

Anbud på enkeltruter eller et rutenett kan lyses ut for en periode på inntil 3 år. Adgangen til å fly på denne ruten kan da begrenses til ett selskap, som i sin tur må forplikte seg til å fly ruten i et visst tidsrom. I Norge er en avbruddsklausul på ett år brukt. Anbudet skal lyses ut offentlig i hele EØS-området.

Anbudet setter en kontrakt som skal innehold krav knyttet til trafikkforpliktelsen, regler for endring av kontrakten, gyldighetsperiode og sanksjoner ved manglende oppfyllelse.

Utvelgelsen av selskap skal ta hensyn til om rutetilbudet er passende, herunder pris og betingelser og også ta i betraktning tilbudets subsidiebehov.

Dersom andre transportmåter gir et tilfredsstillende tilbud på minst 30 000 seter pr. år, kan PSO ikke innføres. Innføring av PSO kan dessuten ankes inn for Kommisjonen hvis man mener utviklingen på en rute begrenses i urimelig grad ved innføring av PSO.

Videre kan myndighetene nekte andre å slippe til på ruter hvor det benyttes fly med maksimalt 80 seter og kapasiteten ikke ligger over 30 000 seter pr. år, med mindre disse andre også benytter tilsvarende materiell (max 80 seter).

Presise definisjoner av hva som er passende tilbud og når et tilbud er av vital betydning er ikke gitt. Regelverket for innføring av PSO er mao meget fleksibelt både mht hva som skal til for å kunne lyse ut et anbud og hvordan dette skal kunne gjøres. Regelverket gav også anledning til å utsette implementeringen fram til 1.4 1997. I Norge ble PSO oversatt til Forpliktelse til Offentlig Tjenesteyting (FOT).

4.3 Erfaringer med tre utlysingsrunder i Norge

4.3.1 Innledende beskrivelse

I dag er det ca. 1 mill. passasjerer på kortbanerutene. Dette utgjør 10 % av innenlandsmarkedet. Samlet omsetning i kortbanemarkedet utgjør 1 milliard kr. 370 mill. kroner av dette er statstilskudd (perioden 2003-2006). Statstilskuddet utgjør 444 mill. kroner i statsbudsjettet for 2005.

Første anbud ble lyst ut for perioden 1.4 1997- 1.4 2000. Anbudet besto av fire hovedområder, med i alt 10 ruteområder. Det var lagt inn krav om fly på 30 seter og trykkabin på alle ruter med unntak av Røst, Sørkjosen og mellom Ørsta/Volda og Ålesund. Det var også anledning til å by på alle ruter under ett.

I alt syv selskaper la inn bud. Widerøe hadde lavest krav til kompensasjon på alle ruter og vant dermed samtlige ruter. Widere hadde også lagt inn et samlet bud der totalt krevde 30 % lavere tilskudd enn det de hadde fått i tilskudd året før.

Første runde av anbudsutlysningene må derfor sies å ha vært vellykket. Rutetilbudet og transportstandarden ble opprettholdt samtidig som statstilskuddet ble redusert med 30 %.

Det ble senere klage på for snaut tilbud på Vestlandet og Helgelandskysten. Fra oktober 1998 ble det derfor satt inn et ekstra fly på hvert av disse ruteområdene mot en ekstra kompensasjon for Widerøe.

I *andre anbud* for perioden 1.4 2000 – 1.4 2003 ble rutene ytterligere delt opp, samtidig som noen nye ruter ble underlagt FOT. Dette gav 12 ruteområder, der det var mulig å legge inn bud på 20 ulike ruter. Til forskjell fra første utlysning, var det ikke anledning til å legge inn bud på alle ruteområdene under ett.

Åtte selskaper la inn bud. Fem fikk tildelt ruteområder. *Bare der det ikke var krav om fly med 30 seter og trykkabin, eller der rullebanelengden var over 1200 meter var det mer enn ett selskap som la inn bud.* Anbudet i 2000 representerte en 15 prosents økning i produksjon av flyruter enn i 1997, men var 30 prosent dyrere.

Det var åpenbart at Widerøe i denne andre store anbudsrunder var klar over hvilke ruteområder som var konkurranseutsatt, og hvilke de kunne regne med at de ville være enerådende på, og at de la inn bud i henhold til dette.

I *tredje anbud* ble ytterligere flere ruter skilt ut slik at det totalt ble 15 ruteområder. Det ble også i enda større grad lagt vekt på å tilrettelegge for konkurranse i anbudet, bl.a. ved å tillate bruk av mindre fly på flere ruteområder. Det ble bl.a. åpnet for dette i hele Finmark. Kravene ble det spesifisert i to alternativer mht frekvenser og takster. Med fly over 30 seter var det anledning til å ta høyere takster enn med mindre fly. Lavere takster med mindre fly ble oppfattet som nødvendig for å selge inn ordningen til lokalbefolkningen. Dette ble senere sløffet ved ny utlysning av ruteområdet.

I alt sju selskaper la inn anbud, blant disse ett svensk og et dansk selskap. Fem selskaper ble tildelt ruter. Prisen på anbudet for perioden 2003–2006 gikk litt ned i forhold til den foregående perioden.

Nye aktører kom inn på noen anbudsruiter. Widerøe fremdeles klart størst på anbudsrutene. Utover Widerøe, var ingen av de flyselskapene som kom inn på anbudsrutene i andre anbudsrunder, konkurransedyktige i tredje runde.

Ved tredje utlysning gikk Widerøe nok en gang ut med strategisk prising ift hva selskapet omfattet som konkurransesituasjonen på den enkelte ruter. Spesielt tydelig var dette på Finmark- Nord-Troms hvor tilskuddet gikk ned fra 121 mill. kroner til 68 mill. kroner pr. år som et tilsvar på redusert krav til flystørrelse i dette området. Etter at hovedkonkurrenten måtte legge ned, sa Widerøe fra seg kontrakten etter kort tids drift og vant nytt anbud på 90 mill. kroner pr. år for perioden 1.7.2004 til 31.3.2007.

4.3.2 Styling og detaljering av anbudsutlysningene

Stortinget vedtar hvilke flyplasser som skal ha regional rutedrift. Hvilke steder som skal ha forbindelse hvor styres politisk av Samferdselsdepartementet med innspill fra fylkene. Takstene er fastsatt historisk med prisøkning tilsvarende den alminnelige prisøkningen.

Samferdselsdepartementet benyttet anbud om nettokontrakter med høy grad av detaljeringsnivå (krav) i anbudet. Anbudskonkurransene som har blitt lyst ut har så langt kun hatt pris som utvelgelseskriterium. Det stilles krav til at selskapene oppfyller alle kriterier for å delta i konkurransen og at tilbudet oppfyller alle krav som stilles i FOT.

Samferdselsdepartementet er opptatt å ha en relativt detaljert spesifisering av tilbudet fordi man da har en kontroll med hva man kjøper. Man kan ved det også sikre at lokale ønsker tilfredsstilles. Samtidig skulle man ønske seg en større fleksibilitet ved markedsendringer, men dette er vanskelig å oppnå uten å slippe for mye opp på kravene.

På de enkelte ruteområder kravene til tilbyder svært detaljert i anbudsutlysningen. Kravene omhandler antall flyvninger, setekapasitet, rutetider, type luftfartøy og takster. Typiske spesifisering er som følger:

Antall flyvninger: Antall rundturer pr. hverdag og i helgene er spesifisert. I mer komplekse ruteområder er kravene om antall flyvninger og forbindelser spesifisert pr. flyplass, men ikke slik at ruteføringen mellom flyplassene i ruteområdet er fullstendig gitt.

Kapasitet: Antall seter tilbudt samlet mandag –fredag og i helgene er spesifisert.

Ruteføring: Krav til hvor mange avganger som skal være direkterute.

Rutetider: Det forutsettes gjerne at flyvninger skal korrespondere med flyruter til Oslo. Videre stilles det krav om når første fly senest skal være framme og når siste avgang tidligst kan finne sted.

Type luftfartøy: Det stilles krav til enten 30 seter og trykkabin, eller mindre fly (men minimum 15 seter) og da heller ikke trykkabin. Dette er et svært sentral kriterium. Dersom det stilles krav om 30 seter og trykkabin og det samtidig er begrensninger på rullebanelengden (800-1000 m), vil kun Dash-8 100 og dermed Widerøe AS være eneste norske selskap som er aktuelt. Tyrolean i Østerrike er

visstnok det eneste europeiske selskap, utenom Widerøe, som opererer denne flytypen.

På følgende ruteområder er det ikke stilt krav til 30 seter og trykkabin i utlysningen for perioden 2003-2006: Anbud 1 Finmark, 2 Hasvik/Sørkjosen, 7 Røst, 8 Narvik, 10B Namsos/Rørvik, 14 Fagernes, 15 Røros. Trafikkomfanget var en viktig bakgrunn for utvelgelsen av områder hvor mindre materiell kunne benyttes.

I to tilfelle (anbud 1A Finmark og anbud 2 Hasvik/Sørkjosen) er utlysningene foretatt i to alternativ, avhengig av hvilke krav som stilles til flytype. Dersom 30 seter og trykkabin er forlangt, er kravet til kapasitet høyere, antall frekvenser lavere og maksimaltakstene høyere enn om mindre fly benyttes. Enklere og mindre materiell krever med andre ord flere frekvenser. For anbud 1A var maksimaltakst ved mindre fly satt til ca. 85 % av maksimaltakst for fly med over 30 seter og trykkabin, mens for anbud 2 var det ingen slik forskjell.

Når mindre fly settes inn, har erfaringer vist seg at trafikken kan synke kraftig (eks Narvik og Røros). Dette kan skyldes at tilbudet oppfattes som dårligere og at man ikke har kapasitet til å ta unna etterspørselen på attraktive tidspunkt om morgen og kveld.

Takster: Maksimaltakster er spesifisert. Det stilles videre krav om sosiale rabatter (barn + honnør). Det foreligger videre et rundskriv som omhandler prosedyrer for justering av tilbudet på FOT-rutene. Det nye rundskrivet (N-3/2005) angir regler for justeringer av flyselskapenes ruteprogram i sammenheng med høring av berørte lokale instanser. Samferdselsdepartementet vil med disse reglene gjøre anbudsrutene mest mulig fleksible i forhold til behov for lokale justeringen underveis i anbudsperioden selv om strukturen på tilbudet låses til de gitte kravene i i FOT for en treårsperiode. Reglene muliggjør justeringen av ruteprogrammene innenfor rammen av kontrakten slik at visse tilpasninger kan gjøres i rutetider og ruteføring når det er lokal enighet om det.

Denne detaljerte spesifiseringen forutsetter god kjennskap til markedet. Imidlertid vil erfaring fra tidligere perioder gi en god pekepinn om behovet og etterspørselen. Som veiledning til anbudene er det i utlysningen vedlagt tabeller som viser trafikkgrunnlaget på de enkelt rutestrekninger (matriser pr. ruteområde), trafikkinntekter på samme, antall transferpassasjerer på relevante plasser, fullprisandelen på grove ruteområder og frakt/post inntekter. Dette er gjort for å redusere informasjonsfortrinnet for konsesjonsinnehaver.

Det kreves videre at flyselskapene til enhver tid skal delta i de gjeldende gjennomgangsprisordninger innenlands, herunder tilby samtlige rabatter som disse ordningene omfatter. Omfanget av gjennomgangsrabatt er nå relativt lite. Dette avhenger av hvilke strekninger det er snakk om. I Finmark, f.eks. til Hammerfest og Honningsvåg, gir en gjennomgangsbillett et avslag på ca. 2-4 % på lokaltaksten (dvs 120-160 kroner t/r). I Lofoten/Vesterålen ligger rabatten på lokalbilletten på under 10 %. Denne rabatten for gjennomgangsbilletter var høyere før når Samferdselsdepartementet styrte alle rutekonsesjonene. I dag har man ikke anledning til å påvirke dette. Dette er jo kommersielle avtaler mellom kortbaneoperatør og stamruteselskap. Konkurransen fra Norwegian som ikke tilbyr gjennomgangspriser, tilsier heller ikke at nivået på slike rabatter vil være særlig høyt. Dessuten er SAS Braathens og Widerøe del av samme konsern.

Lav gjennomgangsprisreduksjon kan føre at til at passasjerene heller kjører direkte til nærmeste stamflyplass der de har anledning til dette. De reisende får da tilgang til et bedre tilbud, spesielt et større omfang av rabatterte billetter. Stokmarknes – Evenes og Namsos – Værnes er eksempler på slike valgsituasjoner. I tillegg kan opprettelsen av nye direkteruter, f.eks. til Alta, påvirke omfanget av regional flytrafikk. Dette kan være med på underminere trafikkgrunnet på anbudsrutene.

Kapasitetsjustering

Kombinasjonen av nettokontrakter og strenge krav medfører høy risiko på operatørene og dertil fare for en høy prising av risiko i anbudskonkurransen. For å bidra til å redusere risikoen har Sd satt inn en produksjonsjusteringsklausul i FOT-kravene som slår inn ved ekstreme utslag i kabinfaktor (høy-lav).

Produksjonsjusteringsklausulen gir operatøren anledning til redusere kapasiteten med inntil 25 % dersom gjennomsnittlig kabinfaktor er lavere enn 35 %. Operatøren skal øke kapasiteten med minst 10 % dersom kabinfaktoren er høyere enn 70 %. Kabinfaktoren måles i periodene 1.1-30.6 og 1.8-30.11. Ingen økonomisk kompensasjon er knyttet til produksjonsjusteringene.

Da retningsbalansen er svært ujevn over døgnet fordi kortbaneplassene i hovedsak betjener den bosatte lokale befolkning, er 70 % kabinfaktor svært høyt og vil de fleste steder være tilnærmet umulig å oppnå, selv om den gjelder på dimensjonerende strekning. Kravet om produksjonsøkning bør vurderes stilt på en annen måte. Konsekvensen av en for høy kabinfaktor er at operatøren kan skvise de reisende ved å redusere tilgangen på rabatterte billetter. Fritidsmarkedet blir da presset ut.

4.3.3 Erfaringer

Konkurransesituasjon, infrastruktur og strategisk budgiving

Widerøe har betydelig markedsrett. Dette skyldes dels selskapets lange erfaring og kunnskap om de operasjoner som lyses ut. Dette fortrinnet gjelder ikke bare markedsinnsikt, mens også rent operative erfaringer med flyvninger under vanskelige forhold.

Vel så viktig er nok likevel anbudsutlysningenes krav til flytype (trykkabin og minst 30 seter) kombinert med rullebaner med kortbaneegenskaper. Widerøe's egen flytype Dash-8 -100 fyller disse kravene, og konkurransen er noe begrenset siden de bare er fire andre europeiske aktører som opererer Dash 8-100.

Widerøe har fått tilskudd fra staten i forbindelse med innkjøp av 15 nye Dash 8 - 100 fly. Bakgrunnen var en viss usikkerhet knyttet til den framtidige anbudskonkurransen. Samferdselsminister Kjell Opseth ville sette Widerøe i stand til å kunne hevde seg godt i denne konkurransen, samtidig som et kvalitetsmessig godt tilbud i distriktene ble sikret.. Mai 1992 ble det inngått en egen flåteplanavtale mellom staten og Widerøe. Widerøe måtte love å ikke dele ut utbytte på fem år (1993-31.mars 1997) og selskapet måtte også sørge for en årlig produktivitetsgevinst på 1 % i perioden. Widerøe måtte i perioden også sørge for en 30 % egenfinansiering av flyene, men salgsgevinster ved gamle fly kunne benyttes til dette. Flyene skulle avskrives etter saldoprinsippet med 10 % pr. år. Rent praktisk

skjedde overføringene i forbindelse med de årlige forhandlingene om tilskuddsbehov. Staten fikk en 10 års fordring på flyene i tilfelle av videresalg.²²

Tilskuddsbehovet økte som følge av denne avtalen på midten av 90-tallet. I 1991 var subsidiene til kortbanerutene 186 mill. kr, mens tilskuddet var 315 mill. kroner i 1996. For 1993 er spesifisert et tillegg på 10 mill. kroner som følge av flåteplanen (fra 202 til 212 mill. kroner til regionale flyruter²³). Dette var helt i starten av innfasingen av nye fly. De store uttellingene kom i årene 1994-96 hvor de årlige subsidiene lå ca. 70 mill. kroner over tidligere nivå. Ved utgangen av 1996 disponerte Widerøe 21 Dash-8 fly (18 eide og 3 leide). Siste Dash-7 fly i Widerøe ble faset ut i juli 1996.

Fred Olsen var største eier i Widerøe med 63 % av aksjene fram til 1998. I 1998 overtok SAS denne aksjeposten. For SAS var dette et strategisk oppkjøp i konkurransen med Braathens på innenlandsnettet. For Fred Olsen var dette en realisering av verdier oppbygd i selskapet, delvis med statlige midler.

Til tross for stor markedsrett var det ved første utlysning en viss usikkerhet hos Widerøe. Deres tilbud på et årlig tilskudd på 213 mill. kroner og var rundt 30 % lavere enn det tilskudd man hadde mottatt tidligere (jfr Pressemelding 79/96).

Tidligere tilskudd, årene 1994-96, var som nevnt høyere enn normalt pga støtten til innkjøp av 15 nye Dash-8 fly. Dette satte selskapet i stand til å forrente flyene selv etter at anbudsregimet satte inn. Widerøe har gått i balanse eller med overskudd gjennom hele 90-tallet og fram til i dag, med unntak av 1999.

På slutten av 90-tallet bygget selskapet samtidig opp kommersielle ruter fra Torp. Separate regnskapstall for de ulike operasjonene er ikke tilgjengelig og vil vel uansett måtte vurderes nærmere for fordeling av en del felleskostnader på de ulike operasjoner.

Første anbudsutlysning må sies å ha vært vellykket da den gav staten en 30 % besparelse uten tilbudets kvalitet ble redusert. Besparelsen er imidlertid sett i forhold til uvanlig høyt støttebeløp som hadde sammenheng med innfasingen av nye fly. Ved andre utlysning gikk tilskuddsbeløpet opp igjen. Det samlede tilskuddet gikk opp til 346 mill. kroner pr. år. Produksjonen var imidlertid økt med 15 % slik at prisøkningen pr. produksjonshet blir ca. 40 %. Hvis man tar høyde for alminnelig prisstigning i perioden, kan man si at man var omtrent tilbake der man var før anbudsutlysning ble innført.

Det var tydelig at Widerøe nå hadde lært og var tryggere på hvilke områder man kunne regne med at man var alene. Widerøe regnet med å være alene på rute-

²² Fra Widerøes årsberetning 1995: "Resultatet preges av inn- og utfasing av fly, med bl a ca ett års hurtige innfasing av nye fly enn det som er avtalt i den opprinnelige flåteplanavtalen med staten. Dette betyr at en del av de påløpte inn- og utfasingskostnadene i 1995 først vil kompenseres av staten i 1996." Videre: "I forbindelse med vedtakelse av flåteplanen var det en forutsetning fra myndighetenes side at aksjonærene avsto fra utbytte i en periode på fem år."

Avtalen inneholdt finansieringsplan for hele perioden fram til 1.4.1997. I årene 1993-96 hadde Widerøe en tilgang på flymateriell til en verdi av 1,1 mrd kr. Avtalen forutsatte også en effektivisering i produksjonen. Videre beholdt staten en rettighet i flyene i tilfelle videresalg eller at de ikke ble lenger ble benyttet på anbudsnettet. Denne retten ble avskrevet over 10 år.

²³ Kilde: St.prp nr. 1 (1992-93). Tillegg nr. 11.

områder med rullebanebegrensninger og samtidig krav om fly med minst 30 seter og trykkabin. Det var da også bare der det ikke var krav om fly med 30 seter og trykkabin, eller der rullebanelengden var over 1200 meter at mer enn ett selskap som la inn bud. Widerøe signaliserte også på forhånd at man ikke skulle ha støtte for å fly Tromsø- Hammerfest/Vadsø og Bodø- Stokmarknes.

Ved tredje utlysning ble kravene til flystørrelse løsnet noe, bl.a. i Nord-Troms og Finmark, nettopp pga erfaringene fra andre runde. Dette førte et strategisk bud fra Widerøe som reduserte tilskuddskravet fra 121 mill. kroner til 68 mill. kroner pr. år. Dette ble hentet inn igjen ved en økning i tilskuddskravet på ruter til Svolver-Leknes hvor man antok at man var alene. Her trengte man nå et årlig tilskudd på 43 mill. kr, mens man tidligere fløy uten tilskudd. Selskapet sier selv at økningen skyldes økt produksjonskrav som innebar at man måtte gå opp til 2 fly. Dette satte selskapet i stand til å tilby gratis betjening av Stokmarknes fordi man kunne benytte det samme "ekstra" flyet (riktignok varslet på forhånd før utlysningens krav var kjent). På de andre ruteområdene var det små endringer i tilskuddsbehovet. Selv om tilbudet i Finmark var strategisk lavt, kan endringene i krav til godtgjørelse fra andre til tredje utlysning også samsvare med den faktiske driftsøkonomien i ruteområdene. I så fall var fortjenesten i før-situasjonen svært god og dette er i seg selv en indikator på manglende konkurranse.

En potensiell konkurrent i Finmark, Arctic Air, måtte uansett legge ned som følge av at anbudet ble tapt. Like etter oppstarten av tredje driftsperiode sa Widerøe opp avtalen med virkning fra juli 2004. Bakgrunnen for dette var at selskapet visste at det ville tape penger på kontrakten, ifølge selskapet selv pga trafikksvikt i forhold til antatte inntekter. En skal ikke se bort fra at inntektsanslagene var strategisk optimistiske og at redusert konkurranse gjorde det lettere å si opp avtalen. Et nytt anbud for perioden 1.7 2004 – 31.3 2007 ble dermed lyst ut. Widerøe vant anbudet med et årlig tilskudd på 90 mill. kr. Departementet tok i den nye utlysningen bort muligheten for tilbyder til å kunne si opp avtalene med ett års varsel. Tilbyder måtte heretter vedstå seg tilbudet for hele driftsperioden.

Norwegian sa opp sine kontrakter på Andenes og Lakselv med et samlet årlig støttebeløp på 24 mill. kr. Widerøe vant de nye anbudene for perioden 1.1.2004–31.3.2006 med et årlig tilskudd på ca. 30 mill. kroner. Resultatet for den tredje anbudsrunder samlet sett er dermed en prisstigning som svakt lavere enn den almene prisstigning.

Et annet tankekors er at andre flyselskap enn Widerøe, som kom inn på anbudsrunder i andre anbudsrunder, var i liten grad konkurransedyktige i tredje runde. Man har altså ikke lyktes i å bygge opp konkurrenter til Widerøe.

Konklusjonen så langt tyder på at det er et klart innslag av strategisk budgivning. Samlet sett gikk prisene ned i første anbudsrunde, men har siden steget til det opprinnelige nivå og vel så det. Innføringen av anbud har således ikke gitt noen nevneverdig effekt på tilskuddsbehovet, gitt føringene mht rullebanelengde og ønsket materiell.

Strategisk budgivning kan unngås ved å øke graden av konkurranse på flere flyplasser. Dette kan gjøres enten ved rullebaneforlengelse eller ved å redusere kravet til flystørrelse. Flyplasstrukturen vil og være et viktig tema i denne sammenheng. Både nytten av rullebaneforlengelse og mulighetene for å drive kommersielle ruter vil kunne øke ved endringer i flyplasstrukturen.

Ruteområdets størrelse – konkurranse, stordriftsfordeler og hvem bør kjøpe

Det har vært en diskusjon om hvem som burde kjøpe regionale luftfartstjenester, staten eller fylket. Møreforskning (Hervik m fl 1999) har utredet dette spørsmålet for Samferdselsdepartementet og Kommunaldepartementet. Møreforsknings konklusjon helte i retning av at kjøpet med fordel kunne ligge på regionalt nivå. En viktig grunn var en bedre avveining mot annen offentlig ressursbruk (fylket må selv veie behovet for flytjenester opp mot helse og utdanning). Dagens ordning gir et lokalpolitisk press mot for høy kvalitet. Videre ble det hevdet at stordriftsfordelene var uttømt ved 4-5 fly som var det antallet som ville være aktuelt innen for de ulike fylkesvise ruteområder (Vestlandet, Nordland og Finnmark). Dessuten kan koordineringen bli bedre da fylket også kjøper andre transporttjenester (busser og hurtigbåt).

ECON (2000) har på vegne av Widerøe laget en motmelding som konkluderte med det motsatte. En slik omlegging vil ifølge ECON neppe føre til økt konkurranse, vil redusere mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler og vil øke faren for at rutenettet blir organisert på en ineffektiv måte. Stordriftsfordeler er størst mht innkjøp, teknisk vedlikehold og besparelse på reservefly. Det er imidlertid også mulig å kjøpe tyngre vedlikehold og sikre seg ved beredskapsavtaler med andre. Videre hevder ECON at det er tvilsomt at avveiningen mot av annen bruk av offentlige midler blir mer effektiv i regional regi enn i statlig regi. Dessuten vil de administrative kostnadene øke ved en regional ordning.

Spørsmålet om regionalisering av ansvaret vil likevel ikke kunne løse det grunnleggende problemet om for liten konkurranse om anbudene. Dette har med rullebanelengde og krav til flystørrelse å gjøre. Dessuten har den statlige politikken gått i retning av stadig oppsplitting i flere ruteområder som i seg selv synes å gi økt konkurranse. Det kan også stilles spørsmål om kravet til høy standard på flymateriellet ville vært annerledes om fylket hadde ansvaret. Lokalpolitiske ønsker ligger mange steder bak dagens krav. Samferdselsdepartementet foretar fylkesvise høringer i forkant av anbudsutlysningene. Videre, dersom rullebanene skal forlenges eller flyplasstrukturen endres, er staten den rette aktør for dette. Dessuten er kjøpet relativt oversiktlig. Det omfatter et fåtall av "holdeplasser" og få operative enheter (15-17 fly). Alt dette taler for at staten fortsatt bør ha en hånd om anbudene for regionale flyruter.

Tilskudd pr. passasjer

Et mål for hvor vellykket praksisen med anbud har vært, er tilskuddet pr. passasjer. Dette fanger opp om det har foregått en effektivisering (kostnadene i telleren) og om tilbudet er utformet slik at det blir attraktivt i markedet (nevneren). Takstene er gjennomgående satt slik at de følger prisutviklingen i samfunnet.

Etter 1995 har det vært kun vært en svak økning i passasjergrunnlaget. Antall passasjerer hadde en topp ved åpningen av hovedflyplass på Gardermoen og stagnerte noe rundt tusenårsskiftet. Tilskuddet utviklet seg mer sprangvis. I 1992 og 1993 lå det rundt 210-215 mill. kr. I årene 1994-96 lå det i underkant av 290 mill. kroner i forbindelse med innføring av nye fly hos Widerøe. Etter innføring av anbud i 1997 lå tilskuddet rundt 250 mill. kroner i to år før det steg til 400 mill. kroner som har vært tilskuddsnivået siden 2001. Saldert budsjett for 2004 viser 420,5 mill. kroner.

Tabell 4.1: Tilskudd til regionale flyruter 1992-2003. Mill. kroner

År	Løpende kr	1998-kr
1992	215	243
1993	213	235
1994	289	314
1995	290	307
1996	279	292
1997	253	259
1998	249	249
1999	274	268
2000	350	332
2001	401	368
2002	397	361
2003	401	356

TØI-rapport 787a

Samlet betyr dette at tilskuddet pr. passasjer har økt med 35 % nominelt og med 12 % i reelle priser i perioden 1995-2003. Det er ingen grunn til å tro at gjennomsnittlig reiselengde i regionalnettet er endret i perioden. Også tilskudd pr. passasjerkm vil dermed være økt etter innføringen av anbud. Systemet med fylkesvise høring og et sterk lokalpolitisk press mot høy tilbudskvalitet uten at ønskene er koblet mot et ansvar for finansieringen, bidrar også til økningen i tilskuddet pr. passasjer.

Det er hevdet fra Samferdselsdepartementet at produksjonen er økt og at tilskuddet i forhold til dette er på samme nivå som før innføringen av anbud. Vi har ikke tall for tilbudte setekm og kan derfor ikke verifisere dette. Da markedseffektivitet er et viktig resultatmål ved evalueringen av anbud, vil vi hevde at det er vel så relevant å vurdere kostnadene i forhold til antall passasjerer og passasjerkm enn produksjonsmål av typen setekm.

Tabell 3.2: Tilskudd og passasjerer i regionale anbudsruiter

	1995	2003
Tilskudd (mill kr)	290	401
Passasjerer (1000)	986	1020
Tilskudd/passasjer, løpende kr	294	393
Tilskudd/passasjer, 1998-kr	312	349

TØI-rapport 787a

Oppsummering

Det er fortsatt begrenset konkurranse om anbudene og et klart innslag av strategisk budgivning. Tilskuddet pr. passasjer har økt etter innføring av anbud.

Sterke krav til flytype (trykkabin og mer enn 30 seter) kombinert med kort rullebane, begrenser aktuelle flytyper og dermed aktuelle tilbydere. Disse restriksjonene bør lettes om man skal oppnå økt konkurranse.

En revurdering av flyplasstrukturen kan bidra til redusert kostnader og økt konkurranse. Sterke lokale ønsker om høy tilbudskvalitet uten et tilhørende lokalt/regionalt finansielt for inndekking av ønskene, gjør det vanskelig å redusere tilbudskvaliteten eller å endre flyplasstrukturen.

4.4 Internasjonale erfaringer

4.4.1 Europa

Både i USA og Europa har man sett nødvendigheten av å ha et støtteprogram for regional luftfart. I Europa er som nevnt offentlig kjøp av flytjenester ”Public Service Obligation”, hjemlet i rådsforordning 2408/92, artikkel 4.

I Island, Sverige, Norge, Irland, Portugal er det nasjonal myndigheter som håndterer PSO, mens i Frankrike, Tyskland, Italia og Spania er det regionale myndigheter som har ansvaret. I Skottland er det en kombinasjon av nasjonalt og regionalt ansvar.

Norge har flest PSO-ruter i Europa med 61 ruter. Deretter kommer Frankrike i en egen klasse med 46 ruter. I Frankrike består rutene i en kombinasjon av ruter fra regionale flyplasser til Paris og mellom Korsika og det franske fastlandet. På delt tredjeplass kommer Spania, Portugal og Skottland med 10-12 ruter hver.

Tabell 4.2: Omfanget av PSO i europeiske land september 2001

Land	Antall ruter
Norge	61
Frankrike	46
Skottland	12
Spania	10
Portugal	10
Italia	6
Tyskland	5
Irland	5

I tillegg har Island og Sverige 1 rute hver
TØI-rapport 787a

I Spania og Portugal er rutene knyttet til Kanariøyene og Madeira og Azorene. Også i Skottland gjelder de fleste rutene forbindelser til øyene. I Sverige ble 10 nye ruter lyst i 2002. De fleste av dem gir forbindelse til fra småsteder til Stockholm.

PSO-andelen av antall seter tilbudt i innenlands flytrafikk, er høyest i Portugal (40 %) og Irland (23 %). Flere andre land ligger rundt 10 %, bl.a. Norge og Frankrike.

Gjennomsnittlig hopplengde på PSO-rutene varierer. Mens den i Frankrike er nær 600 km, er den i Norge litt under 200 km. Gjennomsnittlig flystørrelse varierer også. Portugal og Frankrike har store fly (hhv 110 og 70 seter), mens Spania, Sverige og Tyskland har mindre fly (50-35 seter). Skottland er nede på 10-15 seter. Minste tillatte flystørrelse på norske FOT-ruter er 15 seter.

Krav til servicenivå

Alle land stiller krav til minimum frekvens og setekapasitet. Alle bortsett fra Sverige og Spania stiller krav til minimum flystørrelse. Trykkabin kreves kun i Norge, men for større fly (mer enn 50 seter) er dette normal standard. I tillegg stiller mange krav om når flyene skal gå (rutetabell). Krav til rutetabell stilles for

at reisende skal nå videre forbindelser eller skal kunne gjennomføre en dagstur. I Frankrike er oppholdstid i Paris et viktig kriterie.

Nivået på kravene kan imidlertid stilles på ulike måter og det kan være sesongvariasjoner. Frankrike og Norge er av Williams og Pagliari (2004) framhevet som land som stiller svært omfattende krav.

Takster og kompensasjonsnivå

Takster og kompensasjonsnivå henger naturlig nok sammen. De fleste land stiller krav til maksimaltakst. Kravet er ofte knyttet til en fullt fleksibel billett på økonomiklasse (hvis det er klassesdeling). Kravene er gjerne stilt i forhold til kostnads- og inntektsnivå i det enkelte land. Norge hadde i 2000 det desidert høyeste samlede subsidiebeløp (46 million €) fordi vi også hadde det mest omfattende nettet. Portugal bruker 28 mill. € og Frankrike 18 mill. €. Støtten pr. passasjer lå imidlertid i Norge på linje med Sverige og UK (60 €pax), mens Tyskland lå på det dobbelte og Frankrike og Portugal lå i overkant av 20 €pax.

Det er imidlertid store rutevise variasjoner i støttebeløpet pr. passasjer. Dette varierer med hopplengde og trafikkgrunnlaget (*analyse*). Det er svært sjelden at et selskap fra et annet land vinner anbudene. Det skotske Loganair har en rute i Irland og Danish Air Transport har rutene Florø-Oslo og Florø-Bergen i Norge.

4.4.2 USA

USA har siden 1978 hatt et program for subsidierte flyruter kalt the Essential Air Services Program (EAS) administrert av nasjonale myndigheter. Systemet omfatter i dag 114 lokalsamfunn og har et budsjett på 113 mill. \$.

I motsetning til EUs PSO regler som overlater til enkeltlandene eller regionene å definere behovet, har EAS helt klare kriterier for hvilke lokalsamfunn som kan falle inn under EAS. Kriteriene går på avstand til nærmeste store, mellomstore og liten flyplass som ikke er nav for de store selskapene (Reynolds-Feighan 1999). Til forskjell fra PSO-reglene hvor vinner av anbudet får en tre års beskyttelse, kan en annen aktør komme inn på ruten hvis han vil fly uten beskyttelse. Det opprinnelige selskapet kan da velge å fortsette å fly ruten uten subsidier eller å trekke seg ut. Det kan ikke trekke seg ut hvis det ikke finnes en annen tilbyder på ruten. I slike tilfeller blir som regel subsidiebehovet reforhandlet og ny operatør søkes.

EAS har blitt kraftig testet de senere år fordi de store selskapene har trukket seg tilbake fra stadig flere regionale flyplasser. I tillegg har lavkostselskaper økt sin trafikk på mange steder og dermed redusert potensielt trafikkgrunnlag på regionale ruter. Det har funnet sted en økende lekkasje hvor passasjerene reiser opp til 3 timer i bil en vei for å få et billigtilbud.

En har derfor vært nødt til å praktisere reglene for støtte svært strengt. bl.a. har myndighetene insistert på at maksimalavstand fra større flyplass er 70 miles (112 km) langs korteste veg, og ikke langs den mest brukte og kanskje raskere veg. Maksimalt subsidienivå er 200 \$ pr. passasjer. Tilbudet er kun ment som et sikkerhetsnett. Det er derfor svake krav til servicenivå (som regel to rundturer 6 dager i uka med fly på 15 seter eller mer). En ny aktør som kommer inn i stedet for den som har avtale, må forplikte seg til å holde minimumsstandarden.

Servicenivå utover det EAS gir, må delfinansieres av lokale/regionale myndigheter. EAS betaler da 50 % av ekstrautgiftene til det forsterkede tilbudet, men bare hvis man tror at dette vil kunne bli kommersielt innen tre år.

Budsjettrammer gitt fra Kongressen har ført til innstramminger mht avstand til nærmeste flyplass og maksimalt støttebeløp pr. passasjer. I 1989 ble kriteriene revidert til at lokalsamfunnet måtte ligge minst:

- 70 miles fra nærmeste store eller mellomstore nav
- 55 miles fra nærmeste lille nav
- 45 miles fra nærmeste flyplass med mer enn 100 passasjerer daglig

I valg av aktør blir det lagt vekt på pålitelighet, tilknytning til store aktørers rute-tilbud, lokale preferanser og kostnader. Aktørene får dekket sitt underskudd, pluss 5 % avkastning på anvendt kapital.

USA hadde et støtteprogram for regionale ruter før dereguleringen i 1978. Mange av de regionale flyselskapene opererte turboprop og jetfly med 35-60 seter selv på tynne ruter. Disse selskapene søkte til litt større ruter etter dereguleringen. Innføringen av EAS innebar dermed en endring fra å støtte små steder, til å støtte veldig små steder (under 25.000 innbyggere). Dette gav framvekst til en ny type mindre selskap med mindre materiell, mens de opprinnelige konkurrerte i det kommersielle markedet.

På grunn av økende lekkasje til større lufthavner med "jet-trafikk" er trafikkgrunlaget gradvis smuldret bort. I gjennomsnitt var det tre passasjerer pr. EAS-flyvning i 2000 (GAO 20003). Samtidig er antall steder som kvalifiserer for støtte økt. Det er dermed et stort behov for å revidere ordningen slik den nå er. Alternativene som vurderes er å gå ned på flystørrelse, stille større krav til avstand fra større flyplass, betjene flere byer med samme rute eller å gi penger til lokalsamfunnet og overlate til det å skreddersy en transportløsning som best dekker behovet.

4.4.3 Drøfting

Ifølge Reynolds-Feighan har trusselen om potensiell konkurranse, gitt insentiv til å holde tilskuddsbehovet nede. Reynolds-Feighan (1995) har kritisert EU's PSO-system for at det har barrierer mot å komme inn i markedet. Den som vinner anbudet, får beskyttelse for hele anbudsperioden, som riktignok bare er tre år før en ny konkurranse finner sted. Spesielt i økonomiske oppgangstider og perioder med økt konkurranse er dette uheldig. Han viser til at mange små britiske flyplasser opplevde rask vekst etter dereguleringen og det var nettopp den frie etableringsretten som bidro til dette. I hvor stor grad dette er et problem avhenger av hvordan PSO-praksisen er i det enkelte land. Dersom relativt store ruter som f.eks. i Frankrike, oppnår beskyttelse er dette riktig, men dersom PSO kun innføres på virkelig geografisk perifere og markedsmessig marginale ruter, er faren for å støte bort en ny potensiell konkurrent langt mindre.

Det kan finnes "sunk costs" som f.eks. etableringskostnader, som favoriserer den aktør som allerede er inne i markedet (se f.eks. Widerøes dominerende stilling i Norge og Loganair i Skottland). En annen barriere er den korte tiden som ofte settes mellom kontraktstildeling (tildeling av enerett) og oppstart av FOT-rutene

(såkalt cut-off-date). EU-kommisjonen har gitt uttrykk for at akseptabel praksis er en måneds cut-off date. På denne tiden skal selskapene som vinner anbudet etablere nødvendig infrastruktur, skaffe tilveie materiell og personell, skaffe nødvendige operative tillatelser og fullført opplæring. Dette har i praksis vist seg å være en barriere for nye selskaper på anbudsrutene i Norge (Sletten 2001). Det gjenstår derfor som en utfordring å lyse ut anbudene på en slik måte at man sikrer seg reell konkurranse (Williams og Pagliari 2004).

Grensen mellom PSO og kommersielle ruter defineres politisk i det enkelte land. Utfallet avhenger av ståsted mht til å la markedet ordne opp på egenhånd og med styrken i det lokalpolitiske press på den nasjonale arena. Dette kan ifølge Williams og Pagliari (op.cit) skape vilkårlighet og forskjeller som er i strid med EU's mål om social cohesion og regional tilgjengelighet. De etterlyser et felles transparent EU-system på linje med det amerikanske EAS-programmet.

Norge har et stort innslag av PSO, men det har bakgrunn i vår geografi. Skottland (UK) avviker fra andre land ved å ha et mindre innslag av PSO enn de geografiske forhold skulle tilsi.

Graham (1997) ser ulike fleksible tilknytningsformer som f.eks. franchising mellom de store selskapene og de regionale flyselskapene som en løsning til begge beste og også som en fordel for kundene. Dette vil kunne gi matning inn i de stores trafikksystem og også redusere behovet for offentlig kjøp.

I Europa lyses anbudene ut med omtrent samme detaljeringsgrad i de fleste land, men Norge og Frankrike framheves som land som detaljerer relativt sterkt. I forhold til USA stilles det langt sterkere kvalitetskrav i Europa. I USA må ekstra kvalitetskrav medfinansieres lokalt/regionalt.

Oppsummering - konklusjon

De viktigste lærdommer fra USA som bør drøftes nærmere i den videre utvikling av praksisen med utlysning av anbud for regional luftfart er:

- Det bør stilles enkle basis kvalitetskrav. Krav utover dette bør dekkes ved regional tilleggsfinansiering.
- Usikkerhet, strategisk budgivning og en viss fare for tilnærmet monopol tilsier at andre flyselskap enn den som vinner anbudet, bør kunne få mulighet til å komme inn i løpet av anbudsperioden. Dette innebærer en endring av dagens EU-regler.

4.5 Oppsummering og anbefalinger

Overgang til anbudsutlysning gav gevinst i første runde, men har senere ført til kostnadsøkning. Det er fortsatt begrenset konkurranse om anbudene og et klart innslag av strategisk budgivning. Tilskuddet pr. passasjer har økt etter innføring av anbud.

Sterke krav til flytype (trykkabin og mer enn 30 seter) kombinert med kort rullebane, begrenser aktuelle flytyper og dermed aktuelle tilbydere. Disse restriksjonene bør lettes om man skal oppnå økt konkurranse.

En revurdering av flyplasstrukturen kan bidra til redusert kostnader og økt konkurranse. Sterke lokale ønsker om høy tilbudskvalitet uten et tilhørende lokalt/regionalt finansielt for inndekking av ønskene har bidratt til et høyt tilskudd pr. passasjer og har gjort det vanskelig å redusere tilbudskvaliteten eller å endre flyplasstrukturen. En bør derfor søke å ansvarliggjøre lokale myndigheter finansielt.

Erfaringene fra andre land tyder på at dette best kan gjøres ved å stille enkle basis kvalitetskrav. Krav utover dette bør dekkes ved regional tilleggsfinansiering.

4.6 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike krav til tilbudet ved kjøp av lufttransporttjenester

4.6.1 Hvorfor regulere markedet?

Av ulike grunner har markedene innenfor samferdselssektoren alltid vært regulerte i større og mindre grad – og ved hjelp av ulike virkemidler. Lufttransporten har også vært regulert opp gjennom historien, men måten den har vært regulert på og argumentasjonen for dette har til en viss grad skilt seg fra andre transportmidler. Dette framgår av de foregående kapitlene, men vil også bli tatt opp senere i dette kapitlet.

Det er som beskrevet i van de Velde (2004) to fundamentale grunner for fra myndighetenes side å gripe inn i et transportmarked:

1. Markedet fungerer ikke godt nok i forhold til kravene til et fritt marked.
2. Misnøye med markedets resultat fra et fordelingssynspunkt.

Den første grunnen gjelder det en ofte kaller for markedssvikt. dvs. at fra et teoretisk økonomisk synspunkt gir markedet den samfunnsøkonomisk mest effektive sammensetning av produserte mengder av varer og tjenester når konkurransen fungerer fritt og uhindret. Kilder til markedssvikt kan være:

- Ikke-perfekt konkurranse, dvs. monopol, oligopol, monopsoni (én etterspørter) og lignende konkurranseformer.
- Manglende eller asymmetrisk informasjon. Full informasjon for kjøpere og selgere er en forutsetning for at konkurransen skal fungere optimalt.
- Felles goder og felles eierskap til goder. Fører til at hver enkelt bruker betaler for lite for godet i forhold til bruken.
- Eksterne kostnader og nytteeffekter, f.eks. miljøkostnader, ulykkeskostnader mv. som det ikke betales riktig pris for i markedet. Hit hører også fordeler av et større transportnettverk.
- Manglende eller ufullstendige markeder. Varer eller tjenester som ikke eller i liten grad omsettes i et marked.

Den andre grunnen gjelder at de politiske myndighetene ikke aksepterer den løsningen markedet kommer fram til eller forventes å komme fram til uten innblanding.

Dette er grunner som har å gjøre med politiske målsettinger med hensyn til blant annet:

- Minste transportstandard, f.eks. ved at alle beboere skal ha et flytransporttilbud innenfor en bestemt avstand eller reisetid.
- Målsettinger vedrørende sosial rettferdighet eller geografisk fordeling.
- Målsettinger som gjelder andre transportmidler, f.eks. økt bruk av jernbane.
- Målsettinger med hensyn til bruk av knappe ressurser, f.eks. areal.

Listene over grunner til regulering kan forlenges.

Vi vil senere i denne fremstillingen så godt det lar seg gjøre vurdere regulerings tiltakene i forhold til de målsettingene myndighetene forventes å ha med reguleringen.

4.7 Former for regulering

Det fins ulike måter å regulere lufttransporten på. Fram til dereguleringen i 1994 ble det også her stilt krav både til rutestruktur, frekvenser, kapasitet og priser, selv på ruter uten driftsstøtte.

Historisk sett har konsesjoner på rutedrift vært den vanligste. Konsesjoner kan være rene driftskonsesjoner uten medfølgende subsidier, eller de kan være konsesjoner som følges av kjøp av transporttjenester innenfor bestemte ruteområder.

Offentlig eierskap er også et reguleringsredskap. Statlig eide flyselskap har ikke vært uvanlig i europeisk sammenheng opp gjennom luftfartshistorien. Hvor aktiv staten har brukt sitt eierskap til politikk kan variere fra land til land og over tid.

I Norge eier staten gjennom Avinor og tidligere Luftfartsverket de fleste lufthavnene og har dermed god kontroll over nettverket. Det offentlige kan også påvirke lufttransporten gjennom bestemmelser som gies i form av lover og forskrifter, skatter, luftfartsavgifter og –gebyrer, konsesjoner, tillatelser samt gjennom offentlig kjøp.

Kjøp av rutetjenester har de senere årene vært regulert av EØS-avtalen og kalles PSO eller på norsk FOT (forpliktelse til offentlig tjenestetilbud). I korthet går ordningen ut på at ruter som det ikke er kommersielt grunnlag for, skal utlyses på anbud for perioder inntil tre år. Departementet stiller krav til rutetilbudet ved utlysningen og skal vurdere tilbudet og subsidiebehov sammen med andre betingelser. Ordningen er nærmere beskrevet i kapittel 2.

4.8 Virkninger av krav til tilbudet

Som nevnt tidligere er det to hovedgrunner til å påvirke markedet for lufttransporttjenester. Den ene er for å sikre mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom å legge til rette for fri konkurranse på områder der dette gir økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Den andre er for å realisere politiske målsettinger om bl.a. geografisk fordeling av tilbudet og riktig ressursbruk, noe som i mange tilfeller kan stå i motsetning til samfunnsøkonomisk effektivitet. I dette

kapitlet skal vi se på hvordan ulike krav vi setter til tilbudet av lufttransport-tjenester lar seg kombinere i forhold til målsetningene og hvordan de kravene vi stiller påvirker den samfunnsøkonomiske effektiviteten.

Vi vil belyse de samfunnsøkonomiske effektene av endringer i utformingen av tilbudet blant annet ved hjelp av en modell for samfunnsøkonomiske konsekvenser av rutestruktur på lufttransportmarkedet (Eriksen og Minken 2004). Dette er et modellverktøy under utprøving som under gitte forutsetninger, bl.a. om etter-spørsel, kan brukes til å beregne bedriftsøkonomiske kostnader og overskudd og samfunnsøkonomisk overskudd av et bestemt flyrutetilbud. For å beregne de reisendes nyttegevinster vil vi i tillegg benytte TØIs tidsverdiundersøkelse (jf. Killi 1999).

Ikke alle elementer som bør telle med i en slik samfunnsøkonomisk vurdering er med i slike enkle modellberegninger. Dette må vi søke å ta hensyn til ved tilleggs-resonnementer.

4.8.1 Flystørrelse og komfort

På det norske PSO-nettet stilles det enten krav om minst 30 seter og trykkabin eller minimum 15 seter uten trykkabin. Som nevnt i kapittel 3.2, er Dash 8-100 det eneste flyet med trykkabin som kan lande på rullebaner under 1000 m. Det gjør at Widerøe er det eneste norske selskapet som er aktuelt, i hvert fall på kort sikt.

Større maskiner med trykkabin er klart mer komfortable enn små maskiner uten. Med større fly blir risikoen for å ikke komme med på grunn av fullt fly mindre. Dersom etterspørselen er så lav at den lar seg greit avvikle med en 19-seters Dornier i stedet for en 38-seter Dash 8, blir kostnadene lavere hvis markedet er lite. Hvis markedet er stort, kan kostnadene bli høyere med et lite fly på grunn av at det må foretas så mange flere flyginger enn med et større.

Ved hjelp av en modell for optimalisering av rutedriften ved det norske regionale flyrutenettet (Eriksen og Minken 2004) kan vi utføre eksempelberegninger for hvordan flyselskapenes kostnader under visse forutsetninger kan bli påvirket av endringer i tilbudet. Endringer i det samfunnsøkonomiske overskuddet beregnes også. Dette nyttemålet er imidlertid stilisert og tar ikke hensyn til alle faktorer. Blant annet er det ikke tatt hensyn til nytten av kort ventetid mellom avganger. Denne modellen er utviklet for planleggingsformål på oppdrag av Luftfartsseksjonen i Samferdselsdepartementet.

Vi vil her utføre eksempelberegninger for tre mer eller mindre typiske ruteområder, som vi her vil kalle ruteområdene K, L og M²⁴. Ruteområde K har et nettverk bestående av kun to flyplasser og forholdsvis liten trafikk og opereres av 19 seters fly. Ruteområde L har mange flyplasser i nettverket og stor trafikk og opereres av 38 seters fly. Ruteområde M har også stor trafikk, men har bare to lufthavner i nettverket og opereres av 38 seters maskiner. Modellen er stilisert og gir kun uttrykk for tendenser. Vi antar at billettprisene holdes uendret. Tallgrunnlaget for eksemplene er oppdatert til 2003. Resultatene blir påvirket av at kapasiti-

²⁴ Dette for å unngå diskusjoner om lokale særegenheter.

teten i utgangspunktet er ulikt utnyttet i de tre ruteområdene. Dette kommer vi tilbake til.

Beregningene som viser endringer i driftskostnader for de to flytypene når enten frekvensen eller kapasiteten holdes konstant, er gjengitt i tabell 1. Av dette ser vi at den relative endringen i driftskostnader er om lag den samme for alle ruteområder når flystørrelsen endres mens frekvensene er uendret. En doubling av kapasiteten ved å doble flystørrelsen fører til rundt 80 prosent økning i driftskostnadene. Sett fra synsvinkelen til de ruter som nå har 38 seters fly, er det kostbart å holde både kapasiteten og komforten oppe alternativt til å redusere begge deler ved å gå ned til 19 seter.

Dersom vi fokuserer på komforten og holder kapasiteten konstant, er det fortsatt sterkt ulønnsomt å bytte økt flystørrelse mot færre frekvenser for området med tynn trafikk der det i dag brukes mindre fly.

For noen av de ruteområdene der 38-setere brukes, kan det være noe å vinne på å redusere flystørrelsen mot en økning i frekvensene selv når reduksjon i komfort tas med i betraktning. Men dersom det er nok betalingsvilje for komfort, kan samfunnsnyttens likevel bli størst ved å kjøre med 38 seters maskiner. For enkelte ruteområder er en reduksjon i flystørrelse en ulempe både med hensyn til kostnader og komfort, i det mindre fly må ha så mange avganger at det blir mer kostbart.

Tabell 7.2 viser at gitt flystørrelsen vil en økning i frekvensene ikke koste mye for ruteområder som opereres av 19-setere. For områder som betjenes av 38 seters maskiner er kostnadsøkningen avhengig av ruteområdets egenart og kapasitetsutnyttelsen på forhånd. Dersom det ikke er mulig å betjene området med samme antall fly som tidligere, kan kostnadsøkningen ved en frekvensøkning bli betydelig, siden vi opererer med et helt antall fly for hvert ruteområde²⁵. I vårt eksempel ser vi at området med mange destinasjoner har dårlig kapasitetsutnyttelse og dermed kan øke frekvensen med moderat økning i kostnadene, mens frekvensøkning blir betydelig dyrere i ruteområdet med et lite nettverk.

Resultatene over viser at hvor godt flyene er utnyttet i utgangssituasjonen har mye å si for hvordan kostnader og samfunnsnytte påvirkes av endringer i ulike parametre siden vi har regnet med et helt antall fly i hvert ruteområde. I virkeligheten kan det være muligheter for enten å tilpasse kapasiteten slik at flyene blir godt utnyttet eller benytte samme maskin i flere ruteområder slik at kapasiteten utnyttes bedre på den måten.

Vi har for et fjerde ruteområde, ruteområde N, beregnet hvordan driftskostnadene for de to flytypene endres når kapasiteten regnet i maksimalt antall passasjerer pr. dag endres henholdsvis med et helt antall fly i ruteområdet og i en situasjon der flyparken kan nyttes fullt ut. Dette er et ruteområde med enkel struktur, relativt korte avstander og relativ stor trafikk, en kapasitet på 912 passasjerer om dagen eller ca. 270.000 i året, som riktignok er et stykke fra å være fullt utnyttet. I disse beregningene ser vi bort fra at faktisk passasjertall varierer. Endringer i kostnad er knyttet til endringer i kapasitet.

²⁵ I virkeligheten kan dette i noen grad tilpasses ved at samme operatør ser flere ruteområder under ett.

Beregningene går fram av tabell 7.3. Vi ser at med et helt antall fly i ruteområdet vil driftkostnadene for ulike størrelser på kapasiteten skifte om å lavest for henholdsvis 19 og 38 seters maskiner. For liten kapasitet (få rundturer) vil 19-setere være billigst, men når kapasiteten økes slik at det krever to 19 seters maskiner blir disse dyrere enn én 38-seter. En ytterligere økning krever to 38-seter, slik at de blir dyrest. Vi ser at for dagens kapasitet på 912 passasjerer er 19-seteren litt billigere enn 38-seteren. For virkelig store kapasiteter er 38 seters maskiner de minst kostnadskrevene.

I tilfellet der flyene hele tiden regnes å være fullt utnyttet, blir bildet et helt annet. Ved at små deler av et fly kan utnyttes i et ruteområde, må vi ned i svært liten kapasitet, 91 passasjerer, eller en tidel av dagens kapasitet for at 19-seteren skal bli billigere enn 38-seteren. Jo større kapasiteten blir utover dette, jo mer lønnsom blir 38-seterne relativt sett.

Av dette kan vi slutte at der det er vanskelig å dele på flyene mellom ruteområder, vil det trolig i mange tilfeller være slik at 19-seters fly er billigere å drive enn 38 seters fly – unntatt i de tilfeller der kapasiteten på grunn av etterspørselen bør være stor. Dersom det mulig å regulere kapasiteten, eller resten av flyparkens kapasitet kan utnyttes fullt ut i et annet ruteområde, vil det for kapasitet på mer enn ca. 100 passasjer om dagen være billigst med 38 seters fly. Med andre ord kan det i praksis være lønnsomt å bruke 19 seters fly også i ruteområder som ikke er av de aller minste, men bare i områder der det er vanskelig å regulere kapasiteten.

4.8.2 Frekvenser og rutetidspunkt

Vi så av tabell 7.2 hvordan driftskostnadene kan endre seg når frekvensene endres uten at noe annet skjer. Frekvenser har imidlertid en annen funksjon enn bare å tilby kapasitet. Å ha mange avganger i løpet av et døgn har en egenverdi ved at skjult og faktisk ventetid reduseres. Skjult ventetid oppstår når man kan tilpasse seg ved å vente hjemme eller bruke tida til andre ting. Selv om en kjenner rutetidene og kan tilpasse seg etter dem, er det en fordel å kunne velge mellom flere avganger.

Det er også viktig å ha avganger innenfor tidsintervaller om morgenen og ettermiddagen/kvelden slik at personer med kortvarige oppdrag kan komme seg fram og tilbake på dagen. Flere avganger innenfor det prefererte tidsintervallet vil oftest være en fordel. Dersom det imidlertid er skjevhet innenfor intervallet, ved at mange f.eks. har preferanser for så tidlig avgang som mulig, kan likevel ett stort fly være bedre enn to mindre med en visst tidsavstand i mellom.

Modellberegningene kan belyse disse avveiningene. Vi så i forrige kapittel at i tynne ruteområder er det meget kostbart å bruke store fly i forhold til mindre. Når kapasiteten er gitt for ruteområder med et sterkere trafikkgrunnlag, kan behovet for mange avganger pr. dag trekke i retning av å bruke mindre fly der kostnadene blir forholdsvis like med små og store fly. Høye tidsverdier for flypassasjerer trekker i den retningen, mens andre forhold kan moderere dette. Argumentene vil bli utdypet nedenfor.

Vi vet at det fins en betydelig betalingsvillighet for å redusere ventetid, også skjult ventetid. TØIs tidsverdiundersøkelse (jfr Killi 1999) anbefaler å vekte verdien av ventetid mellom avganger til 20 % av verdien av reisetiden. En dobling

av antall avganger fra 2 til 4 i døgnet, vil med 16 timers driftstid i døgnet redusere tid mellom avganger fra gjennomsnittlig 8 timer til 4 timer. Legger vi tidsverdiundersøkelsens tall for tidsverdier for flyreisende på 221 kroner til grunn (ikke oppdatert), får vi at gevinsten skulle verdsettes til $Kr\ 221 * 0,2 * 4 = Kr\ 176,80$ pr. reisende, altså et betydelig beløp som de skal være villig til å betale, f.eks. i økt billettpris. Tidsverdiene og vektingen er imidlertid omdiskutert, idet det hevdes at flyreiser i større grad enn andre reiser er gjenstand for planlegging og at ventetiden dermed blir mindre påvirket av endringer i frekvensene. I tillegg kommer argumentet nevnt ovenfor, som går på at det kan være stor etterspørsel etter reiser innenfor svært trange tidsvinduer, noe som taler for større flymaskiner.

4.8.3 Flyplasstruktur

Det norske regionale flyplassnett som PSO er gjennomført på, omfatter 28 lufthavner i tillegg til de tilknyttede stamrutelufthavnene. Nettverket ble bygd opp i en tid med dårlig vegstandard og lite utbygd tilbringertransport. Etter hvert som dette tilbudet blir bedre, kan det være grunn til å vurdere nødvendigheten av et så omfattende lufthavnsnettverk.

Blant fordelene ved å legge ned en lufthavn i områder der det er gjennomførbart, kan være sparte driftskostnader både for lufthavnseier og flyselskaper. Færre mellomlandinger er en fordel for de passasjerene som slipper en ekstra stopp på de typiske ”melkerutene” langs kysten. Ved å legge ned en lufthavn, kan dessuten tilbudet på nabolufthavnene bedres betydelig.

Ulempene består blant annet i at reisende nær den nedlagte flyplassen får lengre reisetid. Dette kan også gi økte miljø- og ulykkeskostnader ved at vegtransporten øker. Eksistensen av en flyplass har en annen type verdi for lokalsamfunnet rundt i og med at også de som ikke reiser, kan ha nytte av flyplassen både privat og i næringsvirksomhet. I tillegg gir nedleggelse et direkte tap av arbeidsplasser i lokalsamfunnet.

Nedenfor vil vi forsøke å utdype en del av fordelene og ulempene ved nedleggelse.

I forbindelse med gjennomgåelsen av strukturen av det regionale lufthavnsnett gjorde Luftfartsverket sammen med Møreforskning og TØI en analyse av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av ti utvalgte lufthavner (Bronger et al 2001). Analysen viste at samtlige av de ti lufthavnene var ulønnsomme i samfunnsøkonomisk forstand, men bare fem av dem var *klart* ulønnsomme når usikkerhet tas med i beregningene.

De årlige driftskostnadene ved disse lufthavnene varierte i 2001 fra knapt 7 til ca. 9 mill. kroner årlig. Flyselskapenes rutekostnader varierte mellom 5 mill. kroner og 9 mill. kroner. Dette er summarisk beregnet innsparing ved forenkling av rute-mønsteret. Med i beregningene er også sparte tidskostnader som transittpassasjerer har på grunn av en reduksjon i landinger og take-off. Dette tallet varierer fra 0,6 og opp til ca. 1 mill. årlig, men vil være 0 for punkt-til-punkt ruter.

Det som ikke er med i disse beregningene, er gevinsten ved et bedre rutetilbud på nabolufthavnene til den nedlagte. Som nevnt i kapittel 5.3.2, gir beregninger basert på tidsverdiundersøkelsen (Killi 1999) betydelige gevinster for økning av

frekvensene på en flyplass. Disse satsene ble ansett å være så usikre at disse gevinstene ikke ble inkludert i nytte-kostnadsanalysene. Summariske beregninger tyder på at slike gevinster i mange tilfeller kan ligge på to til fire mill. årlig, kanskje mer. Dersom disse gevinstene hadde vært inkludert analysen, ville nedleggelse av ytterligere to til tre lufthavner vært klart samfunnsøkonomisk lønnsomt.

En av de viktigste ulempene ved nedleggelse av en lufthavn er lenger reisetid til å fra neste flyplass. Denne kostnaden ligger på fra ca. 5 til 13 mill. kr årlig for de berørte passasjerene. Miljø- og ulykkeskostnader forbundet med denne ekstra kjøringen ligger på 0,8 til 1,4 mill. kroner årlig.

Nedleggelse innebærer også kostnader for lokalsamfunnet som ikke nødvendigvis er kostnader for samfunnet sett under ett. Lokalsamfunnet, også de som ikke reiser, taper på at en så betydelig reisemulighet som en flyplass forsvinner. Dessuten betyr det tap av lokale arbeidsplasser.

4.9 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Når vi ønsker å fremme samfunnsøkonomisk effektivitet ved hjelp av en anbudsordning, må vi ta hensyn til nyttesiden på en spesiell måte. En slik modell gjør at det kun er kostnadssiden som er utsatt for konkurranse. De ulike nytteelementene må avveies mot hverandre av samferdselsmyndighetene. Til hjelp i slike vurderinger kan være verdsettingsstudier av reisetid, komfort og andre forhold, samt tidligere utførte samfunnsøkonomiske beregninger og modeller.

Som vi har sett ovenfor har komfort i form av trykkabin og rommelig plass en pris i form av enten høyere driftskostnader eller færre avganger. For mange tynne ruteområder kan kostnaden for denne komforten være stor selv om kapasiteten holdes uendret. Det har imidlertid vist seg at for områder med lange avstander og lite nettverk, kan det være lønnsomt med store fly, i hvert fall om trafikkgrunnet er stort.

Betalingsvillighet for frekvens må være stor hvis den ikke går på bekostning av flystørrelsen. Hvor mye som må betales for å øke frekvensen, varierer med hvor mye kapasitet det er igjen før en ny maskin må settes inn på ruteområdet. Kostnadene kan avveies mot tidsverdiundersøkelsens anslag for nytten av en frekvensøkning.

For å ta et regneeksempel kan vi ta utgangspunkt i beregningen i pkt. 5.3.2, der gevinsten for en frekvensøkning er beregnet. Dersom vi på samme måte beregner gevinsten av en 50 % økning fra to til tre avganger, får vi 88 kroner pr. passasjer. For det tynneste ruteområdet koster en slik frekvensøkning bare 6000 kroner pr. dag. Det vil si at det ikke skal mange passasjerer til før det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. For de to øvrige ruteområdene er kostnaden minst 89.000 kroner pr. dag. Det vil si at flyplassen må ha mer enn 1000 passasjerer pr. dag for at frekvensøkningen skal være lønnsom. Regnestykket kan variere siden det, som vi har sett er avhengig av flyutnyttelsen.

Ved anbuds vurderinger kan våre beregninger tyde på at det er hensiktsmessig å se flere ruteområder under ett når nyttegevinster og kostnader skal vurderes opp mot hverandre. Kostnadmessig gevinst ved å operere store fly kommer i tillegg til

nyttegevinst ved høyere komfort og større kapasitet på de aller mest ønskede avgangstidene. De mindre flyene har kostnadmessige fordeler når et ruteområde må sees isolert eller tilbudt kapasitet er tilnærmet gitt. Nyttmessig har de fordelene av å kunne tilby hyppige frekvenser.

Vi har ikke vurdert hvordan endringer i flybillettprisene virker. Rutestrukturmodellen gir oss ennå for usikre svar her. Det er imidlertid utvilsomt at operatøren ved å tilpasse prisene sammen med andre virkemidler kan utnytte kapasiteten bedre og minske subsidiebehovet. Effektivitetsmessig vil dette ofte, men ikke alltid være en fordel for samfunnet som helhet²⁶. Fordelingsvirkningene for ulike aktørene, de reisende, operatørene, staten og allmennheten for øvrig må imidlertid tas med i betraktning.

I de ovenstående resonnementene fremstår den offentlige sektor som én. Dette kan være litt for enkelt i og med at det er flere offentlige beslutningstakere inne i bildet her. Samferdselsdepartementet, Stortinget, Avinor og fylkene er de viktigste her. I den grad ikke disse partene er koordinerte, eller at den som bestemmer over en variabel ikke er den samme som betaler for de tilknyttede kostnadene, kan vi få feil utnyttelse av ressursene.

²⁶ Operatøren er innenfor ruteområdet i en monopolsituasjon og kan hvis han får lov til det, sette priser som er til ulempe for allmennheten.

Tabell 4.3: Driftskostnader pr. dag og samfunnsøkonomisk overskudd ved endring i flystørrelse

	Ruteområde K			Ruteområde L			Ruteområde M		
	19 seter	38 seter	Prosent endring	19 seter	38 seter	Prosent endring	19 seter	38 seter	Prosent endring
	1000 kr			1000 kr			1000 kr		
<i>Uendret frekvens:</i>									
Driftskostnader	88,4	160,6	82	444,6	781,3	76	249,8	439,4	76
Samf.øk. overskudd	-157,8	-220,9	40	-168,9	-480,3	184	-189,1	-357,2	89
<i>Uendret kapasitet:</i>									
Driftskostnader	88,4	150,7	70	444,6	461,0	4	249,8	219,7	-12
Samf.øk overskudd	-157,8	-211,0	34	-168,9	-160,1	-5	-189,1	-137,5	-27

TØI-rapport 787a

Tabell 4.4: Driftskostnader og antall anvendte fly ved ulike kapasitetssituasjoner

	Helt antall fly				Delelig antall fly			
	19 seter		38 seter		19 seter		38 seter	
Kapasitet	Antall fly	Driftskostn.	Antall fly	Driftskostn.	Antall fly	Driftskostn.	Antall fly	Driftskostn.
<i>Seter pr. dag</i>		<i>Kr</i>		<i>Kr</i>		<i>Kr</i>		<i>Kr</i>
91	1	93783	1	154907	0,34	42833	0,22	45135
182	1	110775	1	169025	0,59	79132	0,35	76961
365	2	221549	1	197259	1,09	151731	0,60	140613
547	2	255533	1	225494	1,59	224330	0,85	204265
730	3	366308	2	394518	2,10	296929	1,10	267917
912	3	400292	2	422753	2,60	369527	1,35	331569
1094	4	511067	2	450987	3,10	442126	1,60	395221
1277	4	545051	2	479222	3,61	514725	1,86	458873
1459	5	655826	3	648246	4,11	587324	2,11	522525

TØI-rapport 787a

Tabell 4.5: Driftskostnader pr. dag og samfunnsøkonomisk overskudd ved endring i frekvenser

	Ruteområde K			Ruteområde L			Ruteområde M		
	Init frekvens	Endret	Prosent endring	Init frekvens	Endret	Prosent endring	Init frekvens	Endret	Prosent endring
	1000 kr			1000 kr			1000 kr		
<i>Initial frekvens + 50%</i>									
Driftskostnader	88,4	94,3	7	461,0	550,8	19	219,7	399,9	82
Samf.øk overskudd	-157,8	-163,6	4	-160,1	-249,8	56	-137,5	-317,7	131
<i>Initial frekvens - 50%</i>									
Driftskostnader	88,4	82,6	-7	461,0	230,5	-50	219,7	180,2	-18
Samf.øk overskudd	-157,8	-151,9	-4	-160,1	70,4	-144	-137,5	-98,1	-29

TØI-rapport 787a

Litteratur

Lokal kollektivtrafikk

- Beaumont, H. 2000. "The bus market in London". Paper presentert på *The Transport for London's Workshop*, september 2000, London Buses.
- Bekken, J-T., F. Longva og B. Norheim 2003. *Nye avtaleformen for kjøp av kollektivtransport i Telemark*. TØI-rapport 676/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Bråthen, O. I. mfl. 2003. "Experiences with quality contracts in public transport in Norway". Paper presentert på *The Eight International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 8*, Rio de Janeiro 2003.
- Carlquist, E. 2001. "Incentive contracts in Norwegian local public transport-The Hordaland model". Paper presentert på *The Seventh International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde 2001
- CIT 2004. *The bus Industry: Encouraging local delivery. Advice from the Commission for Integrated Transport*. London: Commission for Integrated Transport CIT.
- DETR 2000. *Transport 2010 – the 10 year plan*. London: Department of the Environment Transport and the Regions DETR.
- DfT 2003. *A Bulletin of Public Transport Statistics: Great Britain 2003 Edition*. DfT: London.
- Enoch, M. 1997. "Oxford and Darlington: The mess and success of bus deregulation". I *Proceedings of the Chartered Institute of Transport* 6, 1: 29-47.
- Glaiser, S. 1993. "Bus deregulation in the United Kingdom". I Carbajo, J. red., *Regulatory Reforms in Transport: Some Recent Experiences*. Washington D. C: World Bank.
- Hagen, T. og F. Longva 2004. *Endringer i kontraktperioden. En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontraktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia*. TØI-rapport 741/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hagen, T., K. W. Johansen, B. Norheim og K. Jansson 2000. *Nye tilskuddsformer i lokal kollektivtransport. Oppsummering av erfaringer fra Norge og utlandet*. TØI-notat 1156/2000. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- HUR 2005. *Regional Trafikoverblik januar 2005*. København: Hovedstadsområdet Utviklingsråd HUR.

- HUR 2004. *Tæt på hindanden. Årsberetning 2003*. København: Hovedstadsområdet's Utviklingsråd HUR.
- HUR 2001. *HUR – Trafikdrift*. København: Hovedstadsområdet's Utviklingsråd HUR.
- ISOTOPE 1997. *Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe*. Final report. European Commission 1997.
- Jansson, K. 2002. *Organisation and Procurement of Public Transport*. VTI-arbeidsdokument. Linköping: VTI.
- Jansson, K. 2004. *Aspects on Organisation and Procurement of Public Transport*. VTI-arbeidsdokument. Linköping: VTI.
- Knowles, R. D. 1999. "Integrated transport, re-regulation and bus quality partnerships". Paper presentert på *The RGS-IBG Annual Conference*, University of Leicester, januar 1999.
- Larsen, O. I. 2001. "Designing incentive schemes for public transport operators in Hordaland county, Norway". Paper presentert på *The Seventh International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde 2002.
- MARETOPE 2003. *Managing and assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe*. Handbook European Commission 2003.
- Matthews, B. A. Bristow og C. Nash 2001. "Competitive tendering and deregulation in the British bus market – a comparison of impact on costs and demand in London and the British Metropolitan Areas". Paper presentert på *The 7th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde, juni 2001.
- NEA 2003. *Final report: Integration and regulatory structures in public transport*. Funded by European Commission DG TREN. Rijswijk: NEA Transport research and training.
- Nilsson, J-E., M. Bergman og R. Pyddoke 2005. *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensetsättning och upphandling i offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Nilsson, M., A-L. Elmquist, O. Jonsson og B. Östlund 2003. *Utvecklingen av incitamentsavtal i svensk kollektivtrafik*. TFK-rapport 2003:12. Stockholm: TFK-Institutet för transportforskning.
- Norheim, B. 1999. "Competitive pressure as an alternative to competitive tendering? The development of a performance contract in Oslo". Paper presentert på *The sixth International Conference on Competition and Ownership in Land passenger Transport Cape Town Thredbo 6*, South Africa, 1999.
- Norheim, B. og F. Longva 2005. "Quality tendering and contracting service design – Comparing the Dutch and Norwegian initiatives". Paper presentert på *The 9th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 9*, Lisboa, september 2005.

- Petersson, B. E. 2003. "Utvecklingen av incitamentsavtal i svensk kollektivtrafik". Foredrag og transparenter presentert ved seminar på *TFK-Institutet för transportforskning*, 2003. Stockholm: TFK-Institutet för transportforskning.
- Peterson, B. E. 1999. *Incitamentsavtal i kollektivtrafiken i Europa*. Bulletin 172, Lund: Lunds Tekniska Högskola.
- Preston, J. 1999. "The future of the Local Bus Market". Paper presentert på *the Royal Geographical Society-Institute of British Geographers Annual Conference*. Leicester: University of Leicester.
- Preston, J. 1997. "The restaurant at the end of the regulatory Cycle. A review of the options of the regulatory reform of the British local bus market". I *Transport Studies Unit Reference 852*, Oxford: University of Oxford.
- Preston, J. og T. Holvad 2002, "Country report United Kingdom". I *Deliverable 4 Final report on development of case studies*. MARETOPE Managing and Assesing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe. Funded by the 5th Framework RTD Programme.
- Preston, J. og D. van de Velde 2001. "Workshop A: Competitive Tendering of Public Transport". Oppsummering av arbeidsgruppe A på *The 7th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde, juni 2001.
- QUATTRO 1998. *Quality approach in tendering/contracting urban public transport operations*. Final report. European Commission 1998.
- Reiter, O. 2002. *Utvärdering av nettokostnadsavtalet för busstrafik i Helsingborg*. Helsingborg 2002.
- Roberts, C. C. 2003. "Is the current ownership structure of the British bus industry capable of meeting public policy objectives?". Paper presentert på *The 8th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 8*, Rio de Janeiro, Brasil: 15.-18. September 2003.
- Sloth, J. 2003. "Competition in Copenhagen". Paper presentert på *UITP conference on contractual relationships between Authorities and Operators*, Wien, 24-26. februar 2003.
- TAS 2003. *Bus Industry Monitor 2003*. Preston: Transport Advisory Service TAS.
- TAS 2002. *Bus Industry Monitor 2002*. Preston: Transport Advisory Service TAS.
- Toner, J. 2001. "The London Bus Tendering Regime". Paper presentert på *The 7th International conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport Thredbo 7*, Molde, juni 2001.
- Tyson, B. 2003. "The role of quality partnerships and quality contracts". Paper presentert på *UITP conference on contractual relationships between Authorities and Operators*, Wien, 24-26. februar 2003.
- Whelan, G., J. Preston, M. Wardman og C. Nash 1998. "The privatisation of passenger rail services in Great Britain: An evolution of competition for the market and competition in the marked". I *Proceeding of the 8th World Conference on Transport Research*.

White, P. 2000. "Bus Tendering in London – A critique". Paper presentert på *The Transport for London's Workshop*, september 2000, London Buses.

White, P. 1997. "What conclusions can be drawn about bus deregulation in Britain". I *Transport Reviews* 17,

Jernbane

Storbritannia

Harris, N.G. og E.W. Godward 1997. *The Privatisation of British Rail*. London: The Railway Consultancy Press.

Preston, J. og T. Holvad 2002, "Country report United Kingdom". I *Deliverable 4 Final report on development of case studies*. MARETOPE (Managing and Assesing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe). Funded by the 5th Framework RTD Programme.

Preston, J. 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.

White, P. 1998. "Financial Outcomes of Rail Privatisation in Britain". I *Proceedings of the European Transport Conference*, seminar G, Rail. PTRC, London.

Nederland

Algemene Rekenkamer 1999. "*Toezicht op het Spoor*", 26 615, nr. 2, Tweede Kamer, Den Haag.

Commissie Wijffels 1992. "*Sporen voor Straks*", Commissie Wijffels, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1999. "*De Derde Eeuw Spoor*", 26 464, nr. 1, Tweede Kamer, Den Haag.

van de Velde, D.M. 1999. "Organisational forms and entrepreneurship in public transport (Part 1: classifying organisational forms)", *Transport Policy*, 6, 147-157.

van de Velde, D.M. 2000. "Dutch and Japanese Railway Reforms and Exchanges", *Japan Railway & Transport Review*, 24, 10-16.

Sverige

Alexandersson G, S Hulten, L Nordenlöw, G Ehrling 2000. *Spåren efter avregleringen*. KFB-Rapport 2000:25. <http://www.kfb.se/pdf/R-00-25.pdf>

Berg, Anders 2000. *När staten blev kapitalist – Marknadsanpassningen av de svenska affärsverken*. I Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1, årgang 81.

Ehn, Peter; Magnus Isberg; Claes Linde & Gunnar Wallin 2003. *Swedish Bureaucracy in an Era of Change*. Governance, vol. 16. no 3, July.

- ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) 1998. *Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag*. Ds 1998: 64.
- Holvad, Torben 2002. *Railways in Transition: A Review of Five Countries*. Trafikdage på Aalborg Universitet 2002. Findes på www.trafikdage.dk
- Jansson, K. 2001. *Country report Sweden*. Report to the MARETOPE consortium November 2001. Kjell Jansson / SL Konsult.
- Järnvägsstyrelsen 2004. *Om Järnvägsstyrelsen*. Internett <http://www.jvs.se/omjvs.htm> besøkt november 2004.
- Järnvägsutredningen 2003. *Järnväg för resenärer och gods*. SOU 2003: 104. <http://www.regeringen.se/sb/d/263/a/1865>
- Larsson, Thorbjörn 2002. *Sweden. I: OECD: Distributed Public Governance. Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD.
- NEA 2004. *ERAIL Monograph Sweden*. ERAIL draft report submitted to the European Commission. Draft November 2004.
- Nilsson Jan-Eric 2003. *Restructuring Sweden's railways: The unintentional deregulation*. VTI särtryck 356A. 2003. [http://users.du.se/~jen/docs/Railways EconC_final.pdf](http://users.du.se/~jen/docs/Railways_EconC_final.pdf)
- Näringsdepartementet 2004. *Förslag till en ny järnvägslag*. Prop 2003/04:123.
- Pedesen, Ove Kaj & Per Lægroid 1999. *Fra opbygning til ombygning*. I: Lægroid & Pedersen (red.): *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Petersson, Olof 1995. *Nordisk politik*. Stockholm: Fritzes Förlag AB.
- Premfors, Rune 1999. *Det historiska arvet – Sverige*. I: Per Lægroid & Ove K. Pedersen: *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Regelutredningen 2004. *1990-talets avregleringar. Vad säger aggregerade data?* Tomas Lindholm, Konjunkturinstitutet. 2004-09-13. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/97/47/5490ad4f.pdf>
- Regeringskansliet, Justitiedepartementet 2000. *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Riksdagens revisorer 2002. *Staten som bolagsägare*. 2002/03: 10. Stockholm: Riksdagens revisorer.
- Statens Institut för Kommunikationsanalys 2004. *Lönsam persontrafik på järnväg*. Underlagsrapport til Järnvägsutredningen (2003), trykt i samme.
- Statens Järnvägar AB 2001. *En resa genom tiden*. Findes på www.sj.se
- Statistiska Centralbyrån (SCB) 2004: *Avreglerade marknader – Diagram för respektive avreglerad marknad – Jämförelse med KPI och NPI*. Stefan Gunér, SCB. <http://www.sou.gov.se/regelutredning/pdf/SCB-priser.pdf>

Sørensen, Claus Hedegaard & Inger-Anne Ravlum 2004. *Styring i transportpolitikken – et forstudie. Kan Norge lære af Sverige og Danmark?* Paper til 12. nasjonale fagkonferanse i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø 7.-9. januar 2004.

Danmark

- Bligaard Pedersen, Kurt 1996. Selskabsdannelser – et led i en ny forvaltningsstruktur. I *Administrativ Debat*, nr. 1.
- DSB 1947. *DSB. Danske Jernbaner i hundrede år. 1847-1947*. København: DSB.
- DSB 2004. *DSB årsrapport 2003*. København: DSB. Findes på www.dsb.dk
- DSB S-tog A/S 2004. *Årsrapport 2003*. København: DSB S-tog A/S. Findes på www.dsb.dk
- Enemark, Rasmus & Jacob M. Lund 1997. Hvem styrede P&T og DSB? I Carsten Greve (red.): *Privatisering, selskabsdannelser og udlicitering: et politologisk perspektiv på udviklingen i Danmark*. Århus: Systime.
- Fuchs, Jacob 2002. Brikernes stilling – erfaringer med konkurrence og selskabsdannelser i den kollektive trafik 1990-2002 i Harry Lahrman & Johan Nielsen (red.): *Trafikdage på Aalborg Universitet 2002*, Konferencerapport Bind 1. Transportrådet og Trafikforskningsgruppen, Aalborg Universitet.
- Finansministeriet 2003. *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Kristendemokraterne om Trafik (5. november 2003)*. Findes på www.trm.dk
- Greve, Carsten 1999. *Offentlige selskaber, demokrati og reform*. København: Enkefru Plums Støttefond.
- Greve, Carsten 2000. *Statens virksomheder. Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hovedstadens Udviklingsråd 2003. *Årsberetning 2003*. København: Hovedstadens Udviklingsråd. Findes på www.hur.dk
- Klagenævnet for Udbud 2002. *Kendelse af 4. oktober 2002*. Findes på www.kflu.dk
- Klagenævnet for Udbud 2003. *Kendelse af 10. oktober 2003*. Findes på www.kflu.dk
- Knudsen, Tim 1993. Hvorfor mistede København sine sporvogne? I *Saxo*, nr. 2, årgang 10.
- KPMG 2004. *Ørestadsselskabet. Overvejelser om de styringsmæssige rammer for Ørestadsselskabet*. Frederiksberg: KPMG. Findes på <http://www.trm.dk/sw16991.asp>
- Lyk-Jensen, Kristian & Mikkel Harder 2000. Styring af de danske jernbaner gennem 150 år. i Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.): *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Olsen, Ole Jess 1993. *Regulering af offentlige forsyningsvirksomheder i Danmark. Telekommunikation, kollektiv transport og ledningsbunden energi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Ole Jess 2000. Offentlige virksomheder. I Tim Knudsen (red.): *Dansk Forvaltningshistorie II. Stat, forvaltning og samfund. Folkestyrets forvaltning fra 1901 til 1953*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rigsrevisionen 2002. *Beretning om Trafikministeriets valg af operatør på jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland*. København: Rigsrevisionen. Findes på www.rigsrevisionen.dk
- Rigsrevisionen 2003. *Notat til statsrevisorerne om DSB's økonomi ved driften af jernbanestrækningen mellem København og Ystad (Intercity Bornholm)*. Findes på www.rigsrevisionen.dk/publ/notater/D202-03.htm
- Rigsrevisionen 2004a. *Beretning til statsrevisorerne om Ørestads- og Metro-projektet (nr. 2)*. København: Rigsrevisionen. Findes på www.rigsrevisionen.dk
- Rigsrevisionen 2004b. *Beretning om Trafikministeriets koncernstyring*. København: Rigsrevisionen. Findes på www.rigsrevisionen.dk
- Rigsrevisionen 2004c. *Notat til statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i sagen om Trafikministeriets valg af operatører på jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland (beretning nr. 12/01)*. København: Rigsrevisionen. Findes på www.rigsrevisionen.dk
- Sund & Bælt Holding 2004. *Årsrapport 2003*. Findes på www.sundogbaelt.dk
- Sørensen, Claus Hedegaard 2001. *Kan Trafikministeriet klare miljøet? Om integration af miljøhensyn i trafikpolitik og institutionelle potentialer og barrierer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, Claus Hedegaard Sørensen 2004. *Besvarelse af fem spørgsmål efter Tromsø* (arbejdsnotat).
- Sørensen, Claus Hedegaard 2005. *New conditions for decision-making and coordination in transport. Corporatisation and division in the Danish railway sector*. I Thyra Uth Thomsen, Lise Drewes Nielsen og Henrik Gudmundsson: *Social perspectives on mobility*. Aldershot: Ashgate.
- Sørensen, Claus Hedegaard & Inger-Anne Ravlum 2004. *Styring i transportpolitikken – et forstudie. Kan Norge lære af Sverige og Danmark?* Paper til 12. nasjonale fagkonferanse i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø 7.-9. januar 2004.
- Trafikministeriet 1997. *Pressemeddelelse 2. oktober 1997. Decentralisering af privatbanerne*. København: Trafikministeriet.
- Trafikministeriet 2000. *Hundrede års trafik. Trafikministeriet 1900-2000*. København: Trafikministeriet.
- Trafikministeriet 2001. *Overordnede betingelser for udbud af togtrafik 2003*. Notat. København: Trafikministeriet. Findes på www.trm.dk
- Trafikministeriet 2002. *Kontrakt mellem Trafikministeriet og Arriva Danmark A/S om udførelse af offentlig servicetrafik med tog*. Findes på www.trm.dk

- Trafikministeriet 2003. *Trafikministeriets sektoranalyse på jernbaneområdet*. København: Strukturkommissionen. Findes på http://www.im.dk//imagesupload/dokument/10.c._trafikm_jernbaner.pdf
- Trafikministeriet 2004a. *Kontrakt mellem Trafikministeriet og DSB om fjern- og regionaltrafik udført som offentlig service i perioden 2005-2014*. Findes på www.trm.dk
- Trafikministeriet 2004b. *Kontrakt mellem Trafikministeriet og DSB S-tog a/s om S-togtrafikken udført som offentlig service i perioden 2005-2014*. Findes på www.trm.dk
- Trafikstyrelsen 2004. *Erfaringer fra første udbud af togtrafik – Opsamling fra interviews m.m.* København: Trafikstyrelsen. Findes på www.trafikstyrelsen.dk
- Trier, Hans 2000. Direkte stimulering. I: *LIGEUD*, nr. 4.
- Ørestadsselskabet I/S 2001. *Transportsystemet Betingelser, Drift og Vedligehold*. Arbejdsdokument. København: Ørestadsselskabet.
- Aage, Hans 2003. *Privatisering i Kirsten Bregm (red.): Økonomiske incitamenter og markeder offentlig organisation og regulering: muligheder og begrænsninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Luffart

- ECON 2000. *Regionalisering av ansvaret for regionale flyruter?* ECON-rapport nr 4/2000.
- General Accounting Office 2003. *Transportation Programs*. Testimony Before the Committee on Transportation and Infrastructure, House of Representatives. July 22.
- Graham B. 1997. *Regional airline services in the liberalised European Union single aviation market*. Journal of Air Transport Management, Vol 3, No 4, pp. 227-238.
- Hervik A., Bråthen S. og Ohr F. 1999. *Finansiering av regional luftfart. En problemdrøfting knyttet til regionalisering av anbudsansvaret*. Møreforskning rapport 9905.
- Reynolds-Feighan A. 1995. *European air transport public service obligation, a periodic review*. Financial Studies 16(1), 58-74.
- Reynolds-Feighan A. 1995. *European and US approaches to air transport liberalisations: some implications for small communities*. Transportation Research A, Vol 29A, No.6, pp. 467-483.
- Reynolds-Feighan A. 1999. *Subsidisation policies in the provision of air services to small communities - European and US approaches*. Paper presented at the First Forum on Air Transport in Europe's Remote Regions. Conference proceedings, Nairn, June 2002.
- Samferdselsdepartementet. *St.prp nr.1 for perioden 1992-2004*.
- Samferdselsdepartementet. *Pressemeldinger og anbudsutlysninger*.

Sletten S. 2001. *Making the PSO tendering more competitive*. Paper presented at the Second Forum on Air Transport in Europe's Remote Regions. Conference proceedings, Jersey April.

Widerøe AS. *Diverse årsberetninger*.

Williams G., Pagliari R. 2004. A comparative analysis of the application and use of public service obligation in air transport within the EU. *Transport Policy* 11, pp 55-66.

Sist utgitte TØI publikasjoner under program:

Mer miljøvennlige arbeidsreiser. Rammebetingelser og muligheter	801/2005
Parkeringspolitikk og parkeringstilbud i Follo-kommunene	778/2005
Lokalisering av virksomheter - konsekvenser for transport og miljø : en litteraturstudie	1021/1995

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

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

Transportøkonomisk institutt

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

Telefon 22 57 38 00

www.toi.no