



**TØI notat  
1037/1996**

## **Det viktigste er en riktig pris ...**

**Oppsummering av prosessen i forbindelse med  
innføring av anbud i Oppland**

**Kjell Werner Johansen  
Morten Stenstadvold**

---

**Tittel:** *Det viktigste er en riktig pris ...  
Oppsummering av prosessen i forbindelse  
med innføring av anbud i Oppland*

**Forfattere:** *Kjell Werner Johansen og  
Morten Stenstadvold*

TØI notat 1037/1996  
Oslo, juli 1996  
35 sider + vedlegg  
ISSN 0806-9999

**Finansieringskilde:** Oppland fylkeskommune

**Prosjekt:** O-2191 Anbud i Oppland  
**Prosjektleder:** Kjell Werner Johansen

**Emneord:** Anbud  
Kollektivtransport  
Oppland  
Prosess

**Sammendrag:**

Oppland inførte anbud i kollektivtrafikken i 1995 som de første i landet. Prosessen rundt innføringen av anbud ble vist betydelig oppmerksomhet og skapte turbulens i næringen lokalt. Viktige spørsmål i arbeidet med anbudet var valg av ruter, anbudets kravspesifikasjoner og avklaringer av statlige forskrifter. Anbudsprosessen ble gjennomført på en bra måte, men innebærer en ny ansvarsdeling mellom næring og samferdselskontor som kan være en utfordring.

**Title:** *Optimal prizing is important.  
Competitive tendering in public transport in  
Oppland county*

**Author:** *Kjell Werner Johansen and  
Morten Stenstadvold*

TØI working report 1037/1996  
Oslo, July 1996  
35 pages + appendix  
ISSN 0806-9999

**Financed by:** Oppland County Council

**Project:** O-2191  
**Project manager:** Kjell Werner Johansen

**Key words:** Competitive tendering  
Public transport  
Oppland  
Process

**Summary:**

Oppland county introduced competitive tendering in public transport in 1995. The process received much public attention. Important questions in the process were choice of routes to be subject to tendering, technical specifications and legislative interpretation. The process was conducted in a professional manner, but leads to an increased work-load for the county public transport authorities.

**Language of working report:** Norwegian

---

*Notatet kan bestilles fra:  
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,  
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90  
Pris kr 100,-*

---

*The working report can be ordered from:  
Institute of Transport Economics, the library,  
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway  
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90  
Price NOK 100.-*

# Forord

Dette notatet er avslutningen på prosjektet «Anbud i Oppland». En oppsummering av prosessen i forbindelse med innføring av anbud i Oppland. Oppdragsgiver for prosjektet er Oppland fylkeskommune.

Prosjektet gir en oppsummering av prosessen i forbindelse med innføring av anbud i Oppland, basert på intervjuer, dokumentstudier og en enqueteundersøkelse. Hensikten med prosjektet har vært å gi en oppsummering av erfaringene fra Oppland og å gi råd til andre fylker som ønsker å ta i bruk anbud.

Prosjektet er gjennomført av cand polit Morten Stenstadvold og cand oecon Kjell Werner Johansen, som også har vært prosjektleder. Forskningsleder Bård Norheim har vært ansvarlig for kvalitetssikring. Avdelingssekretær Kari Tangen har hatt ansvaret for notatets endelige tekstbehandling og layout.

Oslo, juli 1996

TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

*Bård Norheim*  
forskningsleder



# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Innledning.....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 Undersøkelsesopplegget.....   | 2         |
| <b>2. Milepeler i arbeidet med innføring av anbud i Oppland .....</b>                       | <b>4</b>  |
| 2.1 Strategisk samferdselsplan for Oppland 1991-94 .....                                    | 4         |
| 2.2 Utredning om arbeids-/oppgavefordeling mellom næring og forvaltning .....               | 5         |
| 2.3 Videre behandling i fylkeskommunen .....  | 5         |
| 2.4 Anbudsutlysningen.....  | 6         |
| <b>3. Innføring av anbud i Oppland, historikk og bakgrunn .....</b>                         | <b>7</b>  |
| 3.1 Konfliktfylte relasjoner til næringen? .....  | 8         |
| 3.2 Politikerne aksepterte anbud, etter hvert.....  | 9         |
| <b>4. Anbudsprosessen i Oppland .....</b>   | <b>12</b> |
| 4.1 Arbeidsgruppens deltakere, roller og oppgaver .....                                     | 12        |
| 4.2 Utarbeidelse av selve anbudsdocumentet .....  | 13        |
| 4.3 Viktige spørsmål i utarbeidelsen av anbudsdocumentet.....                               | 14        |
| 4.4 Anbudsutlysningen fikk god respons .....  | 18        |
| 4.5 Samferdselskontoret fikk både ris og ros .....  | 19        |
| 4.6 Behandling av innkomne anbud.....   | 21        |
| 4.7 Beslutningen avstedkom sterke reaksjoner .....  | 23        |
| 4.8 Lokale selskaper anket avgjørelsen.....   | 23        |
| 4.9 Samferdselskontoret har gjort en god jobb .....   | 24        |
| 4.10 Kritikk av Samferdselsdepartementet .....  | 24        |
| <b>5. Anbud innebærer endret ansvarsdeling mellom samferdselskontoret og næringen .....</b> | <b>25</b> |
| 5.1 Samferdselskontoret påtar seg nye oppgaver ved anbud .....                              | 25        |
| 5.2 Samferdselskontorets nye rolle er ikke problemfri .....                                 | 26        |
| 5.3 Næringen er skeptisk til endringene.....  | 26        |
| <b>6. Anbud har vært en suksess, men .....</b>  | <b>27</b> |
| 6.1 Anbudskjøringen er en suksess .....   | 27        |
| 6.2 Foreløpig stopp på bruk av anbud i Oppland? .....                                       | 28        |
| <b>7. Aktørenes råd til andre fylker som ønsker å bruke anbud.....</b>                      | <b>29</b> |
| 7.1 Prosessen i Oppland kan fungere som en mal for andre .....                              | 29        |
| 7.2 Aktørenes råd til andre fylker .....  | 29        |
| <b>8. Oppsummering.....</b>   | <b>32</b> |
| <b>9. Litteratur og kilder .....</b>  | <b>33</b> |



**Sammendrag:**

## **Det viktigste er en riktig pris ...**

### **Oppsummering av prosessen i forbindelse med innføring av anbud i Oppland**

Transportøkonomisk institutt har fått i oppdrag av Oppland fylkeskommune å gjennomgå prosessen rundt innføring av anbud i kollektivtransporten i fylket. Oppland er så langt den eneste fylkeskommunen som har satt ut en betydelig del av sitt kollektivtilbud på anbud. Anbudsutlysningen ble gjort 27.1.95, og rutene ble satt i drift fra 1.11.95. Både utlysningen og valg av trafikkelskap til kjøringen avstedkom betydelig turbulens innen sektoren og oppmerksomhet på nasjonalt plan. Prosjektets siktemål har vært å belyse hvordan prosessen rundt innføring av anbud har fungert og oppsummere aktørenes erfaringer og anbefalinger til andre fylkeskommuner som skal ta i bruk anbud. Prosjektet er basert på dokumentstudier, intervjuer og en enquete-undersøkelse rettet mot selskaper som tok ut anbudspapirene.

### **Bakgrunn for innføring av anbud**

Samferdselskontoret oppgir fem hovedgrunner til at anbud ble tatt i bruk i kollektivtrafikken i Oppland:

- Behovet for kostnadskontroll – knyttet til en vanskelig økonomisk situasjon ved samferdselskontoret og aksentuert av reduksjonene i tilskudd til kollektivtrafikken over statsbudsjettet.
- Et ønske om å bedre fylkets styring med kvalitetsfaktorer som transportstandard og service gjennom å kunne stille klare krav til utøvelse av tjenester.
- Et ønske om en klarere rollefordeling mellom fylke som kjøper og næringen som selger av en tjeneste.
- Et ønske om å legge forholdene til rette for mer målrettet informasjon og markedsføring.
- Åpning for bruk av anbud gjennom Strategisk samferdselsplan.

### **Utarbeidelse av anbudet**

Anbudsdokumentene ble utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra samferdselskontoret, fylkeskommunen og konsulenter. Politikerne ble løpende forelagt utkast til anbudspapirene og behandlet disse i samferdselsstyret og ruteutvalg. Utfordringer i denne sammenheng var valg av ruter, anbudets kravspesifikasjoner og tolkning av forskriftene til samferdselsloven.

**Sammendrag:**

## **Det viktigste er en riktig pris ...**

### **Oppsummering av prosessen i forbindelse med innføring av anbud i Oppland**

Transportøkonomisk institutt har fått i oppdrag av Oppland fylkeskommune å gjennomgå prosessen rundt innføring av anbud i kollektivtransporten i fylket. Oppland er så langt den eneste fylkeskommunen som har satt ut en betydelig del av sitt kollektivtilbud på anbud. Anbudsutlysningen ble gjort 27.1.95, og rutene ble satt i drift fra 1.11.95. Både utlysningen og valg av trafikkelskap til kjøringen avstedkom betydelig turbulens innen sektoren og oppmerksomhet på nasjonalt plan. Prosjektets siktemål har vært å belyse hvordan prosessen rundt innføring av anbud har fungert og oppsummere aktørenes erfaringer og anbefalinger til andre fylkeskommuner som skal ta i bruk anbud. Prosjektet er basert på dokumentstudier, intervjuer og en enquete-undersøkelse rettet mot selskaper som tok ut anbudspapirene.

### **Bakgrunn for innføring av anbud**

Samferdselskontoret oppgir fem hovedgrunner til at anbud ble tatt i bruk i kollektivtrafikken i Oppland:

- Behovet for kostnadskontroll – knyttet til en vanskelig økonomisk situasjon ved samferdselskontoret og aksentuert av reduksjonene i tilskudd til kollektivtrafikken over statsbudsjettet.
- Et ønske om å bedre fylkets styring med kvalitetsfaktorer som transportstandard og service gjennom å kunne stille klare krav til utøvelse av tjenester.
- Et ønske om en klarere rollefordeling mellom fylke som kjøper og næringen som selger av en tjeneste.
- Et ønske om å legge forholdene til rette for mer målrettet informasjon og markedsføring.
- Åpning for bruk av anbud gjennom Strategisk samferdselsplan.

### **Utarbeidelse av anbudet**

Anbudsdokumentene ble utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra samferdselskontoret, fylkeskommunen og konsulenter. Politikerne ble løpende forelagt utkast til anbudspapirene og behandlet disse i samferdselsstyret og ruteutvalg. Utfordringer i denne sammenheng var valg av ruter, anbudets kravspesifikasjoner og tolkning av forskriftene til samferdselsloven.



## Valg av ruter

For valg av ruter ble følgende kriterier lagt til grunn:

- Ruter/områder som legges ut på anbud skulle ikke overstige 20 prosent av det enkelte selskaps ruteproduksjon.
- Anbudet må omfatte et avgrensbart ruteområde med mulighet for en klar definisjon av ruteområdets avgrensning og omfang.
- Ruter/områder må være stabile over året for å gi mulighet til en enhetlig beskrivelse av produksjon og krav til anbyder.
- Ruter/områder bør ha et visst trafikkgrunnlag for å gi et grunnlag for å utforme inntekts-incident.
- Anbudene bør være innrettet mot ulike typer transportopplegg for å vinne erfaringer med ulike situasjoner. Disse bør være geografisk spredt.

På grunnlag av dette ble det valgt å legge ut bussrutene i Lillehammer, servicelinjer i Lillehammer, en rute mellom Ringebu og Lillehammer, en lokalrute i Snertingdal og en langrute; Landekspressen.

## Anbudets kravspesifikasjoner

Anbudets kravspesifikasjoner rettet seg mot materiell, krav til ruteproduksjonen og krav til kvalitet og service. Kravspesifikasjonene ble i hovedsak utarbeidet av konsulenter. Krav til kvalitet og service var en stor utfordring her.

## Tolkning av forskrifter

Det var to forhold knyttet til tolkning av samferdselslovens forskrifter i forbindelse med anbud som måtte avklares. Den ene gjaldt spørsmålet om lovens bestemmelser om innløsning skulle tolkes som 20 prosent av ruteproduksjonen til et selskap, eller 20 prosent av selskapets ruteproduksjon innen ett fylke. Departementet valgte å fortolke 20 prosent-regelen til å gjelde hele selskapet. Oppland måtte derfor innhente forsikringer fra Hedmark om ikke å sette LITRAs ruter der ut på anbud. Det andre forholdet gjaldt fylkeskommunens rett til å sette en fylkesgrensekryssende rute på anbud, siden Samferdselsdepartementet er løyvemyndighet for slike ruter. Denne saken ble løst ved at Oppland fylkeskommune søkte om, og fikk, overført løyvemyndigheten.

## Anbudsutlysningen

Anbudsutlysningen ble offentliggjort 27/1 1995, og 27 selskaper tok ut anbuds-dokumentene. Mange selskaper var i utgangspunktet ikke interessert i å legge inn anbud, men ønsket å orientere seg om anbud og anbudsprosessen. 14 selskaper la inn anbud. Dette tilsier at anbudet utløste en reell anbuds konkurranse.

Selskapene oppfattet i hovedsak anbudets kravspesifikasjoner som strenge, men håndterbare. Kravene til vognmateriell ble oppfattet som noe omfattende og i

strengeste laget. Kvalitetskravene for ruteproduksjonen har voldt mindre problemer. Det er derfor liten grunn til å tro at kravspesifikasjonene fungerte konkurransevidende. På den annen side kan strenge materiellkrav bidra til å drive opp prisnivået på anbudet. Selskapene hadde i hovedsak et positivt inntrykk av samferdselskontorets rolle og serviceinnstilling i anbudsprosessen. Selskapene var mer kritiske til samferdselskontorets kompetanse når det gjelder anbud, noe som ikke er overraskende i og med at dette er første gang samferdselskontoret benytter anbud.

## Anbudsåpningen

Pris var den viktigste faktoren for sammenligning av anbudene. De store prisforskjellene i tilbudene gjorde valget lett, og eventuelle problemer knyttet til vurdering av andre faktorer ble ikke avslørt. Hadde prisdifferansene på anbudene vært mindre, kunne spørsmål knyttet til tolkning og innhold i de forskjellige bedømmingskriteriene fått større betydning. Prinsipielt burde alle bedømmingskriteriene være så objektive som mulig. Vektingen mellom de forskjellige kriteriene bør være eksplisitt spesifisert og ikke gjenstand for justering.

Valg av anbudsvinner avstedkom sterke reaksjoner. Anbudsvinneren, Oslo og Follo Busstrafikk (OFB), ble blant annet anklaget for dumping og for ikke å tilfredsstille anbudets materiellkrav. LITRA-Buss A/S, som det tapende selskap, innklaget avgjørelsen for fylkeskommunen, men klagen ble ikke tatt til følge. Det var også betydelig mediaoppmærksomhet rundt saken med til dels skarpe utfall mot samferdselssjefen. Samferdselsstyrets politikere ble også utsatt for press fra lokale interesser, men politikerne besluttet å tildele OFB anbudet.

Etter at anbudskjøringen ble iverksatt har en registrert en betydelig inntekts- og trafikkøkning. Noe av denne økningen kan tillegges endringer i rutetilbudet, bedre passasjerstatistikk osv, men det er likevel klart at kollektivtrafikken, spesielt i Lillehammer, har fått et løft. Bedre rutetilbud, nytt materiell og den generelle oppmerksomhet som har vært rundt anbudsinnføringen kan være mulige forklaringer.

Anbud innebærer ny ansvarsdeling mellom samferdselskontoret og selskapene. Fylkeskommunen har overtatt inntektsansvaret for de rutene som kjøres på anbud og har utvidet sitt ansvar for ruteplanlegging, informasjon/markedsføring, kontroll og resultatoppfølging. Det er forskjellige oppfatninger om den nye ansvarsdelingen. Få er direkte negative, men det stilles spørsmål om samferdselskontoret har kapasitet til å løse de nye oppgavene på en god måte.

## Oppsummering av erfaringene

Vårt samlede inntrykk er at samferdselskontoret gjorde en god jobb i forbindelse med anbudsprosessen. Et betydelig arbeid er nedlagt, og det som er gjort i Oppland vil sannsynligvis danne skole for andre anbudsprosesser i kollektivtrafikken i Norge. Selv om prosessen og anbudsgrunnlaget i Oppland har blitt utsatt for kritikk, er denne kritikken først og fremst framsatt av eller på vegne av aktører som følte anbud som en trussel. Fra selskaper og andre aktører utenfor Oppland har det kommet lite kritikk.

## Generelle erfaringer med anbudsprosessen i Oppland

Selv om hovedinntrykket er at anbudsprosessen har fungert bra, er det flere svakheter som etter vår oppfatning kunne ha skapt større problemer under andre forhold:

- 20%-regelen kombinert med ønsket om geografisk avgrensede anbudspakker og økonomisk attraktive ruter har gjort det vanskelig å finne gode «anbudspakker» for flere fylker. Dette betyr at 20%-regelen vil framtvinge et blandingsmarked mellom skjermede og konkurranseutsatte markeder. Kvalitetskravene i anbuds-dokumentene og derved behov for investeringer og mannskap vil avgjøre om de som får konkurranseutsatt sitt «hjemmemarked» har et konkurransefortrinn eller ulempe.
- Vi har ikke grunnlag for å vurdere kvaliteten i opplegget for sammenligning av anbudene. Robustheten i opplegget ble heller ikke utfordret av anbudene. De store prisforskjellene i anbudene gjorde valget lett. Hadde prisdifferansene på anbudene vært mindre, kunne spørsmål knyttet til tolkning og innhold i de forskjellige bedømmingskriteriene fått større betydning. Prinsipielt burde alle bedømmingskriteriene være så objektive som mulig.
- Etablering av en incitamentsordning kan bli et problem. En kan tenke seg at OFB ønsker seg en incitamentsordning som gir økte muligheter for inntjening, mens fylket ønsker en ordning hvor også negative incitamenter kan legges inn, for eksempel i form av reduserte tilskudd hvis visse situasjoner oppstår. Slik avtalen mellom OFB og fylket er i dag, kan en stille spørsmål om ikke OFB i prinsippet har «veto-rett» mot incitamenter som ikke vurderes som gavnlige for selskapet. Det kunne derfor vært ønskelig at innholdet i en incitamentsavtale var grundigere spesifisert i utgangspunktet.
- Det kan stilles spørsmål om det er riktig at fylkeskommunen er klageinstans i denne type saker. Jo større innslag av skjønn som ligger til grunn for kåring av anbudsvinner, jo større problemer kan det faktisk at fylkeskommunen både beslutter og er klageinstans skape. Det kunne vært ønskelig at en uahildet instans, for eksempel fylkesmannen, behandlet eventuelle klager. Dette vil i så fall kreve endringer i kommuneloven.
- Grenseoppgangen i forhold til samferdselskontorets forskjellige roller vil være en utfordring i framtiden. Det er derfor grunn til å reise spørsmålet om ikke etableringen av et fylkeskommunalt administrasjonsselskap kan gjøre denne situasjonen enklere å håndtere. Hvis kapasitetsproblemene blir for akutte, kan dette lett gå ut over de viktige markeds- og produktutviklingoppgavene. Samferdselskontorets andre oppgaver er i større grad lovpålagt. Det er derfor en fare for at markeds- og produktutvikling lett kan bli en salderingspost for kapasitetsproblemer. Samtidig bør en også være klar over at den nye ansvarsdelingen påfører fylkeskommunen kostnader som må vurderes i forhold til innsparinger ved innføring av anbud.

Dette betyr at det faktisk at anbudsprosessen i Oppland fungerte så bra delvis har sammenheng med at OFB var en «klar vinner». Ved jevnere anbudskonkurranse kunne punktene over utløst adskillig større problemer i prosessen. Samtidig er det grunn til å understreke at dette er forhold som må løses på en bredere basis enn innenfor denne første anbudsrunden.

Selv om opplegget som ble brukt i Oppland kan være en nyttig mal for andre fylker, kan en ikke automatisk trekke paralleller til andre fylker når det gjelder effekter. Størrelse og type ruteområder, krav til ruteopplegg, materiell og service må vurderes i forhold til lokale rammebetingelser. I forhold til andre fylker som vurderer å ta i bruk anbud, er følgende forhold å bemerke:

### **Generelle forhold knyttet til bruk av anbud**

- Området som legges ut på anbud bør være av viss størrelse, slik at andre enn dagens løyvehavere er interessert. For små områder vil ekskludere mange potensielle interessenter. Det vil være visse etableringskostnader ved å drive ruter i et område som er uavhengig av omfanget på rutene som skal kjøres. I praksis kan andre enn lokale selskaper bli utelukket.
- Anbud har vist seg å være en effektiv trussel overfor næringen og kan derfor virke godt som «katalysator» for å få introdusert mer dynamikk i utviklingen av kollektivtrafikken.
- Det kan være en fordel å satse på en begrenset åpning for anbud i fylket som et prøveprosjekt. En bør ikke legge ut for store deler av fylkets trafikk på anbud og legge opp til en skikkelig evaluering med påfølgende grundig politisk behandling. Innføring av anbud bør ikke legges opp på en måte som gjør prosessen irreversibel.

### **Forhold knyttet til anbudsprosessen**

- Å gjennomføre anbudsprosesser skaper gjerne turbulens lokalt. En må være forberedt på et høyt «støynivå» når lokale selskaper, ofte med sterk lokal tilknytning, føler sin stilling truet.
- Prosessen bør gjennomføres innenfor rammen av en fast arbeidsgruppe som er godt samkjørt.
- En må sikre at arbeidsgruppen har den nødvendige kompetanse når det gjelder bransjespesifikke forhold, juridiske forhold og regler og prosedyrer knyttet til bruk av anbud.
- Gjennomføring av anbud er kostnadskrevenne i form av innsats fra personell ved samferdselsetaten, og kostnadene ved bruk av konsulenter knyttet til gjennomføringen av anbud må vurderes i forhold til de innsparingene anbudet kan medføre. Dette tilsier at anbudsområdet ikke bør være for lite.
- Det er avgjørende at anbudsgrunnlaget gis en utforming som er så presis og utvetydig som mulig. Mye arbeid burde legges ned i å kvalitetssikre arbeidet. Eventuelle frihetsgrader i anbudsgrunnlaget – for eksempel forhold hvor anbyder selv kan velge mellom å benytte seg av oppgitte eller egne data – må ikke medføre forskjellsbehandling av anbyderne. En må sette av tilstrekkelig tid til prosessen.
- Behovet for ryddige prosesser i anbudssaker er avgjørende for anbudsinstrumentets legitimitet. Ovenfor er behovet for presisjon og utvetydighet i anbudsdokumentet nevnt. Dette gjelder også for beslutningsprosedyrer og

prosesser i forbindelse med anbudet. Det bør være mest mulig åpenhet rundt prosessene, beslutningsgrunnlaget bør være mest mulig objektivt og etterrettelig, og beslutninger bør kunne begrunnes på en skikkelig måte. Dette innebærer at utøverne bør ha best mulig informasjon om hva de gir anbud på, hvordan forskjellige faktorer vektlegges av beslutningstakerne, og hvordan beslutningen fattes. Det bør derfor være et mål å redusere innslaget av skjønnsvurderinger mest mulig. Uklarhet, usikkerhet og uforutsigbarhet vil uvegerlig redusere anbudsprosessens legitimitet.

- Det bør være tid til å diskutere utformingen av anbudsgrunnlaget med politikere og andre relevante beslutningstakere. Perioden mellom kontraktstildeling og iverksetting av kjøring bør vurderes i forhold til selskapenes behov for å gjennomføre en skikkelig prosess overfor de ansatte.
- Ved anbud som innebærer investering i materiell og/eller infrastruktur, bør det tas hensyn til tidsbehov i forbindelse med innkjøp, levering og klargjøring av nytt materiell.
- Fristen for innlevering av anbud bør settes til noen dager før den formelle åpningen av de innkomne anbudene. Dette for å unngå at anbud kommer inn for sent, jfr Forskrift om anbud i lokal rutetransport, pkt 10-2.
- Det er viktig at anbudsgrunnlagets krav til håndtering av ansatte i selskaper som får innskrenket sin rutevirksomhet er klare og utvetydige. Hvordan personell håndteres vil være av stor betydning for hvilken mottakelse gjennomføringen av anbud får i næringen, men også blant publikum.
- Kravspesifikasjonene til materiell i anbudsgrunnlaget må være realistiske. Svært strenge krav til materiell kan være et tveegget sverd. Strenge krav kan innebære store investeringsbehov. Selskaper med svak kapitalbasis, men som ellers ville være svært konkurransedyktige, kan i praksis utelukkes fra anbudskonkurranse. Slik sett kan forskjellige kravspesifikasjoner virke konkurransevridende.
- «Myke» kvalitetskrav – service, renhold, informasjon etc – får økende betydning i en stadig mer konkurranseorientert bransje. Det er derfor viktig at disse forholdene vies oppmerksomhet i anbudsgrunnlaget.



# 1. Innledning

Transportøkonomisk institutt har fått i oppdrag av Oppland fylkeskommune å gjennomgå prosessen rundt innføring av anbud i kollektivtrafikken i fylket. Oppland er så langt den eneste fylkeskommunen som har satt ut en betydelig del av sitt kollektivtilbud på anbud.

Anbudsutlysningen ble gjort 27.1.95 og rutene ble satt i drift fra 1.11.95. Både utlysningen og valg av trafikkelskap til kjøringen avstedkom betydelig turbulens innen sektoren og oppmerksomhet på nasjonalt plan.

Fra sentralt hold er det stilt høye forventninger til tempoet i innføringen av anbud og reduksjoner i kostnadsnivå og tilskuddsbehov som følge av dette. Som en konsekvens av dette, reduserte staten tilskuddene til fylkeskommunene med 140 mill kr for 1995, 54 mill kr i 1996 og foreslår en ytterligere reduksjon på 54 mill kr i 1997 (St prp nr 55 (1995-96)). Fylkeskommunene har derfor sterke incentiver til å skjære ned på tilskuddene til kollektivtransporten. I stedet for å innføre anbud har de fleste fylker valgt avtaler om reduserte tilskudd til trafikkelskapene gjennom avtaler om årlig effektivisering mot at fylkeskommunen ikke setter selskapets ruteproduksjon ut på anbud i en periode på fra 3 til 5 år. De første avtalene utløper i 1997. Skjerpet press på fylkeskommunens budsjetter kan imidlertid medføre at flere velger anbud for å prøve å redusere kostnadene.

Vi har definert vår oppgave til å være å belyse hvordan prosessen rundt innføring av anbud har fungert og å oppsummere aktørenes erfaringer og anbefalinger til andre fylkeskommuner som skal ta i bruk anbud. Prosjektets rammer tillater ikke en fullverdig prosessevaluering. Evalueringgruppens anbefalinger må vurderes i forhold til dette.

Sentrale problemstillinger vil være:

- Bakgrunn for innføring av anbud.
- Synspunkter på anbudsutlysningen med hensyn til valg av frister, krav til materiell, ruteopplegg og kvalitetskrav.
- Aktørenes syn på utfallet av utlysningen med valg av anbydere.
- Aktørenes håndtering av prosessen.
- Råd til andre fylkeskommuner som vil ta i bruk anbud.

Utvikling i trafikk, trafikkinntekter og kostnader følger fylkeskommunen selv opp. De har også undersøkt passasjerenes tilfredshet med tilbudet gjennom postkortundersøkelser og telefonintervjuer i september 1995 og april 1996.

## 1.1 Undersøkelsesopplegget

Det undersøkelsesopplegget som er benyttet, baserer seg på deskriptiv/vurderende evalueringsmetodikk innenfor den prosessfokuserende evalueringstradisjon. (Scriven 1994). Fokus i en slik tilnærming er å studere handlinger, adferd og erfaringer i en prosess med den hensikt å skape grunnlag for forbedringer av prosesser (Baklien 1993). En slik tilnærming innebærer også at evalueringsgruppen ikke ser det som sin oppgave å gi prosessen noen endelig «karakter». Vår intensjon er å presentere de syn og oppfatninger aktørene har om innføringen av anbud i Oppland, vurdere disse i forhold til hverandre og påpeke eventuelle problemer knyttet til prosessen. De anbefalinger om endringer/forbedringer som kommer fram er basert på deltakernes vurderinger. I den grad evalueringsgruppen har egne kommentarer, vil dette presiseres.

Gjennom utnyttelse av flere datakilder og metodetriangulering mener vi å ha fått et godt overblikk over prosessen, samtidig som vi har utbalansert eventuelle metodiske svakheter. Datakilder/metoder som er benyttet er:

### Dokumentstudier

Vi har gått igjennom de formelle dokumentene som har dannet grunnlag for beslutninger hos aktørene. Dette er sakspapirene til samferdselsstyret, strategisk samferdselsplan, korrespondanse mellom trafikkselskap, næringens representanter og departement og samferdselsetat samt selve anbudsdocumentene.

### Intervjuer

Vi har gjennomført strukturerte intervjuer av 1-3 timers varighet med de involverte på samferdselskontoret og ellers i fylkesadministrasjonen, utvalgte politikere i samferdselstyret, lederen for tidligere løyvehaver på Lillehammer, ledelsen i selskapet som vant anbudet på Lillehammer, representanter for de ansatte i begge disse selskapene, og de sentrale konsulentene som ble leid inn for å bistå med prosessen. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av en intervjuguide og fokuserte på følgende temaer:

- Bakgrunn for innføring av anbud, herunder aktørens holdninger, forventninger og rolle i anbudsprosessen.
- Synspunkter på anbudsutlysningen med hensyn til valg av frister, krav til materiell, ruteopplegg og kvalitetskrav.
- Hvordan en så på de andre aktørens håndtering av prosessen.
- Utfallet av utlysningen med valg av anbyder og trafikktutviklingen siden anbudsrutene ble satt i drift.
- Synspunkter på de sentrale rammebetingelsene for kollektivtrafikken i framtiden gjennom samferdselsloven og videre bruk av anbud m m.
- Råd til andre fylkeskommuner som vil ta i bruk anbud.

Skriftlige referater fra disse intervjuene ble utarbeidet og har dannet bakgrunn for våre vurderinger i dette notatet.



I en situasjon hvor relativt få intervjuobjekter inngår, er anonymisering en utfordring. Ønsket om å sikre intervjuobjektens anonymitet gjør at vi ikke alltid kan være så konkrete og detaljerte som det kunne være ønskelig, da det ville gjøre det for enkelt å identifisere utsagns opphav.

### **Enquete til selskapene**

Vi utarbeidet også en kort enquete (vedlegg 1) som vi sendte alle selskapene som hadde tatt ut anbudspapirer. Denne var ikke ment å gi grunnlag for noen omfattende analyser, men å gi noen indikasjoner på hvorfor en tok ut anbudspapirer og selskapenes subjektive vurdering av anbudsgrunnlaget. Dette skjemaet er gjengitt i vedlegg 1.

Tolkning av det innsamlede materialet er evalueringsgruppens ansvar. Evalueringsgruppen, bestående av en statsviter og en økonom, kombinerer et tverrfaglig perspektiv med erfaring fra prosessevalueringer og økonomiske og organisatoriske forhold knyttet til kollektivtrafikken.

Samlet mener vi dette gir et godt bilde av prosessen rundt innføring av anbud i Oppland.

## 2. Milepeler i arbeidet med innføring av anbud i Oppland

### 2.1 Strategisk samferdselsplan for Oppland 1991-94

Det formelle grunnlaget for innføring av anbud i Oppland ble lagt i forbindelse med utarbeidelsen av strategisk samferdselsplan for perioden 1991-94.

I planen påpekes en rekke forhold ved samferdselsektoren i fylket som man mente måtte være av vesentlig betydning for politikken på området.

Det pekes på:

- a) For liten tilpasning til næringslivets transportbehov
- b) Begrenset tilgjengelighet til nasjonale og internasjonale kommunikasjonsknutepunkter
- c) For dårlig ressursutnyttelse
- d) Lav kapasitetsutnyttelse av kollektivtilbudet
- e) Trafikksikkerheten ikke godt nok ivaretatt
- f) Transportsystemet for miljøbelastende
- g) Mulighetene i OL -94.

I planen beskrives det samlede kollektivtilbudet i Oppland som godt utbygd, med lokal-, regional-, skole- og langruter. Til tross for stadig økning i ruteomfanget, tapte kollektivtransporten markedsandeler gjennom 1980-tallet. Lokale forhold som trekkes fram som begrunnelse for dette er manglende tilpasningsdyktighet til endringer i etterspørsel/behov hos samferdselsmyndighetene og transportutøvere og manglende oppfølging når det gjelder terminaler, holdeplasser, markedsføring, informasjon og personlig service ovenfor brukerne.

Målene i planen var formulert i to hovedpunkter:

- *Styrke kommunikasjonene inn/ut av fylket for på den måten å stimulere til økt verdiskapning i næringslivet.*
- *Utvikle et rasjonelt og effektivt transporttilbud for ulike brukere, som tar størst mulig hensyn til kvalitet, sikkerhet og miljø.*

For å nå disse målene ut fra Opplands utgangspunkt, ble det utarbeidet seks strategier, hver med et sett av tiltak. Under strategien «Utvikle et mer brukerorientert kollektivsystem» finner vi blant annet følgende tiltak:

- Etablering av fylkeskommunal enhet for samordning av offentlig betalte transport, trafikantinformasjon og overordnet markedsføring.
- Infrastrukturtiltak i lokal og regional kollektivtransport.
- Videreutvikling av ekspress- og langrutetilbudene innen og ut av Oppland. Etablering av service- og bestillingsruter.
- Utarbeidelse av markedsføringsplan for kollektivtransporten i Oppland.
- Utarbeide kvalitetskrav for standard-, service- og kompetanseheving.

Av tiltak under de andre strategiene kan vi trekke frem:

- Etablere skystasjoner i de regionale knutepunktene.
- Miljøtilpasset vognmateriell i den lokale og regionale kollektivtransporten.
- Legge fram forslag til alternative tilskuddssystem i den lokale rutedriften.

I kommentarene til det siste tiltaket sies det i planen at: «Endret tilskuddssystem må vurderes i forhold til tjenlige og hensiktsmessige løsninger for selskapene, publikum og fylkeskommunen». Planen ble i juni 1991 vedtatt i fylkestinget uten endringer som berører punktene over.

Flere av disse tiltakene gikk ut over de oppgavene som tidligere var ivaretatt av fylkeskommunen og ville således kreve utstrakt samarbeid med selskapene. Gjennomføring av tiltakene i planen ville derfor kreve nye samarbeidsformer i samferdselsektoren i fylket eller fylkeskommunal overtakelse av endel av de oppgavene som tidligere var utført av selskapene.

## 2.2 Utredning om arbeids-/oppgavefordeling mellom næring og forvaltning

Dette var et samarbeid mellom samferdselskontor og næring som vurderte den eksisterende arbeids-/oppgavefordeling og kom med forslag til endringer. Arbeidet tok utgangspunkt i et arbeid om fylkeskommunens rolle og oppgaver i kollektivtrafikken under endrede rammebetingelser (Bøhn m fl 1991). Utvalget kom fram til anbefalinger som, bortsett fra håndtering av billettinntekter og detaljer ved markedsføringsansvaret, har mye til felles med de forslag til oppgavefordeling som lå til grunn i anbudsprosessen. Arbeidet ble behandlet i samferdselsstyret i desember 1992, men ble i perioden 1992-95 i liten grad fulgt opp.

## 2.3 Videre behandling i fylkeskommunen

**Oktober 1993:** Samferdselsstyret vedtar å utrede alternative tilskuddsystemer.

**Desember 1993:** Oppland fylkesting fatter i budsjettdebatten vedtak om bruk av anbud på minst to rutestrekninger i 1995.

**April 1994:** Samferdselsdepartementet gjør forskriftene om bruk av anbud i lokal rutetraffic gjeldende. Som følge av dette etableres en administrativ arbeidsgruppe for gjennomføring av anbud ved samferdselskontoret.

**Oktober 1994:** Samferdselsstyret orienteres om arbeidet (Sak: SST-S-94-0064).

**November 1994:** Samferdselsstyret blir forelagt prinsipper om valg av ruter som skal legges ut på anbud (Sak: SST-S-94-0069). Samferdselsstyret godkjenner også prinsipper for gjennomføring av anbud på minimum to ruteområder i 1995 (Sak: SST-S-94-0070). Her godkjenner samferdselsstyret også ny standardavtale om tilskudd/godtgjørelse for lokal rutetransport i Oppland – bruttoavtale med incitament (Sak: SST-S-94-0074)

**Desember 1994** foretar samferdselsstyret endelig valg av ruter som skal legges ut på anbud (Sak: SST-S-94-0081). På samme møte legges følgende fremdriftsplan for anbudsprosessen fram for samferdselsstyret (Sak:SST-S-94-0077):

|          |   |
|----------|---|
| 19.12.94 | Valg av ruteområder, tilbaketrekking av løyver og fullmakt til å gjennomføre anbud i 1995 |
| 27.01.95 | Anbudsutlysning   |
| 23.02.95 | Orienteringsmøte om anbud   |
| 27.03.95 | Anbudsåpning  |
| 27.04.95 | Møte i Samferdselsstyret – valg av anbyder  |
| 14.08.95 | Iverksetting  |

## 2.4 Anbudsutlysningen

**27. januar 1995:** Rutene lyses ut på anbud. 27 selskaper tok ut anbudsdokumenter mot et gebyr på kr 2000.-.

**27. mars 1995:** Ved anbudsåpningen hadde 14 selskap lagt inn anbud.

**27. april 1995:** Vedtak om tildeling av anbudskontrakter ble fattet i samferdselsstyret.

Framdriftsplanen fra 1994 ble altså overholdt fram til vedtak. Iverksettelse ble imidlertid på et tidlig tidspunkt utsatt med to og en halv måned til 1. november 1995. Dette ble gjort etter ønske fra næringen, fordi selskapene trenger en viss tid til å forberede seg med hensyn til bemanning etc.

### 3. Innføring av anbud i Oppland, historikk og bakgrunn

Det er ikke uten grunn at Oppland var det første fylke i Norge som tok i bruk anbud i større omfang i kollektivtrafikken. Samferdselsetaten har stått bak en rekke initiativ rettet mot utvikling av kollektivtrafikken i fylket. En viktig målsetning i dette arbeidet har vært å få bedre kostnadskontroll og styring i sektoren. En har også vært opptatt av å gjøre sektoren mer markedsorientert og å bedre forholdene for passasjerene. Viktige mål her har vært å bedre ruteplanlegging og øke transportstandard og kvaliteten på kollektivtilbudet i fylket. Samferdselskontoret har også i mange år vært involvert i forsøks- og utviklingsvirksomhet innen praktisk drift, ansvars- og funksjonsdeling og organisering av kollektivtrafikken.

Samferdselskontoret i Oppland har også vært en ivrig forkjemper for alternative kontraktsformer i rutetrafikken. Mange av de viktigste elementene i anbudsprosessen i Oppland ble utviklet i forbindelse med et arbeid en arbeidsgruppe, nedsatt av Samferdselsjefenes Kontaktutvalg, utførte i 1991-92 (Bøhn m fl 1991). Dette arbeidet fokuserte på fylkeskommunenes rolle og oppgaver i kollektivtrafikken under endrede rammebetingelser, blant annet bruk av anbud. Samferdselsjefen i Oppland ledet dette arbeidet.

Fylkeskommunene overtok i praksis tilskuddsansvar og løyvemyndighet fra Samferdselsdepartementet fra 1981. På samferdselsområdet var tilskuddene fra staten øremerkede, slik at de ikke kunne benyttes til å løse de andre fylkeskommunale oppgavene, helse og videregående utdanning.

På initiativ fra Oppland fylkeskommune ble *Normtallmodellen for busskostnader* utviklet av Asplan. Denne ble tatt i bruk av Oppland fra 1985 som den første fylkeskommunen i landet. Fra 1986 fikk fylkeskommunene økt frihet til å disponere sine tilskudd fra staten, idet et nytt tilskuddssystem for kommunesektoren ble tatt i bruk. Tilskuddene var ikke lenger øremerkede, og Oppland fylke måtte selv prioritere mellom de fylkeskommunale oppgaver.

I perioden fram til 1991 økte omfanget av rutedriften i fylket fra knapt 11 mill km til vel 13 mill km, samtidig som kostnadsnivået gikk ned. Bruttokostnadene ved rutedriften ble i gjennomsnitt redusert fra 13 kr/km i 1987 til vel 12 kr/km i 1991, og de samlede tilskuddene ble redusert fra om lag 64 mill kr til vel 57 mill kr.

### 3.1 Konfliktfylte relasjoner til næringen?

I intervjuer med aktørene i Oppland fremstilles forholdet mellom samferdselskontoret og næringen som tidvis konfliktfylt. Det påpekes at samferdselskontorets sterke fokusering på kostnadskontroll kan ha gått på bekostning av forholdet til næringen. I strategisk samferdselsplan fra 1991 gis en analyse av den dårlige ressursutnyttelsen i samferdselssektoren som på mange punkter kan føres tilbake til vanskelige samarbeidsforhold i sektoren. Som årsaker til dårlig ressursutnyttelse innen persontransport pekes det på at:

- Ansvar for å ivareta publikums behov for regional og lokal transport ligger på flere forvaltningsnivåer.
- Konesjonssystemet bidrar til at rutebilselskapene opptrer som lokale monopolister med for svake krav til samarbeid og konkurranse.
- Tilskuddssystemet svekker selskapenes eget arbeid for å effektivisere driften, for eksempel hadde selskap i fylket lønnsutbetalinger for «dødtid» på 75 prosent.
- En ikke har fått til en enhetlig og samordnet markedsføring av kollektivtilbudet i fylket.

*Evalueringsgruppen finner det vanskelig å tegne et fyldestgjørende bilde av grunnlaget for det vanskelige samarbeidsklimaet i samferdselssektoren i Oppland. Det er store sprik mellom forskjellige aktørers oppfatninger av konfliktene, konfliktnivået og bakgrunnen for dem.*

Ved samferdselskontoret oppgis det at en generelt mener å ha et greit forhold til næringen. Samferdselskontoret har vært opptatt av kostnadsnivået i kollektivtrafikken, men også av forhold som transportstandard, service og vognmateriell. Dialogen med næringen oppfattes som grei, men problemet er at næringen motsetter seg endringer, for eksempel når det gjelder konsesjonsgrenser, inntektsansvar og krav til vognmateriell.

Det er naturlig at det er interesse motsetninger mellom etat og næring i og med at de er motparter i et økonomisk bytteforhold. Hvis samferdselskontoret oppfattes som overdrevet kostnadsfokuseret, kan dette skape usikkerhet i næringen og avstedkommer reaksjoner som kan oppfattes som mangel på samarbeidsvilje og konservatisme. Konflikten kan også være knyttet til forskjellige oppfatninger om rollefordeling og kompetanse.

For å gi et lite inntrykk av forholdene, vil vi gjengi noen eksempler som er trukket fram av intervjuobjekter som illustrasjon på konflikter mellom Samferdselskontoret og næringen.

- Opplandsbuss A/S ble etablert som et slags paraplyelskap for næringen i Oppland. Ifølge intervjuobjektene skulle selskapet være en representant for næringen i Oppland overfor samferdselskontoret. Selskapet var tiltenkt en rolle som koordineringsselskap for næringen. Derfor ble også NTLs (Norske Transportbedrifters Landsforening) fylkesrepresentasjon i Oppland lagt til selskapet. Opplandsbuss var sterkt involvert i Transport-94 (OL) og fremstod da i en ny

rolle som et transportselskap med egne kommersielle interesser. Dette ble fra samferdselskontorets side oppfattet som problematisk. Det var vanskelig å både skulle forholde seg til selskapet som en upartisk representant for næringen og som et selskap med egne økonomiske interesser. Dette oppfattes som en sammenblanding av roller og har bidratt til å vanskaliggjøre forhandlingsklimaet mellom samferdselskontoret og selskapet. Rolleblandingen har også gitt seg det utslag at når næringen ikke har kommet til enighet seg imellom, har selskapene opptrådt uavhengig av Opplandsbuss A/S.

- Mange av selskapene oppfattes som lite villige til å iverksette tiltak for å forbedre kollektivtrafikken. Selskapene har vist motvilje til endringer i billetteringssystemer, avregningssystemer, forslag om samarbeid mellom selskapene osv.
- Samferdselskontoret har i flere år gått med underskudd, og representanter for næringen oppfatter derfor samferdselskontoret som ensidig opptatt av kostnadsreduksjoner. Dette skaper uholdbare forhold for næringen.
- Samferdselskontoret opptre på en måte som gir for usikre rammebetingelser for næringen og er lite mottakelig for forbedrings- og effektiviseringsforslag fra næringen selv.
- I brev av 21.11.94 fra rutebilnæringen ved Opplandsbuss A/S gis det uttrykk for at fylkeskommunen har verken kompetanse eller kapasitet til å sikre objektiv og rettferdig behandling av innkomne anbud.

Det er klart at hvis de framkomne oppfatningene er representative for aktørene i kollektivsektoren i Oppland forhold til hverandre, gir det ikke noe godt utgangspunkt for et konstruktivt og ryddig samarbeid.

### **3.2 Politikerne aksepterte anbud, etter hvert**

Selv om samferdselskontoret i Oppland har vært en forkjemper for bruk av anbud i kollektivtrafikken, har en vært avhengig av politisk støtte for å kunne gjennomføre dette.

Det første formelle grunnlaget i retning av innføring av anbud i Oppland finner en i behandlingen av strategisk samferdselsplan fra 1991. Fylkestinget fattet da et vedtak som åpnet for at samferdselskontoret kunne utvikle forslag om alternative tilskuddssystemer i rutetrafikken.

Flere intervjuobjekter mener at de fleste politikerne den gang hadde innføring av brutto-kontrakter i tankene og så ikke for seg bruk av anbud som noe reelt alternativ.

I oktober 1993 vedtok samferdselsstyret å utføre et utredningsarbeid om vurdering av alternative tilskuddssystemer/avtaler i den lokale rutedrift. Det konkrete vedtaket om innføring av anbud på minst to rutestrekninger ble imidlertid fattet allerede i desember 1993 i forbindelse med budsjettbehandlingen i fylkestinget. Under behandling av økonomiplan for 1994-97 og årsbudsjett for 1994 ble en

målsetting om å innføre anbud som prinsipp på minst to rutestrekninger/områder i 1995 vedtatt. Vedtaket lød:

*«Anbud benyttet på minimum 2 rutestrekninger i 1995.*

*Fra 01.01.94 vil det bli åpnet adgang for å ta i bruk anbud for det rutegående kollektivtilbud. Det er et mål for sektoren at anbud i kollektivtransporten skal være benyttet på minimum to rutestrekninger/områder i 1995. I 1994 vil sektoren styrke kompetansen for å forberede bruk av anbud i 1995.»*

Samferdselsseksjonen oppfattet dette som et klart mandat til å forberede innføring av anbud i Oppland og startet forberedelsene med å sette vedtaket ut i livet.

At denne viktige samferdselspolitiske beslutning ble gjort i forbindelse med budsjettbehandlingen, uten foregående behandling i samferdselsstyret, er verdt å merke seg. Saken ble fremmet av administrasjonen, og en må kunne anta at de økonomiske problemene på samferdselskontoret var en viktig årsak til dette. I intervjuer trekkes det fram at fylkesrådmannskontoret spilte en sentral rolle i denne saken, og at samferdselskontoret alene ikke kunne brukt en slik framgangsmåte. Enkelte intervjuobjekter stiller seg kritisk til måten dette ble gjort på og mener at denne saken burde gått via samferdselsstyret. I utgangspunktet var det en viss politisk skepsis til saken, men etter at Arbeiderpartiet valgte å gå inn for åpning for anbud, gikk saken gjennom.

Flere intervjuobjekter ser på vedtaket som resultatet av en lang prosess, hvor politikerne etter hvert ble mer og mer frustrert over problemene i samferdselssektoren i Oppland. Selv om skepsisen til bruk av anbud var stor, oppfattet mange politikere det slik at innføring av anbud var et siste forsøk på å få «fart» på næringen, etter at andre forsøk på effektivisering og kostnadsreduksjoner, for eksempel bruk av bruttokontrakter, var blokkert av næringen. Det problematiske forholdet til Opplandsbuss A/S bidro bare til å øke frustrasjonen.

Mer utenforliggende forhold som kan ha hatt innflytelse er naturligvis klare signaler fra staten om økende bruk av anbud i forbindelse med offentlige innkjøp. At bruk av anbud kunne gi innsparingsgevinster var også dokumentert gjennom formidling av erfaringen fra Sverige og Danmark.

At saken ble reist som en økonomisak kan ha vært «tungen på vektskålen». Fylket har ansvar for fordeling av knappe ressurser til viktige formål som helse og skole. Det kan derfor tenkes at det var lettere å få politisk gjennomslag for anbud i en kontekst hvor muligheten for økonomiske besparinger gjennom bruk av anbud i kollektivtrafikken ble koblet til ressursbehov på andre viktige fylkeskommunale områder.

Fra samferdselskontoret fremheves fem forhold som grunnlag for innføring av anbud:

1. Behovet for kostnadskontroll – knyttet til samferdselskontorets underskudd, og aksentuert av reduksjonene i tilskudd til kollektivtrafikken over statsbudsjettet. (I St meld nr 50 (1993-94) om kommuneøkonomien, som ble lagt fram på



vårparten 1994 ble det foreslått å redusere tilskuddet til fylkeskommunene med 140 mill kr i 1995 som følge av innsparingspotensialet ved adgangen til å legge lokal rutetransport ut på anbud.)

2. Et ønske om å bedre fylkets styring med kvalitetsfaktorer som transportstandard og service gjennom å kunne stille klare krav til utøvelse av tjenester.
3. Et ønske om en mer avklart rollefordeling mellom fylke som kjøper og næringen som selger av en tjeneste.
4. Et ønske om å legge forholdene til rette for mer målrettet informasjon og markedsføring.
5. Åpning for bruk av anbud gjennom strategisk samferdselsplan.

Dette oppgis som hovedgrunnene til innføring av anbud. Et annet forhold som påpekes er at normtallsystemet etter hvert er blitt lite egnet som grunnlag for tilskuddsforhandlinger. Etter at en åpnet for anbud i 1991, har selskapene blitt mer tilbakeholdne med å gi fra seg opplysninger som kan avsløre deres reelle kostnader og konkurransedyktighet. Dette innebærer at «input» til normtallsystemet blir mer usikkert og medfører en uthuling av systemet som gir grunn til å vurdere alternativer. Anbud gir muligheten til å teste ut selskapenes kostnadseffektivitet og reelle kostnadsnivå.

## 4. Anbudsprosessen i Oppland

Den 15. april 1994 ble forskrifter om anbud fastsatt av Samferdselsdepartementet. Samferdselskontoret startet da arbeidet med avklaring av de praktiske og prinsipielle spørsmål for gjennomføring av fylkestingets vedtak. En arbeidsgruppe sammensatt av Arild Bøhn og Ove Sjøberg fra Samferdselsseksjonen og Erik Svendsen fra Plan- og strategiavdelingen hos Fylkesrådmannen ble etablert. Samferdselsstyret ble orientert om dette arbeidet i møte 27.10.94 (Sak: SST-S-94-0064).

Det konkrete innholdet i anbudsdocumentet ble utarbeidet høsten 1994. Arbeidsgruppen ble da utvidet til å omfatte en representant innkjøpsfunksjonen ved fylkesrådmannens stab samt forskjellige fagkonsulenter. Samferdselskontoret valgte å ikke trekke inn næringen i prosessen utover et informasjonsmøte som ble holdt i månedsskiftet oktober/november 1994. En vurderte det slik at å involvere næringen kunne gi de lokale selskapene fordel framfor andre selskaper ved anbudsutlysningen.

### 4.1 Arbeidsgruppens deltakere, roller og oppgaver

Fra samferdselskontoret deltok samferdselssjef Arild Bøhn, spesialkonsulent Ove Sjøberg (forvaltning), førstekonsulent Stein Møgstad (drift), førstekonsulent Magne Flø (trafikk og marked). Konsulentene Lars Erik Furu, Iver Reistad og Roar Skarbø tilførte arbeidsgruppen viktig fagkunnskap. Furu hadde ansvaret for utformingen av kravspesifikasjoner, bortsett fra de tekniske krav. Furu hadde videre ansvar for den tekstmessige utformingen av anbudsdocumentet. Reistad var ansvarlig for utarbeidelse av rutebeskrivelsene i anbudsdocumentet, mens Skarbø utarbeidet kravspesifikasjonene til vognmateriell.

Eirik Strand fra fylkets innkjøpsfunksjon deltok fordi denne avdelingen har erfaring med offentlige innkjøpsprosesser og god kjenneskap til regelverk og rammebetingelser for offentlig innkjøp. Representanten for innkjøpsfunksjonen oppgir at hans hovedoppgaver var knyttet til vurderinger av anbudsdocumentets innhold og oppbygning og prosedyrer i forbindelse med gjennomføringen av anbudsprosessen. Viktige elementer her var tolkning av normalinstruksen for offentlige innkjøp og formelle regelverk knyttet til informasjonsplikt og andre registreringsoppgaver. Strand mener han kom for sent inn i prosessen (desember 1994), først når kravspesifikasjonene ble utarbeidet.

Erik Svendsen fra fylkets plan-, økonomi og informasjonsavdeling deltok også. Avdelingen er knyttet til fylkesrådmannens stab og har som hovedoppgave å arbeide med koordinering av det økonomiske planarbeidet i Oppland. Avdelingens rolle i anbudsprosessen var som diskusjonspartner/observatør. Den økonomiske

situasjonen på samferdselskontoret samt nedskjæringene av tilskudd til kollektivtrafikken over statsbudsjettet, gjorde deltakelse fra avdelingen naturlig. Avdelingen kom inn i prosessen i august 1994, etter eget utsagn på et passende tidspunkt, før de viktigste føringene for prosessen var avgjort.

I tillegg ble Gustav Nielsen og Stenerik Ringquist benyttet som diskusjonspartnere i avslutningen av arbeidet.

Gruppens arbeidsplan besto i å avklare en rekke forhold:

- *Forberedende arbeid* med avklaring av mandat ut fra fylkestingets vedtak, gjennomgang av løyvene for ervervsmessig transport og oppsigelse av hovedavtale om tilskudd/godtgjørelse for lokal rutedrift.
- *Valg av ruteområde* ut fra hensynet til å holde seg innenfor samferdselslovens grense på 20 prosent av et selskaps produksjon for å unngå innløsning, finne ruteområder som utgjør en naturlig trafikkenhet og samtidig er av en viss størrelse, slik at andre enn dagens løyvehavere er interessert.
- *Prinsipper for gjennomføring* med gjennomgang av lov og forskrifter, spilleregler for utlysning og valg av tilbydere, arbeidsdeling mellom fylkeskommunen og utøverne, valg av kontraktsform, incitaments og bonusprinsipper, krav til kvalitet, service, materiell, miljø og resultatoppfølging.
- *Anbudsinnsbydelse og iverksetting* med utgangspunkt i de detaljerte forskriftene utarbeide anbudsdokument, gjennomgå regler for anbudsåpning, valg av tilbydere, begrunnelse og informasjon til berørte og prinsipper for regulering og revisjon av avtalen i kontraktsperioden.

## 4.2 Utarbeidelse av selve anbudsdokumentet

Når det gjelder den konkrete utformingen av anbudsdokumentet, ble dette gjort som et gruppearbeid. Hovedansvar for forskjellige sider av dokumentet ble fordelt mellom deltakerne. Disse utarbeidet utkast som så ble drøftet mellom arbeidsgruppens medlemmer. Gruppen diskuterte anbudsdokumentets innhold og kom fram til en innholdsliste som en mente tilfredsstilte de krav som anbydere måtte stille til anbudsdokumentet. Innholdet kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Bakgrunnsinformasjon – Oppland fylkeskommune
2. Beskrivelse av ruteproduktet/rutetilbudet
3. Arbeidsdeling selskap/fylkeskommunen
4. Krav til gjennomføring – kvalitet og incitament
5. Krav til vognmateriell
6. Krav til utøver
7. Regulerings, forslag og endringer i avtaleperioden
8. Tidsfrister og fremdrift
9. Kontroll og opplysningsplikt
10. Svarskjemaer
11. Kontraktsformular.

Etter hvert som utkast til kapitler ble utarbeidet, ble disse forelagt politikerne i ruteutvalget, som er ett av tre utvalg hvor mer saksspesifikke forhold forberedes til samferdselsstyret. Utvalgene har ansvar for henholdsvis trafiksikkerhet, avkjøringer og rutetilbudet i fylket. Disse er tverrpolitisk sammensatt og fungerer som fagkomitéer for samferdselsstyret.

Politikerne i ruteutvalget var lite involvert i selve utformingen av anbudsdocumentene. Disse omhandlet temaer hvor politikerne mente de hadde begrenset kompetanse, så her måtte de i stor grad stole på samferdselskontorets og konsulentenes ekspertise. Slik politikerne ser det, var deres rolle av mer prinsipiell karakter. For dem var det viktig å sikre at politiske og sosiale hensyn ble ivaretatt i dokumentet, for eksempel knyttet til behandlingen av eventuelle overtallige ansatte hvis et lokalt selskap tapte deler av sin kjøring og ivaretagelse av publikums interesser i anbudsprosessen.

Intervjuede politikere mener utvalgsformen er en fin måte å arbeide på. De får mulighet til å gå dypere inn i problemstillinger og får bedre forståelse for sakene.

Beskyldninger om at et fåtall politikere i ruteutvalget på denne måten styrte utfallet av anbudssaken avvises, selv om det er klart at mange premisser ble lagt her. Etter hvert som en så hvor viktig det arbeidet som ble gjort i ruteutvalget var, ble utvalgets politiske representasjon styrket. Politikerne er ikke enige i at ruteutvalget ble «styrt» av samferdselskontoret. Det er klart at politikerne i denne saken hadde et nært samarbeid med samferdselskontoret, men de føler ikke at dette har gått utover deres integritet.

### **4.3 Viktige spørsmål i utarbeidelsen av anbudsdocumentet**

Det er enighet blant de som var med å utforme anbudsdocumentet at hovedutfordringen var å gi documentet et presist og juridisk korrekt innhold slik at tolkningskonflikter ikke skulle oppstå. Dette la en stor vekt på ved samferdselskontoret. En visste at saken var kontroversiell og ønsket for enhver pris å unngå å bli «tatt» i formelle feil. Når det gjelder mer konkrete saker, var valg av ruter, kravspesifikasjoner og tolkning av forskriftene sentrale spørsmål i utformingen av anbudsdocumentet.

#### **4.3.1 Valg av ruter**

24.11.94 ble samferdselsstyret forelagt prinsipper for valg av ruteområder (Sak: SST-S-94-0069). Arbeidsgruppen tok her utgangspunkt i at en ikke skulle legge ut mer enn 20 prosent av et selskaps ruteproduksjon på anbud, slik at en kunne unngå krav om innløsning og at en burde legge ut ruteområder med minst 5 vogner for å få en viss størrelse på anbudspakkene. Ut fra disse vurderingene var det de fem største selskapene som kunne være aktuelle. Videre vurderte en å dele fylket inn i fem regioner hvor en kunne legge ut 5-års kontrakter på anbud i en region hvert år i 5 år. Ut fra vurderingene anbefalte en å legge vekt på rasjonelle trafikkopplegg som utgangspunkt for valg av ruter, også om det medførte at en gikk ut over 20 prosent-grensen, selv om dette kunne utløse krav om innløsning

På samme møte ble prinsipper og retningslinjer for gjennomføring (Sak: SST-S-94-0070) vedtatt. Her ble samferdselsstyret invitert til vedta sin tilslutning til prinsipper og retningslinjer for gjennomføring av anbud på minimum to ruteområder i 1995.

Disse besto i:

- Samferdselslovens bestemmelser vedrørende fylkeskommunal løyvemyndighet med adgang til å benytte anbud, minstekrav til kontraktslengde på 5 år, fylkeskommunal adgang til å opprette administrasjonsselskap og å fastsette kontraktsform og overgangsordningene med hensyn til innløsningsplikt.
- Forskriftenes bestemmelser med hensyn til tarifflønn, fortrinnsrett til ansatte ved overgang til ny løyvehaver, kvalifikasjonskrav om adgang til yrket, åpen anbudskonkurranse, detaljer med hensyn til kunngjøring og åpning av anbud, forvaltningslovens bestemmelser om likebehandling, standardkrav til vognmateriell og adgangen til å forkaste anbud dersom det kan føre til monopol.
- Arbeidsdeling mellom fylkeskommunen og utøver ved anbud må være klart definert ved bruk av anbud. Dette gjør det mer aktuelt at fylkeskommunen påtar seg en større del av fellesoppgavene som rutetabeller, billetter etc.
- Spilleregler som sikrer upartisk saksbehandling med full åpenhet i hele prosessen, klare etiske regler, strukturering av anbud i et langsiktig perspektiv, best mulig informasjon til alle berørte parter og krav til kvalitet, service og resultatoppfølging.
- Ved innføring av anbud bør kontraktsformen endres fra nettokontrakt regulert gjennom hovedavtalen som regulerer sentrale forhold og tilskuddsavtale basert på normtall til bruttokontrakt med incitament der fylket overtar inntektsansvaret for å oppnå klarere ansvarsdeling mellom selskap og myndighet. I den forbindelse foreslås det at fylket bygger opp et fond for å ta høyde for svingninger i inntekter fra år til år.
- Krav til kvalitet, service, materiell og miljø bør ivaretas gjennom en «kvalitetsbok» som kan omfatte krav til personale med hensyn til uniform, språkkunnskaper, kunnskap om ruter, takster, billetteringssystem og kommunikasjon etc, utøverens kvalitetssikringssystem, bussmateriellets funksjonalitet, miljøegenskaper og alder, designprogram etc.
- Organisering med eget administrasjonsselskap for å ivareta fylkeskommunens nye oppgaver ved overgang til bruttokontrakter ble vurdert opp mot å utføre oppgavene innenfor organisasjonsstrukturen i fylkeskommunen. Det siste ble anbefalt under forutsetning av en viss styrking av bemanningen. (Noe som ikke er fulgt opp.)
- Resultatoppfølging og kontroll av utøverne ved anbud basert på bruttoavtale med inntjeningskrav og incitament er nødvendig for å sikre publikums interesser og trafikkinntektene. Det antydes kvalitetsmålinger og billettkontroller, men dette må det arbeides videre med.

På møte 19.12.94 fattet samferdselsstyret vedtak om hvilke ruter som skulle legges ut på anbud (Sak: SST-S-94-0081). Dette var først diskutert i ruteutvalget. Før en fokuserte på konkrete ruter, søkte en å gjøre en mer prinsipiell vurdering av

bruken av anbud på forskjellige kombinasjoner av ruter og ruteområder. Fylkestingets vedtak forutsatte at minst to ruteområder ble lagt ut på anbud.

Administrasjonen hadde i sin innstilling satt opp i alt 14 langruter, 1 ringrute, 2 bybusspakker (Lillehammer og Gjøvik), 3 servicebusser og 4 lokalruter som potensielle anbudsruiter.

Disse ble vurdert ut fra kriterier basert på tidligere vedtak i samferdselsstyret:

- Ruter/områder som legges ut på anbud skulle ikke overstige 20 prosent av det enkelte selskaps ruteproduksjon.
- Anbudet må omfatte et avgrensbart ruteområde med mulighet for en klar definisjon av ruteområdets avgrensning og omfang.
- Ruter/områder må være stabile over året for å gi mulighet til en enhetlig beskrivelse av produksjon og krav til anbyder.
- Ruter/områder bør ha et visst trafikkgrunnlag for å gi et grunnlag for å utforme inntekts-incident.
- Anbudene bør være innrettet mot ulike typer transportopplegg for å vinne erfaringer med ulike situasjoner. Disse bør være geografisk spredt.

I diskusjonen falt mange langruter ut fordi de var vanskelige å avgrense, var kombinert med andre ruteopplegg eller utgjorde mer enn 20 prosent av et selskaps produksjon.

Ringruten på Toten er den eneste i fylket, men blir vurdert til å ha for stor andel overganger med lokalruter til at den er egnet.

Når det gjelder bybussruiter, stod det mellom bybusene i Lillehammer og Gjøvik. Det er forskjellige oppfatninger blant intervjuobjektene i forhold til hvem som var de egentlige pådriverne for å få bybusstilbudet i Lillehammer ut på anbud. Såvidt vi kan fastslå, ble forslaget om utlysning av et bybusstilbud på anbud reist fra politisk hold et stykke ute i prosessen. I diskusjonen om dette var både Lillehammer og Gjøvik inne som alternativ, men på forslag fra samferdselskontoret valgte en Lillehammer. Samferdselskontorets begrunnelse for å velge Lillehammer var blant annet at en så innsparingspotensialet som høyere i Lillehammer. I Lillehammer var det også gjennomført FoU-prosjekter gjennom Samferdselsdepartementets forsøksordning som ga dokumentasjon til definisjon og beskrivelse av anbud og peker på behov for videreutvikling, kollektivtilbudet i byen fokusert som «modellby». Videre ble Lillehammers «grønne profil» i forbindelse med OL, kommunens ønsker om nye/endrede tilbud knyttet til service- og bestillingsruiter trukket fram. Valg av Lillehammer her ville imidlertid utelukke å sette ut LITRAs langrute Lillehammer – Hønefoss på anbud på grunn av 20 prosent-regelen.

Samlet mente en at dette utgjorde et representativt tverrsnitt av rutetyper i Oppland. På denne bakgrunn ble ruteløysene for de anbefalte anbudsrutene trukket tilbake med virkning fra 15. august 1995.

### 4.3.2 Anbudets kravspesifikasjoner

De tekniske kravspesifikasjonene til kjøretøyene ble utarbeidet av konsulenter. Disse var omfattende, både når det gjelder miljøkrav og krav til konkret utforming av kjøretøyet. De krav en kom fram til innebar at det for mange selskaper ville være mest aktuelt å investere i nye busser hvis de vant anbudskonkuransen.

Utarbeidelsen av krav til ruteproduksjonen ble også i hovedsak utarbeidet av konsulent. Den vanskeligste vurderingen i tilknytning til dette var avgrensningen av hensiktsmessige ruteområder slik at en ikke kom i konflikt med 20 prosent-regelen. Når ruteområdene var avklart, ble de konkrete krav uten problemer utformet med utgangspunkt i rutetabeller.

Det var en større utfordring å forholde seg til de «myke» kvalitetskravene – for eksempel kvalitetskrav til utøverens personale. Slike kvalitative forhold kan være vanskelige å måle, og det er også vanskelig å formulere gode bedømmelseskriterier i forbindelse med vurdering av anbudene. En stilte her krav om at utøver skulle dokumentere at selskapet hadde et kvalitetssikringssystem som også ivaretok disse forholdene.

Når det gjelder selskapenes vurderinger av kravspesifikasjonene, kommer vi tilbake til dette nedenfor.

### 4.3.3 Forskrifter/avklaringer av disse

To spørsmål sto uavklart helt fram til anbudsutlysningen 27.01.95. Disse gjaldt hvorvidt samferdselslovens bestemmelser om innløsning skulle tolkes som 20 prosent av ruteproduksjonen til et selskap eller 20 prosent av ruteproduksjonen til et selskap innen et fylke. Ved den første tolkningen kunne LITRA få mer enn 20 prosent av sin produksjon satt ut på anbud, dersom selskapets produksjon i Hedmark også ble satt ut. Ved den andre tolkningen ville de utlyste rutene i Oppland utgjøre mer enn 20 prosent av LITRAS produksjon i Oppland. Det andre spørsmålet gjaldt fylkeskommunens rett til å sette ut en fylkesgrensekryssende rute på anbud, siden Samferdselsdepartementet er løyvemyndighet for slike ruter.

Det første spørsmålet løste seg ved Samferdselsdepartementets brev av 27.01.95, der de fortolker 20 prosent-regelen til å gjelde hele selskapet og en avklaring samferdselssjeksjonen i Oppland gjorde med Hedmark som sikrer at LITRAS ruter der ikke settes ut på anbud i 1995. Det andre spørsmålet ble løst ved at Oppland fylkeskommune søkte delegasjon for løyvemyndighet.

Det ble tidlig høsten 1994 tatt kontakt med Samferdselsdepartementet for avklaring av disse spørsmålene, noe som tok svært lang tid. Avklaringene fra Samferdselsdepartementet kom sent og bidro til å skape usikkerhet i prosessen.

Det var også andre forhold som ikke anbudsforskriftene ga fullverdige svar på, for eksempel hva en skulle gjøre hvis anbud ikke medførte reell konkurranse. Her

måtte det foretas en grenseoppgang mellom anbudsforskriftene og det generelle lovverket om offentlige innkjøp.

Aktørene som deltok i utarbeidelse av arbeidsdokumentet er generelt av den oppfatning at Samferdselsdepartementet hadde dårlig beredskap i forhold til de spørsmålene som ble reist. En oppfattet det som om departementet ble tatt på sengen og at det var Oppland som presset fram beslutningene. En har imidlertid ikke grunn til å tro at dette har påvirket innholdet i departementets beslutninger.

#### **4.4 Anbudsutlysningen fikk god respons**

Anbudsutlysningen ble offentliggjort 27/1 1995. Anbudsfristen utløp 27/3, og 27/4 ble vedtak om anbudsvinner fattet. Til sammen 27 selskaper tok ut anbudspapirene. Samferdselskontoret krevde en avgift på kr 2000.- for anbudspapirene, som ville refunderes hvis selskapet la inn anbud.

Det var stor variasjon mellom selskapene som tok ut anbudspapirene. I en enkel spørreundersøkelse rettet mot selskaper som tok ut anbudspapirene ble selskapene bedt om å oppgi selskapets utkjørte vognkilometer pr år, som et mål på den relative forskjellen i størrelse mellom selskapene. 10 av 12 selskaper som besvarte spørreskjemaet oppga utkjørte vognkilometer. Utkjørte vognkilometer pr år varierer mellom 360 000 km og ca 30 mill km. Gjennomsnittet er 6,85 mill km pr år. De som ikke oppga utkjørte vognkilometer er administrasjonsselskaper uten egen kjøring.

Samferdselskontoret fikk inntrykk av at ved siden av de lokale selskapene som naturlig nok var svært interessert, var det to forskjellige typer henvendelser fra selskaper. Omtrent halvparten var selskaper som seriøst hadde tenkt å legge inn anbud. Den andre halvparten besto av selskaper som først og fremst var nysgjerrige på anbud. Dette inntrykket bekreftes av spørreundersøkelsen, hvor seks av tolv respondenter oppgir ønsket om å orientere seg om anbudskrav og prosess som grunn for å ta ut anbudspapirene. Det ser ikke ut til at selskapenes størrelse har hatt noen systematisk innvirkning på om de hadde som intensjon å legge inn anbud eller ikke.

Utformingen av kravspesifikasjoner kan virke konkurransevridende, for eksempel hvis kravene til materiell favoriserer en type materiell framfor et annet. Det var derfor ønskelig å få en omvurdering fra selskapene når det gjelder disse forholdene. Selskapene som tok ut anbudspapirene ble bedt om å redegjøre for sine inntrykk av en rekke sider ved anbudsprosessen. Når det gjelder anbudets kravspesifikasjoner, viser tabell 4.1 selskapenes respons.



Tabell 4.1: Selskapenes syn på anbudsdocumentets kravspesifikasjoner, krav til vognmateriell og kvalitetskrav til ruteproduksjonen. (Det var her åpnet for at respondentene kunne krysse av i flere ruter, N=12)

|                                    | For strenge | For omfattende | Strenge, men håndterbare | Uproblematisk | Sum |
|------------------------------------|-------------|----------------|--------------------------|---------------|-----|
| Anbudets kravspesifikasjoner       | 1           | 3              | 7                        | 2             | 13  |
| Krav til vognmateriell             | 2           | 5              | 5                        | 1             | 13  |
| Kvalitetskrav for ruteproduksjonen |             | 1              | 6                        | 4             | 11  |

Avgitte svar viser at anbudets kravspesifikasjoner i hovedsak anses som strenge, men håndterbare. Når det gjelder kravene til vognmateriell, virker det som om disse ble oppfattet som noe omfattende og i strengeste laget. Kvalitetskravene for ruteproduksjonen har voldt mindre problemer. Det er derfor liten grunn til å tro at kravspesifikasjonene fungerte konkurransevridende. På den annen side kan strenge materiellkrav bidra til å drive opp prisnivået på anbudet. Det er derfor viktig å gjøre en avveining mellom ønsket prisnivå og ønsket om materiellforbedringer.

Ingen av de fem respondentene som la inn anbud benyttet seg av konsulenter i forbindelse med utarbeidelse av anbudet. Disse respondentene ble bedt om å kommentere hva som var den største utfordringen i anbudsprosessen. Det er klart at kravene til bussmateriellet stod som den største utfordringen. Å komme ned på et konkurransedyktig prisnivå nevnes også som en utfordring. En respondent oppgir at tolkningen av anbudsdocumentet var problematisk.

Ingen av de intervjuede selskapene gjorde bruk av konsulenter i utarbeidelsen av sine anbud. I selskapene ble anbudet behandlet av en bedriftsintern prosjektgruppe med representasjon fra de relevante deler av organisasjonen. Eventuell tilleggsinformasjon ble hentet inn fra leverandører og konsulenter.

Av de sju respondentene som ikke la inn anbud var det bare én som oppga at jobben var for stor, for komplisert og hadde for stor økonomisk risiko. En annen oppga at muligheten for å vinne anbudet og samtidig tjene penger var for lite. Andre var primært interessert i å orientere seg om anbud og hadde ingen intensjon om å legge inn anbud.

#### 4.5 Samferdelskontoret fikk både ris og ros

Norske transportbedrifters landsforening (NTL) utarbeidet i samarbeid med LITRA-buss A/S en kommentar til anbudsdocumentet. Forhold som tas opp er kommentarer til regelverk og forutsetninger om legges til grunn for anbudsutlysningen, påståtte feil og mangler i anbudsspesifikasjonene og kommentarer til selve framgangsmåten ved utlysningen. Som følge av dette og andre henvendelser fra forskjellige selskap om forhold ved anbudet, arrangerte samferdelskontoret i anbudperioden et informasjonsmøte hvor disse spørsmålene ble tatt opp. På dette møtet og ved skriftlige henvendelser kom det fram en rekke spørsmål og problemstillinger de potensielle anbyderne mente ikke var tilstrekkelig klarlagt i anbudsdocumentet. Disse spørsmålene ble behandlet i fylkeskommunen og besvart

skriftlig til alle som hadde tatt ut anbudsdokumenter. Anbudsdokumentene ble således korrigerert underveis.

Spørsmålene gjaldt i hovedsak:

- Kriterier for sammenlikning av anbud
- Lovgrunnlag for vedtaket (jfr over)
- Rene korrekturfeil i utlysningsteksten i Norsk Lysningsblad.

Det ble også sendt ut et skriv til samtlige selskaper hvor en etter samferdselskontorets mening ga de nødvendige presiseringer og korrigeringer. Videre ble det etablert en prosedyre hvor svar på alle henvendelser ble sendt til alle involverte selskaper. Etter denne avklaringen mener NTL at store deler av deres innvendinger mot dokumentet ble tatt hensyn til. Fra samferdselskontoret opplyses det at en også mottok henvendelser fra selskaper hvor disse uttalte seg positivt om dokumentet.

I spørreundersøkelsen ble selskapene også bedt om å gjøre rede for sitt inntrykk av samferdselskontorets rolle i anbudsprosessen. Tabell 4.2 gjengir selskapenes svar.

Tabell 4.2: Selskapenes inntrykk av samferdselskontorets rolle, serviceinnstilling og kompetanse i anbudsprosessen i Oppland. (N =12)

|  | Positivt inntrykk | Negativt inntrykk | Ingen oppfatning | Sum |
|--|-------------------|-------------------|------------------|-----|
| Samferdselskontorets rolle i anbudsprosessen                           | 6                 | 2                 | 5                | 13  |
| Samferdselskontorets serviceinnstilling overfor interesserte selskaper | 8                 | 1                 | 3                | 12  |
| Samferdselskontorets kompetanse på anbud                               | 1                 | 5                 | 6                | 12  |

Som det framgår, har respondentene i hovedsak et positivt inntrykk av samferdselsetaten, såvel når det gjelder rolle som serviceinnstilling. Når det gjelder kompetanse på anbud er svaret mer negativt. Tatt i betraktning av at dette er første gang anbud gjennomføres i regi av samferdselskontoret, er ikke dette noe overraskende resultat. Det sentrale her er at samferdselsetaten tar dette inn over seg og at en tar hensyn til dette i nye anbudsprosesser.

Vi presiserer at dette spørsmålet var fokusert mot samferdselskontorets opptreden, ikke arbeidsgruppen som utarbeidet anbudet. Spørsmålet er om respondentene oppfattet denne forskjellen, men i og med at respondentenes kontakt har vært med samferdselskontoret og ikke arbeidsgruppen, tror vi ikke dette er noen stort problem.

## 4.6 Behandling av innkomne anbud

I alt 14 selskaper leverte inn anbud. Samme dag som anbudsfristens utløp ble det avholdt offentlig anbudsåpning. Dette ble gjort slik at en ikke kunne koble selskap og konkret anbud i tråd med forskriftene til samferdselsloven.

Tabell 4.3: Hvilke ruter anbyderne var interessert i. Oppland 1995

| Selskap ↓                                 | Ruter ⇒ | Bybussene | Service-<br>linjene | Ringebu –<br>Lillehammer | Snertingdal –<br>Dokka | Land-<br>ekspressen |
|---|---------|-----------|---------------------|--------------------------|------------------------|---------------------|
| Veøy Billag                               |         | x         |                     |                          |                        |                     |
| Norske Turistbusser                       |         | x         |                     |                          |                        |                     |
| Litra Buss                                |         | x         | x                   | x                        |                        |                     |
| Taxi Buss                                 |         |           | x                   |                          |                        |                     |
| Ottadalen Billag                          |         |           |                     |                          |                        | x                   |
| Oslo og Follo Busstrafikk                 |         | x         | x                   | x                        |                        | x                   |
| Norgesbuss                                |         | x         | x                   |                          |                        |                     |
| Torpa Bilruter                            |         |           |                     |                          |                        | x                   |
| Vestoppland Bilselskap                    |         | x         | x                   |                          | x                      | x                   |
| H.M. Kristiansens Automobilbyrå           |         |           |                     |                          |                        | x                   |
| Ringebu Bilruter                          |         |           |                     | x                        |                        |                     |
| Jotunheimen og Valdresruten<br>Bilselskap |         | x         | x                   | x                        |                        | x                   |
| Hadeland Bilselskap                       |         | x         | x                   |                          |                        | x                   |
| Etnedal Bilruter                          |         |           |                     |                          |                        | x                   |

Kilde: Samferdselsetaten i Oppland

Ingen av de innleverte anbudene ble forkastet. Det var arbeidsgruppens inntrykk at de innleverte anbudene generelt holdt god kvalitet. Det var likevel klart at en del selskaper hadde gjort mer selvstendig arbeid enn andre, som i større grad hadde basert seg på det veiledningsmaterialet som ble utarbeidet av samferdelskontoret. Dette går blant annet ut på at noen selskaper hadde lagt til grunn de normtall som ble oppgitt av samferdelskontoret når det gjelder for eksempel driftskostnader, mens andre baserte seg på egne tall. Et spørsmål her er om anbyders bruk av oppgitte eller egne tall hadde noen betydning for samferdelskontorets vurdering av selskapet. En kan tenke seg at utøverne i Oppland naturlig ville basere seg på de tall som har ligget til grunn for deres tilskudd, med andre ord de oppgitte tall, mens selskaper som har kjørt under andre rammebetingelser i større grad vil basere seg på egne tall. Hvis dette har gitt forskjellig utslag i forhold til samferdselsetatenes inntrykk av selskapets profesjonalitet, kan dette være uheldig.

Et sentralt poeng i vurderingen av anbudene var å kunne sammenligne dem på et mest mulig objektivt grunnlag. Til dette hadde Lars Erik Furu (Asplan Viak) utviklet et analyseskjema basert på regneark, hvor de forskjellige elementene i anbudene kunne sammenstilles og sammenlignes. Av dette framgikk det klart at OFB hadde det beste tilbudet. Furu hadde også utviklet en matematisk modell for beregning av beste anbud. Anbudene ble testet gjennom beregninger med forskjellige vektninger av vurderingskriteriene. Uansett ga modellen som resultat at OFB hadde beste anbud.

Evalueringgruppen har ikke grunnlag for å vurdere kvaliteten i opplegget for sammenligning av anbudene. Robustheten i opplegget ble heller ikke utfordret av anbudene. De store prisforskjellene i anbudene gjorde valget lett. Hadde prisdifferansene på anbudene vært mindre, kunne spørsmål knyttet til tolkning og innhold i de forskjellige bedømmingskriteriene fått større betydning. Prinsipielt burde alle bedømmingskriteriene være så objektive som mulig. Vektingen mellom de forskjellige kriteriene bør være eksplisitt spesifisert og ikke gjenstand for justering. En kan tenke seg at bedømmelseskriteriene og en eventuell modell for bedømmelse legges ved anbudsdocumentene ved utlysningen. I og med at dette er et svært viktig spørsmål, kunne det være ønskelig med en grundigere gjennomgang av metodikken for sammenligning/bedømmelse av anbud.

Fra politisk hold uttrykkes det overraskelse over det store kostnadsspriket mellom anbudene. OFBs anbud var overraskende lavt, noe som gjorde spørsmålet om dette var dumping aktuelt. Blant våre intervjuobjekter var det ingen medlemmer i arbeidsgruppen, samferdselskontoret eller politikere som mener de har grunn til å hevde at OFBs tilbud var dumping. Samtidig framhever flere at OFB sannsynligvis har tenkt strategisk og lagt inn et lavt anbud. Ledelsen i OFB tar skarp avstand fra påstander om at de har gjort seg skyldige i dumping eller krysssubsidiering. OFBs kjøring på Lillehammer er «ikke videre lukrativ» for selskapet, men en ser på dette som en måte å skaffe seg ett «brohode» som kan generere mer aktivitet i området. De forestående forhandlingene med samferdselskontoret om etableringen av en incitamentsordning gir også en mulighet for utvikling og gevinst.

Slik evalueringsgruppen ser det, kan etableringen av en incitamentsordning bli et problem. En kan tenke seg at OFB ønsker seg en incitamentsordning som gir økte muligheter for inntjening, mens fylket ønsker en ordning hvor også negative incitamenter kan legges inn, for eksempel i form av reduserte tilskudd hvis bestemte kvalitetskrav ikke oppnås. Slik avtalen mellom OFB og fylket er i dag, kan en stille spørsmål om ikke OFB i prinsippet har «veto-rett» mot incitamenter som ikke vurderes som gavnlige for selskapet. Det kunne derfor vært ønskelig at innholdet i en incitamentsavtale var grundigere spesifisert i utgangspunktet. Ifølge samferdselskontoret hadde en ikke tid og kapasitet til å få dette inn i anbudsdocumentet.

Anbudene og samferdselskontorets anbefaling ble behandlet på møte i samferdselsstyret 27/4-95. Før møtet hadde LITRA et møte med politikerne i samferdselsstyret hvor de søkte å påvirke beslutningen. Flere andre aktører vurderte dette som en lite fruktbar framgangsmåte.

Under den politiske behandlingen foreslo SVs representanter i samferdselsstyret at en skulle kreve garantier og dokumentasjon for at OFBs anbud ikke var dumping samt en absolutt garanti om at overtallige fra LITRA skulle ansettes i OFB. Disse forslagene ble ikke vedtatt. Siden prisforskjellene var så store og samferdselskontoret utover dette sa seg fornøyd med anbudet, var det ikke vanskelig for flertallet av politikerne å bestemme seg.

## 4.7 Beslutningen avstedkom sterke reaksjoner

Allerede før beslutningen om å tildele OFB anbudet hadde det vært stor media-oppmerksomhet rundt prosessen. Forskjellige aktører, LITRAAs ansatte, aksjonærer og andre interesserte viste stort engasjement i prosessen. Flere intervjuobjekter har gitt uttrykk for at flere av utspillene var over grensen for det anstendige. Såvel politikere som samferdsels sjefen ble i større eller mindre grad hengt ut i pressen, både før og etter beslutningen ble fattet. «Støynivået» knyttet seg naturlig nok til at et stort lokalt selskap, med den lokale posisjon og tilknytning som dette innebærer, tapte overfor en ukjent aktør utenfra. Hadde LITRA tapt for et lokalt selskap, hadde sannsynligvis støynivået blitt lavere. Og som et intervjuobjekt påpekte: Hadde LITRA vunnet anbudet, hadde det ikke blitt noen turbulens.

## 4.8 Lokale selskaper anket avgjørelsen

Fire lokale selskaper gikk sammen og anket avgjørelsen. Klagen hevdet at OFBs anbud skulle avvises på bakgrunn av følgende forhold:

- Anbudet fra OFB var mangelfullt.
- Anbudet tilfredstilte ikke krav til vognmateriell i bybusstrafikken i Lillehammer.
- Avtalen om regulering av godtgjørelse ved endret produksjon som ble inngått var ikke i samsvar med OFBs tilbud, noe som kunne få uønskede konsekvenser.
- OFBs tilbud skulle vært avvist fordi det var ekstraordinært lavt.

Det var noe tvil om saken kunne påklages, men fylkeskommunen vurderte det slik at saken kunne påklages. Etter kort tid trakk tre av selskapene klagen tilbake, slik at bare LITRA gjenstod som klager. I intervju med selskapets ledelse er denne fremdeles av den oppfatning at OFBs anbud ikke tilfredstilte kravene i anbudsutlysningen. De er også kritiske til at det ble foretatt justeringer i OFBs tilbud i etterhånd (tilskuddsjusteringer ved endret produksjon og bussmateriell). Klagesaken ble likevel ikke tatt til følge av fylkeskommunen.

Slik evalueringsgruppen ser det, kan det generelt stilles spørsmål om det er riktig at fylkeskommunen er klageinstans i denne type saker. Jo større innslag av skjønn som ligger til grunn for kåring av anbudsvinner, jo større problemer kan det faktisk at fylkeskommunen både beslutter og er klageinstans skape. Det kunne vært ønskelig at en uavhengig instans, for eksempel fylkesmannen, behandlet eventuelle klager. Dette vil i så fall kreve endringer i kommuneloven.

LITRA oppfatter situasjonen etter tapet av kjøringen i Lillehammer som vanskelig. Selskapet mistet sitt «kjerneområde», noe som innebærer at det blir vanskeligere å utnytte sjåførere og bussmateriell på en best mulig måte. Dette har ført til dårligere arbeidsmiljø for sjåførene og økt kostnadsnivå. Representanter for de ansatte mener arbeidsmiljøet i bedriften er ødelagt og at moralen blant de ansatte er svært lav. Det opplyses også at sykefraværet har økt betydelig.

Ledelsen for LITRA er ikke prinsipielle motstandere av bruk av anbud, men mener at måten anbud ble gjennomført på i Oppland ikke er å anbefale. Et viktig

moment er at i og med at Oppland var det første fylke som gjennomførte anbud, befinner de lokale selskapene seg i en «vinn eller forsvinn»-situasjon. Selskaper i andre fylker kan gå offensivt inn i Oppland, finansiert av regulert kjøring i eget hjemfylke. For selskapene i Oppland finnes det ingen alternativer. Selskapene har ikke mulighet til å erstatte tapt kjøring i Oppland med kjøring i andre fylker. Hvis anbud skal benyttes, bør det åpnes for anbud i hele landet på en gang.

#### **4.9 Samferdselskontoret har gjort en god jobb**

Evalueringsgruppens samlede inntrykk er at samferdselskontoret gjorde en god jobb i forbindelse med anbudsprosessen. Et betydelig arbeid er nedlagt, og det som er gjort i Oppland vil sannsynligvis danne skole for andre anbudsprosesser i kollektivtrafikken i Norge. En rekke av de forhold som fra næringsens side fremholdes som mest kritikkverdige ligger egentlig utenfor samferdselskontorets ansvarsområdet, for eksempel tolkning av forskrifter.

At samferdselskontoret ikke får «toppkarakter» når det gjelder kompetanse på anbud er ikke overraskende, siden det er første gang etaten gjennomfører en slik prosess. Det har ligget et betydelig element av læring i denne prosessen, slik at samferdselskontoret nå er i stand til å håndtere dette bedre i framtiden.

#### **4.10 Kritikk av Samferdselsdepartementet**

Det er spesielt ett forhold som påpekes når det gjelder departementets rolle i anbudsprosessen i Oppland.

Departementet opptrådte lite handlekraftig når det gjaldt avklaring og tolkning av gjeldende regelverk. Departementet burde vært i stand til å reagere raskere når forespørselene kom fra Oppland. Den sene avklaringen av viktige spørsmål hadde en negativ effekt på prosessen.

Det er også framkommet kommentarer av mer generell karakter.

«20 prosent-regelen» i forskriftene, dvs at selskapet kan kreve innløsning hvis mer enn 20 prosent av selskapets produksjon legges ut på anbud på en gang, legger føringer på fylkene som resulterer i urasjonelle transportopplegg. Med den struktur næringen har i Norge, kan det være vanskelig å definere gode område-avgrensninger for anbud.

Ved å knytte innføringen av anbud til frivillighet, har en stimulert prosesser som neppe var antisipert av departementet. Slik de fleste aktørene ser det, hadde det vært bedre og mer rettferdig om en innførte anbud som regel i hele landet samtidig. Innenfor dagens ansvarsdeling kan ikke staten sentralt pålegge bruk av anbud.

## 5. Anbud innebærer endret ansvarsdeling mellom samferdselskontoret og næringen

### 5.1 Samferdselskontoret påtar seg nye oppgaver ved anbud

I sammenheng med innføring av anbud i kollektivtrafikken har samferdselsetaten i Oppland påtatt seg en rekke oppgaver som tidligere var tillagt selskapene. Fylkeskommunen har overtatt inntektsansvaret for de rutene som kjøres på anbud og har utvidet sitt ansvar for ruteplanlegging, informasjon/markedsføring, kontroll og resultatoppfølging.

En konsekvens av dette er at ansvarsfordelingen mellom fylke og utøver er forskjellig, avhengig om utøver kjører på anbud eller mottar vanlig tilskudd. Ansvarsfordelingen under anbud impliserer et tettere samarbeid mellom samferdselskontoret og utøver. Det er derfor viktig å skille klart mellom samferdselskontorets styringsfunksjon overfor kollektivtrafikken og samferdselskontoret som markeds- og produktutvikler i samarbeid med utøvere. I Oppland, hvor bare ett selskap kjører på anbud, kan andre selskaper få inntrykk av at det blir for stort «samrøre» mellom samferdselskontoret og selskapet, i dette tilfelle Oslo og Follo Busstrafikk. Hvis en slik oppfatning sprer seg, vil dette være en alvorlig trussel mot samferdselskontorets integritet. I Oppland, hvor forholdet mellom næringen og samferdselskontoret er såpass anstrengt, kan faren for dette være ekstra stor.

Slik evalueringsgruppen ser det, vil grenseoppgangen i forhold til samferdselskontorets forskjellige roller være en utfordring i framtiden. Det er derfor grunn til å reise spørsmålet om ikke etableringen av et fylkeskommunalt administrasjonsselskap vil gjøre denne situasjonen enklere å håndtere.

Det er få intervjuobjekter som er direkte negative til at samferdselskontoret påtar seg nye oppgaver i forbindelse med bruk av anbud. De fleste ser dette som en fornuftig løsning i prinsippet. Det er en rekke oppgaver innen kollektivtrafikken som det er naturlig at en overordnet aktør har ansvaret for, for eksempel drift av terminaler, felles ruteopplysningsopplegg, felles profilering osv. Samtidig bør en også være klar over at den nye ansvarsdelingen påfører fylkeskommunen kostnader som må vurderes i forhold til innsparinger ved innføring av anbud.

Samferdselskontorets nye rolle kan også knyttes til en generell trend innen offentlig sektor. Offentlige etater definerer i økende grad sin rolle til å være en kjøper av tjenester, mens produksjon i økende grad overlates private. Denne trenden rendyrkes ved samferdselskontoret, hvor en vurderer mulighetene for også å sette ut ruteplanlegging og markedsføring på anbud.

## 5.2 Samferdselskontorets nye rolle er ikke problemfri

Selv om mange intervjuobjekter i utgangspunktet er positive til den endrede ansvarsfordeling mellom utøver og samferdselskontoret i forbindelse med anbud, mener en dette vil være en stor utfordring for samferdselskontoret. Det er flere som reiser tvil om samferdselskontoret har den nødvendige kapasitet og kompetanse til å ivareta sine nye oppgaver på en skikkelig måte. Flere påpeker at samferdselskontoret allerede i dag sliter med kapasitetsproblemer. En rekke uttalelser gir grunn til å påpeke at samferdselskontorets håndtering av prosessen er preget av å være svært personavhengig. Samferdselskontoret har en noe ad hoc-preget måte å arbeide på som stiller store krav til medarbeidernes dyktighet og fleksibilitet. Dagens bemanning på samferdselskontoret takler situasjonen godt, men kontoret er svært sårbart for innskrenkninger eller tap av nøkkelpersonell.

Sett i relasjon til den uttalte målsettingen om å redusere administrasjonskostnadene i fylket med 12 prosent, er det et spørsmål om samferdselskontoret vil være i stand til å mestre den økte belastningen.

Hvis kapasitetsproblemene blir for akutte, vil dette lett gå ut over de viktige markeds- og produktutviklingsoppgavene. Samferdselskontorets andre oppgaver er i større grad lovpålagt, og det er en fare for at markeds- og produktutvikling lett kan bli en salderingspost for kapasitetsproblemer.

Iverksettingen av anbudskjøringen på Landekspresen kan brukes som eksempel på hvilke utfordringer samferdselskontoret står overfor. Anbudskjøringen fikk en dårlig start, dels om følge av at det nye rutetilbudet var dårlig tilpasset markedets behov og dels på grunn av svikt i markedsføringsopplegget. Disse problemene er nå løst, men illustrerer problematikken.

Det trekkes også fram at samferdselskontoret til tider kan virke noe «nærsynt», dvs at kontoret er mest opptatt av de delene av kollektivtrafikken i fylket som passerer utenfor samferdselskontorets vinduer. Markedsføringen av bybusstilbudet i Lillehammer har blitt bedre etter innføringen av anbud, men det er et spørsmål om ikke dette har skjedd på bekostning av innsatsen i andre ruteområder.

## 5.3 Næringen er skeptisk til endringene

Den mest direkte kritikken til samferdselskontorets nye rolle kommer først og fremst fra næringen. Representanter for næringen er av den oppfatning at størst mulig del av inntekts- og markedsansvaret burde ligge hos selskapene. Samferdselskontorets oppgaver er å definere rammebetingelsene for kollektivtransporten. Selskapene burde selv ha ansvaret for utviklingen av sine produkter. Kundenærhet tilsier at disse burde ha markedsansvaret. Et tilskuddssystem basert på dagens normtallsystem ses heller ikke som ønskelig. Et sentralt punkt for selskapene er at de burde ha et selvstendig inntektsansvar. Gjennom inntektsansvar vil selskapene få incentiver til effektivisering og utvikling av tilbudet. Selskapene trenger en viss handlefrihet til å kunne gjennomføre egne ideer når det for eksempel gjelder produktutvikling. Næringen hevder at erfaringer gjort i blant annet Sverige understøtter deres oppfatninger på dette området.



## 6. Anbud har vært en suksess, men ...

### 6.1 Anbudskjøringen er en suksess

Alle data tyder på at anbudskjøringen hittil er en stor suksess. Ifølge samferdselskontoret har inntektene fra bybuss og servicerutene økt med ca. 20 prosent. Antallet passasjerer har økt med ca 30 prosent. Den totale produksjonen er også økt med 4,8 prosent i forhold til tidligere.

Samferdselskontoret mener en sterkere profilering/synliggjøring (nytt design-program) av bybusstilbudet, bedre markedsføring, bedre ruteinformasjon og mer brukervennlig (og nyere) vognmateriell er de viktigste årsakene til passasjerveksten. Flytting av NRK og distriktshøyskolen har hatt en viss betydning, men dette gjelder bare en rute. Det har også vært stor vekst på andre ruter.

Usikkerhet knyttet til passasjertallene fra den forrige operatøren, LITRA A/S, kan bety at veksten fremstår som noe høyere enn det den egentlig har vært.

Utviklingen på Landekspresen har ikke vært like positiv. Det tilbudet som ble etablert etter anbudsinnføringen var dårligere enn det gamle, og det var feil ved markedsføringsmateriellet. Som følge av dette opplevde en her en trafikknedgang som foreløpig ikke er hentet inn igjen.

Andre informanter er også enige i at utviklingen har vært positiv. I tillegg til de årsaksforhold som samferdselskontoret peker på, har andre informanter en rekke supplerende og/eller alternative forklaringer til suksessen:

- Forklaringen er sammensatt, men det er klart at innføringen av anbudskjøring fikk så mye mediaoppmærksomhet at dette sannsynligvis har rekruttert en del nye passasjerer.
- Innføring av elektronisk billettering har gitt bedre oversikt over trafikkinntektene – noe som i praksis oppfattes som en inntektsøkning.
- Det har vært en takstøkning, noe som gir økte inntekter.
- Flytting av NRK og distriktshøyskolen samt et økende antall studenter har gitt bedre trafikkgrunnlag. Dette fører også til at en del passasjerer som før ble kategorisert som distriktspassasjerer i passasjerstatistikken, nå blir klassifisert som bybusspassasjerer, noe som gir bybussene et kunstig løft.
- Økningen i ruteproduksjonen på 4,8 prosent forklarer noe av passasjer- og inntektsøkningen.
- Det er etablert nye ruter som var forventet å gi mer trafikk – også av andre anbydere.

Det er åpenbart at en rekke av de begrunnelsene for trafikk- og inntektsveksten som trekkes fram ovenfor kan være relevante. Uten mer inngående analyser er det vanskelig å si noe sikkert om betydningen av de forskjellige forklaringsfaktorene. Økt oppmerksomhet rundt kollektivtrafikken, nytt materiell, bedre rutetilbud, økt informasjons- og profileringsinnsats, nye ruter og bedre billettsystem er i praksis en tiltakspakke som hever kvaliteten på kollektivtilbudet. Erfaringsmessig gir slike tiltakspakker økte passasjertall og inntekter (Stangeby og Norheim 1995).

Det er også relevant å stille spørsmålet om ikke mange av disse tiltakene kunne vært gjennomført uten bruk av anbud. Flere intervjuobjekter gir uttrykk for at det dårlige forholdet mellom næringen og samferdselskontoret har blokkert for gjennomføringen av forbedringer som ville være til alles fordel. Gjennom anbudsprosessen har en ny part kommet inn, og forholdet mellom samferdselskontor og utøver er derfor ikke preget av tidligere konflikter. En ny start, «med blanke ark», kan gi grunnlaget for en positiv utvikling.

## **6.2 Foreløpig stopp på bruk av anbud i Oppland?**

Selv om erfaringene med anbud er positive, vil det de kommende årene ikke bli lagt ut nye områder på anbud i Oppland. Den rådende flertallskonstellasjon i fylkestinget (AP og SV) har inngått en avtale som innebærer at flere anbudsrunder ikke skal gjennomføres under forutsetning av at en kommer fram til flerårige effektiviseringsavtaler.

Etter at anbud ble innført, er det etablert bruttoavtaler med flere av de lokale selskapene i Oppland. Også i næringen ser en at dagens normtallsystem ikke er tilfredsstillende, fordi det ikke gir incentiver til forbedring av produktet. En er i prinsippet positivt innstilt til anbud, men slik prosessen ble kjørt i Oppland, og slik konkurranseforholdene blir når en er det første fylket som bruker anbud, gjør at anbud i dette tilfelle ikke var noen god løsning. Andre kontraktsformer, med incitamentsordninger, er å foretrekke.

## 7. Aktørenes råd til andre fylker som ønsker å bruke anbud

### 7.1 Prosessen i Oppland kan fungere som en mal for andre

Det er naturlig at andre fylker bruker opplegget fra Oppland som en mal for gjennomføring av egne anbudsprosesser. Selv om prosessen og anbudsgrunnlaget i Oppland har blitt utsatt for mye kritikk, er denne kritikken først og fremst framsatt av eller på vegne av aktører som følte anbud som en trussel og som på forhånd hadde et anstrengt forhold til samferdselskontoret. Fra selskaper og andre aktører utenfor Oppland har det kommet lite kritikk. Konfliktprosessene knyttet til tolkningen av forskriftenes angående fylkesoverkridende trafikk og 20 prosentregelen var like mye en sak mellom næringen og Samferdselsdepartement, som en sak mellom næringen og samferdselskontoret.

Selv om opplegget som ble brukt i Oppland kan være en nyttig mal for andre fylker, kan en ikke automatisk trekke paralleller til andre fylker når det gjelder effekter. Størrelse og type ruteområder, krav til ruteopplegg, materiell og service må vurderes i forhold til lokale rammebetingelser. Selv om prosessen i Oppland framstår som en suksess, kan en ikke automatisk forvente en gjentakelse av denne suksessen i andre fylker. Forbedringspotensialet både med hensyn til kostnadsreduksjoner og markedstilpasning avhenger naturligvis av situasjonen i utgangspunktet.

### 7.2 Aktørenes råd til andre fylker

Samtlige intervjuobjekter ble spurt om hvilke råd de ville gi andre fylkeskommuner som står foran anbudsprosesser. En rekke forhold ble tatt opp, fra konkrete prosessrelaterte erfaringer til mer prinsipielle vurderinger. Nedenfor presenteres et sammendrag av de fremkomne kommentarene.

#### 7.2.1 Generelle forhold knyttet til bruk av anbud

- Området som legges ut på anbud bør være av en viss størrelse, slik at andre enn dagens løyvehavere er interessert. For små områder vil ekskludere mange potensielle interessenter. Det vil være visse etableringskostnader ved å drive ruter i et område som er uavhengig av omfanget på rutene som skal kjøres. I praksis kan andre enn lokale selskaper bli utelukket.
- Anbud har vist seg å være en effektiv trussel overfor næringen, og kan derfor virke godt som «katalysator» for å få introdusert mer dynamikk i utviklingen av kollektivtrafikken.

- Det kan være en fordel å satse på en begrenset åpning for anbud i fylket som et prøveprosjekt. En bør ikke legge ut for store deler av fylkets trafikk på anbud og legge opp til en skikkelig evaluering med påfølgende grundig politisk behandling. Innføring av anbud bør ikke legges opp på en måte som gjør prosessen irreversibel.
- Det finnes alternativer til anbud. Andre kontraktsformer, hvor incentivmekanismer legges inn, kan være en vei å gå, men dette har man liten erfaring med. Det sentrale er at en blir bedre rustet til å gi publikum et godt rutetilbud uten for store offentlige tilskudd. Fylkets behov og ønsker om kontroll over forskjellige sider ved kollektivtrafikken bør vurderes i forhold til valg av kontrakttype.

### 7.2.2 Forhold knyttet til prosessen

- Å gjennomføre anbudsprosesser skaper gjerne turbulens lokalt. En må være forberedt på et høyt «støynivå» når lokale selskaper, ofte med sterk lokal tilknytning, føler sin stilling truet.
- Gjennomføring av anbud er kostnadskrevenne i form av innsats fra personell ved samferdselsetaten, og kostnadene ved bruk av konsulenter knyttet til gjennomføringen av anbud må vurderes i forhold til de innsparingene anbudet kan medføre. Dette tilsier at anbudsområdet ikke bør være for lite.
- Prosessen bør gjennomføres innenfor rammen av en fast arbeidsgruppe som er godt samkjørt.
- En må sikre at arbeidsgruppen har den nødvendige kompetanse – når det gjelder bransjespesifikke forhold, juridiske forhold og regler og prosedyrer knyttet til bruk av anbud.
- Det er avgjørende at anbudsgrunnlaget gis en utforming som er så presis og utvetydig som mulig. Mye arbeid burde legges ned i å kvalitetssikre arbeidet. Eventuelle frihetsgrader i anbudsgrunnlaget – for eksempel forhold hvor anbyder selv kan velge mellom å benytte seg av oppgitte eller egne data – må ikke medføre forskjellsbehandling av anbyderne. En må sette av tilstrekkelig tid til prosessen.
- Det bør være tid til å diskutere utformingen av anbudsgrunnlaget med politikere og andre relevante beslutningstakere. Perioden mellom kontrakts-tildeling og iverksetting av kjøring bør vurderes i forhold til selskapenes behov for å gjennomføre en skikkelig prosess overfor de ansatte.
- Ved anbud som innebærer investering i materiell og/eller infrastruktur bør det tas hensyn til tidsbehov i forbindelse med innkjøp, levering og klargjøring av nytt materiell.
- Fristen for innlevering av anbud bør settes til noen dager før den formelle åpningen av de innkomne anbudene. Dette for å unngå at anbud kommer for sent inn, jfr Forskrift om anbud i lokal rutetransport, pkt. 10-2.
- Det er viktig at anbudsgrunnlagets krav til håndtering av ansatte i selskap som får innskrenket sin rutevirksomhet er klare og utvetydige. Hvordan personell håndteres vil være av stor betydning for hvilken mottakelse gjennomføringen av anbud får i næringen, men også blant publikum.

- Kravspesifikasjonene til materiell i anbudsgrunnlaget må være realistiske. Svært strenge krav til materiell kan være et tveegget sverd. Strenge krav kan innebære store investeringsbehov. Selskaper med svak kapitalbasis, men som ellers ville være svært konkurransedyktige, kan i praksis utelukkes fra anbuds-konkurranse. Slik sett kan forskjellige kravspesifikasjoner virke konkurranse- vridende.
- «Myke» kvalitetskrav, service, renhold, informasjon etc, får økende betydning i en stadig mer konkurranseorientert bransje. Det er derfor viktig at disse forholdene vies oppmerksomhet i anbudsgrunnlaget.

## 8. Oppsummering

Evalueringsgruppens generelle inntrykk av prosessen rundt anbud er at samferdselsetaten har gjort en god jobb under de rådende omstendigheter. Vårt inntrykk er at etaten har etterstrebet å gjennomføre en ryddig og åpen prosess. De konflikter som har vært i prosessen er i stor grad forårsaket av forhold utenfor samferdselskontorets kontroll. Dette er første gang det blir gjennomført anbud i kollektivtrafikken i Norge, og det er naturlig at erfaringer fra prosessen nyttes i læringsøyemed.

Vår vurdering er at erfaringene og rådene fra dem som var involvert i Oppland bør kunne utnyttes av andre. Anbudsdokument, kontrakt og prosessen rundt utarbeidelsen av dette bør kunne utnyttes som en mal av andre fylkeskommuner som ønsker å ta i bruk anbud.

- I tillegg til de ovennevnte anbefalingene fra aktørene i Oppland vil vi understreke følgende forhold som viktige å ta hensyn til: Et viktig moment i den videre utviklingen av anbudskjøringen i Oppland er utformingen av et incitamentsystem. Et incitamentsystem bør kunne ivareta både negative og positive ordninger («bonus» og «straff»). Det er spørsmål om ikke grunnlaget for utformingen av incitamentsystemet, slik det foreligger i Oppland, gir utøver mulighet til å motsette seg et incitamentsystem som utøver finner ufordelaktig.
- Behovet for ryddige prosesser i anbudssaker er avgjørende for anbudsinstrumentets legitimitet. Ovenfor er behovet for presisjon og utvetydighet i anbudsdokumentet nevnt. Dette gjelder også for beslutningsprosedyrer og prosesser i forbindelse med anbudet. Det bør være mest mulig åpenhet rundt prosessene, beslutningsgrunnlaget bør være mest mulig objektivt og etterrettelig, og beslutninger bør kunne begrunnes på en skikkelig måte. Dette innebærer at i et anbud bør utøverne ha best mulig informasjon om hva de gir anbud på, hvordan forskjellige faktorer vil vektlegges av beslutningstakerne og hvordan beslutningene fattes. Det bør derfor være et mål å redusere innslaget av skjønnsvurderinger mest mulig. Uklarhet, usikkerhet og uforutsigbarhet vil uvegerlig redusere anbudsprosessens legitimitet.

## 9. Litteratur og kilder

- Anbudsinnydelse Persontransport i rute 1.11.95 – 31.10.2000. Oppland fylkeskommune 27.1.95*
- Anbudsinnydelse Persontransport i rute 1.11.95 – 31.10.2000. Oppland fylkeskommune 27.1.95, korrigert 27.3.95*
- Avisutklipp fra bl a Dagningen, Oppland Arbeiderblad og Gudbrandsdølen Lillehammer Tilskuer*
- Baklien, B. 1993  
Evalueringforskning i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 1993, årgang 34, s 261-174
- Brev av 15.6.95 fra Advokatene Lohne og Krokeide til Samferdselsetaten. «Klage på vedtak i anbudssaken».*
- Brev av 17.3.95 fra Oppland Fylkeskommune, Samferdsel til Norske Transportbedrifters Landsforening. «Anbudsutlysning. Persontrafikk i rute 01.11.1995 – 31.12.2000*
- Brev av 20.2.95 fra Norske Transportbedrifters Landsforening til Oppland fylkeskommune, Samferdselseksjonen. «Anbudsutlysning, persontrafikk i rute 01.11.1995 – 31.10.2000: Kommentarer til anbudsgrunnlag og behov for klargjøring»*
- Brev av 22.3.95 fra Norske Transportbedrifters Landsforening til Oppland fylkeskommune, Regionale tjenester og utvikling. «Anbud i rutetraffikk – presiseringer og korrigeringer i anbudsinnydelse av 27.01.1995»*
- Brev av 26.4.95 fra LITRA Buss A/S til Oppland fylkeskommune. Regionale tjenester og utvikling. «Vedr. sak SST-S-95-0032. Anbud i lokalettraffikk i Oppland 1995 – valg av anbyder»*
- Brev av 28.2.95 fra LITRA Buss A/S til Samferdselseksjonen i Oppland. «Vedr. Anbudsinnydelse».*
- Brev av 29.3.95 fra Samferdselsdepartementet til Norske Transportbedrifters Landsforening. «Avklaring av prinsipp- og prosedyrespørsmål i forbindelse med anbud på rutetraffikk»*
- Brev av 31.3.95 fra LITRA Buss A/S til Oppland fylkeskommune. Regionale tjenester og utvikling. «Tilskudd/Godtgjørelse 1995»*
- Brev av 4.9.95 fra Advokatfirmaet Schjødt til Samferdselsetaten i Oppland «Anbud på lokaltrafikken i Oppland»*
- Brev av 6.3.95 fra Norske Transportbedrifters Landsforening til Samferdselsdepartementet. «Avklaring av prinsipp- og prosedyrespørsmål i forbindelse med anbud på rutetraffikk»*

*Brev av 8.9.95 fra LITRA Buss A/S til Samferdselsdepartementet. «Kryss-subsidiering i forbindelse med anbud på persontransport i rute»*

*Brev til anbyderne der de opplyses om vedtaket av 27.4.95 sak nr 32/95 fra Oppland fylkeskommune, Samferdselsseksjonen*

*Dokumenter og brev*

Hammer, F. 1995

*Anbud i Oppland. Forslag til arbeidsopplegg for en prosessevaluering.* Oslo, Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TP/0895/95 av 3. oktober 1995

Hammer, F. 1995

*Anbud i lokal rutetransport – Statusrapport 1995.* Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI-rapport 311/1995

Johansen KW og Stenstadvold M. 1996

*Intervjuer med sentrale aktører i forbindelse med innføring av anbud i Oppland.* Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument TP/1003/96

*Sak SST-S-94-0064 Sakspapirer angående anbud.* Oppland fylkeskommune, Samferdselsstyret 27.10.94

*Sak SST-S-94-0069 Prinsipper for valg av ruteområde for anbud.* Oppland fylkeskommune, Samferdselsstyret 24.11.94

*Sak SST-S-94-0070 Anbud i den lokale rutedrift i Oppland 1995. Prinsipper og retningslinjer for gjennomføring.* Oppland fylkeskommune, Samferdselsstyret 24.11.94

*Sak SST-S-94-0074 Ny standardavtale om tilskudd/godtgjørelse for lokal rutetransport i Oppland – bruttoavtale med incitament.* Oppland fylkeskommune, Samferdselsstyret 24.11.94

*Sak SST-S-94-0077 Anbud i den lokale rutedrift i Oppland 1995. Framdrift og videre arbeid.* Oppland fylkeskommune, Samferdselsstyret 19.12.94

*Sak SST-S-94-0081 Anbud i den lokale rutedrift i Oppland. Valg av ruteområde.* Oppland fylkeskommune, Samferdselsstyret 19.12.94

*Sak SST-S-95-0055 Sakspapirer ang anbud, kontrakt mellom Oppland og OFB.* Oppland fylkeskommune, Samferdselsstyret 15.6.95

Scriven, M. 1994

*Hard-won lessons in program evaluation. New Directions for Program Evaluation No. 58, Summer 1993*

Stangeby, I og Norheim, B. 1995

*Fakta om kollektivtransport. Erfaringer og løsninger for byåmråder.* Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI-rapport 307/95

*Strategisk samferdselsplan 1991-94.* Oppland fylkeskommune, samferdselsetaten.