

Fra forsyning til forretning

- en analyse af fordele og ulemper ved partnerskaber i stedet for traditionel udlicitering i dansk bustrafik



Thomas de Laine

Vejleder: Kirsten Bregm

Forvaltning, august 2010

Institut for Samfund og Globalisering
Roskilde Universitet

Abstract

Competitive tendering has been used for awarding contracts for bus services in Denmark since the beginning of the 1990s. At that time, it replaced a system of negotiated contracts between the government and private operators combined with government in-house production by several publicly owned bus companies. In 2010, almost all bus services are contracted out, and this has been done with the main focus on productivity. A classical contract form is used that specifies what is to be done in most possible circumstances and where all decisions regarding routes, timetables, fares and communication are taken by the public transport authority. The bus company (the operator) is paid a price per bus hour as set via the tendering process but has no incentives to try to attract new passengers. In some cases, however, the contract features economic incentives related to passenger satisfaction. The contract is awarded through an open competitive tendering process with an emphasis on the price, and with quality only as a secondary criterion. Taken together, this is called “traditional contracting out” in the thesis.

In recent years, the public transport authorities have moved towards “partnerships” with the operators. “Partnership” is a word that has many different meanings in the literature, but in the bus services context it refers to a way of contracting out that focuses on quality, attraction of new passengers and innovation in the service. Partnerships are based on relational contracts between the public transport authorities and the operators with common objectives and joint decision making with respect to routes, timetables and communication. The operator’s pay is partly dependent on the number of passengers which gives an economic incentive to attract new passengers and thus, an amount of risk is transferred from the public transport authority to the operator. There are also economic incentives related to passenger satisfaction, and these incentives are greater in partnerships than in traditional contracting out. Partnership contracts also run longer than in traditional contracting out, and they are rewarded through a competitive tendering process that follows the “negotiated procedure” in terms of the EU Utilities Directive and with more emphasis on quality and less on the price.

Thus, “traditional contracting out” and “partnerships” are each a distinct form of contract combined with a distinct tendering process. **This thesis examines the advantages and disadvantages that would result from a change from traditional contracting out to partnerships in the provision of public transport by bus in Denmark.**

A reading of empirical findings on contracting out of bus services and on contract forms suggests that a deeper understanding of which differences between contract forms and tendering processes that are important, and such an understanding are sought through economic theory of organisation. The analysis is based on three theories from this theoretic field, namely transaction

cost economics, principal-agent theory, and auction theory. In transaction cost economics it is recognised that there are costs related to using the market mechanism. These costs are related to the fact that the parties to a transaction have to find each other, make a contract and afterwards monitor and enforce the execution of this contract. Depending on the characteristics of the transaction, different ways to organise the transaction may yield different levels of transaction costs, and the choice of organisation is therefore a question of economising over transaction costs. The principal-agent theory has its focus on informational differences between the contracting parties and their conflicting goals. Because of this, the better informed party to a contract can act opportunistically by using an informational advantage to cheat the other party who cannot observe this. Principal-agent theory can identify such problems in different organisational setups and also provide a solution in the form of an incentive contract where one party, the principal, pays the other party, the agent, on the basis of measured results rather than a fixed amount of money. In this way, an incentive to act in the principal's interest is created, but many prerequisites have to be fulfilled for an incentive contract to be effective. Lastly, auction theory regards the tendering process as a reverse auction where the contract is "sold" to the bidder who offers the lowest price. There are several ways to design an auction, and these different designs can lead to different prices because they have different effects on the level of competition, the likelihood of collusion among the bidders, and the probability of the so-called winner's curse where the winner of the reverse auction turns out to be the bidder who has most underestimated the cost of fulfilling the contract. In the light of these three theories traditional contracting out and partnerships are seen as different ways to organise the provision of bus services with different transaction costs, different kinds of principal-agent problems and effectiveness of incentive contracts and different consequences of the (reverse) auction designs.

The analysis leads to the conclusion that the first main advantage of partnerships over traditional contracting out is the more intense incentives for the operators to make quality improvements and thereby attract new passengers. The second is a better use of the operator's knowledge of the passengers' needs and of the daily operation when decisions about routes, timetables, communication etc. are made, which results in services that more accurately fit the passengers' needs and tastes, thereby increasing allocative efficiency. This comes at a price, which is the most important disadvantages of partnerships: There are greater transaction costs because of the negotiation in both the tendering process and through the contract execution. On the other hand, there is fewer transaction costs related to informational problems because of the more intense incentives. The negotiated tendering process also leads to reduced competition, higher risk of collusion among the bidders, and less probable occurrence of the winner's curse which all means that the contract price must be expected to be higher than in traditional contracting out. Finally it should be noted that the conclusion is rather dependent on the exact contract forms and tendering processes analysed.

Forord

For nogle år siden var jeg studentermedhjælper i det daværende Hovedstadens Udviklingsråd, som bl.a. havde til opgave at stå for de løbende udbud af buskørslen og kontrakterne med bus-selskaberne i Hovedstadsområdet. Selvom mine opgaver drejede sig om andre ting, fik jeg indblik i nogle problemstillinger vedrørende udlicitering af busdrift. Nogenlunde samtidig stødte jeg på mit studie på økonomisk organisationsteori, og det har siden forekommet mig oplagt at analysere netop problemstillinger i udlicitering af busdrift med teorier fra dette område. Det er, hvad jeg har forsøgt at gøre i dette speciale.

Af pladsmæssige årsager er en grundigere behandling af visse emner placeret i bilag. Læsning af bilagene er ikke en forudsætning for at forstå specialet.

Jeg vil gerne benytte lejligheden til at takke min vejleder, Kirsten Bregm, for et godt samarbejde. Specialets udformning er dog selvfølgelig mit ansvar. En tak skal også rettes til min nuværende arbejdsgiver, Vejdirektoratet, for at give mig mulighed for at skrive mit speciale færdigt ved siden af mit arbejde.

Thomas de Laine

København, august 2010

Indholdsfortegnelse

Abstract.....	1
Forord	3
Indholdsfortegnelse	4
1. Indledning	6
1.1 Partnerskaber og den kollektive trafiks ”onde cirkel”	7
2. Metode	10
2.1 Specialets opbygning.....	10
2.2 Områdets eksisterende empiri	10
2.2.1 Behov for en teoretisk forståelse	13
2.3 Valg af teori.....	14
2.3.1 Transaktionsomkostningsteori.....	15
2.3.2 Principal-agent-teori	16
2.3.3 Auktionsteori	17
2.3.4 Teoretisk afgrænsning	18
2.4 Valg af empiri.....	18
2.4.1 Afdækning af ”traditionel udlicitering” og ”partnerskaber”	18
3. Udbud og kontrakter i busdrift	20
3.1 Udlicitering, partnerskaber og udbud	20
3.1.1 Udlicitering.....	20
3.1.2 Økonomisk baggrund for udlicitering	22
3.1.3 Partnerskaber	24
3.1.4 Private Finance Initiative.....	25
3.1.5 Økonomisk baggrund for partnerskaber	26
3.1.6 EU-reglerne om udbud	27
3.2 Kontrakter.....	30
3.3 Organisering af busdrift i Danmark.....	32
3.4 ”Traditionel udlicitering” og partnerskaber i busdrift	35
3.4.1 Traditionel udlicitering.....	35
3.4.2 Partnerskaber	39
3.4.3 Sammenlignende skema	42
4. Teori	43
4.1 Transaktionsomkostningsteori.....	43
4.1.1 Adfærdsantagelser	45
4.1.2 Hvad er transaktionsomkostninger?	46
4.1.3 Dimensioner ved transaktioner	47
4.1.4 Organisering som økonomisering over transaktionsomkostninger	49
4.2 Principal-agent-teori	51
4.2.1 Adfærdsantagelser	51
4.2.2 Principal-agent-problemer	53
4.2.3 Incitamentskontrakter	54
4.2.4 Principal-agent-relationer over flere perioder	56
4.2.5 Risikodeling.....	57
4.3 Auktionsteori	58
4.3.1 Adfærdsantagelser	58
4.3.2 Auktioner som allokeringsmekanisme	59

4.3.3 Winner's curse	60
4.3.4 Auktionsdesign	62
5. Analyse	65
5.1 Overordnede overvejelser	65
5.1.1 Efficiensprincippet	65
5.1.2 Busdrift som transaktion	66
5.1.3 Overordnet mål	70
5.2 Kontraktform	71
5.2.1 Kontraktform	71
5.2.2 Risikofordeling	73
5.2.3 Bod-/bonusordninger	74
5.2.4 Billetindtægter	80
5.2.5 Arbejdsdeling – takster, planlægning, information og markedsføring	83
5.2.6 Kontraktlængde	84
5.3 Udbudsform	85
5.3.1 Udsbudsform	86
5.3.2 Tildelingskriterium	92
6. Konklusion	95
6.1 Perspektivering	98
6.1.1 Sammenligning med offentlig egenproduktion	98
6.1.2 Kontrol eller tillid?	99
6.1.3 Videre empiriske undersøgelser	101
Litteratur	103
Udbudsmaterialer	111
Love o.lign.	114
Bilag 1. Dansk empiri om udliciteret busdrift	116
1. Transportrådet (1998)	116
2. Danske Busvognmænd (2006, 2007, 2008)	117
3. Jensen (2003)	117
4. Det Økonomiske Råd (2004)	118
5. TetraPlan (2005)	118
6. Færdselsstyrelsen (2002)	119
Bilag 2. Uddybning af EUs udbudsregler	121
1. Procedurerne for tildeling af kontrakter	122
2. EU-reglerne som hindring for partnerskaber	126
3. Kontraktlængder	127
4. Håndhævelse	127
Bilag 3. Danske eksempler på kontrakter med partnerskabslignende elementer	130
Bilag 4. Kontraktformer i busdrift - brutto-netto-skalaen	132
Bilag 5. Metodeovervejelser vedr. videre empiriske undersøgelser	134
1. Statistisk belysning	134
2. Casestudie	136
3. Litteraturstudie	137
3.1 Evidensstigen	137
3.2 Praktisk gennemførelse	139
4. Typiske metodeproblemer i studier af udliciteret busdrift	141

1. Indledning

En af 1990'ernes store diskussioner drejede sig om anvendelsen af udlicitering. Potentielt kunne en lang række opgaver, f.eks. i den kommunale sektor, udliciteres, og der kunne derved forventes en produktivitetgevinst som kunne medvirke til at opfylde kravene om en løbende effektivisering af den offentlige sektor. Det ses dog, at anvendelsen af udlicitering ligger langt under det forventede potentiale (Udliciteringsrådet 2004:9-10; Greve 2005:22; Hede 2004a:3; Storm Pedersen 2003:82-83; Bjørn-Andersen 2002:35). Andre måder at inddrage den private sektor i opgaveløsningen er imidlertid efterhånden kommet på banen. Heriblandt er partnerskaber om drifts- og serviceopgaver, som af nogle spås en stor fremtid.

En traditionel udlicitering vil som regel indebære, at myndigheden, der udbyder opgaven, så præcist som muligt beskriver den, og derefter udliciterer den klart definerede opgave til en virksomhed. Efterfølgende foretager myndigheden stikprøvekontroller af, om opgaveløsningen sker i overensstemmelse med det aftalte. Partnerskaber adskiller sig herfra på flere måder: Dels får virksomheden, den private partner, større indflydelse på, hvordan opgaven skal løses, og dels er der større og mere direkte incitament, der skal sikre kvaliteten i opgaveløsningen. Til gengæld skulle man gerne undgå en større del af de problemer, der kan følge af, at det er vanskeligt at specificere og overvåge opgaveløsningen i detaljer. Spørgsmålet er selvfølgelig, på hvilke områder partnerskaber vil være mere hensigtsmæssige end traditionel udlicitering.

Et område, hvor der anvendes udlicitering, er kollektiv trafik med busser. I Danmark har udlicitering været anvendt i busdriften siden 1990, og al buskørsel for de amtslige og nu regionale trafikselskaber er siden 2002 sket på grundlag af kontrakter, der indgået som resultatet af licitationer. Det generelle billede er, at den pris, trafikselskaberne betaler busselskaberne for kørslen, er faldet, samtidig med at kvaliteten er forbedret (Det Økonomiske Råd 2004:242,244; Transportrådet 1998:94). Udliciteringen af busdriften kan således betragtes som en succeshistorie.

Flere af trafikselskaberne arbejder imidlertid med en videreudvikling af den traditionelle udlicitering i retning af partnerskaber. I de senere år har f.eks. trafikselskaberne i det gamle Vejle Amt og på Bornholm iværksat forsøg med partnerskaber (BAT 2005; VAT 2005), og i Hovedstadsområdet har man arbejdet med indførelse af forskellige partnerskabselementer i relationen til busselskaberne som f.eks. forlængelse af kontrakten, hvis den leverede kvalitet er god, og en incitamentskontrakt på to ruter i Nordsjælland, hvor busselskabet får en del af merindtægten, hvis det i fællesskab lykkes at hæve passagertallene (Sloth 2004:44; HUR 2006; Movia 2007c, 2008a, 2008c:34-35, 2008d:33-34). Også i Nordjylland og Randers har man indført en form "overskudsdeling" ved stigende passagertal (NT 2008a; NT 2009b; Midttrafik 2009e:11). Rege-

ringen har endelig i sin trafikinvesteringsplan peget på muligheden for at opnå serviceforbedringer og højere passagertal via nye incitamentsordninger i forhold til busselskaberne (Regeringen 2008:13).

Partnerskaber betragtes almindeligvis som velegnede på områder, hvor overvågning og kontrol af den leverede ydelse er vanskelig, eller hvor der er behov for udvikling af nye løsninger (Klijn & Teisman 2000:91; Ising 2004:3,8). Et partnerskab indebærer bl.a. overdragelse af flere beslutninger til den private part og en højere grad af deling af risici og gevinster end ved kontraktformerne, der typisk bruges ved traditionel udlicitering. Den offentlige sektor afgiver altså en del af kontrollen, og samtidig kan udformningen af partnerskabskontrakten og det løbende samarbejde indebære større transaktionsomkostninger. Set i dette lys kan det undre, at man begynder at arbejde med partnerskaber på busområdet, når nu den traditionelle udlicitering har givet så gode resultater. Den almindelige opfattelse er også, at busdrift er et ”hårdt” eller teknisk område, og dermed et felt, hvor udlicitering er mindst problematisk.

1.1 Partnerskaber og den kollektive trafiks ”onde cirkel”

Debatten om udlicitering af busdrift var på sit højeste omkring 1995, hvor Ri-Bus-sagen ryddede forsiderne. Ri-Bus-sagen specifikt og udlicitering af bus- og togdrift generelt var således to af de 10 mest debatterede sager i en undersøgelse af udliciteringsdebatten i perioden 1995-2000 (Bjørn-Andersen 2002:42; Greve & Ejersbo 2005:49-50). Siden da er debatten på busområdet stilnet meget af, men bl.a. fagforeningerne beskæftiger sig stadig med spørgsmålet. I Århus Kommune har man fortsat overvejende egenproduktion i busdriften (ca. 20 pct. af kørslen er udliciteret siden 2008), der udføres af det kommunale Århus Sporveje. I forbindelse med kommunalvalget i efteråret 2005 blev det på ny diskuteret, om driften skulle sendes i udbud som i resten af landet, og Fag Og Arbejde (FOA, tidl. Forbundet af Offentligt Ansatte) fik i den forbindelse udarbejdet en rapport (FOA 2005), hvor den ”onde cirkel” – faldende passagertal, stigende takster, og kørselsnedskæringer, der leder til yderligere fald i passagertal osv. – der præger den kollektive trafik i Hovedstadsområdet kædes sammen med, at der anvendes udlicitering her. Rapporten peger på, at man ikke ser disse problemer i Århus, hvor der dengang endnu ikke anvendtes udlicitering.

FOAs rapport er et partsindlæg i debatten og virker på mange måder politiseret, men det synspunkt, der præsenteres, er interessant, eftersom man i Hovedstadsområdet selv officielt har begrundet forsøgene med partnerskabselementer i kontrakterne med et ønske om at skabe nye ud-

viklinger, der kan vende den onde cirkel ved at tiltrække flere passagerer eller skabe effektiviseringer (HUR 2006; Movia 2010). Denne tankegang indebærer en forventning om, at partnerskaber kan være med til at løse reelle problemer i busdriften og muligvis, at nogle af disse problemer forårsages af den traditionelle form for udlicitering. De foreløbige resultater af incitamentskontrakten i Nordsjælland må vel også betragtes som gode, nemlig en stigning i passagertallene på 20 pct. i forhold til det forventede niveau, hvoraf ca. 15 pct. er tidligere bilister, ligesom andelen af tilfredse eller meget tilfredse passagerer er 94 pct. (Movia 2009a-b). På grund af de gode resultater er forsøget i slutningen af 2009 udvidet med fem nye incitamentskontrakter (Movia 2010). Også i udlandet kan man finde eksempler på forskellige former for partnerskaber i busdrift mellem myndigheder og private entreprenører på kontrakt, f.eks. i Melbourne i Australien (Stanley & Hensher 2008:1296-1301) eller Helsingborg i Skåne.

En meget omtalt by i denne sammenhæng er netop Helsingborg, hvor det er lykkedes at opnå stigninger i passagertallene flere år i træk; i 2006 alene på 18 pct. som det bedste år (Hansen 2008b:20; Øster 2008). Parterne er kommunen, trafikskabet Skånetrafiken og Arriva, som har sat fælles mål om en stor stigning i passagertallene og miljømæssige forbedringer for bybusserne i byen. Kommunens opgave er at gøre bussernes fremkommelighed mere effektiv, mens Arriva skal indsætte flere busser. Arriva får til gengæld bonus for stigninger i passagertallene og andre kvalitetsmål, og chaufførerne får del i dette. Incitamenterne for busselskabet står altså ikke alene, men er sammen med et målrettet samarbejde mellem parterne og politisk vilje til investeringer i infrastrukturen en del af partnerskabet (Hansen 2008b:18-20; Øster 2008). Skånetrafiken har – i modsætning til de danske trafikskaber – haft fremgang i passagertallene gennem de sidste 10 år, og blandt forklaringerne peger Skånetrafiken selv på partnerskaber med busselskaberne. Disse betyder, at parterne arbejder sammen efter fælles mål, hvilket måske ikke i samme omfang er tilfældet i de mere traditionelle kontraktforhold (Hansen 2009:3,6). Populært sagt er traditionel udlicitering baseret på en tankegang om ”forsyning” med fokus på kørsel med bestemte ruter og køreplaner, som trafikskabet i egenskab af offentlig trafikfører alene definerer, mens partnerskaber indebærer en tankegang om ”forretning”, hvor trafikskaber og busselskab arbejder sammen med passagerernes behov i centrum for at skabe udvikling og tiltrække nye passagerer (Repsholt 2009:8,10).

Uanset, om udlicitering af busdrift kan siges at være en succes eller ej, er der således grunde til at undersøge nærmere, hvad konsekvenserne af en overgang til partnerskaber vil være. Partnerskaber er desuden i nogle kredse et ”smart ord”, og det er et begreb, som måske kunne trænge til en kritisk belysning. Endvidere er det en samarbejdsform, der efterhånden introduceres på flere områder, og som kunne være relevant at få afprøvet i forhold til nogle af disse konkrete områder, herunder busdrift. Endelig gøres der, som beskrevet, allerede forsøg med partnerskaber in-

den for området, og mere ”partnerskab” har været efterlyst af både trafik- og busselskaber i en årrække (Hansen 1999:8).

På denne baggrund opstilles følgende problemformulering:

Hvilke fordele og ulemper vil der være ved en overgang fra traditionel udlicitering til partnerskaber i kollektiv bustrafik?

Traditionel udlicitering vil sige den måde at udbyde kørslen på, der anvendes i dag, og den form for kontrakt, der indgås, mens *partnerskab* vil sige en udbudsproces og en kontraktform, der er mere præget af samarbejde, udvikling og deling af gevinster og risici. Begge former defineres mere præcist i kapitel 3.

Af bl.a. pladsmæssige grunde er det nødvendigt at foretage nogle afgrænsninger i forhold til, hvilke *fordele og ulemper*, der ses på. Her vil fokus således være på pris og andre omkostninger samt kvalitet, mens der ikke ses på, hvad en overgang fra traditionel udlicitering til partnerskaber vil betyde for eksempelvis arbejdsmiljø. Det er endvidere trafikselskaber og bus-entreprenører og ikke eventuelle kommunale eller andre tredjeparter i partnerskaber, der vil være i centrum. Endelig er det ikke formålet generelt at undersøge, hvilke initiativer, der kan give flere passagerer i busserne, eller specifikt om partnerskaber kan løse denne opgave bedre end andre tiltag.

2. Metode

Et spørgsmål om fordele og ulemper ved at gå fra traditionel udlicitering til partnerskaber kan undersøges på flere forskellige måder. Valget af metode gennemgås i dette kapitel efter et overblik over specialets opbygning og den eksisterende empiri på området.

2.1 Specialets opbygning

For at lette læsningen, gives her et overblik over de enkelte kapitlers indhold og indbyrdes rækkefølge. I *kapitel 1 - Indledning* blev problemstillingen, dens baggrund og problemformuleringen præsenteret, og i *kapitel 2 - Metode*, dette kapitel, redegøres der kort for eksisterende empiri på området og dernæst for valget af transaktionsomkostningsteori, principal-agent-teori og auktionsteori samt empirisk afdækning af begrebet ”traditionel udlicitering”. *Kapitel 3 - Udbud og kontrakter i busdrift* definerer indledningsvist udlicitering og partnerskaber og redegør for den teoretiske baggrund for begge dele samt for de EU-regler, offentlige udbud er underlagt. Dernæst introduceres kontraktbegrebet og organiseringen af busdrift i Danmark. Der gøres rede for de danske trafiksekskabers nuværende anvendelse af udbud og kontraktformer, og endelig konkretiseres og sammenlignes begreberne ”traditionel udlicitering” og ”partnerskaber” på busområdet. *Kapitel 4* udfolder teorien om transaktionsomkostninger, principal-agent-problemer og licitationer betragtet som omvendte auktioner. *Kapitel 5 – Analyse* undersøger problemstillingen under anvendelse af den i kapitel 3 opbyggede viden om udbud og kontrakter, organiseringen af dansk busdrift samt traditionel udlicitering og partnerskaber og af det teoretiske bidrag fra kapitel 4 om transaktionsomkostninger, principal-agent-problemer og licitationer. *Kapitel 6 – Konklusion* afslutter specialet med en konklusion og en diskussion af dennes begrænsninger og perspektiver, herunder mulighederne i videre empiriske undersøgelser.

2.2 Områdets eksisterende empiri

Konsekvenserne af udlicitering af busdrift for især pris og i mindre omfang kvalitet samt til dels brugen af forskellige kontraktformer har været genstand for en del empiriske undersøgelser. Af pladmæssige grunde fokuseres her på de vigtigste og de danske undersøgelser. Beskrivelsen af de danske undersøgelser, som har særlig relevans, fordi de vedrører den danske kontekst, er uddybet i bilag 1.

Om den eksisterende danske empiri på området må det sammenfattende siges, at der kun eksisterer ret få undersøgelser, og at en væsentlig del af disse ikke kan betegnes som upartiske. Den

største og grundigste af undersøgelserne er fra det uafhængige råd Transportrådet (1998), og den må betragtes som uvildig, ligesom en ph.d.-afhandling fra Handelshøjskolen (Jensen 2003) og ”vismandsrapporten” fra foråret 2004 (Det Økonomiske Råd 2004). En analyse af kontraktformer fra Færdselsstyrelsen (2002) kan ikke betegnes som helt uvildig, idet den er udformet i samarbejde med en følgegruppe bestående af repræsentanter fra trafikskaber og busselskaber, som bl.a. har været med til at udvælge cases (Færdselsstyrelsen 2002:2,18,31), og når rapporten f.eks. undlader at beskæftige sig med spørgsmålet om fordelingen af risiko mellem busselskab og trafikskaber, kan man mistænke, at det er fordi, parterne ikke kunne blive enige på dette punkt. En undersøgelse fra konsulentfirmaet TetraPlan (2005), der ser på besparelsen ved udlicitering af busdriften i Hovedstadsområdet, er ganske vist grundig, virker hæderligt udformet og fremlægger de anvendte data, men er bestilt af Fag Og Arbejde i forbindelse med udarbejdelsen af den i indledningen omtalte politiserede rapport (FOA 2005), hvorfor man må være skeptisk over for, om undersøgelsen er manipuleret i retning af at konstatere en mindre besparelse. Brancheorganisationen Danske Busvognmænd (2006, 2007, 2008), som har lavet analyser af busselskabernes økonomi, er heller ikke uafhængige og kan have motiver til at tegne et billede af lav indtjening for f.eks. at undgå yderligere pres på priserne.

Selvom ikke alle undersøgelserne af konsekvenserne af udlicitering kan betegnes som uvildige, giver de dog nogenlunde det samme billede, nemlig at de kontraktpriser, trafikskaberne betaler for kørslen, er faldet i forhold til niveauet før udlicitering, og at kvaliteten er steget siden overgangen til udlicitering (Transportrådet 1998:1-88; Jensen 2003:180-191; Det Økonomiske Råd 2004:241-247). Prisen pr. kørt time faldt således frem til 1998 gennemsnitligt 21-25 pct. på landsplan, mens den i Hovedstadsområdet faldt 20 pct. fra 1990 til 1998 for derefter at stige igen med cirka halvdelen frem til 2001 med en samlet besparelse på ca. 10 pct. over hele perioden. Omkostningerne til at foretage udbud og kontrol af driften mv. er dog ikke med i disse tal, men i en sammenligning af priserne pr. kørt time ved udbuddene i Hovedstadsområdet i årene 1990-2003 med fortsat HT-egenproduktion korrigeret for bl.a. omkostningerne til udbud og overvågning af entreprenørernes drift, når TetraPlan (2005:15-16) frem til, fortsat HT-egenproduktion ville have været ca. 24 pct. dyrere end udlicitering i 2003. Forskellen reduceres dog til 14 hhv. 2 pct., hvis der indlægges en årlig produktivetsforbedring på 1 hhv. 2 pct., som er set andre steder i den offentlige sektor. Besparelsen kan især henføres til, at busselskabernes indtjening er konkurreret ned. For nogle busselskaber har indtjeningsniveauet i perioder ikke kunnet forventes at være bæredygtigt i længden, da investering i f.eks. obligationer med lavere risiko end buskørsel dels ville være en bedre forretning for busselskabernes ejere, dels ville nogle af busselskaberne måske slet ikke overleve (Transportrådet 1998:3-6,32-53,92-93; Danske Busvognmænd 2006, 2007, 2008). Desuden oplevede trafikskabet i Hovedstadsområdet i en periode, at busselskaberne i nogle tilfælde havde kvalitetsproblemer eller uregelmæssig drift på grund af dårlig økonomi i kontrakterne (Jensen 2003:180-191).

Disse resultater vedrører alle erfaringerne med det, der i specialet betegnes ”traditionel udlicitering”. En enkelt dansk undersøgelse sammenligner dog forskellige kontraktformer (Færdselsstyrelsen 2002), nemlig mere præcist såkaldte bruttokontrakter, incitamentskontrakter og nettokontrakter. Bruttokontrakter vil sige, at busselskabet alene står for udførelsen af kørslen, mens alle beslutninger om rute, køreplan, takster osv. træffes af trafikskabet, der også modtager alle billetindtægter. Nettokontrakter er modstykket, hvor busselskabet selv træffer disse beslutninger og beholder takstindtægterne, som busselskabet altså er økonomisk afhængigt af, dog eventuelt suppleret med et offentligt tilskud. Incitamentskontrakten er en mellemform baseret på bruttokontrakten, men hvor der derudover er en bod- og bonusordning i betalingen til busselskabet relateret til den kvalitet, trafikskabet kan måle (brutto-netto-skalaen er gennemgået nærmere i bilag 4). Rapporten konkluderer ud fra et mindre antal cases fra Danmark og sammenlignelige vesteuropæiske lande, at erfaringerne med nettokontrakter ikke har været positive, idet der ikke sås forbedringer i kvalitet eller passagertal. Derimod har de bedste erfaringer i form af kvalitet og passagertal været med forskellige former for incitamentskontrakter (Færdselsstyrelsen 2002:9-17,31-32,48).

Internationalt findes der selvsagt en del flere undersøgelser, hvoraf nogle væsentlige og kun uvildige omtales her. En større undersøgelse blev således i 1990'erne gennemført i EU-regi (ISOTOPE 1997) og omfattede bl.a. effektiviteten af forskellige kontraktformer tilsammen 109 steder i de daværende 15 EU-lande samt Norge. Undersøgelsen er baseret på faktuelle oplysninger om bl.a. kontraktform og organisering af den kollektive trafik og offentlige myndigheder (trafikskaber) og busselskabers erfaringer med disse former indsamlet via spørgeskemaer. Undersøgelsen opdeler de 109 cases i tre kategorier: Offentlige monopoler, hvilket vil sige offentlig egenproduktion (på det tidspunkt den dominerende form i f.eks. Tyskland og Italien); begrænset konkurrence i form af udlicitering (dominerende i Skandinavien); og frie markeder, altså forholdsvis uregulerede markeder, hvor private busselskaber frit, men uden tilskud, kan drive busruter og leve af billetindtægterne alene (stort set kun i Storbritannien). Produktiviteten var højest på frie markeder, mens effektiviteten i forhold til passagerernes behov var højest ved offentlige monopoler. Begrænset konkurrence havde begge typer fordele, fordi de gjorde det muligt at kombinere opfyldelse af passagerernes behov med forbedret produktivitet. Tilfredsheden hos passagererne var således størst med begrænset konkurrence og offentlige monopoler, og undersøgelsen peger på besparelser på 15-50 pct. ved brug af udlicitering frem for offentlig egenproduktion. Undersøgelsen identificerer i lighed med Færdselsstyrelsen (2002) to hovedtyper af kontrakter, nemlig bruttokontrakter og nettokontrakter (se evt. bilag 4). Bruttokontrakterne har ifølge undersøgelsen vist sig gode til at nedbringe omkostningerne, men ikke til at udvikle servicen, fordi busselskaberne får en passiv rolle, mens nettokontrakter får busselskabet til at tilpasse servicen til passagerernes ønsker, hvilket dog ledsages af reduceret konkurrence på

grund af busselskabets informationsfordel i forhold til konkurrenterne (ISOTOPE 1997:2-32,79-86).

Den australske økonom *Graeme Hodge* offentliggjorde i 2000 resultaterne af et review af alle de engelsksprogede statistiske studier af udlicitering, der på det tidspunkt var gennemført, hvor kun de studier med de bedste statistiske kontroller mv. var inddraget. De fleste studier dækkede andre områder end busdrift (især affaldsindsamling og rengøring), men syv studier omhandlede udlicitering af transportservice, hvoraf det fremgår, at mindst fem konkret omhandlede busdrift. Studierne af udliciteret busdrift havde varierende resultater lige fra omkostningsstigninger på 18 pct., over en svag tendens til omkostningsreduktioner og lige til 20 pct. lavere omkostninger – alt sammen i forhold til tidligere offentlig egenproduktion. De studier, Hodge samlet har rubriceret under transport (herunder både busser og andre transportformer), viser en gennemsnitlig *stigning* i omkostningerne på 16,1 pct. ved udlicitering (Hodge 2000:82-123). Blandt nyere undersøgelser kan nævnes Wallis & Hensher (2005), der så på besparelser ved udlicitering af busdrift i byer i 10 lande i Vesteuropa, USA og Australien/New Zealand. Besparelser ved førstegangsudbud var i størrelsesordenen 20-50 pct., men når kørslen senere blev genudbudt over flere omgange ses et mindre klart billede af, at besparelsen reduceres pga. f.eks. stigende krav i kontrakterne og reduceret konkurrence. Forfatterne bemærker desuden, at der hidtil har været fokus på produktivitet, mens der efterhånden ses udviklinger i retning af kontraktformer, der skal forbedre service og tiltrække passagerer, hvilket er et underbelyst empirisk område (Wallis & Hensher 2005:455,464-465,473-474). Savas & McMahon (2002:9-10) har tilsvarende fundet omkostningsbesparelser på 20-51 pct. i en række byer i USA og Europa. I de amerikanske byer var besparelsen gennemsnitligt på 38 pct. Bekken m.fl. (2006) har undersøgt konsekvenserne af udlicitering af busdriften i Norge og konstaterer besparelser på 10 pct. af omkostningerne. Dette er mindre end i andre lande, hvilket forfatterne mener, kan henføres til effektiviseringer i årene forud for udlicitering (Bekken m.fl. 2006:37-38). På den internationale Thredbo-konference om "Competition and Ownership in Land Passenger Transport"¹, der afholdes hvert andet år, præsenteres i øvrigt en del resultater af sådanne undersøgelser.

2.2.1 Behov for en teoretisk forståelse

Som det fremgår, er omfanget af især pålidelige danske resultater ikke stort. Desuden er det begrænset, hvor meget resultater fra internationale studier kan "sammenlægges", da der er en del forskel på, hvordan udlicitering gribes an i forskellige lande eller for den sags skyld i det samme land. En forskel mellem Danmark og Sverige er f.eks., at man i Danmark har indbygget løbende indeksregulering for f.eks. løn- og prisudvikling i kontrakterne, mens dette traditionelt ikke har

¹ Konferencens hjemmeside inkl. mange papers findes på www.thredbo.itls.usyd.edu.au.

været tilfældet i Sverige, hvor busselskaberne derfor må tage højde for noget sådant ved beregningen af tilbud ved licitationer (Færdselsstyrelsen 2002:19). Denne forskel mellem Danmark og Sverige med hensyn til busselskabets risiko i kontrakten kan meget vel betyde noget for prisniveauet og dermed omfanget af besparelser. En anden forskel mellem lande eller stedet i samme land består i, om den udliciterede kørsel forinden blev udført som offentlig egenproduktion eller i stedet privat på koncessioner tildelt uden konkurrence. Dette kan ligeledes betyde noget i f.eks. sammenligninger af situationen før og efter en udlicitering. I det hele taget er der en del variation i, hvordan kontrakterne er indrettet (kontraktformer), hvor længe de løber, og på hvilken måde, de tildeles gennem licitationer (udbudsformer), lande og områder i mellem, og det er tænkeligt, at disse forskelle er årsag til en del af variationen i resultaterne af forskellige undersøgelser. Skal man trække konklusioner om fordelene og ulemperne ved "traditionel udlicitering" og "partnerskaber" ud af den eksisterende empiri, er det derfor nødvendigt at forholde sig til disse forskelle, og at afrapporteringerne af de forskellige undersøgelser er tilstrækkeligt eksplicite om de kontrakt- og udbudsformer, der er undersøgt.

Opmærksomhed om forskellene på kontrakt- og udbudsformer kræver dog også en forståelse af, hvilke forskelle, der kan ventes at betyde noget, ikke mindst fordi der er særdeles mange variationsmuligheder. Der er for det første behov for en afdækning af, hvad der mere præcist skal forstås ved "traditionel udlicitering" og "partnerskaber" i en dansk sammenhæng, når fordele og ulemper ved formerne skal undersøges. Dette er til dels empirisk arbejde, som er omtalt nærmere i afsnit 2.4.1 nedenfor. For det andet er der behov for teori om, hvilke forskelle på modellerne, der betyder noget. Det er derfor valgt at fokusere på en *teoretisk* analyse ud fra teorier, der kan tematisere disse forskelle. Sådanne teorier kan findes i økonomisk organisationsteori, der er et bredt område, men hvor transaktionsomkostningsteori, principal-agent-teori og auktionsteori er fundet særligt relevante. Derimod er der ikke udført en empirisk undersøgelse af fordele og ulemper ved partnerskaber i stedet for traditionel udlicitering som del af specialet, men overvejelser om, hvordan dette kunne ske som videre undersøgelser er omtalt i forlængelse af konklusionen og uddybet i bilag 5.

2.3 Valg af teori

Problemstillingen drejer sig om fordele og ulemper ved to forskellige måder at organisere den samme opgave – busdrift – på. Såvel traditionel udlicitering som partnerskaber involverer en udbudsrunde, hvor der indgås en kontrakt, og en efterfølgende kontraktperiode, hvor kørslen skal udføres, men både udbuddet og kontrakten gribes forskelligt an i de to former. Til at forstå forskellene og deres betydning er der brug for teori, der omhandler netop licitationer, kontrakter, samarbejde mellem to parter og konsekvenserne af at organisere samme opgave på forskellige

måder, herunder om der er noget ved selve opgaven, i dette tilfælde busdrift, der gør nogle organiseringer mere velegnede end andre. Der er valgt tre teorier inden for økonomisk organisationsteori, som beskæftiger sig med netop sådanne spørgsmål, nemlig transaktionsomkostningsteori, principal-agent-teori og auktionsteori. Da der således er valgt en økonomisk tilgang, vil det ligeledes være økonomiske definitioner på og ræsonnementer bag udlicitering og kontrakter mv., der er i fokus i specialet.

2.3.1 Transaktionsomkostningsteori

Transaktionsomkostninger er kort sagt omkostningerne forbundet med at handle på markedet og ligger ud over produktionsomkostningerne. Ifølge transaktionsomkostningsteorien vil de være forskellige, alt efter hvilken organiseringsform, der vælges. Teorien kan derfor bidrage til spørgsmålet om fordele og ulemper ved traditionel udlicitering kontra partnerskaber, der netop er alternative organiseringsformer. Begge former er en kombination af en bestemt form for udbud og en bestemt kontraktform. Såvel udbudsprocessen som perioden, hvor kontrakten skal udføres og håndhæves, indebærer transaktionsomkostninger i form af, at parterne skal finde hinanden, skrive kontrakt, og efterfølgende overvåge og håndhæve kontrakten. Det er ifølge transaktionsomkostningsteorien bestemte dimensioner ved transaktioner, der er afgørende for omfanget af transaktionsomkostninger under forskellige organiseringsformer, og således om det f.eks. vil være mere fordelagtigt med én type kontrakt eller organiseringsform frem for en anden. De relevante dimensioner er bl.a. hvilken usikkerhed og kompleksitet, der arbejdes under, hvor ofte og længe, transaktionen finder sted, og omfanget af investering i aktiver, der ikke eller kun vanskeligt kan anvendes til andre formål. Disse dimensioner ved busdrift kan være udgangspunkt for en diskussion af, hvad omfanget af transaktionsomkostninger ved traditionel udlicitering henholdsvis partnerskaber vil være, og hvilke kilder disse transaktionsomkostninger har. Ud fra dette kan det vurderes, hvilken organiseringsform, altså traditionel udlicitering eller partnerskaber, der er bedst, forstået som den organiseringsform, der bedst økonomiserer over transaktionsomkostninger.

Relateret til udbudsprocessen, altså at parterne ”finder hinanden” og skriver kontrakt, kan der tænkes at være forskel på transaktionsomkostningerne mellem traditionel udlicitering og partnerskaber, idet udbuddet ikke gribes an på samme måde: Ved traditionel udlicitering afgøres udbuddet i højere grad ud fra pris, og der er ikke mulighed for at forhandle om tilbuddenes indhold, når de først er afgivet. Ved partnerskabet lægges der mere vægt på kvaliteten, og vinderen af udbuddet vælges efter forhandlinger om tilbuddene, hvor både pris og kvalitet kan inddrages. Traditionel udlicitering og partnerskaber adskiller sig også med hensyn til, hvordan kontrakten gennemføres, overvåges og håndhæves, idet den traditionelle udlicitering primært er baseret på en kontrakt, der søger at specificere, hvad der skal gælde i alle eventuelle situationer, ligesom

der er en klar arbejdsdeling mellem parterne mv., mens partnerskabet i højere grad er baseret på beslutningstagning i samarbejde og en kontrakt, der søger at sætte rammerne for, hvordan man finder løsninger. Økonomiske incitament er spiller også en større rolle i partnerskabskontrakten. Alt i alt vil valget af organisering, altså valget mellem traditionel udlicitering og partnerskaber, ifølge teorien ske under iagttagelse af transaktionsomkostningerne ved hver af de to former. Da transaktionsomkostningsteorien således har noget at sige om væsentlige aspekter af hele problemstillingen – både busdrifts karakteristika (dimensionerne), udbuddet, kontraktbegrebet, kontraktens form, udførelse og håndhævelse – er denne teori valgt.

2.3.2 Principal-agent-teori

Principal-agent-teori er en tilgang, der beskæftiger sig med situationer, hvor én part (agenten) handler på en anden parts (principalens) vegne. Hvis parterne ikke besidder samme information og desuden kan agere opportunistisk, dvs. udnytte en informationsfordel til egen vinding, eksisterer der et *principal-agent-problem*, hvor agenten f.eks. kan fravige en indgået aftale, når det ikke umiddelbart kan konstateres, at dette finder sted – såkaldt *moral hazard*. Principal-agent-problemer eksisterer i flere former ved udlicitering af busdrift: Den offentlige myndighed, trafikskabet, er principal og busselskabet agent, og busselskabet kan f.eks. "snyde" ved ikke at gennemføre alle afdelinger i køreplanen, velvidende at det er vanskeligt for trafikskabet at kontrollere dette, især på ruter med høj frekvens. Også internt i busselskaberne findes der principal-agent-problemer, f.eks. i relationen mellem busselskab (principal) og buschauffør (agent), hvor en chauffør f.eks. kan undlade den fornødne indsats for at overholde køreplanen eller billettere passagererne korrekt. Principal-agent-teoriens svar på sådanne problemer er at indbygge økonomiske incitament er, der belønner den ønskede adfærd hos agenten, i kontrakten. En af forskellene på traditionel udlicitering og partnerskaber er netop omfanget af økonomiske incitament er i kontrakten mellem trafikskabet og busselskabet, idet disse økonomiske incitament er er flere og større i partnerskaber. Derfor er principal-agent-teorien relevant for en sammenligning af de to kontraktformer, ligesom teorien forholder sig til, hvilke betingelser, der skal være opfyldt, for at en incitamentskontrakt vil fungere effektivt. Desuden er de incitamentskontrakter, der bruges på området, reelt baseret på netop denne tilgang. Busområdet er omfattet af visse problemer med at måle, hvad der faktisk leveres, en vis uklarhed om sammenhængen mellem busselskabets indsats (f.eks. rengøring) og resultaterne heraf (f.eks. passagertal), og det forhold, at der er mange aspekter af opgaven med at udføre buskørsel, som skal afvejes over for hinanden (f.eks. chaufførens overholdelse af køreplanen kontra afventning af tililende passagerer) i en incitamentskontrakt. Det er derfor værd at diskutere disse problemers betydning for de økonomiske incitamenters effektivitet.

Principal-agent-teori er med andre ord velegnet til at vurdere, om en given kontrakt med indbyggede incitamenter er hensigtsmæssigt udformet og dermed, hvorvidt partnerskabets udvidede incitamenter kan forventes at falde heldigt eller uheldigt ud i forhold til den traditionelle udliciterings kontrakter. Teorien kan dermed bidrage med en del i forhold til, hvordan kontrakterne bør udformes, konsekvenserne af deres udformning, og til analyse af problemer i udførelsesperioden.

2.3.3 Auktionsteori

En del behandlinger af udlicitering og alternative kontraktformer betragter ret ensidigt kontrakten og perioden, hvor den skal udføres. Her ser man f.eks. på, om det er muligt at specificere, hvad der skal ske i alle tænkelige situationer, eller ej, og mulighederne for at holde entreprenøren fast på det aftalte, så leveringen ikke svigter, samt eventuelt brugen af økonomiske incitamenter i kontrakten. Kontrakten og udførelsesfasen er da også en meget vigtig del af problemstillingen, men også *licitationen* bør inddrages, da parterne ved såvel traditionel udlicitering som partnerskaber indgår kontrakten ved hjælp af denne mekanisme, og der er flere grunde til at overveje, hvad licitationen betyder for kontrakten. Licitationer kan udformes på flere forskellige måder, hvor man bl.a. kan lægge større eller mindre vægt på prisen i forhold til kvaliteten og i forskelligt omfang forsøge at inddrage tilbudsgivernes kompetence i fastlæggelsen af servicens karakteristika. Der kan således allerede i designet af licitationen være forskellige hensigter med dens indretning, og ved partnerskaber foregår licitationen da også efter en anden procedure end ved traditionel udlicitering.

I auktionsteori betragtes licitationer som ”omvendte auktioner”, og ifølge denne teori har forskellige indretninger af en licitation netop indflydelse på det resultat, der opnås, altså den resulterende kontrakt. Nogle typer af licitationer indebærer f.eks. risiko for koalitioner mellem tilbudsgiverne, som kan presse kontraktprisen op, mens andre indretninger lader til at gøre tilbudsgiverne mere sårbare over for at undervurdere omkostningerne, så prisen omvendt bliver ”for lav” (fænomenet *winner’s curse*). I denne henseende siger teorien bl.a. noget om, hvorvidt man kan forvente en god eller dårlig økonomi hos entreprenøren gennem kontraktens udførelsesfase, og dette kan tænkes at have betydning for den leverede kvalitet. Mere generelt kommer licitationen til at sætte rammerne for den efterfølgende kontraktperiode i form af, hvilke parter der kommer til at handle sammen, til hvilken pris og med hvilket kvalitativt indhold. Da licitationen ved traditionel udlicitering og partnerskaber som nævnt er indrettet forskelligt, kan auktionsteori bidrage med en diskussion af, hvilke konsekvenser forskellene kan forventes at have for den resulterende kontrakt og udførelsesfasen.

2.3.4 Teoretisk afgrænsning

Der findes andre teorier, både inden for og uden for økonomisk organisationsteori, som kunne have beriget analysen. Et oplagt eksempel er spilteori, der kunne have tematiseret mulighederne for at opnå samarbejde til gensidig fordel eller alternativt mangel på samarbejde mellem trafik-selskab og busselskab, hvis kontraktperioden anskues som gentagne fangernes dilemma-spil, eventuelt tilsat usikkerhed og mangelfuld information (Axelrod 1984:6-18). De pladsmæssige begrænsninger gør dog, at det ikke er muligt at inddrage al relevant teori, og når de ovennævnte teorier er valgt frem for f.eks. spilteori, skyldes det, at de dels hver især er velegnede i forhold til problemstillingen, og dels at de spiller godt sammen ved at belyse forskellige *dele* af problemstillingen: Transaktionsomkostningsteori vedrører forhold ved busområdet, der har betydning for dets organisering, og omkostningerne ved alternative organiseringsformer; principal-agent-teori vedrører, hvordan en hensigtsmæssig kontrakt indrettes, og konsekvenserne af forskellene på kontraktformer; mens auktionsteori dækker konsekvenserne af, at licitationen tilrettelægges forskelligt i traditionel udlicitering og partnerskaber.

2.4 Valg af empiri

Den valgte teori kunne med fordel konfronteres med empiri i form af de konsekvenser af forskellige udbuds- og kontraktformer, der kan konstateres i praksis. Af tids- og pladsmæssige grunde er dette fravalgt, men i forlængelse af konklusionen redegøres der for overvejelser om, hvordan en sådan undersøgelse kunne foretages, og dette er uddybet i bilag 5, der desuden omhandler typiske metodeproblemer i empiriske undersøgelser af udliciteret busdrift. Selvom spe-cialet således primært er teoretisk, har der dog været anledning til visse empiriske overvejelser.

2.4.1 Afdækning af "traditionel udlicitering" og "partnerskaber"

Brugen af begrebet "traditionel udlicitering" i problemformuleringen fordrer en klarlægning af, hvad der er den traditionelle måde at udlicitere busdrift på, altså hvordan udlicitering almindeligvis gribes an i dag. Hermed menes et overblik over, på hvilken måde licitationen foregår, efter hvilke kriterier vinderen vælges og omfanget af økonomiske incitamenter i kontrakten og dennes længde. Dette er et empirisk spørgsmål, som må besvares, før en analyse af problemstillingen kan finde sted.

For at opnå et sådant overblik er udbudsmaterialet fremskaffet for alle udbud foretaget af de danske trafik-selskaber i perioden 1. januar 2007-30. juni 2009, dvs. i alt 38 udbud. Perioden er

afgrænset ud fra, at materialet skal være forholdsvis aktuelt, men samtidig tilstrækkeligt til at dække trafikskabernes praksis bredt, idet kun en mindre del af den samlede kørselsmængde sendes i udbud det enkelte år. Materialet omfatter, for hvert udbud, specifikationerne af opgaven, kriterier for valg af tilbud, udbudsproceduren i øvrigt og selve kontraktteksten. Trafikskabet på Bornholm indtager en særstatus, idet trafikskabet ikke har foretaget udbud i perioden. Seneste udbud på Bornholm, der dækkede al kørsel på øen, er fra 2005 (BAT 2005) og indebar forsøgsvist en partnerskabsaftale. Ydermere er entreprenøren på denne kontrakt i 2009 gået konkurs, hvorefter trafikskabet selv har overtaget kørslen som egenproduktion. Da udliciteringen på Bornholm således både er mindre aktuell og atypisk, er Bornholm ikke medtaget i overblikket. Ud fra det gennemgåede udbudsmateriale er det i et skema opsummeret, hvordan hver af landets trafikskaber (undtagen Bornholms) indretter udbudsrunderne, hvordan de vælger mellem de indkomne tilbud, hvordan de søger at styre kvaliteten i den efterfølgende levering gennem bøder for fejl og økonomiske incitamenter indbygget i kontrakterne samt kontraktperiodens længde og muligheder for forlængelse. Skemaet findes i afsnit 3.4.1, hvor begrebet ”traditionel udlicitering” ud fra skemaet defineres til den videre brug.

For så vidt angår begrebet ”partnerskab” kan en tilsvarende metode ikke benyttes, da der netop ikke almindeligvis arbejdes med partnerskaber i dansk busstrafik. Der findes i Danmark kun enkelte forsøg med partnerskaber, som de generelt kan defineres, jf. afsnit 3.1.3, og lidt flere forsøg, hvor der ”blot” er bygget ovenpå den traditionelle udlicitering med flere incitamenter, men hvor arbejdsdelingen mellem trafikskab og entreprenør i øvrigt er stort set uændret. Forsøgene er desuden forskelligartede, og da det vil resultere i en unødigt kompliceret analyse at tage alle disse varianter i betragtning, og da deres generaliserbarhed alligevel vil være begrænset, bliver partnerskaber *ikke* defineret som en praksis, der empirisk kan konstateres. I stedet defineres i afsnit 3.4.2 en ”arketypisk” form for partnerskab baseret på udenlandske eksempler på partnerskaber i busdrift, tilpasset den danske kontekst. Det er denne definition på et arketypisk partnerskab i busdrift, der sammenlignes med traditionel udlicitering i analysen.

3. Udbud og kontrakter i busdrift

Både traditionel udlicitering og partnerskaber i busdrift kan siges at være en kombination af en bestemt måde at foretage udbud på og en bestemt kontraktform. Begreber som udlicitering, partnerskaber, udbud og kontrakter er således centrale for specialets problemstilling, ligesom organiseringen af busdrift og begrebernes konkrete betydning i forhold til busdrift må afklares.

3.1 Udlicitering, partnerskaber og udbud

I det følgende defineres udlicitering og partnerskaber generelt, og de økonomiske ræsonnementer bag begge dele samt de EU-regler, offentlige udbud skal overholde, præsenteres.

3.1.1 Udlicitering

Udlicitering i den offentlige sektor vil sige, at løsningen af en offentligt finansieret opgave overlades til en privat producent, udvalgt gennem en konkurrence, kaldet et udbud eller en licitation, som er en "omvendt auktion", hvor retten til at blive eneudbyder af et gode eller en service overlades til den, der giver det billigste tilbud, eller det tilbud, hvor prisen set i forhold til den tilbudte kvalitet er mest fordelagtig (Mortensen 1998:179-180; Greve 2005:3). Begrebet privatisering optræder jævnligt i sammenhæng med udlicitering, og figuren herunder (Etwill 1996:34; Hartley & Parker 1991:14) illustrerer en almindelig måde at skelne mellem begreberne på, nemlig som forskellige kombinationer af offentlig eller privat produktion og offentlig eller privat finansiering.

	Offentlig finansiering	Privat finansiering
Offentlig produktion	Offentlig ikke-markedsmæssig produktion	Offentlig markedsmæssig produktion (offentligt salg, brugerbetaling)
Privat produktion	Udlicitering eller offentligt køb	Privatisering

Bevægelse mod højre i figuren svarer til stigende grad af brugerbetaling. Forskellen på offentlig og privat finansiering – og dermed på ikke-markedsmæssig og markedsmæssig produktion – er således, hvorvidt driftsudgifterne primært dækkes af brugerbetaling eller er skattefinansierede, idet en brugerbetaling på mere end 50 pct. betragtes som privat finansieret produktion (Etwill 1996:33). Set på denne måde, er udlicitering af offentlig markedsmæssig produktion "privatisering", mens begrebet "udlicitering" mere snævert betegner udlicitering af den ikke-markedsmæssige produktion, altså de overvejende skattefinansierede opgaver. Det er dog almindeligt også at betegne udlicitering af offentlig markedsmæssig produktion som "udlicitering", altså en bredere anvendelse af begrebet (Etwill 1996:35; Mortensen 1998:188), og specialet bruger denne brede betydning af udliciteringsbegrebet, så der ikke skelnes mellem, hvorvidt opgaven

overvejende er offentligt finansieret eller finansieret ved brugerbetaling. Dette skyldes, at den kollektive busstrafik, som jo har brugerbetaling i form af billetindtægter, er væsentligt subsidieret. I 2008 udgjorde brugerbetalingen i den kollektive busstrafik på landsplan 47 pct. (Trafikstyrelsen 2010:79), hvorved busstrafikken er offentligt finansieret i højere grad end privat finansieret. Graden af offentlig finansiering varierer dog, idet brugerbetalingen i 2008 lå mellem 44 pct. og 61 pct. afhængigt af trafikskabselskab. Kun et enkelt trafikskabselskab har i budget 2010 en brugerbetaling over 50 pct., og brugerbetalingsgraden har været faldende de senere år (Trafikstyrelsen 2009:2, tabel 5, 2010:129). Hvis figurens snævre udliciteringsbegreb blev anvendt, ville busstrafikken således i de fleste situationer være offentligt finansieret, men i enkelte privat finansieret, og dermed i de fleste tilfælde ”udliciteret”, men i enkelte tilfælde ”privatiseret”. Da der imidlertid alle steder er tale om privat produktion udført mod en aftalt betaling fra det offentlige på kontrakter og vilkår, der er ensartede, og da brugerbetalingen (billetindtægterne) også overalt tilfalder det offentlige, jf. nedenfor, ville den snævre brug af udliciteringsbegrebet være upraktisk.

Der kan derimod skelnes mellem privatisering, hvor en opgave helt overlades til markedet, og en situation, hvor den offentlige sektor fortsat kontrollerer løsningen af en markedsmæssig opgave, men hvor driften er overladt til en privat producent via en licitation. Privatisering defineres generelt som overførelse af retten til at modtage residualindkomsten ved virksomhedsdrift fra den offentlige til den private sektor og tilpasning af reguleringspolitikken (Mortensen & Olsen 1991:11-14). Udlicitering kan ses som en ”delvis privatisering”, hvor det offentlige fortsat finansierer produktionen og stiller krav til den, men lader andre udføre den (Mortensen 1998:180). Selve betegnelsen *udlicitering* er en sammensætning af, at en opgave ”lægges ud”, og at dette sker via en licitation. Begge dele forekommer hver for sig, men udlicitering indebærer begge dele, hvorfor indgåelse af en kontrakt med en privat virksomhed uden udbud *ikke* er udlicitering. Egenproduktion som følge af valg af kontrolbud, altså hvor en beregning af omkostningerne ved fortsat selv at løse opgaven har vist, at dette er billigst, kan dog også betragtes som en del af begrebet ”udlicitering” (Greve 2005:3).

Udlicitering er en proces med flere faser, hvoraf den første principielt består i at finde områder, der egner sig til udlicitering. Derefter kan selve udbuddet finde sted. I første omgang skal der udarbejdes et udbudsmateriale, hvor opgaven specificeres sammen med de kriterier, der vil blive anvendt, når tilbuddene skal sammenlignes og vinderen findes. Dernæst indgås en kontrakt med den byder, der har givet det bedste tilbud, og byderen bliver entreprenør. Betegnelsen ”udlicitering” ses i nogle tilfælde anvendt specifikt om denne tredje fase, hvor opgaven overlades til en (ekstern) leverandør (Greve 2005:3-4). Kontrakten beskriver den aftalte ansvarsfordeling, pris og kvalitet. Kontrakten har en vis løbetid, og kontraktperioden igennem foretages normalt en vis kontrol eller overvågning af entreprenørens løsning af opgaven (Mortensen 1998:183-187). Når

kontrakten udløber, må der gennemføres en ny udbudsrunde, hvor erfaring eller læring fra den foregående kontraktperiode eventuelt kan anvendes ved tilrettelæggelsen af det nye udbud og den nye kontrakt (Greve 2005:17). Hver fase af processen kan gribes an på forskellige måder: I udbudsmaterialet kan antallet af krav og deres detaljeringsniveau være forskelligt. Kriterierne, som vinderen udvælges efter, kan enten være prisen alene, prisen i forhold til den tilbudte kvalitet eller andre kriterier. Kontrakten kan ligesom udbudsmaterialet have forskellig detaljeringsgrad, løbetid og omfang af løbende kontrol (Mortensen 1998:180-187). Senere i dette kapitel beskrives det, hvordan udlicitering af busdrift foregår i Danmark.

3.1.2 Økonomisk baggrund for udlicitering

Udlicitering er en del af New Public Management-bølgen, der kort sagt drejer sig om brug af markedsmechanismer, konkurrence og ledelsesformer fra erhvervslivet i den offentlige sektor og et større fokus på resultater frem for proces. I Danmark begyndte dette især under den daværende borgerlige regerings "moderniseringsprogram" i 1980'erne, men brug af udlicitering tog først fart fra omkring 1990 (Greve 2005:5,11, 2008:15-16,31; Greve & Ejersbo 2005:2). Forskellen mellem et frit marked og udlicitering kan anskues som "konkurrence *på* markedet" kontra "konkurrence *om* markedet". I stedet for at konkurrere om kunderne direkte, bliver der tale om en konkurrence om eneretten til at forsyne markedet. Udlicitering sikrer efficiens ved, at konkurrencen om at få lov til at levere ydelsen fører til, at producenterne løbende må arbejde på at kunne tilbyde konkurrencedygtig pris og kvalitet for at vinde opgaven. Ved en licitation afgiver de producenter, der gerne vil løse en opgave, gennem deres tilbud information om deres omkostninger og omkostninger ved forskellige serviceniveauer. Derved nedbrydes også det informationsmonopol, som offentlig egenproduktion eller indkøb uden udbud er præget af (Mortensen 1998:180-184).

Da konkurrence er en forudsætning for efficiensgevinsterne ved udlicitering, er der behov for, at der eksisterer et vist antal potentielle og deltagende bydere ved en licitation, ligesom det skal være muligt for nye producenter at træde ind på markedet, så monopol- eller karteldannelse kan undgås. Barriererne for indtræden på markedet, som f.eks. store investeringer, der kun vanskeligt kan anvendes til andre opgaver, må derfor ikke være for store (Mortensen 1998:183-186). Udlicitering har en vis lighed med *contestable markets*, hvor der ifølge teorien ikke behøver at være mange udbydere af et gode eller en service, hvis der blot er en konstant og troværdig trussel om konkurrence fra potentielle nye aktører på markedet, så de eksisterende udbydere ikke sætter priserne højt, da markedet ellers bliver attraktivt for indtrængere. Potentiel konkurrence sikrer derved effektiviteten (Fristrup 1998:148). Ved udlicitering består konkurrencetruslen i, at opgaven med mellemrum på ny sendes i licitation. Anden litteratur, bl.a. for området klassiske artikler fra 1960'erne, ser udlicitering som en måde at skabe konkurrence på markeder med

ufuldkommen konkurrence, hvor firmaer, der f.eks. ellers er naturlige monopoler, kan konkurrere om en kontrakt om at forsyne markedet². Herved kan monopolprofitten overgå til forbrugerne, og konkurrencen skaber efficiens uden at give store byrder ved regulering (Mortensen 1998:180-181; Demsetz 1968:55-58; Vickrey 1961:55-60,66-69).

Inden for property rights- eller public choice-tilgangene er et argument, at privat løsning af opgaven frem for offentlig i sig selv giver efficiensforbedringer, hvilket altså gælder både udlicitering og privatisering mere generelt. I en privat virksomhed tilfalder profitten klart virksomhedens ejere, som derfor har et stærkt incitament til at kontrollere ”slack” bedst muligt og som følge heraf opnå højere produktivitet. En offentlig organisation har mere diffuse ejerforhold og således svagere incitament, hvorfor produktiviteten bliver dårligere. Endvidere er politikere og embedsmænd egeninteresserede, og dette kommer i nogle tilfælde i konflikt med varetagelsen af offentlighedens interesser i form af stemme- og budgetmaksimering, hvilket muliggøres af, at vælgerne ikke har information nok til at overvåge den offentlige sektor (Hartley & Parker 1991:14-16). Begge dele indebærer altså, ifølge de nævnte tilgange, at et skift til privat ejerskab hæver effektiviteten. Der kan også være tale om, at opgaven i forbindelse med udlicitering går fra at være en perifer opgave i den offentlige sektor til at være en kerneopgave i en privat virksomhed med fokus på den pågældende type arbejde, eller at den private virksomhed har kompetencer, som det offentlige ikke råder over, ligesom udliciteringsprocessen kan give fordele af, at krav og mål med opgaven bliver specificeret (Mortensen 1998:185).

Udlicitering adskiller sig dog fra et frit marked, hvor producenter og forbrugere selv finder hinanden. På et sådant marked sikres under fuldkommen konkurrence såvel omkostnings- som allokeringsefficiens. Ved udlicitering står den offentlige sektor imidlertid fortsat for at indkøbe et gode eller en service på borgernes vegne, og fastlægger via sine krav hvilken service, der skal tilvejebringes, i hvilket omfang og med hvilke karakteristika. Udlicitering bidrager således ikke i samme grad som køb og salg på et frit marked til at frembringe netop den service med netop de egenskaber, som borgerne ønsker, selvom kvalitet kan indgå som konkurrenceparameter. Udlicitering er således i højere grad et redskab til at skabe omkostningsefficiens end allokeringsefficiens (Wallis & Hensher 2005:455). Bevæggrunden for udlicitering er i praksis ofte at reducere omkostninger, men i Danmark har andre mål som f.eks. kvalitet med tiden fået større betydning. Udlicitering kan dog også være et ideologisk begrundet valg, hvor økonomiske ræsonnementer egentlig ikke indgår (Greve 2005:2, 2008:7-8; Hodge 2000:25).

² At produktionsforhold resulterer i et naturligt monopol på et frit marked behøver ikke at betyde, at der så kun vil være én byder ved en licitation.

3.1.3 Partnerskaber

Termen *partnerskab* bliver brugt om meget forskellige arrangementer og nogle gange meget løst, ligesom betegnelser som *partnering* eller *offentlig-privat-partnerskab* (OPP, på engelsk PPP) ses anvendt synonymt. Partnerskaber defineres heller ikke altid ens, eller som Greve (2006b:5) konstaterer: "Der er mange meninger om, hvad PPP er." En række karakteristika går dog igen i forskellige definitioner: a) To eller flere parter er involveret og samarbejder, b) der er fælles mål om levering og løbende forbedring af service i offentlighedens interesse, c) opfølgning på kontrakten er baseret på dialog og ikke på kontrol og bod, d) parterne har "commitment" over tid, en relation over mellemlang eller lang tid, e) der skal være potentiale for synergieffekt til fordel for begge parter, f) parterne har komplementære ressourcer, g) beslutninger og produktudvikling finder sted i fællesskab, og h) gevinsterne, omkostningerne og risici deles mellem parterne (Klijn & Teisman 2000:85-86; Carroll & Steane 2000:37; McQuaid 2000:10-12,20; Geddes 2005:1-2; Domberger 1998:60; Greve & Ejersbo 2005:115,117, Greve 2006a:63-68, 2006b:5-6, 2008:114-118; Ising 2004:2-6,11; Hede 2004a:4-6). Der lægges typisk meget vægt på, at parterne arbejder sammen om det fælles mål og har tillid til hinanden. For at opnå dette, skal deres forhold være præget af åben kommunikation og deling af information. Tillid anses som vigtigt for, at parterne kan og vil handle sammen med godt resultat og uden behov for dyr og tidskrævende konfliktløsning via retssystemet. Samarbejde mod et fælles mål og udvikling af nye løsninger forudsætter udveksling af information og ideer, og hver enkelt part vil formentlig ikke helhjertet deltage i en søgning efter nye løsninger, hvis det kan komme til at skade den selv, f.eks. på indtjeningen, såfremt delingen af gevinster ikke fungerer (Greve 2008:114; Domberger 1998:58-59; Klijn & Teisman 2000:85-92; Hede 2004a:4,6; Ising 2004:12). Det spiller også en rolle, at relationen mellem parterne, dvs. kontrakten, strækker sig over længere tid end ved traditionel udlicitering, fordi udviklingen af servicen og samarbejdet sker gennem lang tids interaktion (Klijn & Teisman 2000:95; Greve 2006a:63). Endvidere er samarbejdet mere orienteret mod resultater i form af f.eks. økonomiske incitamenter i kontrakten, end der traditionelt bruges ved udlicitering (Hede 2004a:3,6; Ising 2004:4-5,13).

Weihe (2005:3,16-17) mener at kunne skelne mindst fem forskellige betydninger af "partnerskab" i litteraturen (bl.a. levering af offentlig service, etablering af ny infrastruktur og projekter om at skabe økonomisk udvikling i et bestemt geografisk område) og påpeger, at nogle af de mange definitioners fællesnævner ikke passer lige godt på alle såkaldte partnerskaber. I et partnerskab om levering af udliciteret service (som busdrift) indgår der f.eks. typisk løbende kontrol og bod over for den private part, og kontrakterne er i sådanne partnerskaber ikke altid længere end ved traditionel udlicitering. Derfor kan der ikke arbejdes med én partnerskabsdefinition, der dækker alle formerne, men i stedet med definitioner, der er specifikke for typen af partnerskab (Weihe 2005:2-3,20). Ovennævnte karakteristika må dog betragtes som kernen i partnerskabs-

begrebet, selvom nogle arrangementer, der i praksis kaldes partnerskaber, ikke opfylder alle betingelserne. Begrebet ”partnerskab” bruges i en del af litteraturen meget bredt som en betegnelse for stort set al form for samarbejde mellem den offentlige og private sektor (eks. Greve 2006b:6-7, der bl.a. lister privat praktiserende læger og selvejende børneinstitutioner under denne brede betydning), eller med andre ord nærmest som et andet ord for ”samarbejde” (Weihe 2005:13,20; Greve & Ejersbo 2005:117). Denne meget brede betydning af partnerskabsbegrebet anvendes dog ikke i dette speciale, for som Guri Weihe (2005:2) skriver: ”If the concept is void of any specific meaning, then we might just as well abandon using the concept at all. If it means everything, then in fact it means nothing at all.” I stedet betragtes kernen i partnerskabet som værende de ovennævnte karakteristika, og senere i dette kapitel ses der på, hvad et partnerskab specifikt vil sige i sammenhængen udliciteret busdrift.

Generelt kan der skelnes mellem partnerskaber, hvor en privat part finansierer og leverer noget infrastruktur, f.eks. et hospital, og efterfølgende står for serviceproduktionen via anlægget i en periode (det såkaldte Private Finance Initiative, jf. næste afsnit), og partnerskaber uden sådanne investeringer, men som alene drejer sig om leveringen af en service (Geddes 2005:8-14). Det er den sidstnævnte type om leveringen af en service uden privat finansiering af infrastruktur, der arbejdes med i dette speciale, og det ses heraf, at et partnerskab mellem en offentlig myndighed og en privat virksomhed i denne forstand egentlig ikke er et *alternativ* til udlicitering, men snarere en særlig og til dels ny (Greve 2008:135) måde at have en opgave udliciteret på.

3.1.4 Private Finance Initiative

Partnerskabsmodellen, hvor der med privat finansiering tilvejebringes infrastruktur, fylder en del i litteraturen og er en mere snæver anvendelse af partnerskabsbegrebet (Greve 2006b:6). Modellen kaldes også for *Private Finance Initiative* (PFI), og essensen er, at en forholdsvis stor investering i infrastruktur foretages af en privat partner, som til gengæld får en langvarig, f.eks. 20-30-årig, kontrakt med det offentlige om levering af service, der forudsætter denne infrastruktur. En stor del af risikoen overføres i modellen til den private partner. Den langvarige kontrakt er bl.a. en nødvendighed for, at den private partner kan regne med at få sin investering tjent hjem igen (Greve 2008:116), og dette aspekt er i øvrigt relateret til transaktionsomkostningsteoriens begreb om aktivspecifitet, jf. teorikapitlet. Denne type af partnerskaber er bl.a. meget udbredt i Storbritannien (Greve 2006b:6, 2008:119-120), og et argument for dem er, at infrastrukturprojekter gennemført som PFI-partnerskaber er mere tilbøjelige til at blive færdiggjort til tiden og inden for budgettet, da den private partner har stærkere incitament hertil, fordi der ikke bliver modtaget betaling for leveret service, før leveringen kan begynde (Erhvervs- og

Byggestyrelsen 2005:18; Regeringen 2004:13; Greve 2008:128-129)³. Et andet argument er, at PFI-partnerskaber gør det muligt for det offentlige at få finansieret ny infrastruktur, som det ellers havde svært at finde midler til på de offentlige budgetter, fordi betalingen kommer til at strække sig over en længere årrække (Greve 2008:120; Sloth 2004:39). Dette finansieringsproblem er dog i mange lande ikke reelt, men i Storbritannien, der har mange PFI-partnerskaber, var det en overgang tilfældet (Greve 2006a:72; 2008:122). I Danmark er der som PFI-partnerskaber bl.a. bygget en skole i den daværende Trehøje Kommune (Greve 2006b:6, 2008:126) og et nyt magasin for Rigsarkivet (Erhvervs- og Byggestyrelsen 2005:20), ligesom det er besluttet at etablere en ny motorvejsstrækning mellem Kliplev og Sønderborg (Vejdirektoratet 2009) som et sådant partnerskab. Nærmere busområdet har en såkaldt letbane på Ring 3 vest for København har været på tale gennem flere år, men er endnu ikke besluttet (Sloth 2004:40-45; Enevold & Kejser 2008:7).

Selvom Private Finance Initiative-partnerskaber dækkes af en omfattende litteratur, er det vigtigt at understrege, at det *ikke* er denne form for partnerskaber, nærværende speciale handler om. Et partnerskab i busdrift involverer ikke en sådan stor investering i infrastruktur; heller ikke forstået bredt som f.eks. opbygningen af specialiseret viden. Hertil kommer, at 20-30-årige kontrakter næppe er lovlige på busområdet ifølge EU-udbudsreglerne, jf. afsnit 3.1.6, og disse lange kontrakter er som før nævnt også netop relaterede til den store investering i infrastruktur. Når et PFI-partnerskab kan være relevant for letbaneprojektet på Ring 3, skyldes det infrastrukturen i form af skinner mv., som giver store anlægsomkostninger og har lang levetid. Baneanlæg og signaler udgør over tid ca. 50 pct. af omkostningerne ved jernbanedrift (Aage 1998:206).

3.1.5 Økonomisk baggrund for partnerskaber

Tankegangen i et partnerskab er, at udvikling og kvalitetsforbedring skabes gennem parternes interaktion, hvorfor beslutningerne om, hvordan opgaven skal løses, tages i fællesskab med et mål om effektivitet for begge parter. Hvor udlicitering er velegnet, når opgaven og dens løsning kan specificeres klart, er partnerskaber lagt an på opgaver, hvor det er usikkert eller uentydigt, hvordan opgaven præcist er, hvordan løsningen skal være, hvor der er behov for speciel viden fra mere end én organisation eller brug for at skabe nye og kreative løsninger (Klijn & Teisman 2000:85-91,99; Ising 2004:3,8). Disse teoretiske fordele forudsætter dog en antagelse af, at parterne ikke indgår i et nulsumsspil. Der skal samlet kunne komme mere ud af parternes ressourcer, hvis de samarbejder, end hvis de arbejder hver for sig, altså være mulighed for en synergief-

³ Dette står i modsætning til en situation, hvor et byggeprojekt el.lign. forsinkes, og de forskellige entreprenører og underentreprenører ikke får løst problemerne, men i stedet f.eks. går ind i indbyrdes konflikter om, hvem der skal betale dagbøderne for forsinkelsen.

fekt (McQuaid 2000:11,19; Klijn & Teisman 2000:91; Sloth 2004:40). De økonomiske ræsonnementer bag disse teoretiske fordele er relateret til parternes ressourcer og til effektivitet.

Ressourcer i form af finansiering, information, ekspertise, kompetencer, kontakter, mulighed for at lovgive mv.: Parterne har flere ressourcer tilsammen, som muliggør større projekter eller flere aspekter af det samme projekt, men kan også have forskellige *typer* ressourcer, således at parterne får adgang til ressourcer, de ikke selv har, og derved i fællesskab bliver i stand til at gennemføre noget, de ikke hver for sig ville kunne. Partnerskaber kan have skalaøkonomiske fordele uden ulemperne ved store organisationer, men mod den pris, kontroltabet ved et partnerskab og de tilknyttede transaktionsomkostninger relateret til f.eks. inddragelse af den anden part, når beslutninger skal træffes, udgør (McQuaid 2000:20,22; Klijn & Teisman 2000:91; Ising 2004:13).

Effektivitet og efficiens: Partnerskaber kan skabe bedre koordination imellem organisationerne og derved spare omkostninger ved koordination i form af f.eks. misforståelser og dobbeltarbejde. Det tættere samarbejde over længere tid kan betyde, at deres syn på hinanden bliver mere nuanceret og præget af tillid samt viden om og forståelse for hinandens organisationer, hvilket alt sammen medfører bedre og mere effektivt samarbejde. Over længere tid kan der desuden skabes bedre stabilitet og mindre risici. Kort sagt kan partnerskaber på denne måde reducere transaktionsomkostninger gennem parternes samarbejde, fordi der ikke bliver samme behov for at detailspecificere i kontrakten, og man i stedet kan basere sig på gensidig tillid (McQuaid 2000:20-21; Klijn & Teisman 2000:92-93). Prisen kan til gengæld være reduceret konkurrence pga. nedsat gennemskuelighed og ligebehandling, når kontrakterne indgås (Teisman & Klijn 2000:184), jf. også nedenfor om EUs udbudsregler. Dette giver øgede omkostninger og mindre efficiens.

3.1.6 EU-reglerne om udbud

I både traditionel udlicitering og partnerskaber indgås kontrakten gennem et udbud. Den offentlige sektor har imidlertid ikke frie hænder til at gennemføre udbuddet efter egne ønsker, men er forpligtet af EUs udbudsregler. Udbudsreglerne betyder bl.a., at der *ikke* kan vælges frit mellem de indkomne tilbud ved licitationen, og at der er begrænsninger på varigheden af kontrakterne.

Reglerne skyldes EF-Traktatens opbygning af et indre marked med fri bevægelighed for bl.a. varer og tjenester. For at sikre dette har traktaten bestemmelser om forbud mod diskrimination på grund af nationalitet og krav om ligebehandling. Markedet sikrer, at valg af leverandører i private virksomheder sker efter økonomiske og saglige kriterier, dvs. pris og kvalitet. Da det samme ikke er tilfældet for offentlige myndigheders indkøb af varer og tjenester, er alle offent-

ligt kontrollerede organer i medlemsstaterne forpligtet af EUs udbudsdirektiver med procedure-regler for indgåelse af offentlige kontrakter. Procedurerne bygger på principper om gennemsigtighed og offentlighed, så traktatens mindre operationaliserbare principper om lighed og ikke-diskrimination kan overholdes, og skøn og vilkårlighed ved kontrakttildeling modvirkes, så effektiv konkurrence sikres (Hjelmborg, Jakobsen & Poulsen 2005:21-29,42-49; Meyer 1998:15-19,31-33; Konkurrencestyrelsen 2006:7-13). EU-reglerne om udbud består i de to udbudsdirektiver, nemlig Udbudsdirektivet og Forsyningsvirksomhedsdirektivet⁴. De fleste offentlige myndigheders opgaver og udbud hører under Udbudsdirektivet, men busdrift er blandt en række undtagne sektorer (vedr. infrastruktur og transport), der i stedet omfattes af Forsyningsvirksomhedsdirektivet (Meyer 1998:46-48; Konkurrencestyrelsen 2006:23-24; Krüger 2006:22). I det følgende omtales kun de vigtigste regler i direktivet. EUs udbudsregler er uddybet i bilag 2.

Udbud skal følge én af de udbudsformer, dvs. procedureregler, der findes i Forsyningsvirksomhedsdirektivet. Kun formerne offentligt udbud og udbud efter forhandling benyttes i praksis ved busdrift. Ved et *offentligt udbud* har enhver mulighed for at rekvirere udbudsbetingelserne og afgive tilbud. Ingen må altså sorteres fra, før tilbudsfristen er udløbet, hvorefter de nedenfor omtalte udvælgelseskriterier dog kan betyde, at nogle af tilbudsgiverne udelukkes. Vinderen vælges derefter blandt de tilbageværende tilbudsgiveres tilbud (Konkurrencestyrelsen 2006:96; Meyer 1998:108). *Udbud efter forhandling* er en udbudsform, der normalt kun er tilladt i Forsyningsvirksomhedsdirektivet, mens der gælder et generelt forbud mod forhandling i Udbudsdirektivet⁵. Forhandlinger kan kun vanskeligt gennemføres med gennemsigtighed, og ligebehandling er dermed ringere sikret, hvorfor EU generelt ikke ønsker forhandling om tilbuddene (Hjelmborg, Jakobsen & Poulsen 2005:26-27,232-236; Meyer 1998:45,108-117). Udbudsformen indebærer først en prækvalifikationsfase, hvor de virksomheder, der søger om prækvalifikation, vurderes i forhold udvælgelseskriterierne. Hvis udvælgelseskriterierne er opfyldt, får de mulighed for at afgive tilbud. Den offentlige myndighed har efter modtagelsen af tilbud mulighed for at forhandle med hver enkelt byder om ændringer i de modtagne tilbud. Ofte fungerer forhandlingerne sådan, at alle prækvalificerede til at begynde med afgiver et første tilbud; senere får nogle mulighed for at give justerede tilbud, og til sidst kan de resterende aflevere deres endelige tilbud, som tildelingskriteriet, jf. nedenfor, anvendes til at vælge imellem. Efterhånden som forhandlingerne skrider frem, udgår tilbud og tilbudsgivere af forhandlingerne (Hjelmborg,

⁴ Udbudsdirektiv 2004/18/EF af 31. marts 2004, implementeret ved bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004 og senere ændringer, og Forsyningsvirksomhedsdirektiv 2004/17/EF af 31. marts 2004, implementeret ved bekendtgørelse nr. 936 af 16. september 2004 og senere ændringer.

⁵ Udbudsreglerne angives i nogle tekster som en barriere for partnerskaber på grund af forhandlingsforbuddet i Udbudsdirektivet. Dette er således ikke relevant på busområdet. I Udbudsdirektivet blev udbudsformen ”konkurrencepræget dialog” indført i 2004 af hensyn til bl.a. partnerskabsprojekter (Teisman & Klijn 2000:166-167,183-184). Formen findes ikke i Forsyningsvirksomhedsdirektivet, hvor forhandling altid er en mulighed.

Jakobsen & Poulsen 2005:248-249; Konkurrencestyrelsen 2006:98; Meyer 1998:108-109,435-438).

I håndteringen af tilbudsgivere og valget mellem tilbud skelnes der mellem *udvælgelseskriterierne* og *tildelingskriteriet*. Den offentlige myndighed fastsætter såkaldte udvælgelseskriterier, som er generelle egnethedskriterier, virksomheder skal opfylde, for at få deres tilbud taget i betragtning. Kriterierne har ikke med vurderingen af selve tilbuddene at gøre, og tilbudsgiverne skal altid vurderes efter udvælgelseskriterierne, *inden* tilbuddene vurderes. I denne fase kan myndigheden bl.a. frasortere virksomheder unders konkurs eller med beviselige, alvorlige fejl i deres erhvervsudøvelse. Derudover kan myndigheden selv opstille egnethedskriterier af finansiell og økonomisk art og om faglig og teknisk kunnen i form af mindstekrav, der skal være opfyldt. Udvalgseskriterier *skal* være oplyst forud for udbuddet og anvendes ens over for *alle* virksomheder (Konkurrencestyrelsen 2006:145-162; Meyer 1998:350-370). Når det vindende tilbud skal vælges ud fra de indleverede tilbud, bruges et *tildelingskriterium*, som altså afgør, hvilken virksomhed, der får tildelt kontrakten. Myndigheden kan vælge mellem to forskellige tildelingskriterier, nemlig ”laveste pris”, hvor det billigste tilbud vælges, eller ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”, der er en sammenvejning af pris og andre kriterier. Er tildelingskriteriet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, skal der være opstillet vægtede delkriterier, og delkriterierne skal være præcise og målbare. Eksempler på sådanne delkriterier fra udbud af buskørsel er pris med vægten 40 pct., kvalitet af drift med vægten 35 pct. og kvalitet af busmateriel med vægten 25 pct. (Movia 2007d:9) eller pris med vægten 50-60 pct., tilbudt kvalitet i opgaveløsningen med vægten 20-30 pct. og kvalitetssikring med vægten 15-25 pct. (FynBus 2007:22). Delkriterierne er *konkurrenceparametre*, hvor tilbuddene altså kan være forskellige, mens alle tilbud skal opfylde udbudsbetingelsernes *krav*. Tildelingskriteriet skal være kendt af tilbudsgiverne før afleveringen af tilbud, og det er bindende for myndigheden. Det vil sige, at myndigheden *skal* anvende tildelingskriteriet som beskrevet, når udbuddet skal afgøres, og ikke må inddrage andre forhold. Er tildelingskriteriet laveste pris, må der altså ikke skeles til kvalitet, og er kriteriet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, skal delkriterierne anvendes ens i forhold til alle tilbud. Der kan altså *ikke* vælges frit mellem de indkomne tilbud. Hvis det tilbud, der ligger bedst i forhold til tildelingskriteriet, således kommer fra en virksomhed, man måtte mangle tillid til, men som har opfyldt udvælgelseskriterierne, er man forpligtet til at vælge dette tilbud (Konkurrencestyrelsen 2006:183-193; Krüger 2006:12; Dittmer 2006:81-82; Meyer 1998:388-389).

Forsyningsvirksomhedsdirektivet har ikke klare regler for, hvor lange kontrakter må være, men Kommissionen har vejledende udtalt, at en samlet løbetid inklusive forlængelser på mere end 5 år formentlig vil være i strid med traktatens intentioner om fri bevægelighed mv. Længere kontrakter kan dog f.eks. begrundes med, at korte afskrivningsperioder for materiel vil påvirke kontraktprisen i urimeligt omfang (Konkurrencestyrelsen 2006:144,205; Meyer 1998:86; Hansen

1992b:7). Flere danske trafikkselskaber indgår kontrakter, der inklusive optioner på forlængelse kan nå en længde på op til 12-14 år, netop på grund af bussers almindelige levetid på ca. 12-14 år (Movia 2008b:1, 2008c:34-35, 2008d:33-34; NT 2009a). Det må derfor konkluderes, at 12-14 år er omkring den maksimalt tilladte kontraktlængde på busområdet. Samtidig betragtes undladelser af udbud som en grov overtrædelse af udbudsreglerne, hvorfor fornyelse af en kontrakt uden udbud er ulovligt (Nielsen & Holtse 2010), mens udnyttelse af en option på forlængelse i en eksisterende kontrakt er acceptabelt inden for de ca. 12-14 år.

Udbudsreglerne er således forholdsvis ”strikt”, og bryder en myndighed udbudsreglerne, eller begås der fejl i procedurerne, kan myndigheden efter 2010-stramningen af reglerne⁶ blive pålagt bøder, at ophæve en indgået kontrakt eller at betale erstatning til en tilbudsgivende virksomhed, også i situationer, hvor det ikke kan dokumenteres, at virksomheden ville have vundet udbuddet, hvis der ikke var begået fejl⁷ (Nielsen & Holtse 2010). Alligevel anerkendes det omvendt, at der f.eks. ved anvendelse udvælgelses- og tildelingskriterierne må foretages et vist skøn, og dette skøn blander klagenævn eller domstolene sig kun i, hvis det forholdsvis klart fremstår som usagligt eller forkert (Greve 2005:12,21, 2008:36).

3.2 Kontrakter

Som det fremgår anvendes kontrakter i organiseringen af busdrift, både ved traditionel udlicitering og partnerskaber. Kontrakten er desuden et vigtigt begreb i både jura og økonomi, hvorfor der her skal ses på, hvordan kontrakter defineres, og hvilke kontraktformer, der findes.

Det centrale i det juridiske kontraktbegreb er, at ligestillede parter *frivilligt* indgår en aftale med et indhold, de er *enige* om. Udgangspunktet er altså en konsensus eller fælles vilje, der også kaldes *the meeting of minds*. Der kan skelnes mellem den indre form, nemlig denne konsensus eller fælles vilje, og den ydre form, som er udvekslingen af overensstemmende erklæringer. Aftalen vil i de fleste tilfælde dreje sig om en ydelse mod et vederlag, hvilket også kaldes en gensidigt bebyrdende aftale (Gomard 1996:13-42,89; Jørgensen 1971:13,33,56; Ejersbo & Greve 2002:16; Greve & Ejersbo 2005:15; Ghestin 2000:102; Brousseau & Glachant 2000:3). Der er normalt ikke forskel på en *aftale* og en *kontrakt*, idet en kontrakt er en aftale, som er retligt bindende, dvs. skaber ret og pligt for parterne (Gomard 1996:14,39)⁸. Den danske aftalelov⁹ definerer

⁶ Lov nr. 495 af 12. maj 2010 om håndhævelse af udbudsreglerne m.v.

⁷ Trafikkselskabet Movia blev f.eks. i 2007 ved Højesteret dømt til at betale 3 mio. kr. i erstatning i en sag om ulige behandling af tilbudsgiverne ved tildeling af en kontrakt i 1999 (Movia 2007a, 2007b).

⁸ Aftaler, der ikke er retligt bindende, er aftaler i privatlivets sfære som f.eks. en forlovelse (Gomard 1996:22-23,30-31; Jørgensen 1971:21).

rer i øvrigt ikke en aftale og stiller heller ikke krav om en bestemt form: mundtlige og skriftlige aftaler er lige gyldige. Når aftaler typisk nedfældes på skrift i et kontraktsdokument, der ofte kaldes "kontrakten", sker det af hensyn til at kunne bevise, hvad der er aftalt, for at støtte hukkommelsen og for eventuelt at kunne afsætte kontrakten (Gomard 1996:18-20,36,40; Jørgensen 1971:60-61). I det følgende er det imidlertid primært det økonomiske kontraktbegreb, der arbejdes med. Udgangspunktet er her aktører, der som en analytisk forsimpning antages at handle egennyttmaksimerende, hvilket vil sige, at de kun vil indgå en aftale, hvis den vil være til deres egen fordel. Når sådanne aktører til gensidig fordel aftaler deres adfærd og dermed koordinerer den, altså hvad de hver især skal gøre, hvor meget, der skal betales, hvordan fremtidige situationer skal håndteres mv., er der tale om en kontrakt i økonomisk forstand, i øvrigt uanset om denne aftale har juridisk status af kontrakt (Milgrom & Roberts 1992:126-127; Brousseau & Glachant 2000:3). Den økonomiske og den juridiske forståelse af en kontrakt stemmer altså overens for så vidt, at der er tale om en aftale, som parterne indgår *frivilligt* og er *enige* om.

Der skelnes mellem fuldkomne og ufuldkomne kontrakter. En *fuldkommen kontrakt* angiver præcist, hvad der skal ske, i enhver situation. Inden for f.eks. transaktionsomkostningsteori anerkender man dog, at en kontrakt i den virkelige verden ikke kan beskrive alle eventualiteter. Det ville bl.a. forudsætte, at alle relevante situationer i den komplekse virkelighed kunne forudses og beskrives, og at man senere ville være i stand til at konstatere, hvilken af disse situationer, der faktisk var indtruffet. Begrænsninger i sproglig præcision gør det også vanskeligt at udforme entydige bestemmelser. Af disse årsager er det *ufuldkomne kontrakter*, der findes i den virkelige verden, og i stedet forsøger aktørerne at opnå det bedst mulige (Milgrom & Roberts 1992:127-131; Williamsom 2000:50,53; Greve 2008:37). Her er der flere alternativer.

En *spotmarkedskontrakt* har bestemmelser, der gælder på samme måde i de fleste situationer. Der er kun små omkostninger ved at udarbejde kontrakten, og der bliver ikke megen usikkerhed om, hvad der senere hen skal gøres. Spotmarkedskontrakten er på den måde bedst egnet, når der handles på stedet ("on the spot"), og ikke til mere komplekse og længerevarende transaktioner, hvor der kan ske ændringer i omstændighederne undervejs (Milgrom & Roberts 1992:131).

Klassiske kontrakter, til tider kaldet "hårde" kontrakter (Greve & Ejersbo 2005:17,20), specificerer så præcist og detaljeret som muligt, hvad der skal ske, og hvilke pligter, partnerne har, i bestemte situationer, som man kan forudse. Der er indbygget monitoreringssystemer og bøder for bestemte former for manglende opfyldelse af kontrakten. Klassiske kontrakter sigter på at give mest mulig kontrol, men på bekostning af fleksibilitet og deling af information parterne

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 781 af 26. august 1996 af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område. Der er i øvrigt forskel på kontraktret i forskellige lande, og afsnittet forholder sig derfor til dansk kontraktret.

imellem. En klassisk kontrakt er af kortere varighed, f.eks. 3-7 år, men det afhænger af det konkrete område (Domberger 1998:128-131; Ejersbo & Greve 2002:19-20; Greve 2008:36-37).

Relationelle kontrakter er i stedet indrettet, så der i højere grad opstilles rammer for samarbejdet end detaljerede regler. Aftalen omfatter fælles mål og hensigter, generelle bestemmelser, kriterier for, hvordan det uforudsete håndteres, hvem der bestemmer hvad og konfliktløsningsmekanismer. Opfyldelsen af kontrakten er baseret på samarbejde og tillid, men kan godt involvere monitorering og f.eks. regler for fordeling af omkostninger og gevinster. Sådanne kontrakter giver fleksibilitet og informationsdeling og forekommer mest, hvor det ikke er muligt eller forbundet med store omkostninger at opnå fuldkomne kontrakter. Også længden af relationelle kontrakter er varierende, men de er generelt længere end de klassiske kontrakter, f.eks. op til 10-15 år. Partnerskaber falder i denne kategori af kontrakter (Milgrom & Roberts 1992:131-132; Domberger 1998:128-131; Ejersbo & Greve 2002:19-20; Greve 2008:37), som også kan ses omtalt som ”bløde” kontrakter (Greve & Ejersbo 2005:17-20).

Implicitte kontrakter er parternes forventninger til hinanden, som de selvsagt helst skal være enige om og forstå ens. De implicitte kontrakter er ikke nedskrevne og måske ikke engang mundtlige, hvorfor de kun vanskeligt kan håndhæves i retten (Milgrom & Roberts 1992:132). Juridisk er mundtlige aftaler principielt lige så gyldige som skriftlige, og i en række situationer betragtes en aftale juridisk som indgået ved accept gennem passivitet eller handlinger, der må opfattes som tilslutning til en aftale (Gomard 1996:20,40-41,93-94; Jørgensen 1971:64-67). Med andre ord kan mindre eksplicite aftaler også have reel juridisk betydning. Implicitte kontrakter kan optræde sammen med (og ikke i stedet for) skriftlige kontrakter mellem parterne ved traditionel udlicitering og partnerskaber.

Den enkelte kontrakt kan i praksis være en blanding af flere typer. I den klassiske kontrakt kan der eksempelvis indgå elementer fra den relationelle kontrakt, og en kontrakt kan være delvist implicit og delvist eksplicit (Domberger 1998:132; Greve & Ejersbo 2005:22). Da det økonomiske kontraktbegreb dækker kontrakter af varierende karakter, herunder også uformelle og ikke juridisk bindende former, kan stort set enhver relation mellem økonomiske aktører siges at involvere en kontrakt, og begrebet bliver derfor ikke helt entydigt eller stringent (Davis 1998:123).

3.3 Organisering af busdrift i Danmark

At offentlige myndigheder sender busdriften i udbud forudsætter en regulering af området og den offentlige sektors indblanding i det hele taget. Kollektiv trafik drives generelt både forret-

ningsmæssigt, hvor billetindtægterne er væsentlige og i nogle tilfælde med overskudsgivende ruter, afgang og tidsrum, men opretholdes også subsidieret på andre ruter og afgang og i visse tidsrum, hvor billetindtægterne ikke alene giver økonomisk grundlag for det. Alle europæiske lande giver således tilskud til kollektiv trafik, men tilskuddets form og den offentlige sektors involvering er forskellig (Teisman & Klijn 2000:170; Hansen 2008a:5). Som tidligere nævnt dækker subsidier i dag over halvdelen af omkostningerne ved rutebuskørsel i Danmark.

Siden 1920'erne havde adgangen til at drive busdrift været begrænset til koncessionshavere, idet private vognmænd skulle have en koncession, dvs. en eneret med visse betjeningsforpligtelser, til hver rute, og hvor ruteføring, køreplan og takster skulle godkendes af myndighederne. Koncessionerne var tidsbegrænsede til 5-8 år, hvorefter der skulle søges om fornyelse (Olsen 1978:10; Villadsen 1998:17-89), men normalt fik samme vognmand dog den nye koncession. Denne allokeringmekanisme, hvor fordelingen af godet (her en koncession) sker ud fra den hidtidige fordeling, som i sig selv mere eller mindre er en historisk tilfældighed, kaldes "grand fathering" (Borch 2002:16). Parallelt med de private ruter på koncessioner udvikledes i landets største byer store offentlige bybusselskaber. En stor del af bustrafikken i Danmark begyndte dog fra 1950'erne at udvikle stadigt dårligere økonomi, da passagertallene faldt som følge af øget privatbilisme. Konsekvensen var dels nedlæggelse af ruter, og dels, at enkelte kommuner begyndte at subsidiere driften for at opretholde busbetjeningen (Villadsen 1998:54-85). Efterhånden opstod der ønsker om en koordination af ruter og takster på tværs af de forskellige busselskaber, og i 1970'erne kom lovgrundlaget på plads¹⁰ for etablering af offentlige trafikskaber, der skulle koordinere trafikken og erstatte de kommunale tilskudsordninger. I Hovedstadsområdet overtog trafikskabet (HT) endvidere driften fra alle offentligt ejede eller dominerede busselskaber (Olsen 1978:15; Villadsen 1998:91). Trafikskaberne var amtslige indtil kommunalreformen i 2007, hvor der i stedet kom nye regionale trafikskaber¹¹. Under trafikskaberne blev de private busselskabers koncessioner erstattet af entreprenørkontrakter, således at busselskaberne umiddelbart fortsatte med at køre deres ruter, men nu som entreprenører for trafikskaberne. Ombygningen gjorde det muligt for trafikskaberne at overtage planlægningen af ruter, køreplaner og takster og opbygge et sammenhængende rutenet og takstsystem (Olsen 1978:8-10; Villadsen 1998:89). I entreprenørkontrakterne var der dækning for dokumenterede omkostninger udmålt per antal udførte køretimer samt sikring af en "nogenlunde rimelig løbende indtjening" (Olsen 1978:27; Als 1993:37), også kendt som "cost-plus-kontrakter". Billetindtægterne skulle afleveres til trafikskabet. Kontrakterne var 5-årige, hvorefter der efter for-

¹⁰ Lov nr. 303 af 13. juni 1973 om hovedstadsrådets kollektive personbefordring, lov nr. 114 af 29. marts 1978 om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet og lov nr. 115 af 29. marts 1978 om buskørsel

¹¹ Lov nr. 582 af 24. juni 2006 om trafikskaber

handling blev indgået nye kontrakter med samme løbetid og indhold. ”Grand fathering”-princippet blev altså fortsat fulgt (Villadsen 1998:89-99).

En væsentlig forskel mellem Hovedstadsområdet (HT) og resten af landet var, at de øvrige trafikskaber ikke selv udførte buskørsel, men udelukkende havde entreprenørkontrakter, hvoraf nogle dog var indgået med offentlige busselskaber med DSB som det største. Både Odense og Århus kommuner havde dog egne busselskaber, der var en del af forvaltningen, og derfor ikke var omfattet af entreprenørkontrakter. I løbet af 1980'erne opstod der stigende utilfredshed med HT-systemet: HT var ramt af flere langvarige arbejdsnedlæggelser med driftsstop og fik stadigt dårligere økonomi. Forholdet mellem HT og entreprenørerne blev løbende mere og mere anstrengt, og i entreprenørkontrakterne fra 1980 sikrede HT sig retten til at udpege en køber, hvis en entreprenør ønskede at sælge virksomheden, og man anviste altid sig selv (Villadsen 1998:101). Omvendt tilbød busselskabernes forening Landsforeningen Danmarks Bilruter at hjælpe det økonomisk trængte HT ved at lade de private entreprenører overtage HT-ruter i deres lokalområder, idet regnskabstal viste, at entreprenørerne kunne køre 109 kr. billigere pr. time end HT kunne (Larsen 1988). HTs budgetkontor sammenlignede selv driftsomkostningerne pr. time for HT og entreprenørerne i 1987 (Bytrafik 1988), og gennemsnitligt kostede en HT-produceret køretime 63 kr. mere end en entreprenørtime. Beregningen viste også, at en enkelt HT-garage lå på niveau med de dyreste entreprenører, mens alle andre HT-garager var dyrere end selv de dyreste entreprenører. Disse resultater stemte overens med en udbredt opfattelse hos både politikere og i offentligheden af, at HTs egen busdrift ikke var effektiv (Als 1993:38).

Folketinget pålagde således i 1989 ved lov¹² HT at gennemføre løbende offentligt udbud af driften, således at mindst 45 pct. af den samlede kørsel i HTs område skulle udføres af andre end HT på grundlag af udbud fra 1994. De igangværende genforhandlinger af HT-entreprenørernes kontrakter blev derpå afbrudt, og entreprenørernes kørsel sendt i udbud sammen med en mindre del af HTs egen kørsel med virkning fra 1990 (Sørensen 1989; Birkelund Hansen 1989; Hansen 1989, 1990; Als 1993:37), og de følgende år fulgte udbud af HTs egen kørsel. I licitationskontrakterne var der samme arbejdsdeling som i de hidtil anvendte entreprenørkontrakter, så billetindtægterne tilfaldt HT, der også fastlagde ruter, køreplaner og takster (Hansen 1989). Loven ændredes senere, så al HT-kørslen skulle i udbud¹³, og fra 1995 udskiltes HTs egen buskørsel i et selvstændigt, offentligt aktieselskab med mulighed for at deltage i licitationer. Selskabet blev senere solgt. Uden for Hovedstadsområdet var der intet lovkrav om udbud, før EUs Forsyningsvirksomhedsdirektiv trådte i kraft 1. juli 1994, hvorefter alle kontrakter ved udløb skulle sendes i udbud. Al kollektiv bustrafik i Danmark har derfor siden 2002 været udført på kontrakter indgået ved udbud (Villadsen 1998:105; Færdselsstyrelsen 2002:3) med undtagelsen af bybusserne

¹² Lov nr. 274 af 3. maj 1989 om hovedstadsområdets kollektive persontrafik

¹³ Lov nr. 1135 af 21. december 1994 om ændring af lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik

i Odense og Århus, hvor man først fra 2007-08 har haft udbud af en del af kørslen, der som nævnt hidtil havde været kommunal egenproduktion.

Bortset fra forsøgsordninger har det hidtil været fravalgt at indbygge økonomiske incitamenter relateret til passagertal i kontrakterne, da man ikke har ønsket, at entreprenørerne suboptimerede ved at konkurrere indbyrdes om passagererne, frem for at buskørslen spillede sammen og opnåede flest mulige passagerer i det samlede system (Sloth 2004:43-44; Hansen 1997:7). Fra et tidligt tidspunkt blev der dog fremsat synspunkter fra bl.a. busselskaberne om, at denne måde at indrette kontrakterne på indebar, at busselskabernes og chaufførernes kendskab til forholdene i den daglige drift og deres kontakt med passagererne ikke blev udnyttet til at udforme det mest hensigtsmæssige kollektive trafiktilbud over for passagererne eller en effektiv drift. Det skyldtes, at beslutninger om ruter, køreplaner, takster, busindretning og informationsarbejde mv. alene var trafikelskabernes domæne, mens kontrakterne manglede incitamenter for busselskaberne til at arbejde for tiltrækning af flere passagerer og til at udvikle busdriften. Snævert set havde busselskaberne ingen interesse i flere passagerer, som f.eks. strengt taget blot ville medføre behov for mere rengøring. Kun på langt sigt var passagertallet af interesse for busselskaberne, fordi dette var afgørende for, hvor mange kørselskontrakter, der var at opnå ved licitationerne. Ansvar for indtjeningen i systemet lå altså kun hos den ene part, trafikelskabet, og ansvaret for driften hos den anden part, busselskabet, og kontrakterne gav dem ikke fælles interesser (Hansen 1992a, 1996a:4-5, 1996b:8-9, 2010:6; Nielsen 1998:22; Færdselsstyrelsen 2002:1-6; Det Økonomiske Råd 2004:247). De forsøg, der nu gøres med partnerskaber, hvor tankegangen ikke kun er forsyning, men også forretning (Repsholt 2009:8,10), er forsøg på at løse dette problem.

3.4 "Traditionel udlicitering" og partnerskaber i busdrift

Både traditionel udlicitering og partnerskaber er udlicitering i form af en bestemt form for udbud og efterfølgende en bestemt form for kontrakt om buskørsel. Forskellen på begreberne ligger i, *hvordan* udbuddet og kontrakten er indrettet. I afsnit 3.4.1 redegøres der for, hvad der forstås ved "traditionel udlicitering", og efterfølgende for partnerskaber i afsnit 3.4.2. Forskellene opstilles endelig skematisk i afsnit 3.4.3.

3.4.1 Traditionel udlicitering

"Traditionel udlicitering" defineres som nævnt som den måde, udlicitering af busdrift aktuelt foretages på i Danmark. Trafikelskaberne anvender udlicitering på stort set samme måde ved hjælp af udbudsmateriale med store indbyrdes ligheder. Hos alle trafikelskaber specificerer

kontrakterne med entreprenørerne en arbejdsdeling, hvorefter ruteføringer, køreplaner og takster fastsættes af trafikskabet, der også modtager alle takstindtægter og står for information og markedsføring, mens busselskabet som entreprenør stort set alene har ansvaret for udførelse af driften. Der er dog en række variationer med hensyn til f.eks. udbudsformer, tildelingskriterier og økonomiske incitament mv. til sikring af kvaliteten undervejs i kontraktperioden. Der gives her et overblik over den aktuelle anvendelse af udlicitering i forhold til dette i form af nedenstående skema, som omfatter alle trafikskabernes udbud af almindelig rutekørsel fra 1. januar 2007 til 30. juni 2009, dvs. eksklusive udbud af rent behovsstyrede kørselsformer som telebus- og handicapkørsel o.lign. Skemaet er baseret på en gennemgang af periodens i alt 38 udbudsmaterialer fra Movia (2007d-i, 2008c-f, 2009d), FynBus (2007, 2008a-c, 2009a-c), Nordjyllands Trafikskab (NT 2007a-b, 2008b-e), Midttrafik (2007a-d, 2008a-j, 2009a-e) og Sydtrafik (2007, 2008, 2009), idet trafikskabet på Bornholm ikke har afholdt udbud i perioden.

Trafikskab og udbud	Udbudsform og tildelingskriterier	Økonomiske incitament til kvalitetssikring i kontrakten og kontraktlængde
<p>Movia</p> <p>Udbud A1-A5, C1, S1-S3 og U1-U2</p>	<p>Udbud efter forhandling.</p> <p>Tildelingskriterium det økonomisk mest fordelagtige tilbud med følgende delkriterier:</p> <p>Pris: 40 % Kvalitet af drift: 35 % Kvalitet af busmateriel: 25 %</p>	<p><u>Bøder</u> for f.eks. aflyste busser og kvalitetsbrister så som for tidlig afgang fra stoppested, forkert besigtning, forkert afstempling af klippekort, uacceptabel rengøring mv., der registreres ved trafikskabets stikprøvekontrol eller indberetning.</p> <p><u>Incitamentskontrakt</u> i udbud A2, A4, C1 og S3: Målinger af passagertilfredshed, der udløser bonus, hvis målingerne ligger over et minimumskrav eller aftalt niveau, og modregning, hvis målingerne ligger under. (I de fleste øvrige udbud – A3, A5, S1, S2, U1 og U2 – har Movia forbeholdt sig retten til eller angivet ønske om mulighed for evt. senere at indgå en incitamentsaftale.)</p> <p>I udbud A1, A2, A3, A4, A5 og S3 opnår entreprenøren ret til <u>forlængelse af kontrakten</u> i ca. 2 år til i alt 8 år, hvis mindst den aftalte kvalitet er leveret i kontraktens første 4 år. I udbud A3, A4 og A5 kan entreprenøren derudover opnå yderligere 2-årige kontraktforlængelser efter det 6. og 8. år, så kontrakten kan blive op til 12 år.</p> <p>Den obligatoriske <u>kontraktlængde</u> er som regel 6 år; i C-, S- og U-udbuddene dog ofte kun 2-4 år. Der er generelt option på en kontraktforlængelse (også udover ovennævnte) på 1-2 år. Kontrakterne kan dog inkl. alle forlængelser generelt højst blive 8-årige, bortset fra A3, A4 og A5, hvor kontrakterne højst kan blive 12-årige.</p>
<p>Nordjyllands Trafikskab</p> <p>12.-15. udbud</p>	<p>Offentligt udbud.</p> <p>Tildelingskriterium det økonomisk mest fordelagtige tilbud med følgende delkriterier:</p>	<p><u>Bøder</u> for f.eks. aflyste busser og kvalitetsbrister så som for tidlig afgang fra stoppested, forkert besigtning, forkert afstempling af klippekort, uacceptabel rengøring mv., der registreres ved trafikskabets stikprøvekontrol eller indberetning.</p>

Trafikskelskab og udbud	Udbudsform og tildelingskriterier	Økonomiske incitamenter til kvalitetssikring i kontrakten og kontraktlængde
	<p>Almindelige ruter:</p> <p>Pris: 50 % Kvalitet af drift: 30 % Kvalitet af busmateriel: 20 %</p> <p>Lokale ruter, skolebusruter o.lign.:</p> <p>Pris: 75 % Kvalitet af drift: 15 % Kvalitet af busmateriel: 10 %</p>	<p><u>Incitamentskontrakt:</u> På de almindelige ruter målinger af passagertilfredshed, med stikprøvekontroller og vha. positioneringssystemer, der udløser bonus, hvis målingerne ligger over et minimumskrav eller aftalt niveau, og modregning, hvis målingerne ligger under. I 15. udbud endvidere bonus, hvis passagertallene stiger.</p> <p><u>Kontraktlængde</u> på almindelige ruter er 5-6 år med option på forlængelse i op til 1-2 år. På lokale ruter, skolebusruter o.lign. er kontraktlængden 1½-4 år med option på forlængelse i op til 1 år.</p>
<p>FynBus</p> <p>Udbud i Odense, Middelfart, Nyborg, Svendborg, Kerteminde og Faaborg-Midtfyn kommuner samt genudbud i Middelfart Kommune</p>	<p>Offentligt udbud.</p> <p>Tildelingskriterium det økonomisk mest fordelagtige tilbud med følgende delkriterier:</p> <p>I Odense:</p> <p>Pris: 50-60 % Tilbudt kvalitet i opgaveløsning: 20-30 % Kvalitetssikring: 15-25 %</p> <p>I Middelfart, Nyborg og Svendborg:</p> <p>Pris: 50 % Tilbudt kvalitet i opgaveløsning: 30 % Kvalitetssikring: 20 %</p> <p>I Kerteminde, Faaborg-Midtfyn og ved genudbud i Middelfart dog laveste pris.</p>	<p><u>Bøder</u> for f.eks. aflyste busser og kvalitetsbrister så som for tidlig afgang fra stoppested, forkert beskiltning, forkert afstempling af klippekort, uacceptabel rengøring mv., der registreres ved trafikskelskabets stikprøvekontrol eller indberetning.</p> <p><u>Kontraktlængde</u> 3½-6 år med option på forlængelse i op til 2 år.</p>
<p>Midttrafik</p> <p>1.-14. udbud</p>	<p>Offentligt udbud.</p> <p>Almindelige ruter: Tildelingskriterium det økonomisk mest fordelagtige tilbud med følgende delkriterier:</p> <p>Pris: 70 % Kvalitet af drift: 20 % Kvalitet af busmateriel: 10 %</p> <p>Bybusserne i Århus dog:</p> <p>Pris: 60 % Kvalitet af drift: 30 % Kvalitet af busmateriel: 10 %</p> <p>Lokale ruter, skolebusruter, visse købstadsbybusser o.lign.: Tildelingskriterium</p>	<p><u>Bøder</u> for f.eks. aflyste busser og kvalitetsbrister så som forkert beskiltning, forkert afstempling af klippekort, uacceptabel rengøring mv., der registreres ved trafikskelskabets stikprøvekontrol eller indberetning.</p> <p><u>Kontraktlængde</u> generelt 3-ca. 6 år (et enkelt tilfælde 8 år) med option på forlængelse i 1-2 år. Enkelte udbud dog kun ½-1-årige kontrakter med option på forlængelse i 1-2 år.</p>

Trafikselskab og udbud	Udbudsform og tildelingskriterier	Økonomiske incitamenter til kvalitetssikring i kontrakten og kontraktlængde
Sydtrafik	laveste pris.	
1.-3. udbud	Offentligt udbud. Tildelingskriterium det økonomisk mest fordelagtige tilbud med følgende delkriterier: Pris: 75 % Kvalitet: 25 %	<u>Bøder</u> for f.eks. aflyste busser og kvalitetsbrister så som forkert beskiltning, forkert afstempling af klippekort, uacceptabel rengøring mv., der registreres ved trafikselskabets stikprøvekontrol eller indberetning. <u>Kontraktlængde</u> 2-8 år.

Gennemgangen af udbudsmaterialerne viser, at de fleste trafikselskaber anvender offentlige udbud med Movia som eneste undtagelse, der bruger udbud efter forhandling, hvor der altså forhandles om tilbuddene inden vinderen udpeges. Tildelingskriteriet er i de fleste tilfælde det ”økonomisk mest fordelagtige tilbud”, men vægtningen af delkriterierne er forskellig: Prisen er overalt det enkeltkriterium, der vejer tungest (40-75 pct.), men nogle trafikselskaber lægger relativt større vægt på kvalitet end andre. Delkriterierne vægtes til tider forskelligt alt efter, om der er tale om større ruter eller blot lokale ruter, skolebusruter o.lign., hvor prisen i de sidstnævnte tilfælde vejer tungere. Dette er mest udtalt hos Midttrafik og FynBus, der anvender tildelingskriteriet ”laveste pris” i disse tilfælde. Hvad angår kontrakterne, har alle trafikselskaberne økonomiske sanktioner ("bøder") i for visse typer af konkrete fejl i busselskabernes drift. Movia og Nordjyllands Trafikselskab har derudover økonomiske incitamenter med bonus til entreprenøren eller modregning (bod) i betalingen baseret på bl.a. målinger af passagerernes oplevelse af busturen (undtagen på lokale ruter o.lign.). Movia giver endvidere busselskaberne ret til kontraktforlængelser, hvis den oprindeligt tilbudte kvalitet er leveret i hele første del af kontraktperioden. De øvrige trafikselskaber har ikke sådanne incitamenter i kontrakterne. Angående kontrakternes obligatoriske længde, er billedet varieret: Større ruter kommer generelt på 5-6-årige kontrakter, mens lokale ruter o.lign. tit har kontrakter af få års længde. Generelt er der option på kontraktforlængelse i op til 1 eller 2 år. I kontrakterne indgår der bestemmelser om, at kørslen i løbet af kontraktperioden kan udvides eller indskrænkes inden for et vist spænd omkring niveauet beskrevet i udbudsmaterialet, typisk højst ca. 20 pct. (eks. Movia 2007e:36-37). Udover de i skemaet beskrevne tiltag til at sikre kvaliteten indgår også krav til f.eks. bussernes indretning og miljøstandard i udbudsmaterialet, der generelt har ganske omfattende kravspecifikationer.

I overensstemmelse med dette overblik, vil ”traditionel udlicitering” altså svare til offentlige udbud, hvor vinderen vælges ud fra både pris og kvalitet med prisen som det mest tungtvejende. I kontrakten, der normalt er af højst 6-8 års varighed, indgår bøder for bestemte typer fejl i driften og eventuelt en bod-/bonusordning baseret på målinger af passagerernes tilfredshed. Kontraktformen i traditionel udlicitering ligger således nærmest den *klassiske kontrakt*. Risikoforde-

lingen er i alle trafikskaberne sådan, at betalingen til operatøren er reguleret i forhold til udviklingen i løn-, pris- og brændstofprisindekser, således at trafikskabet som trafikfører har påtaget sig denne risiko sammen med risikoen for udsving i takstindtægter som følge af ændringer i passagertallene. Trafikskabet står også for al planlægning af rute, køreplan, information og markedsføring. Der indgår i øvrigt i langt de fleste kontrakter en paragraf, efter hvilken begge parter kan kræve kontrakten genforhandlet, hvis der kommer ny lovgivning el.lign., der påvirker forholdene væsentligt. Alt i alt er busselskabets rolle primært at udføre kørsel som en "standardvare" efter trafikskabets retningslinjer – altså tankegangen om "forsyning".

3.4.2 Partnerskaber

I dansk kollektiv busstrafik er partnerskaber kun set i enkelte forsøgsordninger. For at opnå klarhed over, hvad partnerskaber i busdrift i praksis vil sige, opstilles i det følgende en "arketypisk" form for partnerskab i busdrift baseret på udenlandske eksempler og begge danske partnerskabsforsøg.

Første udenlandske eksempel er fra *Helsingborg*, hvor der er indgået et partnerskab mellem kommunen som bestiller af busstrafikken og infrastrukturejer, trafikskabet Skånetrafiken, der står for planlægning og administration, og Arriva som entreprenør. Partnerskabet omfatter byens samlede bybussystem, og parterne har fælles mål for udviklingen i perioden 2005-14, hvor passagertallet skal øges fra 8,6 til 15,2 mio. årligt, og miljøet forbedres ved at få trafikanterne fra biler over i busserne samt ved anvendelse alternativt brændstof (f.eks. biogas). Parterne har også gensidige pligter: Kommunen skal forbedre bussernes fremkommelighed på vejene, så gennemsnitshastigheden kan øges, Arriva skal indsætte 40 pct. flere busser, og ruter og køreplaner skal tilpasses passagerernes behov af Arriva og Skånetrafiken i samarbejde. Der skal opnås bestemte passagertal og grader af passagertilfredshed, og kontrakten har flere incitamenter end normalt for buskørsel i Skåne, nemlig en merbetaling til Arriva for stigninger i passagertallet og opnåelse af forskellige kvalitetsmål. En del af merbetalingen går videre til chaufførerne som kollektiv bonus (Hansen 2008b:18-20; Øster 2008). Andet eksempel er *Melbourne*, hvor der i 2008 blev indgået partnerskaber mellem myndighederne og busselskaberne. Sidstnævnte udfører driften på grundlag af kontrakter, som er forhandlede og ikke har været i udbud. Partnerskaberne er en del af en 10-årig investering i offentlig bustransport med det mål, at 20 pct. af transporten i byen skal ske med bus fra 2020 mod 9 pct. 2008, så trængsel og udledning af drivhusgasser nedbringes, og trafiksikkerheden forbedres. Fra myndighedernes side ønskes flere afgang og helt nye ruter, hvorfor den samlede kontraktbetaling ventes at stige med en tredjedel. Busselskaberne får bonus, hvis passagertallene stiger mere end 2 pct. og har til gengæld mulighed for selv at fastsætte antallet af afgang udover et minimumsniveau. I kontrakterne indgår også økonomiske incitamenter på op til ca. 2 pct. af kontraktsummen i form af bonus og bod, udmålt efter indikato-

rer som udgået kørsel, overholdelse af køreplanen mv. og passagertilfredshed. Kontrakterne er 7-årige med mulighed for forlængelse i 3 år afhængigt af busselskabernes præstationer (Stanley & Hensher 2008:1296-1300). I *England* eksisterer såkaldte Quality Bus Partnerships. Konteksten er lidt anderledes, idet busdriften udenfor London udføres af private busselskaber på markedsvilkår uden begrænsninger på adgangen til markedet, således at busselskaberne selv fastlægger rute, køreplan og takster mv. ud fra kommercielle hensyn og kan konkurrere indbyrdes på de samme strækninger. Kørslen er altså normalt ikke udliciteret og ikke på kontrakt med myndighederne. Quality Bus Partnerships er aftaler, hvor lokale myndigheder f.eks. skaber bedre fremkommelighed for busserne, mens busselskabet hæver kvaliteten af driften. Aftalerne sker på den baggrund, at parterne hver især ikke alene kan kontrollere alle forhold med betydning for kvaliteten (Toner m.fl. 2001:1; Færdselsstyrelsen 2002:26).

I Danmark kan kun to kontrakter siges at svare til partnerskaber. Trafikselskabet BAT, der dækker *Bornholm*, har med henblik på at, at BAT og entreprenøren kan udnytte hinandens kompetencer optimalt, siden 2003 arbejdet sammen med entreprenøren på øens regionalruter om at udvikle partnerskabstanken i kontraktforholdet. Med virkning fra 2006 er de sædvanlige regler om modregninger i betalingen mv. suspenderet, og i stedet har man udformet et oplæg til en partnerskabsaftale, der kunne viderefhandles parterne imellem. Aftalen er baseret på, at hver part bidrager med det, vedkommende er bedst til, og BAT ønskede at udvide aftalen med en model med deling af indtægter og udgifter. I partnerskabsaftalen er det bl.a. formålet at skabe fælles incitamenter, der skal få flere til at benytte den kollektive trafik. Udformning af køreplaner er et samarbejde mellem BAT og entreprenøren, mens ruter og markedsføring dog fastsættes af BAT alene efter samråd med entreprenøren. I udbudsmaterialet var der dog fortsat en række ret specifikke krav om f.eks. bussernes indretning (BAT 2005:5,12,77-80). Partnerskabet eksisterer dog ikke mere, da entreprenøren i sommeren 2009 gik konkurs, hvorefter BAT som nødløsning har gennemført driften som offentlig egenproduktion. I det tidligere *Vejle Amt* (hvos bustrafikken nu er delt mellem Midttrafik og Sydtrafik i henholdsvis Region Midtjylland og Syddanmark) indførtes forsøgsvist såkaldte passagerincitamenter i kontrakten på fire udvalgte ruter fra juni 2006. Entreprenøren på ruterne har samtidig fået overdraget en række beslutningskompetencer, således at aftalen samlet set har betydelige ligheder med et partnerskab. Det fornødne datagrundlag i form af elektroniske passagertællinger er imidlertid først til stede, når elektronisk betaling med Rejsekortet kommer drift, og indtil videre fungerer kontrakten derfor som ved traditionel udlicitering. Kontrakten er 8-årig, og udløber i 2014 (VAT 2005:12,110). Essensen i aftalen, når Rejsekortet er på plads, er, at entreprenøren modtager en merbetaling på 10-12 kr. for hver ekstra passager, der kører med bussen, mens der fradrages 3-4 kr. for hver tabt passager. Trafikselskabet overlader det meste af køreplanlægningen til entreprenøren, som efter aftale med trafikselskabet også må lave særlige takster til bestemte grupper, på bestemte tidspunkter o.lign., og gennemføre lokal markedsføring samt køre natbus på ruterne for egen regning og ri-

siko (VAT 2005:110-111). Forsøget ligner et partnerskab, fordi visse grundlæggende beslutninger om opgavens løsning er overladt til entreprenøren, og ved at der er indført økonomiske incitamenter for deling af gevinster og risici herved.

Trafikselskaberne Movia, Nordjyllands Trafikselskab og Midttrafik har derudover iværksat forsøg med kontrakter, hvor den traditionelle udlicitering er udbygget med økonomiske incitamenter relateret til passagertal. Arbejdsdelingen mellem trafikselskab og entreprenør er dog ikke ændret, og forsøgene kan derfor ikke betragtes som partnerskaber, men snarere som havende partnerskabslignende elementer. En nærmere beskrivelse af disse forsøg findes i bilag 3.

Sammenholdt med afsnit 3.3 ovenfor om organisering af busdrift i Danmark vil et ”arketypisk” partnerskab i dansk busstrafik sige, at parterne er busselskabet som entreprenør og trafikselskabet som køber af buskørsel. Eventuelt kan en kommune som infrastrukturejer være en tredje part, men dette undersøges ikke i specialet. Det fælles mål er at få flere passagerer i busserne og eventuelt herigennem at opnå mindre trængsel på vejene og miljømæssige forbedringer. Busselskabet på den ene side har den direkte kontakt til passagererne, chaufførerne og den daglige drift og dermed bedre information om problemer med f.eks. køreplanen, kapaciteten o.lign. end trafikselskabet, som på den anden side har muligheden for at ændre i det overordnede rute- og køreplanssystem og i samarbejde med kommuner kan lave ændringer i infrastrukturen, der giver busserne bedre fremkommelighed. Dermed har parterne hver sine ressourcer, der kan bruges til at hæve kvaliteten af bustransporten set fra passagererne synspunkt og dermed potentielt tiltrække flere passagerer. Dette er ”forretningsaspektet” af partnerskaber i busdrift. Beslutningerne træffes og buskørslen udvikles i højere grad i fællesskab, idet busselskabet inddrages i fastlæggelse af rute, køreplan og markedsføring, og parterne kan gøre forsøg med nye initiativer som f.eks. trådløst internet, nye informationstjenester, kaffeautomater i busserne, markedsføring osv. Disse eksempler kræver hver især investeringer fra mindst den ene parts side og accept af afvigelser fra de generelle kravspecifikationer til bussers indretning, udstyr og design mv. Passagertallene måles løbende, og de ekstra takstindtægter fordeles efter en nøgle, så busselskabet får andel i merindtægten. Heraf kan en del gå videre til chaufførerne som en kollektiv bonus. Ligeledes er der økonomiske incitamenter for busselskabet knyttet til kvalitet, f.eks. målt som passagertilfredshed. På denne måde deles gevinsterne ved de resultater, der opnås. En større del af risikoen er således placeret hos busselskabet, så der er i højere grad en deling af risici end ved den traditionelle udlicitering. Bøder for visse fejl i driften som f.eks. aflyste ture, forkert billettering osv. indgår stadig, men parternes fokus er på passagertal, passagertilfredshed og udvikling. Partnerskabskontrakten er altså i højere grad en *relationel kontrakt* end en klassisk kontrakt. Kontrakten er af længere varighed end de traditionelle udliciteringskontrakter, altså mere end 6-8 år, men højst omkring 12-14 år pga. EUs udbudsregler. Den obligatoriske kontraktperiode kan f.eks. være 6-8 år som ved traditionel udlicitering, mens forlængelser op til de maksi-

male omkring 12 år kan være optioner, som trafikskabet bruger, hvis samarbejdet fungerer godt, eller det fælles mål opnås. Udbuddene gennemføres som udbud efter forhandling, og kvalitet er en væsentlig del af tildelingskriteriet, så kvalitative forhold får større betydning.

3.4.3 Sammenlignende skema

På baggrund af det foregående kan forskellene mellem traditionel udlicitering og partnerskaber i busdrift sammenfattes således:

		Traditionel udlicitering	Partnerskaber
	Overordnet mål	Målsætning hos trafikskabet om forbedring af produktivitet – ”forsyning”	Fælles målsætning om forbedring af kvalitet – ”forretning”
Kontrakt	Kontraktform	Klassisk kontrakt – flest mulige eventualiteter er søgt beskrevet og håndteret i kontrakten, der har regler om bøder og eventuelt økonomiske incitamenters for at sikre busselskabets opfyldelse af trafikskabets mål.	Relationel kontrakt – kontrakten opstiller fælles mål og regler for, hvordan beslutninger træffes i fællesskab og omkostninger og gevinsters fordeling og økonomiske incitamenters for at sikre opfyldelsen af det fælles mål.
	Risikofordeling	Risiko på indtægtssiden (billetindtægter) alene hos trafikskabet, risiko på produktionssiden (driftsomkostninger) hos entreprenør	Risiko på indtægtssiden (billetindtægter) delt mellem trafikskabet og busselskabet, dog største del hos trafikskabet; risiko på produktionssiden (driftsomkostninger) hos busselskabet
	Bod-/bonusordninger	Kun i nogle tilfælde, eventuelt incitamentsordning i form af mulighed for kontraktforlængelse	Deling af merindtægter fra takster og større bod- og bonusordninger end ved traditionel udlicitering, eventuelt i form af mulighed for kontraktforlængelse
	Billetindtægter	Tilfalder trafikskabet	Tilfalder trafikskabet, men merindtægter ved stigende passagerantal deles mellem trafikskabet og busselskabet
	Fastsættelse af takster	Trafikskabet	Trafikskabet
	Fastlæggelse af rute og køreplan	Trafikskabet	Delt mellem busselskabet og trafikskabet
	Information og markedsføring	Trafikskabet	Delt mellem busselskabet og trafikskabet
	Kontraktlængde	Højst 6-8 år	Mindst 6-8 år, evt. optioner på forlængelser
Udbud	Udbudsform	Offentligt udbud	Udbud efter forhandling
	Tildelingskriterium	Tilbud vælges overvejende ud fra pris	Tilbud vælges i væsentlig grad også ud fra kvalitet

4. Teori

Ifølge det såkaldte efficiensprincip (eller ”efficienshypotesen”) vil arrangementer, der er inefficente for de involverede parter, have en tendens til at blive lavet om, fordi nogen har interesse i det, og ingen part stilles ringere, mens efficiente arrangementer vil have tendens til at bestå, fordi de netop ikke kan Pareto-forbedres. Derfor vil de arrangementer, man finder, typisk være efficiente – i hvert fald hvis de har eksisteret over lang tid. Dette forudsætter dog, at parterne rationelt søger efficiente arrangementer, og at de effektivt kan forhandle en aftale på plads, implementere den og efterfølgende håndhæve aftalen. Til gengæld siger efficiensprincippet ikke, at et sådant arrangement også er efficient for andre end de involverede parter, f.eks. samfundet i øvrigt (Milgrom & Roberts 1992:24-25; Koch 2007:96). Efficiensprincippet mangler teoretisk en mere præcis forklaring af, gennem hvilke mekanismer, de mere efficiente arrangementer over tid kommer til at erstatte de mindre efficiente¹⁴ (Koch 2007:96,103), men det kan danne udgangspunkt for en analyse af alternative arrangementer, og de valgte teorier har med deres fokus på begrænset rationalitet, informationsproblemer og opportunisme netop at gøre med principets forudsætninger. I afsnit 4.1 præsenteres transaktionsomkostningsteori, dernæst følger principal-agent-teori i afsnit 4.2 og endelig auktionsteori i afsnit 4.3.

4.1 Transaktionsomkostningsteori

Transaktionsomkostningsteori er udviklet i anerkendelse af, at der er omkostninger forbundet med at gennemføre transaktioner på markedet, f.eks. relateret til, at transaktions parter skal finde hinanden, enes om pris og vilkår og efterfølgende håndhæve en kontrakt. Disse omkostninger er af forskelligt omfang, afhængigt af transaktionens kompleksitet, aktiver specifikke for den pågældende transaktion mv. Kontraktbegrebet har væsentlig betydning i transaktionsomkostningsteorien, hvor et hierarki, dvs. en organisation, kan ses som et system af interne kontrakter og et marked som et system af kontrakter mellem individer, mens man i mange tilfælde finder kontrakter mellem to organisationer eller hybridformer, som er mellemting mellem hierarki og marked. En transaktion vil ifølge transaktionsomkostningsteorien kunne organiseres mere effektivt, dvs. med mindre transaktionsomkostninger, i nogle organiseringsformer end i andre, afhængigt af forhold ved transaktionen (Coase 1937:21-23; Williamson 1975:2-9,84, 1985:18-20,52-61, 1996:43-44; Milgrom & Roberts 1992:28). Derved kan transaktionsomkostningsteorien benyttes til at analysere hensigtsmæssigheden af forskellige organiseringer af samme område, idet der ses på, hvilken organisering, der indebærer de mindste transaktionsomkostninger.

¹⁴ Man kan dog ane, at disse mekanismer må fungere som en form for evolutionel proces, hvor de mest efficiente arrangementer klarer sig bedre end de mindre efficiente. Eksempler i denne retning findes hos Oliver Williamson (1985:15,22-23).

Ronald Coase' klassiske artikel *The Nature of the Firm* fra 1937 betragtes almindeligvis som begyndelsen på den økonomiske litteratur om transaktionsomkostninger. I artiklen undrer Coase sig over, hvorfor virksomheder, der kan ses som små planlægningsøkonomier med central styring, eksisterer, når koordinationen i stedet kunne ske via markedet. Økonomisk videnskab beskæftigede sig stort set alene med, hvordan koordination skete via markedet, men ikke hvordan den foregår indenfor virksomheder, hvor en stor del af aktiviteten i samfundet reelt finder sted, og hvor handlinger sker på baggrund af ordrer. Virksomheden og markedet er således alternative måder at koordinere produktion på. Spørgsmålet er, hvorfor koordinationen sker ved hjælp af markedet i det ene tilfælde og centralt i det andet tilfælde (virksomheden), samt hvad der afgør valget mellem de to organiseringer (Coase 1937:19-20). Coase' svar var, at dette afgøres af omkostningerne ved at benytte sig af markedet, altså transaktionsomkostninger.

Disse omkostninger er f.eks. omkostningerne ved forhandling og indgåelse af kontrakter. Gælder disse over lang tid, kan man undgå transaktionsomkostningerne ved en hel række enkelte kontrakter. Når kontrakten løber over lang tid, bliver det dog svært at forudse og specificere på forhånd, hvad der skal gælde, men indgås der kontrakter uden detaljer, men med rammer, som der kan gives ordrer indenfor, løses dette problem. Det er sådanne langtidskontrakter, en virksomhedsejer indgår med sine medarbejdere, og sådanne kontrakter ser Coase altså som en virksomhed. Virksomheder vil have en tendens til at opstå, når korttidskontrakter ikke er ønskelige, og der kan spares transaktionsomkostninger ved at etablere virksomheden. Mere generelt er der omkostninger ved markedet, men visse af omkostningerne kan undgås ved at danne en organisation, hvor en autoritet styrer ressourcerne (Coase 1937:21-22, 1988b:64-65). En virksomhed vokser, når den optager yderligere en transaktion, og bliver mindre, når den ophører med at organisere en transaktion. Valget af, om den skal organisere en transaktion mere eller mindre er det såkaldte make-or-buy-spørgsmål (Coase 1937:23). Hvis der altid kunne spares transaktionsomkostninger ved at organisere en transaktion i virksomheden frem for på markedet, ville der jo – jf. efficiensprincippet – til sidst kun være én stor virksomhed og ingen markedstransaktioner, hvilket tydeligvis ikke er tilfældet. Det er altså ikke alle transaktioner, det bedst kan betale sig at organisere internt. Virksomhedernes størrelse kontra omfanget af markedstransaktioner vil ifølge Coase være en ligevægt, der opnås og fastholdes gennem løbende eksperimenteren med at organisere flere eller færre transaktioner, ligesom ændringer i omkostningerne ved at organisere en transaktion selv eller på markedet kan gøre, at en virksomhed ændrer størrelse (Coase 1937:30), konsistent med efficiensprincippet, der vil indebære en tendens til valg af organiseringer, der økonomiserer over transaktionsomkostninger (Milgrom & Roberts 1992:28-29). Andre forhold som f.eks. skalaøkonomi eller monopoldannelse har også indflydelse på virksomheders størrelse og omfanget af markedstransaktioner, men ifølge transaktionsomkostningsteorien er den primære årsag omkostningerne ved at bruge markedet, da det økonomiske system er

overvejende kompetitivt, hvorfor forklaringen på virksomheders eksistens og størrelse skal stemme overens med dette (Coase 1988a:54).

4.1.1 Adfærdsantagelser

Transaktioner er således ikke ens, men forskellige, og det betyder, at der kan være forskelle i de omkostninger, der er forbundet med markedsorganisering eller intern organisering (Coase 1937:24). Efter en længere årrække tog Oliver Williamson tråden op og præsenterede en udbygget forståelse, hvor Coase' identifikation af transaktionsomkostninger og kontraktrelationer som centrale for analysen fastholdes, men derudover lægger vægt på den væsentlige betydning af menneskelige beslutningstagere, som kendetegnes ved begrænset rationalitet og at kunne agere opportunistisk (Williamson 1975:2-9).

Den ene adfærdsantagelse er altså *begrænset rationalitet*, hvilket vil sige, at menneskelig adfærd er intenderet rationel, men neuropsykologisk og sprogligt begrænset: Mennesket agerer rationelt, når begrænsningerne ikke er relevante, hvorfor begrænset rationalitet ikke er det samme som ikke-rationalitet eller irrationel adfærd. De neuropsykologiske begrænsninger vedrører individernes evner til fejlfrit at modtage, lagre og behandle større mængder af information. Mennesket har f.eks. begrænset kapacitet til at formulere komplekse problemer og foretage de nødvendige beregninger af alle alternativer for at finde den bedste løsning. Alternativerne kan være mange, ukendte, og konsekvenserne uforudsigelige. Valget af det bedste alternativ bliver derfor en tilnærmelse. Dette kan også betegnes som forudsigelsesrelateret begrænset rationalitet. Usikkerhed og kompleksitet, jf. nedenfor, kan gøre begrænset rationalitet relevant, da grænserne for forudsigelsesrelateret rationalitet i disse situationer bliver nået, og adfærden derfor ikke er ligeså rationel, som den ellers antages at være i økonomi. Udformning af fuldkomne kontrakter, der specificerer, hvad der skal ske i alle eventuelle situationer, er da ikke mulig eller meget omkostningsfuld. Individene er også sprogligt begrænsede, så det kan være vanskeligt at udtrykke viden med ord, tal eller grafik på en måde, så andre kan forstå det. Formidlingen må derfor foregå på andre måder som demonstration eller learning-by-doing, frem for nedfældning i en kontrakt. Her kan begrænsningen på rationaliteten kaldes formuleringsrelateret. Trods begrænset rationalitet kan aktørerne dog godt være fremsynede, så de handler ud fra forsøg på at håndtere mulige fremtidige situationer på en måde, der vil give dem mest nytte, men de vil som følge af begrænset rationalitet tage fejl i nogle tilfælde (Williamson 1975:9,21-24, 1985:11,30,44-46, 1996:6,37-43,55-56; Koch 2007:88-89).

Opportunisme er den anden adfærdsantagelse. Almindeligvis analyseres i økonomi mennesker, der nok er egennyttemaksimerende, men også så at sige 'spiller efter reglerne'. Opportunisme er konsistent med egennyttemaksimering, men indebærer, at mennesker kan have strategisk ad-

færd, dvs. være uærlige eller snyde, levere selektiv eller fordrejet information og komme med falske løfter, hvis de mener at kunne opnå fordel derved. Muligheden for strategisk adfærd indebærer ikke, at der altid vil være opportuniste, selvom det vil kunne betale sig, men en erkendelse af, at der mindst i *nogen* tilfælde (kun nogle mennesker og kun noget af tiden) vil være opportuniste, og at det ikke forud for en transaktion er muligt at afgøre, om den, der giver et løfte, selv tror på det. Det betyder også, at kontrakter set som gensidige løfter ikke blot kan antages at blive overholdt, hvilket netop er grunden til, at processen med indgå en kontrakt er omfattende og kan indebære, at parterne 'screener' hinanden for kunne frasortere opportuniste og indbygger sikkerhedsforanstaltninger så som bodsbestemmelser. Dette arbejde omkring kontraktindgåelsen er aktørernes forsøg på fremsynethed, men på grund af begrænset rationalitet, lykkes det ikke nødvendigvis at løse alle problemer med opportuniste (Williamson 1975:7,9,26-27, 1985:30,47-49,64-65, 1996:6,44,48,56-57).

4.1.2 Hvad er transaktionsomkostninger?

Coase definerer ikke en transaktion nærmere, mens Williamson flere steder definerer en transaktion sådan, at "a transaction occurs when a good or service is transferred across a technologically separable interface" (Williamson 1985:1, 1996:58), hvor én del af aktiviteten slutter og den næste del begynder. Williamson konstaterer dog først og fremmest, at transaktionen er den basale analyseenhed, hvorfor det næste spørgsmål må være, på hvilke dimensioner, transaktioner adskiller sig fra hinanden (Williamson 1996:6,12,45,58-59,105), jf. afsnit 4.1.3. Andre definerer en transaktion som overførslen af et gode eller en service mellem to individer (Milgrom & Roberts 1992:21), og transaktionsomkostninger er en slags 'friktion' i denne forbindelse, altså ved at bruge markedet. Transaktionsomkostninger afhænger dels af den måde, transaktionen organiseres på, og dels af transaktionens dimensioner (Williamson 1985:18-22, 1996:5,13,58,84; Domberger 1998:31; Milgrom & Roberts 1992:28-34).

Transaktionsomkostninger kan overordnet opdeles i koordinationsomkostninger og motivationsomkostninger. *Koordinationsomkostningerne* er de omkostninger, der forbundet med, at parterne i en transaktion skal finde hinanden og afklare prisen og andre forhold ved det gode eller den service, der skal udveksles – f.eks. markedsføring, afholdelse af udbud eller overførsel af information. En nyere slags transaktionsomkostninger af denne type er relateret til det offentlige køb af tjenester fra den private sektor og drejer sig om at overvåge og håndtere markedet, så der til stadighed sikres tilstrækkeligt med forskellige leverandører (Greve 2006b:12). *Motivationsomkostningerne* drejer sig om, at parterne ikke har samme information og kan agere opportunistisk. En part i en transaktion kan f.eks. mangle den fornødne information til at vurdere, om den anden part opfylder sin del af aftalen. Det kan føre til, at parterne indbygger dyre metoder til at undgå opportuniste i deres aftale (Milgrom & Roberts 1992:29-30).

4.1.3 Dimensioner ved transaktioner

Transaktioner kan variere på nogle forskellige dimensioner. Des mere udtalt disse dimensioner ved en transaktion er, des større problemer opstår der i sammenhæng med adfærdsantagelserne om begrænset rationalitet og opportuniste, og des større fordele er der i så fald ved intern organisering af transaktionen frem for markedsorganisering. Det afgørende er ikke, om transaktionen er *teknologisk* simpel eller kompliceret. En teknologisk simpel transaktion kan godt ligge højt på de nedennævnte dimensioner og være behæftet med betydelige transaktionsomkostninger, fordi det er vanskeligt at kontrahere om den (Williamson 1996:12-13).

Aktivspecifitet: Høj aktivspecifitet vil sige, at transaktionen involverer investering i et aktiv, som er specifikt, dvs. at det ikke, kun vanskeligt eller med betydeligt lavere værdi vil kunne anvendes til andre transaktioner. Aktivspecifitet findes i flere former som f.eks. stedsspecifikke investeringer, hvor et produktionssted eksempelvis er etableret nær leveringsstedet, og der er langt til andre mulige leveringssteder; fysisk aktivspecifitet så som udstyr, der ikke kan anvendes til anden produktion; human aktivspecifitet i form af læring hos de mennesker, der er beskæftiget med opgaven; eller mere almindelige aktiver anskaffet af hensyn til ordrer fra specifikke kunder. Aktivspecifitet har betydning både *ex ante* ved kontraktindgåelsen og *ex post* i udførelsesfasen eller ved kontraktfornyelse. Hvis der er høj aktivspecifitet, er det typisk nødvendigt, at parten, der anskaffer aktivet, nyder en form for beskyttelse mod tidligt kontraktophør, eller at modparten ved genforhandling udnytter situationen til opportunistisk at sikre sig lavere priser velvidende, at aktivet ellers ikke vil kunne tjene sig selv hjem – et såkaldt *hold up-problem*. Det kan også være, at ingen af parterne på grund af risikoen for sådanne problemer tør at foretage den specifikke investering, hvorfor en ellers gensidigt fordelagtig transaktion slet ikke bliver gennemført (Milgrom & Roberts 1992:30-31,136-137; Williamson 1985:30-34,52-56,95-96, 1996:45,59-64,105-106; Koch 2007:91-92). Relateret til aktivspecifitet er den *fundamentale transformation*: En del transaktioner, hvor der i udgangspunktet er mange kvalificerede virksomheder at indgå kontrakt med, en *large numbers*-situation, vil pga. aktivspecifitet i løbet af kontraktens udførelsesfase blive transformeret til en *small numbers*-situation, fordi der er fordele ved at opnå den første kontrakt. Det kan være *first mover*-fordele, så vinderen af den første kontrakt har omkostningsfordele i forhold til andre, eller vinderen af den første kontrakt opnår i løbet af kontraktperioden information specifik for opgaven eller transaktionen, som andre ikke har, f.eks. ved *learning-by-doing* eller erfaring. Kontraktgiveren skal desuden kunne overtale andre leverandører til at foretage specifikke investeringer for at kunne konkurrere med den virksomhed, der fik den første kontrakt. Et stort antal konkurrenter om en kontrakt, der skal fornyes, ville gøre opportuniste ineffektivt, men når der er *small numbers* ved kontraktfornyelse, er der ikke effektiv konkurrence, og i kombination med opportuniste, kan det give proble-

mer. Vinderen af den første kontrakt kan f.eks. anvende sine særlige fordele til opnå bedre pris eller vilkår ved kontraktfornyelsen, altså en slags monopolsituation (Williamson 1975:9-10,27-35, 1985:53-63, 1996:14,16,49,60-61).

Usikkerhed og kompleksitet er en dimension ved en transaktion, der har betydning for, hvor let det er, at udforme kontrakten. Der er usikkerhed, når alle de forskellige alternativer ikke kendes, ikke kan kortlægges, og/eller deres konsekvenser er vanskelige eller umulige at estimere. Det kan også være, at der er risici, som er vanskelige at definere eller adskille fra hinanden, så der ikke f.eks. kan udformes en forsikringskontrakt baseret på deres sandsynligheder. Menneskelige beslutningstagere kan derfor ikke træffe et optimalt valg (Williamson 1975:23-24, 1985:59,79). Der kan skelnes mellem flere former for usikkerhed eller ikke-sikkerhed. I dette speciale følges økonomen Frank Knights klassiske skelnen mellem *risiko*, der vil sige, at alle de mulige udfald og deres sandsynligheder er kendte, og at beslutninger kan træffes ud fra denne viden, mens betegnelsen *usikkerhed* alene bruges om situationer, hvor de mulige udfald og/eller deres sandsynligheder er ukendte. Usikkerhed vil altså sige, at der er mulighed for "ægte overraskelser", idet der kan indtræde situationer, som slet ikke var forudset, og ikke "kun" situationer, der er forudsigelige, men hvis indtræden er behæftet med meget lille sandsynlighed (Koch 2007:92-93; Bregm 2007:117; Williamson 1985:3). Til denne forskel på 'risiko' og 'usikkerhed' skal det dog bemærkes, at der kan være situationer, hvor alle mulige udfald er kendte og i teorien kan beregnes, altså situationer præget af 'risiko', men hvor beregningen er menneskeligt uoverkommelig, hvorfor der for den menneskelige beslutningstager reelt hersker 'usikkerhed' (Williamson 1975:23). Kompleksitet vil netop sige, at antallet af mulige alternativer og en forståelse af deres konsekvenser overstiger de menneskelige informationsbehandlingsevner. Der må derfor træffes beslutninger under usikkerhed (Williamson 1975:23-24). Kompleksitet er dermed heller ikke det samme som teknologisk kompleksitet, idet en lavteknologisk transaktion kan indebære betydelige kontraktlige problemer (Williamson 1996:13). Under simple og ikke særligt usikre forhold, kan en klassisk kontrakt let specificeres, men er forholdene komplicerede og præget af usikkerhed, er det vanskeligt eller uforholdsmæssigt dyrt at udforme en fuldkommen kontrakt. I stedet må mange beslutninger træffes undervejs i udførelsen, og her vil man tit i stedet aftale, hvem der kan beslutte hvad inden for visse rammer (Milgrom & Roberts 1992:31-32), altså en relationel kontrakt.

Frekvens og varighed: Transaktionens frekvens er hyppigheden, hvormed transaktionen finder sted, og varigheden er længden af det tidsrum, den gentages over. For transaktioner med lav frekvens og kort varighed er det almindeligt at benytte sig af samfundets generelle måder at kontrollere transaktioner på, altså typisk standardiserede kontrakter med eventuel konfliktløsning sker via retssystemet. Gentages transaktionen derimod over længere tid, kan parterne indbyrdes udvikle egne særlige mekanismer til f.eks. konfliktløsning, hvorved omkostningerne til

håndhævelse kan nedbringes; formel planlægning kan afløses af gensidige forståelser; og formel straf og belønning kan erstattes af gensidige tjenester, som kan tilbageholdes som "straf". Det kan dog kun betale sig at udvikle sådanne specielle mekanismer parterne imellem, hvis der er tale om en transaktion, der på markedet ville give anledning til problemer, og hvis den gentages over længere tid, idet udviklingen af det specielle forhold i sig selv er forbundet med omkostninger (Williamson 1985:60-61; Milgrom & Roberts 1992:31).

Transaktioner er også forskellige med hensyn til graden af *vanskelighed ved at måle præstationer*, dvs. hvor let eller vanskeligt det er for en part at måle, om den anden parts præstationer er i overensstemmelse med det aftalte. Det kan være svært at se, om andre gør, hvad de kan, da det resultat, man kan observere, ikke nødvendigvis kun skyldes den andens parts indsats, men også tilfældige forhold. Problemet vanskeliggøres, når der er tale om flere opgaver på én gang. Principal-agent-teorien beskæftiger sig med disse problemer og præsenteres i afsnit 4.2. Her skal blot bemærkes, at parterne eventuelt i stedet kan organisere sig, så måling af præstationer bliver lettere, eller alternativt på en måde, der gør korrekte målinger mindre vigtige. Mulighederne heraf afhænger af transaktionens øvrige dimensioner (Milgrom & Roberts 1992:32; Williamson 1996:14).

Sammenhæng med andre transaktioner: Flere forskellige transaktioner kan hænge sammen, således at én transaktion f.eks. er afhængig af eller påvirker andre transaktioner. Det gælder især transaktioner, som involverer andre aktører. Dette kan give behov for koordination med deraf følgende omkostninger til møder eller forhandling eller omkostninger, der resulterer af mangelfuld koordination (Milgrom & Roberts 1992:32-33).

4.1.4 Organisering som økonomisering over transaktionsomkostninger

Marked på den ene side og hierarki, altså intern organisering, på den anden side er alternative måder at organisere transaktioner på. Omkostningerne ved at skrive, udføre og håndhæve en kompleks kontrakt varierer efter transaktionens dimensioner, som i nogle tilfælde betyder, at komplekse kontrakter bliver bekestelige, hvorfor transaktionerne organiseres internt i stedet for på markedet. Det er den relative effektivitet af henholdsvis marked og hierarki, der afgør, hvor en transaktion bør finde sted. Valget er dog ikke endeligt, da den relative effektivitet af de to måder at organisere en transaktion på kan ændres over tid, eksempelvis fordi informationsforskelle eller usikkerhed bliver mindre. Ændringer kan betyde, at en transaktion flyttes fra marked til intern organisering eller omvendt (Williamson 1975:8-10).

Ligesom markedets struktur har betydning for markedets effektivitet, har organisationens interne struktur betydning for organisationens effektivitet. Forskellige interne organiseringer såvel som ikke-markeds- eller kvasimarkedsorganisationer kan altså være forskellige i transaktionsomkostningssammenhæng (Williamson 1975:8-9,40). Der findes også en del organiseringsformer, som snarere er mellemting mellem hierarki og marked. Williamson arbejder med tre generiske ”styringsstrukturer”, nemlig marked, hybrid og hierarki. Disse kan i forhold til tilpasningsdygtighed og incitaments- og kontrolstrukturer hver især noget, de andre former ikke kan. Når markedet forlades til fordel for andre former tabes incitament, men ifølge transaktionsomkostningsteorien kan hybridformer eller hierarki i nogle situationer have fordele, der opvejer dette tab. Forskellene og fordelene kommer bl.a. af, at formerne understøttes af hver deres form for kontraktsret (Williamson 1985:83, 1996:27,49,94-95,101; Koch 2007:106):

Markeder er kendetegnet ved spotmarkedskontrakter og spontan, autonom organisering. Det giver stærke incitament og begrænser bureaukratiske forvriddinger. Til gengæld er tilpasning til forstyrrelser også autonom og derfor potentielt strategisk over for den anden part, således at opportuniste kan forekomme her. Markedsformen understøttes af klassisk kontraktsret, hvor der fokuseres på den skrevne aftale, hvor loven tolkes stringent, og hvor der ikke lægges meget vægt på uformelle forhold (Williamson 1985:69, 1996:66,90-95,103).

Hybrider er forskellige former for langtidskontrakter eller blandede organiseringer som offentligt regulerede forsyningsvirksomheder og franchising mv. Der er tale om langvarige ufuldkomne kontrakter med gensidig afhængighed og behov for adaptive mekanismer, så effektiviteten kan genskabes efter en uforudset hændelse. Som en mellemting mellem marked og hierarki har hybridformer stærkere incitament end hierarkier, men svagere incitament end markedet på grund af kontraktlige sikkerhedsforanstaltninger og administrative ordninger. Det giver mulighed for at kombinere fordelene ved autonom markedsmæssig tilpasning i de situationer, hvor parterne ikke er gensidigt afhængige, og markedsmæssig tilpasning derfor er effektiv, med administrativ tilpasning, når den gensidige afhængighed er afgørende, hvorfor autonom tilpasning ville resultere i opportuniste. Hybridformerne understøttes af neoklassisk kontraktsret, som forudseende kontraherende parter vælger ved udformning af kontrakten. I neoklassisk kontraktsret håndhæves kontrakten ikke lige så stringent som i den klassiske kontraktsret, og kontraktens bestemmelser er f.eks., at bestemte situationer skal løses ved forhandling. Dette vanskeliggør opportuniste i form af insisteren på en skreven aftales bogstav, også når dette er i strid med ånden i aftalen (den implicite kontrakt), hvilket netop kun er muligt, fordi kontrakten er ufuldkommen (Williamson 1996:49; Koch 2007:94). Samlet er hybridformerne er altså kendetegnet ved semistærke incitament, mellemgrad af administrative ordninger og bureaukrati, semistærk tilpasningsdygtighed og ”semilegalistisk” kontraktsret – en slags afvejning mellem effektiv koordination og intense incitament. Hybridformer er således egnede til transaktioner, der befin-

der sig i et spænd, hvor behovet for tilpasning til udefrakommende forstyrrelser hverken er overvejende autonomt eller gensidigt, og hvor der heller ikke er for mange forstyrrelser, fordi hybridformens håndtering heraf kræver enighed mellem parterne, hvad der er dyrt at opnå i form af transaktionsomkostninger ved forhandling mv. (Williamson 1996:90-117).

Hierarkier er intentionelt samarbejde og har adgang til særlige styringsinstrumenter, som markedet ikke har, i form af administrative ordrer og kontroller, som gør tilpasning let i situationer, der kræver samarbejde. Intern organisering har til gengæld mindre intense incitament, og nogle gange er dette endda tilsigtet i erkendelse af, at intense incitament kan give opportunistiske problemer ved behov for tilpasning. Hierarkisk organisering benytter sig ikke af retssystemet, men i stedet af "forbearance" som implicit kontraktsret. "Forbearance" vil sige tolerance (undladelse af at kræve sin ret) over for f.eks. forsinkelser eller fejl fra den anden parts side. I hierarkiet har man til gengæld adgang til ikke-forfremmelse eller lignende som sanktionsmulighed, og denne kan også udløses alene ved brud på "ånden" i kontrakten eller på implicite kontrakter. Fordelene ved "forbearance" frem for konfliktløsning via retssystemet ligger i den formulingsrelaterede begrænsede rationalitet, idet kontraktens parter viden om konflikten og konsekvenserne af mulige løsninger er dyb og derfor forbundet med store omkostninger at kommunikere til retssystemet som uvildig tredjepart (Williamson 1996:27,66,90-91,97-104).

4.2 Principal-agent-teori

Principal-agent-teori beskæftiger sig med situationer, hvor to parter indretter sig, så den ene handler på den andens vegne. Det gælder de fleste kontraktforhold i de forskellige betydninger af en kontrakt, som blev omtalt i afsnit 3.2, dvs. spotmarkedskontrakter, klassiske kontrakter, relationelle kontrakter og implicite kontrakter. Parten, som handler på den andens vegne, kaldes *agenten*, mens *principalen* er den part, agenten handler på vegne af. Eksempler på principal-agent-relationer er arbejdsgiver-lønmodtager, aktionærer-direktion eller trafikelskab-busselskab, hvor busselskabet er entreprenør og altså agent for trafikelskabet, som er principal. Principal-agent-teorien er en økonomisk teori om risikodeling og incitament i principal-agent-relationer (Bregn 2007:111-113; Laffont & Martimort 2002:7-9; Milgrom & Roberts 1992:170).

4.2.1 Adfærdsantagelser

Hvor der er en principal-agent-relation, kan der være et principal-agent-problem, nemlig når principal og agent har forskellige mål eller interesser, og når informationen er asymmetrisk fordelt, således at den ene part besidder information, den anden ikke har (Bregn 1998:45). Problemet er muligt som følge af teoriens adfærdsantagelser, der ligner transaktionsomkostningsteori-

ens antagelser om begrænset rationalitet og opportuniste. Aktørerne antages at være *rationelle*, men underlagt visse hovedsageligt informationsmæssige *begrænsninger*. Der skelnes sommetider mellem principal-agent-teori og agency-teori, hvor den første tradition ofte arbejder med perfekt rationalitet, som det kendes fra neoklassisk økonomi, men hvor der kan være relevant information, som kun den ene part har. I agency-teori antages derimod begrænset rationalitet som i transaktionsomkostningsteorien, således at aktørerne ikke kan forudse alle fremtidige situationer og har begrænsninger på deres informationsbehandlingsevne¹⁵ (Bregm 2007:116). I dette speciale bruges dog kun betegnelsen principal-agent-teori. De informationsmæssige begrænsninger indebærer, at aktørerne ikke kan træffe beslutninger med fuld adgang til al relevant information. Dels kan der være relevant information, som kun den ene af parterne besidder, dels kan der – ved begrænset rationalitet – være information, ingen af parterne har, f.eks. om begivenheder i fremtiden. Hvis de kontraherende parter ikke har information om eller ikke kan forudse fremtiden, når de indgår aftalen, kan der med andre ord være *usikkerhed* (Bregm 2007:116), idet specialet følger samme skelnen som omtalt i afsnit 4.1.3 under transaktionsomkostningsteori, hvor usikkerhed vil sige, at alle de mulige udfald og deres sandsynligheder ikke er kendte (strukturel usikkerhed), mens risiko betyder, at disse udfald er kendte og behæftet med en kendt sandsynlighed. *Risiko* kan der til gengæld være ved begge adfærdsantagelser, idet aktørerne ved risiko har fuld information om mulige udfald og deres sandsynligheder og kan træffe deres valg ud fra dette. Ved begrænset rationalitet kan aktørernes begrænsninger i informationsbehandlingsevne dog også under risiko betyde, at aktørerne f.eks. træffer beslutninger, der senere viser sig ikke at have været optimalt egennyttemaksimerende. Derudover kan aktørerne handle *opportunistisk*, således at privat information, som den anden part ikke kender til, kan blive udnyttet til egen vinding. Det kan ske ved indgåelse af kontrakten (ex ante) eller i udførelsesfasen (ex post), kaldet henholdsvis *adverse selection* og *moral hazard*.

Endelig antages især agenten i principal-agent-relationen ofte at være *risikoavers*. En aktør er risikoneutral, hvis denne er indifferent i forhold til at modtage et kendt beløb eller et ukendt beløb, der statistisk vil have samme værdi, eller med andre ord ikke har noget imod at løbe den risiko, der er forbundet med det ukendte beløb, når bare den forventede (statistiske) størrelse på dette beløb (mindst) svarer til det kendte beløb. Risikoaversion betyder omvendt, at man ikke er indifferent, og at det ukendte beløb ud fra en statistisk beregning skal kunne forventes at være *større* end det kendte beløb, før man er indifferent mellem et kendt og ukendt beløb. Denne kompensation for at påtage sig en risiko kaldes også for en *risikopræmie*, som den ene part må betale den anden risikoaverse part for at løbe en risiko. En risikoavers aktør foretrækker altså et kendt beløb frem for et ukendt beløb af samme forventet størrelse. Des større risikoen er (des

¹⁵ Principal-agent-teori kaldes også nogle gange normativ og agency-teori positiv, men dette er mere et spørgsmål om fortolkning, idet man ud fra positiv (agency-)teori f.eks. kan udlede retningslinjer for indretningen af en incitamentskontrakt (Bregm 2007:114-115).

mere det ukendte beløb kan variere), des mindre værdi har det forventede ukendte beløb for den risikoaverse aktør, og des større risikopræmie vil den risikoaverse part kræve for at blive indifferant. Når det hovedsageligt er agenten, der antages at være risikoavers eller mere risikoavers end principalen, skyldes det, at principalen ofte er principal for mange agenter og derfor kan sprede sin risiko, mens agenten hyppigt kun har én principal, og derfor ikke tilsvarende kan sprede sin risiko. Risikoen (eller usikkerheden) består i de udefrakommende forhold, der spiller ind på arbejdet, og som kan betyde, at agenten ikke fuldt ud kan kontrollere, hvilke resultater, der kommer ud af det (Bregn 1998:46,50, 2007:118; Milgrom & Roberts 1992:210,217). Det må vurderes i det enkelte tilfælde, om dette billede er korrekt. I nogle sammenhænge kan det være logisk at antage, at principalen er risikoavers (Laffont & Martimort 2002:63).

4.2.2 Principal-agent-problemer

Principal-agent-problemer kan opstå, hvor en principal har aftalt med en agent, at denne f.eks. udfører en opgave for principalen. Parterne har imidlertid asymmetrisk information: Agenten har typisk privat information om sin egen indsats i arbejdet, som principalen ikke har og heller ikke umiddelbart kan konstatere. Derudover er der som følge af udefrakommende forhold, som ligger udover begge parternes kontrol, f.eks. vejret eller tredjeparters handlinger, ikke fuld sammenhæng mellem agentens indsats i udførelsen af opgaven og de resultater, denne indsats giver. Endelig har parterne forskellige mål og interesser: Principalen ønsker opgaven løst på den bedste måde, og agenten ønsker at løse opgaven med mindst mulig indsats, idet agenten skal trække sin disnytte eller sine omkostninger ved at udføre arbejdet fra den betaling, der modtages. Da begge parter er rationelt nyttemaksimerende (perfekt rationalitet) eller eventuelt blot forsøger på dette, men er underlagt visse begrænsninger (begrænset rationalitet), og desuden kan agere opportunistisk, opstår principal-agent-problemet, nemlig når privat information (information den anden part ikke har) udnyttes opportunistisk. Agenten kan f.eks. levere en ringere indsats end egentlig påkrævet for at løse opgaven bedst muligt og kan slippe af sted med det, fordi principalen ikke har information om agentens indsats og ikke ved, om manglende resultater skyldes ringe indsats eller udefrakommende forhold. Hvis agentens betaling ikke afhænger af resultaterne, kan agenten således modtage fuld betaling uden at levere fuld indsats. Dette kaldes *moral hazard*, som er en betegnelse for opportunistisme eller skjulte handlinger ('hidden action') efter kontraktindgåelsen (ex post), også kaldet postkontraktuel opportunistisme (Bregn 1998:45,56, 2007:117, 2010:162; Davis 1998:110; Laffont & Martimort 2002:2-3,28,145-146; Milgrom & Roberts 1992:129,167-170,185,207-208). Det kan også være, at en aftale slet ikke kommer i stand af frygt for moral hazard-problemer (Davis 1998:111). Moral hazard i busdrift kan bestå i, at busselskabet (agenten) undlader at opretholde tilstrækkelig reservekapacitet for at reducere omkostninger, hvorved omfanget af aflyste afgang vil stige. Da det er vanskeligt for

trafikskabet (principalen) at konstatere dette uden intens overvågning af driften, vil busselskabet for det meste kunne slippe af sted med denne form for opportunistik.

Opportunistik før (*ex ante*) eller i forbindelse med kontraktindgåelsen kaldes *adverse selection*, dvs. skjult viden ('hidden knowledge') eller prækontraktuel opportunistik. Her udnyttes privat information til at få en bedre aftale, end den anden part ville have accepteret, såfremt denne havde haft samme information. Alternativt kan det være, der slet ikke bliver nogen aftale, fordi parten med en informationsulempe af frygt for *adverse selection* ikke vil være med (Bregm 1998:56; Laffont & Martimort 2002:3,28-29; Milgrom & Roberts 1992:149-150; Davis 1998:110).

4.2.3 Incitamentskontrakter

Principal-agent-teoriens svar på problemer med moral hazard er en *incitamentskontrakt*, hvor principalen belønner de resultater, der kan konstateres, således at agenten ved at maksimere egen nytte, dvs. arbejde for at gøre sig fortjent til belønning, samtidig kommer til at maksimere principalens nytte, altså levere de ønskede resultater. Med andre ord får agenten incitament til at handle i overensstemmelse med principalens mål (Bregm 1998:41-46, 2007:117; Milgrom & Roberts 1992:188). For at modvirke moral hazard vil principalen typisk *monitorere* agentens arbejde, altså overvåge, om det gøres ordentligt, så muligheden for opportunistisk udnyttelse af privat information reduceres. Agentens indsats kan dog ofte ikke overvåges fuldt ud, fordi tilfældige forhold medfører, at de observerede resultater ikke kun afhænger af agentens arbejde. Incitamentskontrakten kombinerer monitorering med en straf eller belønning ud fra de resultater af arbejdet, der kan måles, og derved får agenten incitament at gøre en indsats, også hvor selve indsatsen ikke effektivt kan monitoreres (Laffont & Martimort 2002:68,146,167; Milgrom & Roberts 1992:186; Bregm 2007:128).

En incitamentskontrakt skal udformes, så den for alle konstaterede resultater angiver en belønning til agenten, så denne ved at maksimere egen nytte kommer til også at maksimere principalens nytte. En kontrakt, der er mulig ved at parterne søger at maksimere egen nytte, ligger inden for den såkaldte *incentive constraint* (Bregm 2007:117-118; Laffont & Martimort 2002:147; Milgrom & Roberts 1992:129). Her findes en række problemstillinger, idet agenten kan have flere opgaver for principalen, samtidig med at ikke alle opgaver eller facetter af disse er lige nemme at monitorere eller udforme mål for. Desuden kan der ved nogle opgaver være mere direkte sammenhæng mellem agentens indsats og de målte resultater end ved andre opgaver, hvor tilfældigheder og udefrakommende spiller mere ind. Alt i alt må der ikke blive for meget incitament til nogle dele af arbejdet og for lidt til andre dele, så man undgår at "belønne A, mens man håber på B" (Bregm 2007:121). En uheldigt udformet incitamentskontrakt kan nemlig

komme til at give incitament til en anden adfærd fra agentens side end den ønskede, og der er udviklet nogle principper, som en incitamentskontrakt skal overholde for at undgå sådanne problemer og for at være efficient, når også omkostninger for agenten ved at påtage sig risikoen ved en incitamentskontrakt tages i betragtning.

Første princip er *the informativeness principle*, der siger, at agentens belønning skal udmåles efter indikatorer, der med mindst mulig fejl siger noget om agentens indsats, snarere end om udefrakommende faktorer (Milgrom & Roberts 1992:219-221). Det andet princip er *the incentive-intensity principle*, ifølge hvilket incitamenternes intensitet – altså belønningernes størrelse – bør være større, hvis der er fordel for principalen ved en ekstra indsats fra agentens side, hvis graden af risikoaversion hos agenten er lav, hvis målesikkerheden i forhold til agentens præstationer er høj, og hvis agenten har gode muligheder for at reagere på incitamenterne ved at øge sine præstationer. Des mindre dette er opfyldt, des mindre risiko bør agenten optimalt pålægges, og des mindre intense bør incitamenterne derfor være (Milgrom & Roberts 1992:221-222; Bregm 2007:119). Det tredje er *the monitoring intensity principle*. Når monitoreringen af agentens arbejde er intens, bliver målene for agentens præstationer mere retvisende, mens sparsom monitorering giver flere fejl (agenten bliver kun bedømt ud fra relativt få stikprøver, der per tilfælde kan give et forkert billede). Intense incitamentet bør derfor følges af intens monitorering, mens mindre intense incitamentet kræver mindre intens monitorering (Milgrom & Roberts 1992:226-228).

Sidst, men vigtigt, er *the equal compensation principle*, der handler om, at hvis agenten har flere forskellige opgaver, skal incitamentskontrakten indrettes, så det betaler sig for agenten at fordele sin indsats mellem dem i overensstemmelse med principalens ønsker. Bliver kun nogle opgaver målt eller belønnet, vil agentens indsats blive fordrejet til fordel for disse opgaver på bekostning af de andre. Principalen vil altså opnå de resultater, der belønnes, men ikke de resultater, der også ønskes, men ikke belønnes. Dette kaldes fleropgaveproblemet og handler om, at agenten ikke kun skal have incitament til at yde mest muligt, men også til at lave det rigtige, hvilket kan vanskeliggøres af de forskellige opgavers karakter og mulighederne for at måle resultaterne af agentens arbejde. Med flere forskellige opgaver skal agenten allokere sin tid og indsats imellem disse, og der kan herunder være tale om en afvejning af f.eks. kvantitet kontra kvalitet, kort kontra langt sigt eller lette kontra svære opgaver. Resultatet af nogle opgaver eller aspekter af arbejdet kan måske slet ikke måles i praksis, og på disse områder kan det være umuligt at belønne resultater. Der kan også være opgaver, hvor resultaterne ses på kort sigt, og andre hvor de først ses på langt sigt og måske senere end det tidspunkt, hvor målet opgøres og en eventuel belønning udbetales. Hvis mål og belønning først afklares lang tid efter opgaveløsningen, bliver incitamentet svagt og derfor mindre effektivt. The equal compensation principle siger, at hvis agenten skal få incitament til at fordele sin indsats rigtigt på alle de forskellige op-

gaver, skal det marginale udbytte for agenten ved at gøre en indsats på hver enkelt opgave svare til den fordeling af indsatsen, principalen ønsker. I modsat fald vil der ske en skævvridning af indsatsen. Resultatmålene skal med andre ord udformes, så alle opgaver og deres aspekter dækkes, og så de er vægtet rigtigt i forhold til hinanden. The equal compensation principle har således den ret betydelige konsekvens, at hvis bare én opgave ikke kan måles og derved belønnes, kan der heller ikke udformes effektive incitamentskontrakter om andre af agentens opgaver, som godt kan måles og belønnes (Bregm 1998:48-52, 2007:121-123; Milgrom & Roberts 1992:228-229; Laffont & Martimort 2002:188-189).

En variant af incitamentskontrakter er de gruppebaserede, hvor en gruppe agenter belønnes for deres samlede resultater. Sådanne gruppebaserede incitament kan benyttes, hvis den enkelte agents resultater ikke kan måles, eller hvis agenterne f.eks. skal have incitament til at samarbejde. Dette introducerer en ny problemstilling ved incitamentskontrakter udover de allerede nævnte, da den enkelte agent må yde en fuld indsats med dertil hørende omkostninger eller disnytte for at skabe de resultater, der belønnes, mens belønningen skal deles med alle gruppens medlemmer. Problemet kaldes 1/N-problemet, hvor N er antallet af medlemmer i gruppen, og betyder, at der kan forekomme *free rider*-adfærd, hvor de enkelte agenter undlader at gøre en indsats, men alligevel modtager deres andel af belønningen for gruppens samlede indsats. Konsekvensen er, at gruppebaserede incitamentskontrakter bliver ineffektive, fordi alle agenter i gruppen har fordel af at være *free riders*. Problemet vokser med gruppestørrelsen (dvs. des større N er) og vil altså være mindre i små grupper. Ganske vist kan gruppens medlemmer overvåge hinanden, men omkostningerne ved overvågning må på samme måde bæres af den enkelte agent, mens gevinsterne ved overvågning skal deles, og overvågningen rammes altså også af 1/N-problemet og bliver dermed ineffektiv (Bregm 2007:129-130; Laffont & Martimort 2002:5).

Sammenfattende er det altså ganske omfattende betingelser, der skal være opfyldt, for at en incitamentskontrakt kan forventes at være effektiv (Bregm 2007:131).

4.2.4 Principal-agent-relationer over flere perioder

Kontraktforhold bliver ofte gentaget over flere perioder. Har de samme parter gentagne kontrakter med hinanden, kan informationsforskellene over tid blive mindre, fordi principal og agent kan observere hinanden og udnytte deres erfaringer, hvorved omfanget af privat information, og dermed muligheden for at udnytte denne opportunistisk, kan mindskes (Bregm 1998:56). Hver part opbygger *reputation*, dvs. et rygte i form af andres oplevelser. Agenten i et principal-agent-forhold, der agerer opportunistisk efter kontraktindgåelsen (moral hazard) får således dårlig *reputation*, såfremt denne opportunistik opdages. Tilsvarende gælder principalen, som også kan handle opportunistisk; f.eks. ved at snyde med målingen af de resultater, en incitamentskontrakt

er baseret på, så agentens belønning bliver mindre. Dårlig reputation kan give problemer med at få en ny kontrakt senere eller en kontrakt på vilkår, som er attraktive, fordi det opfattes som risikofyldt at kontrahere med en part med dårlig reputation. Frygten for at få dårlig reputation kan give incitament til at undlade opportunistisk opførsel, men virker dog kun begrænsende på opportunisme, hvis nutidsværdien af reputation i fremtidige kontrakter er tilstrækkeligt høj, hvilket afhænger af diskonteringsfaktoren, idet gevinster ved fremtidige kontrakter alt andet lige er mindre værd end nutidige gevinster af tilsvarende størrelse, der kan opnås ved opportunisme. Generelt vil parternes bekymringer om deres reputation dog næppe kunne erstatte incitamentskontrakter fuldt ud (Bregm 2007:124-126; Laffont & Martimort 2002:303,306; Milgrom & Roberts 1992:139-140). Visse opportunismeproblemer kan parterne altså undgå ved at lægge vægt på hinandens reputation, når kontrakten udformes, eller det besluttes, om den overhovedet skal indgås. Dette kan også være reputation i form af tredjeparters erfaringer, som principal eller agent måtte have kendskab til. *Screening* er en anden måde, parterne kan afdække privat information på, inden kontraktindgåelsen, og foretages af parten uden den private information for at tilegne sig denne information. Principalen kan f.eks. indhente mest mulig information om agenten fra dennes bank, eller kan tilbyde agenten flere forskellige kontrakter, hvor agentens valg af kontrakt afslører den private information (Milgrom & Roberts 1992:156-159). Et buseksempel på det sidstnævnte kan være, at busselskaber kan give tilbud på en kontrakt, der er versioneret i form af forskellige bødeniveauer for konstaterede fejl. De busselskaber, der véd, de kommer til at lave mange fejl, vil ikke kunne give attraktive tilbud baseret på de høje bødeniveauer.

Gentagne incitamentskontrakter, hvor parterne lærer om hinanden fra periode til periode, kan give anledning til den såkaldte *skraldeeffekt* ('ratchet effect'), nemlig det fænomen, at hvis agenten leverede gode resultater i den foregående periode og derfor har modtaget relativt meget belønning, hæver principalen målene i den næste periode, så der skal opnås højere resultater, før det udløser samme belønning. Agentens frygt for denne effekt kan medføre, at levering af de bedst mulige resultater bevidst undlades under den indeværende kontrakt for at undgå "straffen" i form af, at resultatmålene sættes højere i den næste. Derved ødelægges incitamentet til at arbejde for bedre resultater (Bregm 1998:56-57, 2007:127; Milgrom & Roberts 1992:233-234).

4.2.5 Risikodeling

Hvis en kontrakt skal blive indgået, må den være acceptabel for begge parter, således at de begge stadig vil foretrække at indgå den frem for at undlade det – *the participation constraint*. Om agenten vil acceptere kontrakten, afhænger af, hvor stor en risiko, incitamentskontrakten indebærer for agenten, dvs. hvor meget tilfældigheder spiller ind på resultaterne af indsatsen, og hvor risikoavers agenten er. Er agenten risikoneutral, vil incitamentskontrakten være acceptabel, hvis bare den statistisk beregnede forventede betaling er stor nok. Er agenten derimod risiko-

avers, som normalt er tilfældet, vil accept af incitamentskontrakten kræve en større statistisk forventet betaling, end hvis kontraktens betaling var et fast beløb for samme arbejde. Der må altså betales en risikopræmie, som vil være større, des større risikoen i kontrakten eller agentens risikoaversion er. En incitamentskontrakt bliver derfor dyrere for principalen end en fast betaling til agenten, og incitamentskontrakten kan således kun betale sig for principalen, hvis agentens indsats og resultater som følge af incitamentene bliver så meget bedre, at det overstiger de ekstra omkostninger. Udformningen af en effektiv incitamentskontrakt er med andre ord en balance mellem gevinsterne ved ekstra incitament og omkostningerne ved ekstra risiko hos agenten, hvorfor principal-agent-problemet også er et risikodelingsproblem (Bregm 1998:46, 2007:116-119; Laffont & Martimort 2002:147-148; Milgrom & Roberts 1992:187-188).

4.3 Auktionsteori

En licitation kan som tidligere nævnt anskues som omvendt auktion: I stedet for at et gode sælges til højstbydende, dvs. en auktion, købes et gode fra den lavestbydende, altså en licitation. Der findes imidlertid flere måder at tilrettelægge en auktion eller licitation på, og alt efter indretningen, kan resultatet ifølge auktionsteorien blive forskelligt (Klemperer 1999:227, 2002:169-170; Borch 2002:4-9,17; Domberger 1998:94-95; Mortensen 1998:183; Fristrup 1998:137-139; Davis 1998:112; Milgrom 1989:6-18; Vickrey 1961:60-73).

4.3.1 Adfærdsantagelser

Auktionsteori er ofte baseret på *rationelle* aktører underlagt informationsmæssige begrænsninger, i form af asymmetrisk information mellem auktionens købere og sælgere (Klemperer 1999:229). Sådanne aktører er i stand til at foretage store og komplicerede beregninger, og denne antagelse kan til dels retfærdiggøres med, at både køberne og sælgerne ved en auktion ofte vil være ret professionelle og har stor viden om det gode eller den type af gode, der er på auktion. Alligevel er det dog ofte mere realistisk at antage, at aktørerne kun er *begrænset rationelle* i samme forstand som beskrevet nærmere i afsnittet om transaktionsomkostningsteori. Der kan således være information, der mangler, og som har betydning for byderne, når de skal vurdere godets værdi, hvilket kan give anledning til en større eller mindre fejlbedømmelse. Men der kan også ske fejl i de menneskelige aktørers behandling af information, så de f.eks. fejler i at tage højde for konsekvenserne af mangelfuld information. Det såkaldte winner's curse-fænomen, der omtales nærmere i afsnit 4.3.3, forudsætter således begrænset rationalitet (Thaler 1998:192). I lighed med principal-agent-teorien, hvor især agenten ofte antages at være risikoavers, kan det være relevant at antage *risikoaversion* hos parterne ved en auktion. Omfanget af risikoaversion

har i nogle tilfælde betydning for, hvilket auktionsdesign, der er mest effektivt (Klemperer 1999:234).

4.3.2 Auktioner som allokeringsmekanisme

En auktion er en allokeringsmekanisme, altså en måde at fordele goder, f.eks. en eneret, i økonomien, ligesom markedet er en allokeringsmekanisme. Ved en auktion afgiver byderne information om deres betalingsvillighed i form af deres tilbud, idet man normalt må antage, at byderen med højst betalingsvillighed også tilbyder den højeste pris. I principal-agent-termer kan auktioner derfor ses som principalens forsøg på at reducere informationsasymmetri ved at få agenterne til at konkurrere indbyrdes. Auktioner er således også et instrument til at afdække købernes reelle vurdering af godets værdi for dem, hvorfor auktioner kan bruges til prissætning, når der ikke er et velfungerende marked. Når det højeste tilbud vælges, allokeres godet således effektivt, forstået sådan, at godet går til den, der har størst nytte af det eller vil betale mest for det, og samtidig opnår sælgeren det højeste provenu. Ved en licitation (omvendt auktion) går kontrakten tilsvarende til den, der kan løse opgaven for de mindste omkostninger, samtidig med at prisen, der skal betales for kontrakten, bliver mindst mulig, og licitationen bidrager på samme måde til at afdække bydernes forventninger til de reelle omkostninger (Borch 2002:3-19,32-33,53; Laffont & Martimort 2002:27; Klemperer 2002:172). Det kan dog være et problem, hvis der ikke er nok deltagere ved en auktion, da godet i så fald sandsynligvis ikke sælges til køberen med den største potentielle betalingsvillighed, og sælgeren opnår ikke det maksimale provenu. Allokeringen bliver med andre ord ineffektiv, fordi der findes en anden køber, som ikke deltog ved auktionen, der værdisætter godet højere. Endvidere giver for få deltagere problemer med at skabe tilstrækkelig konkurrence, jf. også nedenfor om auktionsdesign (Klemperer 2002:172,178; Borch 2002:9,11).

En licitation svarer som nævnt til en omvendt auktion. Der kan dog principielt skelnes mellem egentlige omvendte auktioner, hvor kontrakten tildeles den, der tilbyder den laveste pris, og hvor det således er prisen alene, der er afgørende, og "skønhedskonkurrencer", hvor også kvalitative forhold ved tilbuddet spiller ind, og der derfor let bliver tale om et vist omfang af skøn ved valget af tilbud. I begge tilfælde kan der dog opstilles en række (mindste)krav, som tilbuddene skal gives på grundlag af (Borch 2002:5,13,52; Domberger 1998:94-95). I forhold til EU-udbudsreglerne svarer en omvendt auktion til tildelingskriteriet "laveste pris", mens "skønhedskonkurrencer" svarer til tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" (Borch 2002:10,54), og som det fremgik af kapitel 3, er det som hovedregel "skønhedskonkurrencer", der anvendes ved tildeling af kontrakter om buskørsel i Danmark.

4.3.3 Winner's curse

Winner's curse, på dansk "vinderens forbandelse", er en betegnelse for det fænomen, at man vinder en auktion, fordi man har overvurderet værdien af det auktionerede gode, eller en licitation, fordi man har undervurderet omkostningerne forbundet med kontrakten. Teorien er oprindeligt fremsat af den amerikanske olieindustri, der hævdede, at indtjeningen for branchen generelt lå meget lavt på de oliefelter i den mexicanske golf, hvor rettighederne til at bore efter olie var blevet solgt på auktion (Capen, Clapp & Campbell 1971:641). Dette skyldes, ifølge teorien, at når man vurderer et gode, vil man altid ramme lidt over eller under den sande værdi, selvom man formentlig vurderer rigtigt i gennemsnit. Forskellige bydere kan have forskellig information, og de kan endda komme til forskellige estimater på baggrund af samme information. Forskel på buddene skyldes derfor *ikke* blot, at byderne vurderer risici forskelligt, ikke har samme omkostninger eller ikke bruger samme diskonteringsfaktor, når de udregner deres bud. Vinderen af auktionen er den, der har budt højest, og det vil igen være den, der har den højeste (over)vurdering af godet på auktion. På samme måde er vinderen af en licitation den, der har den største undervurdering af omkostningerne. At den enkelte byders vurdering som nævnt gennemsnitligt er korrekt, hjælper ikke vedkommende, for vurderingerne af det, man ender med at vinde, er ikke gennemsnitligt korrekte, fordi et bud baseret på en undervurdering har lille sandsynlighed for at vinde, mens et bud baseret på en overvurdering har stor sandsynlighed. Der vil derfor være en tendens til, at det vindende bud er baseret på en overvurdering, selvom det ikke hver gang vil være tilfældet (Klemperer 2002:173; Milgrom 1989:3-5; Capen, Clapp & Campbell 1971:642-643; Borch 2002:57-58; Davis 1998:111). Fænomenet drejer sig altså ikke om, at det kan forekomme, at *alle* bydere ved en enkelt auktion kan overvurdere godets værdi, eller at enkelte bydere i enkelte tilfælde vurderer forkert, men er en generel tendens (Capen, Clapp & Campbell 1971:643,647). Fænomenet blev senere døbt *winner's curse*, og som det vil fremgå, er det omdiskuteret, om teorien er rigtig, dvs. hvorvidt *winner's curse* forekommer i virkeligheden. For at undgå at blive ramt af *winner's curse* skal man som byder ved en auktion justere sit tilbud nedad og ved en licitation opad. Bydernes erfaring med deltagelse i auktioner eller licitationer er af betydning, da de lærer over tid og efterhånden bliver bedre til at afgive bud, der er tilstrækkeligt justeret op eller ned, så de undgår at blive ramt af *winner's curse* (Davis & Fallov 2003:218).

Winner's curse kan give anledning til problemer på flere forskellige måder. Hvis det vindende bud ved en auktion er for højt (godets værdi er overvurderet) eller ved en licitation for lavt (omkostningerne ved kontrakten er undervurderet), er der principielt tale om en inefficent allokering af ressourcer, idet vinderen formentlig ikke er den mest effektive. Risikoen for *winner's curse* kan derudover afholde potentielle bydere fra at deltage i en auktion eller licitation og derved forårsage ringere konkurrence (Davis & Fallov 2003:212,229; Klemperer 2002:173). Ende-

lig kan ”vinderen” af en licitation som følge af winner’s curse få økonomiske problemer, der kan påvirke opgaveløsningen negativt og desuden reducere forsyningssikkerheden, fordi risikoen for en konkurs hos denne byder undervejs i kontraktperioden alt andet lige er større (Domberger 1998:104-105; Davis & Fallov 2003:222). Såfremt winner’s curse reelt forekommer, er problemet altså ikke begrænset til at have konsekvenser for byderen, der ”vandt” auktionen eller licitationen, men er også relevant for parten, der afholder auktionen eller licitationen.

En teoretisk forudsætning for winner’s curse er, at byderne har *fælles værdier*, hvilket vil sige, at værdien af godet på auktion principielt er den samme for alle bydere, hvilket ikke er det samme som, at de også vil estimere værdien ens, når de skal afgive bud. Et eksempel kunne være en kasse med guld, der har samme værdi på verdensmarkedet uanset ejer, men byderne har forskellige forventninger om, hvor meget guld, der er i kassen. Ved en licitation vil fælles værdier sige, at bydernes reelle omkostninger ved at leve op til kontrakten er de samme. Har byderne omvendt *private værdier*, er det individuelt, hvilken værdi et gode har for byderne, således at deres tilbud ikke er baseret på estimater, der varierer omkring samme niveau. Et eksempel kan være et gode, hvor personlig smag er afgørende. I en licitationssammenhæng vil det sige, at nogle bydere f.eks. har lavere omkostninger end andre og altså er mere effektive, og det er netop en del af formålet med en licitation at tildele kontrakten til sådanne bydere med lave omkostninger. Fælles og private værdier skal imidlertid ses som to ekstremer, hvorimellem der kan være varierende grad af *afhængighed* mellem bydernes værdier (Davis & Fallov 2003:216; Borch 2002:56-58; Milgrom 1989:6; Klempner 1999:229-231, 2002:173). Des større sådan afhængighed, altså des mere fælles værdier, des mere er forudsætningen for winner’s curse opfyldt. Fælles værdier, altså høj grad af afhængighed, gør det relevant for den enkelte byder at kende de andre bydernes estimater, så tilbudsgivningen kan tilpasses ud fra det. Private værdier eller lav grad af afhængighed indebærer, at de andre bydernes vurdering af godets værdi er irrelevant for beregningen af tilbud (Davis & Fallov 2003:216). Ved en licitation vil høj grad af afhængighed således sige, at der kun er begrænset forskel på bydernes reelle omkostninger. Er der omvendt stor forskel på bydernes reelle omkostninger, er graden af afhængighed mindre. Det afgørende for omfanget af afhængighed er derfor, om byderne i betydeligt omfang har omkostninger, der vil være de samme, f.eks. overenskomstbestemte lønninger og priser hos fælles underleverandører (Milgrom 1989:13).

Der er diskussion om eksistensen af winner’s curse. Er byderne begrænset rationelle, giver det mening, at de kan lave fejl i deres beregninger, f.eks. ved at undervurdere omkostningerne, eller at de må lave deres tilbud på baggrund af mangelfuld eller fejlbehæftet information. Er informationen meget omfattende, hvilket ofte vil være tilfældet i virkelige tilbudsgivningssituationer, kan det være, byderne bevidst undlader en fuld beregning under inddragelse af al relevant information, fordi omkostningerne ved dette vurderes at overstige gevinsterne (”rationel uviden-

hed”). Begrænset rationalitet kan også indebære, at byderne fejler i at tage højde for, at tilbud baseret på en undervurdering af omkostningerne eller en overvurdering af godet, har større sandsynlighed for at vinde, hvorfor de ikke får justeret deres tilbud tilstrækkeligt for at kompensere herfor, og de kan fejle i at lære af deres erfaringer. Inden for eksperimentel økonomi har man desuden gennemført forsøg, der genskaber auktioner, hvor man har set, at winner’s curse forekommer (Thaler 1988:193-196; Davis & Fallov 2003:217-218). Kritikken går på, at teorien ofte fremsættes af bydere, som har en interesse i at få det til at se ud som om, de gør en dårlig forretning, selvom det i virkeligheden ikke er tilfældet, i et forsøg på at opnå bedre vilkår. Desuden kan fremsættelsen af netop denne påstand fra én byders side, måske få de andre bydere til at byde mere forsigtigt, hvilket både giver en bedre chance for at vinde og muligheden for en større profit. Det er også blevet fremført, at det er urealistisk, at (rationelle) bydere ikke skulle lære af deres fejl og dermed urealistisk, at winner’s curse skulle kunne bestå over tid. Ifølge efficiensprincippet bør winner’s curse, der som nævnt giver anledning til inefficent allokering, netop ikke *til stadighed* kunne være et problem ved auktioner eller licitationer på et område, da parterne vil lære eller tilpasse sig, f.eks. ved at byderne ændrer deres budstrategi, eller ved at bydere, der ikke er finder ud af dette, forlader markedet. De nævnte eksperimenter kritiseres desuden for ikke at være gennemført, så de svarer til virkelige auktions-situationer (Thaler 1988:196,200).

Er konkurrencen på et marked meget effektiv, som på et teoretisk fuldkommen konkurrencemarked, svarer priserne til marginalomkostningerne. Det indebærer ret lav profit i virksomhederne, hvilket sådan set er optimalt i samfundsøkonomisk forstand, men selvfølgelig uattraktivt for virksomhederne. Priskonkurrence kan således medføre, at der stort set ingen profit er. Winner’s curse medfører i princippet, at priserne kommer endnu længere ned end dette, men er der blot tale om et meget lavt niveau af indtjening hos de vindende deltagere ved en licitation, kan det altså være fuldt foreneligt med et effektivt marked. Til gengæld kan en sådan meget lav indtjening gøre markedet uattraktivt for nye virksomheder, som derfor holder sig væk, hvilket kan medføre, at konkurrencen på markedet bliver mindre (Klemperer 2002:186; Fristrup 1998:129).

4.3.4 Auktionsdesign

Auktioner adskiller sig fra markedet ved, at det er køberen alene, der bestemmer prisen (udover en eventuel mindstepris, under hvilken godet slet ikke sælges). Ved omvendte auktioner, altså licitationer, er det tilsvarende sælgeren og kun sælgeren, der bestemmer prisen. I begge tilfælde bestemmer den anden part dog, hvordan auktionen skal indrettes, og dette er ikke uvæsentligt, idet indretningen kan have betydning for, hvilken pris, der opnås (Borch 2002:40). Der findes tre grundtyper af auktioner:

- *Engelske auktioner*, hvor prisen bydes op, indtil der ikke længere er nogen, der vil byde højere. Godet går herefter til den, der afgav det sidste og altså højeste bud. Engelske auktioner er *åbne*, hvilket vil sige, at de forskellige bydere løbende kan observere hinanden og hinandens tilbud (Klemperer 1999:229; Borch 2002:7-8,41; Davis 1998:112; Domberger 1998:95). Ved en licitation svarer det til, at prisen bydes længere og længere ned, indtil der ikke længere er nogen, der byder lavere, hvorefter det sidste og laveste tilbud antages.
- *Hollandske auktioner*, hvor auktionarius først meddeler en høj præcis (ikke på baggrund af et bud), som derefter trinvist nedsættes, indtil en køber melder sig, og godet går til denne køber til den sidst meddelte pris, der må formodes at være den højeste pris, nogen af de tilstedeværende ville betale. Også hollandske auktioner er *åbne*, men de tilstedeværende kan selvsagt kun se det ene købstilbud, der fremkommer (Klemperer 1999:229; Borch 2002:7-8,41; Davis 1998:112). Dette vil svare til en licitation, hvor prisen stiger gradvist fra et lavt niveau, indtil den første byder vil acceptere prisen for at indgå kontrakten, men da sådanne licitationer reelt ikke forekommer, omtales hollandske auktioner ikke i det følgende.
- *Lukkede auktioner*, hvor deltagerne hver afgiver et enkelt tilbud uden at kende de andres tilbud. Auktionsformen kaldes også 'sealed bid'. Deltagerne kan ikke observere hinanden og ikke se hinandens tilbud, før auktionen er afgjort. Godet går til den byder, der gav det højeste tilbud (Klemperer 1999:229; Borch 2002:7-8,41; Domberger 1998:95; Fristrup 1998:137-138). Dette er den typiske form for licitation, hvor tilbudsgiverne afleverer tilbud hver for sig på et givent tidspunkt, hvorefter kontrakten tildeles den lavestbydende. Formen er praktisk ved "skønhedskonkurrencer", hvor tilbuddet udover en pris indeholder en beskrivelse af kvalitative forhold (Domberger 1998:95).

Hver auktionstype har bestemte egenskaber i forhold til omfanget af konkurrence og modvirkning af winner's curse-fænomenet. Der er nemlig en risiko for, at deltagerne ved auktionen eller licitationen samarbejder og koordinerer deres tilbudsgivning, så konkurrencen udebliver, eventuelt uformelt som en uudtalt aftale (implicit kontrakt). Aftalen kan bestå i, at parterne skiftes til at vinde gentagne licitationer, idet det er aftalt fra gang til gang, hvem af byderne, der byder lidt mindre end det aftalte høje prisniveau. Des færre deltagere, der er ved licitationen, des større er risikoen for koaltioner (Klemperer 1999:240, 2002:170-172; Borch 2002:17,19,57; Domberger 1998:106). Er der kun én byder ved en auktion, og er byderen klar over dette, kan byderen reelt selv bestemme prisen udover en eventuelt mindstepris, hvorunder godet slet ikke sælges (Klemperer 2002:172-173). Ved en licitation (omvendt auktion) er modstykket til en mindstepris, at licitationen annulleres, hvis de tilbudte priser er for høje, og her gælder det tilsvarende, at hvis der kun er én byder, som er klar over dette, kan byderen nøjes med at afgive et meget dyrt tilbud.

Engelske auktioner, hvor byderne kan observere hinanden og hinandens tilbud, gør det lettere for deltagende bydere at indgå koalitioner, eventuelt uformelle, hvor de undgår at byde prisen meget op ved en auktion eller ned ved en licitation. At de har mulighed for at se hinandens tilbud, eller hvornår andre bydere forlader auktionen, giver dem dog også mulighed for at sammenligne deres egen vurdering af godets værdi med de andres værdisætning og herigennem måske opdage, om de har overvurderet godets værdi. Dette betyder, at engelske auktioner mindsker risikoen for winner's curse. Samtidig kan det betyde, at de tør byde højere. Engelske auktioner gør desuden, at byderne ikke behøver at gå længere op i pris, end en smule mere end det næsthøjeste bud. Derved har de mulighed for at købe godet til en lavere pris, end deres maksimale betalingsvillighed (Klemperer 1999:230,240, 2002:170-179; Borch 2002:9,41-57; Davis & Fallov 2003:215-219). De samme argumenter gør sig gældende i forhold til licitationer.

Lukkede auktioner medfører, at byderne kun kan skabe koalitioner *før* tilbudsgivningen, og den enkelte byder vil have incitament til at fravige koalitionsaftalen og overbyde ved en auktion eller underbyde ved en licitation, hvilket den lukkede auktionsform gør det svært for de andre bydere efterfølgende at gøre noget ved. Dette véd de andre bydere også, hvorfor de tilsvarende har incitament til at svigte en koalition. Med andre ord er risikoen for koalitioner ved lukkede auktioner begrænset. Byderne kan desuden slet ikke revurdere godets værdi eller omkostningerne ved kontrakten ud fra hinandens tilbud eller undladelse bud og ikke justere deres strategi for tilbudsgivning ud fra observationen af de andre bydere. Herved forøges risikoen for winner's curse, hvilket kan betyde, at byderne er mere forsigtige i deres tilbudsgivning. Risikoaverse bydere ved en auktion vil dog omvendt ikke turde gå meget under deres maksimale betalingsvillighed (hvilket kan være en fordel, når blot tilbuddet ligger over det næsthøjeste bud, da byderen så opnår større nytte ved godet), når de skal udforme deres tilbud, fordi de risikerer, at godet går til anden side, og dette gør sælgerens provenu større. Ved en licitation vil risikoaverse bydere tilsvarende ikke turde give tilbud, der ligger væsentligt over den laveste pris, de er villige til at acceptere (Klemperer 1999:234, 2002:179-180; Borch 2002:42-46).

Auktionsdesign bliver med andre ord et spørgsmål om at afveje risikoen for koalitioner, der ved en licitation giver "for høje" priser, over for risikoen for winner's curse, der giver "for lave" priser. I denne afvejning er det bl.a. et spørgsmål, hvilket problem, der er størst. Davis & Fallov (2003:220-230) argumenterer således for, at den største fare ved winner's curse i virkeligheden er, at forsøg på at designe auktioner, der mindsker forekomsten af fænomenet, resulterer i koalitionsdannelse med mangelfuld konkurrence, dårlige priser og ineffektiv allokering til følge.

5. Analyse

Analysen omhandler indgåelse og udførelse af en kontrakt mellem et trafikelskab som offentlig myndighed og et busselskab som entreprenør. Traditionel udlicitering og partnerskaber er begge en bestemt form for udbud, altså en måde at indgå kontrakten på, og en bestemt form for kontrakt. I kapitel 3 blev de to former beskrevet og opstillet i et sammenlignende skema (s. 42). Efter nogle overordnede overvejelser i afsnit 5.1 er analysen struktureret på samme måde som dette skema, således at afsnit 5.2 omhandler kontraktformen og afsnit 5.3 udbudsformen.

5.1 Overordnede overvejelser

Inden der ses specifikt på kontraktformen og udbudsformen, bør der gøres nogle generelle overvejelser ud fra efficiensprincippet og busdrift betragtet som transaktion, da disse spørgsmål gælder både kontraktformen og udbudsformen.

5.1.1 Efficiensprincippet

Ifølge efficiensprincippet vil inefficente arrangementer have tendens til over tid at blive erstattet af mere efficiente, fordi parterne finder ud af at forbedre dem, uden at nogen af dem stilles ringere. Derfor vil arrangementer, der har bestået over længere tid, ofte være efficiente for de parter, der har forhandlet sig frem til dem, men ikke nødvendigvis for det øvrige samfund. Traditionel udlicitering har i Danmark fungeret stort set uændret i 10-20 år, afhængigt af landsdel. Ved vurderingen af, om overgang til partnerskaber vil være en fordel, kan det være værd at overveje, om den traditionelle udlicitering netop har bestået, fordi det er effektivt? Hertil må det bemærkes, at det er diskutabelt, om 10-20 år er ”lang tid”, og at koncessionssystemet, der næppe har været effektivt, eksisterede i omkring 50 år (jf. afsnit 3.3), altså betydeligt længere tid. Et arrangement kan med andre ord ikke blot antages at være efficient, fordi det har bestået i 20 år. Efficiensprincippet forudsætter reelt også, at parterne problemfrit kan forhandle sig frem til et arrangement, implementere det og efterfølgende håndhæve det. Begrænset rationalitet, informationsasymmetrier og opportuniste kan f.eks. lægge hindringer i vejen for dette, så kontrakterne ikke nødvendigvis er resultatet af parternes frie vilje. F.eks. kan begrænset rationalitet hos busselskaberne medføre *winner's curse* ved licitationerne, så kontrakterne bliver underskudsgivende, eller opportuniste fra busselskabernes side ved kontraktindgåelse kan medføre, at de opnår kontrakter, de planlægger at misligholde. I begge tilfælde ville mindst én part næppe have indgået kontrakten, hvis konsekvenserne havde været klare. Arrangementer er også af denne grund ikke nødvendigvis efficiente til trods for efficiensprincippet. Traditionel udlicitering kan dog

være indført (og fastholdt) som en forbedring i forhold til det tidligere system, og tilsvarende kan de forsøg med partnerskaber og lignende, som nu finder sted i bl.a. Vejle-området, ses som eksperimenter med ændringer i den traditionelle udlicitering, som vil blive fastholdt, hvis de viser sig efficiente.

5.1.2 Busdrift som transaktion

Traditionel udlicitering og partnerskaber er to forskellige måder at organisere en transaktion på, og ifølge transaktionsomkostningsteorien kan det være, at den ene indebærer færre transaktionsomkostninger end den anden. Valget mellem traditionel udlicitering og partnerskaber er således et spørgsmål om økonomisering over transaktionsomkostninger. Da transaktionen er den basale analyseenhed i teorien er det relevant at fastlægge, hvilken enhed, der betragtes som transaktionen. Den grundlæggende enhed er i praksis ”en køreplan”, altså alle ture på en rute over den tidsperiode, kontrakten løber. Det er sådanne enheder, der sendes i udbud og kontraheres om. En analyse med transaktionsomkostningsteori indebærer at undersøge, hvordan transaktionen ligger på de fem dimensioner ved transaktioner, altså aktivspecifitet, usikkerhed og kompleksitet, frekvens og varighed, vanskelighed ved at måle præstationer og sammenhæng med andre transaktioner, samt hvilken af de to former – traditionel udlicitering eller partnerskaber – der i forhold hertil bedst økonomiserer over transaktionsomkostninger.

Første dimension er *aktivspecifitet*, altså aktiver som kun vanskeligt eller med betydeligt lavere værdi kan anvendes til andre transaktioner. De aktiver ved busdrift, der især investeres i, er busser, garageanlæg og opbygning af viden om driften af den pågældende rute mht. f.eks. daglige problemer, driftsøkonomi og passagerbehov. De forskellige typer aktiver kan have forskellig grad af aktivspecifitet.

Busser er fysiske aktiver, og må betragtes som havende lav grad af aktivspecifitet, da der er standardiserede køretøjer, som produceres på fabrikker, der leverer busser til mange europæiske lande, og efter kontraktens udløb kan de anvendes på nye kontrakter eller afsættes på et indlandsk eller europæisk brugtbusmarked. Dette gælder også, selvom brugtbusmarkedet ikke fungerer perfekt i lighed med, at de færreste markeder reelt svarer til fuldkommen konkurrencemarkeder. Busser kan evt. siges at have højere aktivspecifitet set som almindelige aktiver anskaffet af hensyn til en specifik kunde. Busselskabet kan til kontrakter om større ruter anskaffe et stort antal busser, som ved kontraktudløb skal sælges eller placeres i andre kontrakter *samtidigt*, hvilket alt andet lige er vanskeligere end med kun få busser. Dog må f.eks. 50 overtallige standardbusser stadig antages at være marginalt på et europæisk brugtbusmarked, hvorfor busser alt i alt må fastholdes at have lav grad af aktivspecifitet.

Garageanlæg er også fysiske aktiver, hvor beliggenhed kan være afgørende for graden af aktivspecifitet. Garageanlæg kan altså have *stedsspecifik aktivspecifitet*. I by- og forstadsområder vil garageanlæg ved udløb af kontrakten let kunne anvendes til andre ruter i området, af et andet busselskab eller f.eks. lastbilvognmænd, og i tæt bebyggede og befolkede områder, vil der netop ofte være andre ruter, busselskaber eller brancher til stede. Anderledes er det i landområder, dvs. tyndt bebyggede og befolkede områder, hvor alle busruter i stor omkreds af garageanlægget er samlet på dette anlæg, og hvor der ikke er meget andet erhverv. I dette tilfælde er garageanlæg en stedsspecifik investering, som busselskabet risikerer, vil være tabt, hvis kontrakten på busruterne ikke genvindes ved kontraktudløb. Det kan synes oplagt, at busselskabet, der vinder den nye kontrakt, køber garageanlægget af det tabende busselskab, men dette kan udløse et *hold up-problem*, idet det nye busselskab véd, at der ikke er andre købere til garageanlægget, og at det tabende busselskab må fokusere på at minimere tab, hvorfor prisen kan presses langt ned. Denne risiko for at stå med et garageanlæg, som ikke kan sælges eller kun kan sælges til en urimeligt lav pris, kan helt afholde busselskaber fra at byde på kontrakten i første omgang. Derfor giver stedsspecifikke garageanlæg anledning til en *fundamental transformation*: Når først et busselskab har investeret i et garageanlæg i det tyndt befolkede område, kan det betyde, at der kun vil være small numbers-konkurrence ved fremtidige licitationer over kontrakten. Fraværet af konkurrence kan føre til højere priser, fordi de busselskaber, der dog deltager, *forventer* begrænset konkurrence. Det busselskab, der hidtil har haft kontrakten og garageanlægget, kan desuden vælge at forsvare sin investering ved at gå langt ned i pris ved licitationen, for en kontrakt med ringe indtjening eller ligefrem et vist underskud kan være at foretrække frem for at stå tilbage med garageanlægget. Denne tendens kan yderligere afholde busselskaber fra at give tilbud på kontrakten, hvilket omvendt kan føre til, at det eksisterende busselskab kan tage en høj pris. Kort sagt kan der i områder, hvor kørslen udføres fra stedsspecifikke garageanlæg, forventes mindre effektiv konkurrence og derfor dyrere kontrakter for trafikselskabet, samtidig med, at kontrakterne fordyres alene af, at busselskaberne indregner en risikopræmie i deres tilbud. Forskellen på traditionel udlicitering og partnerskaber består her i, at de længere kontrakter ved partnerskabet reducerer problemer med investering i specifikke aktiver, idet busselskabet er sikker på en indtægt til at dække investeringen i længere tid.

Viden i form af opbygning af erfaringer med driften af ruten, typiske problemer, faktisk driftsøkonomi og kendskab til passagerens behov og ønsker kan være *human aktivspecifitet*, idet en stor del vil være uanvendeligt, når det drejer sig om buskørsel på andre ruter. I sammenhængen traditionel udlicitering og partnerskaber er der hovedsageligt tale om human aktivspecifitet i form af viden og erfaring ved partnerskaber, fordi kontraktformen indebærer, at busselskabets viden af denne type inddrages til at tilpasse rute, køreplan og andre aspekter af busdriften, så den bedre svarer til passagerernes behov og ønsker. Dette kan både øge passagertal, hvor merindtægterne jo deles i et partnerskab, og passagertilfredsheden, der er udgangspunkt for en inci-

tamentskontrakt. Begge dele diskuteres mere dybtgående i afsnit 5.2.3-4 nedenfor. Ved traditionel udlicitering har det ikke samme betydning, men ved både traditionel udlicitering og partnerskaber kan information om de faktiske driftsomkostninger stille det eksisterende busselskab på en rute bedre end konkurrenterne, når kontrakten skal i licitation igen, og ved partnerskaber har det eksisterende busselskab yderligere en informationsfordel i form af sin opbyggede viden, herunder om hvilke tiltag for at hæve passagertal og -tilfredshed, der har virket og ikke virket. Ved partnerskaber kan human aktivspecifitet give anledning til en fundamental transformation, hvor konkurrencen begrænses ved genudbuddet af kontrakten, fordi det eksisterende busselskab har en fordel, der udnyttes ved tilbudsgivningen, i form af muligheden for at udforme bedre tilbud, og af at konkurrenterne har en del søgeomkostninger for at kunne udforme tilbud. Hvis andre busselskaber forudser dette, kan de fravælge at deltage i konkurrencen om kontrakten, hvilket kan ventes at resultere i højere priser ved licitationen.

Anden dimension er *usikkerhed og kompleksitet*. Buskørsel er en kompleks opgave, idet kompleksitet i denne forbindelse ikke er teknologisk, men kontraktlig kompleksitet. Komplexiteten og usikkerheden består i, at kontrakten løber over en hel årrække, og i denne periode kan der opstå mange forskellige situationer. Disse kendes ikke nødvendigvis på forhånd, eller der kan være forudsigelige situationer, hvis sandsynlighed vanskeligt kan vurderes. Traditionel udlicitering og partnerskaber er baseret på forskellige kontraktformer, der netop adskiller sig i forhold til håndteringen af situationer opstået undervejs i kontraktperioden. Traditionel udlicitering anvender således klassiske kontrakter, der søger at beskrive løsninger på alle fremtidige situationer, hvad der kan gøre udformningen af kontrakten dyr, og parterne kan pga. begrænset rationalitet fejle i at tage højde for og håndtere alle situationer rigtigt. Partnerskaber er derimod baseret på relationelle kontrakter, hvor man nøjes med at aftale rammer for samarbejdet og konfliktløsningsmekanismer, og i løbet af kontraktperioden forholde sig til de situationer, der bliver aktuelle. Derved bliver kontrakterne mindre omkostningsfulde at udforme, men til gengæld kræver de ressourcer til forhandling mellem parterne gennem kontraktperioden. Forskellen på kontraktform diskuteres mere dybtgående i afsnit 5.2.1 nedenfor.

Den tredje dimension er *frekvens og varighed*. Det er transaktionens frekvens og varighed, der er tale om, og da det er alle ture i køreplanen over kontraktperioden, der kontraheres om, er det denne enhed, der er transaktionen. En transaktion, der foregår hyppigt og over længere tid, giver transaktionsomkostninger ved at bruge markedet hele tiden, hvilket kan ses som årsagen til, at kørslen samles i kontrakter af flere års varighed, som derved bliver til én transaktion. Længere kontrakter medfører med andre ord sjældnere behov for udbud, som er forbundet med transaktionsomkostninger i form af tilbudsgivning- og vurdering. Des længere kontrakten er, des mere bliver transaktionen dog præget af usikkerhed og kompleksitet, jf. forrige dimension. Det skyldes, at når kontrakten bliver længere, kommer begivenheder over en længere periode til at berø-

re kontraktforholdet. Begivenheder længere ude i fremtiden bliver relevante, og disse kan være vanskeligere for parterne at forudsige ved kontraktindgåelse, fordi verden kan se mere anderledes ud om f.eks. 10-12 år, som kan være tidshorizonten for partnerskabskontrakter, end om blot 5-6 år som ved traditionel udlicitering. Partnerskabets længere kontrakt medfører således reducerede transaktionsomkostninger i form af sjældnere udbud, men omvendt større transaktionsomkostninger relateret til usikkerhed og kompleksitet.

Vanskelighed ved at måle præstationer er den fjerde dimension, som handler om, i hvilken grad trafikselskabet kan sikre sig, at busselskabet efterlever kontrakten, altså motivationsomkostninger. Busdrift ligger forholdsvis højt på denne dimension, idet der er principal-agent-problemer af moral hazard-typen i forhold til den daglige drift. Busselskabet udfører driften på kontrakt for trafikselskabet, og busselskabet er således agent for trafikselskabet som principal. Samtidig har busselskabet privat information om række forhold, idet trafikselskabet kun kan overvåge driften stikprøvevis. Busselskabet er således ene om at kende til f.eks. det faktiske rengørings- eller vedligeholdelsesniveau, den faktiske reservekapacitet til modvirkning af aflyste afgang, og det faktiske antal afgang, der måske ikke gennemføres som aftalt. Endvidere har trafikselskab og busselskab forskellige mål, idet trafikselskabet ønsker kørslen udført i aftalt kvalitet og omfang, mens busselskabet ønsker de mindst mulige omkostninger. Informationsasymmetrien mellem parterne gør, at busselskabet har mulighed for at udnytte opportunistisk, at trafikselskabet f.eks. kun vanskeligt kan konstatere, om nogle ture aflyses, eller at der ikke gøres rent så ofte som aftalt, altså *moral hazard*. Traditionel udlicitering har ganske vist, som det fremgik i kapitel 3, bøder for bestemte fejl, der afsløres ved stikprøvekontroller, men da disse højst kan afsløre ”toppen af isbjerget”, må denne monitoreringsindsats ventes kun at begrænse moral hazard i begrænset omfang. Denne problemstilling eksisterer både for traditionel udlicitering og partnerskaber, men der er forskel på, hvordan den er søgt håndteret. I traditionel udlicitering har kontrakten i visse tilfælde indbygget en bod-/bonusordning ud fra målt passagertilfredshed som indikator for kvaliteten. En sådan ordning indgår *altid* i partnerskaber, hvor boden eller bonussen også er økonomisk større. Derudover er der ved partnerskaber deling af merindtægter ved stigende passagertal. Såvel den større bod-/bonusordning som deling af merindtægter kan betragtes som incitamentskontrakter, der skal løse principal-agent-problemer, og partnerskaber kan derfor økonomisere over transaktionsomkostninger gennem bedre håndtering af problemerne. Det afhænger dog af, hvor effektive incitamentskontrakterne er, hvilket analyseres i afsnit 5.2.3 og 5.2.4 nedenfor, men alene den forskel, at der er incitamentskontrakter i partnerskaber og ikke i traditionel udlicitering må formodes at reducere problemerne ved partnerskaber, hvilket er en fordel ved denne form.

Femte og sidste dimension er *sammenhæng med andre transaktioner*, hvilket for busdrift vil sige, at kørslen på én kontrakt er relateret til kørslen på en anden kontrakt. En forskel mellem

partnerskaber og traditionel udlicitering kan her være konsekvenserne af, at forskellige busselskabers kontraktforhold med trafikskabet kan påvirke hinanden. Det kan være tilfældet i partnerskaber, fordi der sker en deling af merindtægterne ved stigninger i passagertal. Partnerskaber med fælles delstrækninger eller i samme område kan komme til at konkurrere om de samme passagerer og dermed påvirke hinanden. Bod- og bonusordningerne relateret til kvalitet i form af målt passagertilfredshed kan også give anledning til, at forskellige busselskabers kontrakter påvirker hinanden, hvis de betjener samme delstrækning eller område, idet passagererne i tilfredhedsmålingerne kan komme til at blande busselskabernes præstationer sammen, hvilket giver en ringere sammenhæng end ønskeligt mellem busselskabernes indsats og de målte og belønnede resultater. Partnerskaber har derfor en ulempe i forhold til traditionel udlicitering på denne dimension, fordi en sådan sammenhæng kan underminere effektiviteten af deling af merindtægter og bod-/bonusordninger for passagertilfredshed.

En gennemgang af dimensionerne ved busdrift som transaktion giver således ikke i sig selv et klart billede af de mest betydende fordele eller ulemper.

5.1.3 Overordnet mål

I traditionel udlicitering er målsætningen hos trafikskabet en forbedring af produktivitet, og busselskabets rolle er stort set reduceret til udførelse af driften efter ruter og køreplaner, trafikskabet fastlægger, hvilket som tidligere nævnt kan opsummeres med ordet ”forsyning”. Partnerskaber er omvendt baseret på en fælles målsætning hos trafikskab og busselskab om forbedring af kvalitet, der skal tiltrække flere passagerer, hvilket også giver busselskabet flere indtægter via delingen af ekstra billetindtægter. Partnerskaber kan opsummeres som ”forretning”.

Parterne har med andre ord aftalt ”fælles mål” i erkendelse af, at de ikke har fælles mål i udgangspunktet. I både økonomi og jura defineres en kontrakt som en *frivillig* aftale, som parterne indgår i *enighed* – en konsensus, fælles vilje eller ”meeting of minds”. Enhver kontrakt er altså, uanset konkret form (fuldkommen, ufuldkommen, klassisk, relationel, eksplicit eller implicit osv.), en aftale om et ”fælles mål”, nemlig udførelsen af det aftalte. På grund af usikkerhed og kompleksitet samt begrænset rationalitet hos parterne kan de dog ikke i praksis udforme en kontrakt, der forudser alle situationer og specificere, hvad der skal gælde i hvert tilfælde. Kontrakten bliver med andre ord ufuldkommen. Når der hertil lægges, at parterne kan agere opportunistisk og har forskellig information, opstår der risiko for, at en part kan svigte aftalen, altså ikke opfylde det ”fælles mål”. Det gælder både traditionel udlicitering og partnerskaber, hvorfor det principielt er meningsløst selvstændigt at aftale ”fælles mål”. At der i partnerskaber indgår større økonomiske incitamenter relateret til passagertilfredshed end i traditionel udlicitering og yderligere incitamenter i form af deling af ekstra takstindtægter når passagertallet stiger, viser

også, at trafiksselskabet har fundet det nødvendigt at gøre mere end blot at aftale ”fælles mål” for at få busselskabet til at arbejde for dette mål. Kort sagt kan et aftalt ”fælles mål” ikke i sig selv forventes at betyde noget for, om partnerskaber fungerer bedre eller dårligere end traditionel udlicitering.

5.2 Kontraktform

I det følgende undersøges konsekvenserne af kontraktformen, altså først og fremmest følgerne af, hvordan kontrakten er udformet, og problemstillinger undervejs i kontraktperioden.

5.2.1 Kontraktform

Kontrakten er i traditionel udlicitering en klassisk kontrakt, hvor flest mulige eventualiteter er søgt beskrevet og håndteret, og der kan være økonomiske incitamenter i form af en bod-/bonusordning for at sikre busselskabets indsats for kvalitet. Partnerskabet er derimod en relationel kontrakt, der opstiller fælles mål og regler for, hvordan beslutninger træffes i fællesskab, og hvor deling af merindtægter ved flere passagerer og bod-/bonusordninger er større for at sikre opfyldelsen af det fælles mål. De klassiske kontrakter, som altså bruges ved traditionel udlicitering, kan dog kun vanskeligt specificere alle fremtidige situationer, fordi der hersker usikkerhed om fremtiden. Samtidig er det forbundet med store transaktionsomkostninger at udforme en tilnærmelsesvist fuldkommen kontrakt, da det tager meget tid og arbejde at opnå overblikket over alle tænkelige situationer og finde passende løsninger på dem. Parterne, f.eks. busselskabet, der skal udregne et tilbud ved licitationen, får vanskeligt ved at overskue konsekvenserne af at indgå kontrakten på grund begrænset rationalitet, og da det i praksis er trafiksselskabet, der skriver kontrakten, som sendes i licitation, er det busselskabet, der skal tilbyde en pris for at påtage sig forpligtelserne i den. Busselskabet kan være nødt til at undlade en fuld beregning af konsekvenserne af alle beskrevne eventualiteter, men i stedet nøjes med at basere sit tilbud på et estimat, hvorfor busselskabet må påtage sig en risiko i form af konsekvenserne ved at have undervurderet omkostningerne, såfremt bestemte situationer opstår. Denne risiko må busselskabet tilregne sin tilbudspris, som derved trækkes op, ligesom problemstillingen hænger sammen med winner's curse-fænomenet, jf. afsnit 5.3.1. En transaktionsomkostningsfordel ved klassiske kontrakter og dermed traditionel udlicitering er, at kontrakterne er lettere om nødvendigt at håndhæve via retssystemet. Retssystemet er dog dyrt og langsommeligt sammenlignet med intern konfliktløsning mellem parterne, hvorfor retssystemet i sig selv er behæftet med store transaktionsomkostninger, og fordelene eksisterer derfor kun, hvis konflikten gør en retssag uundgåelig.

Partnerskabet er derimod baseret på en relationel kontrakt, som er simplere og dermed billigere for parterne at udforme, fordi den ikke søger at beskrive alle situationer, men i stedet opstiller rammer og beslutningsregler. I nogle henseender reduceres derved risiko, da håndteringen af en række situationer overlades til senere forhandling, hvor begge parter kan øve indflydelse, og hvor situationerne løses ud fra den aktuelle situation og ikke bestemmelser, der blev udformet, inden situationen var kendt. Omvendt betyder det dog også, at der er større usikkerhed om udfaldsrummet, idet parterne ikke ved kontraktindgåelse ved, hvilke løsninger, der kan komme på bordet ved forhandlingerne. Samtidig er disse forhandlinger forbundet med transaktionsomkostninger, fordi begge parterne må afsætte tid og arbejde hertil, hvilket i langt mindre omfang havde været nødvendigt ved anvendelse af regler i en klassisk kontrakt. Transaktionsomkostningerne ved løbende forhandlinger må formodes at være en væsentlig omkostning ved partnerskaber i forhold til traditionel udlicitering. Anvendelsen af den klassiske kontrakts regler ved traditionel udlicitering kan dog forventes oftere at give anledning til uenigheder, og en striks overholdelse af kontraktens regler kan give mindre efficiente resultater end de mere fleksible forhandlinger i partnerskabet. Omkostningerne ved forhandling skal derfor ses i forhold til problemer ved den klassiske kontrakts mindre fleksibilitet. Delingen af merindtægter ved stigende passagerantal giver desuden busselskabet incitament til at arbejde for det fælles mål, såfremt reglerne for delingen er udformet effektivt, jf. afsnit 5.2.4 om delingen af merindtægter betragtet som incitamentskontrakt, og denne kontraktform er derfor med til at begrænse de transaktionsomkostninger, der skyldes, at busselskabet ellers kunne svigte aftalen til fordel for egne mål, altså principal-agentproblemer. Den relationelle kontrakt kan vanskeligere håndhæves via retten, hvis en konflikt ikke kan løses af parterne selv, pga. de uklare bestemmelser i kontrakten: Det er svært for parterne at overbevise retten om, at den anden part ikke har overholdt sin del af kontrakten, og retssagen bliver mere kompliceret, fordi der må bruges ressourcer på at klarlægge, hvad der må opfattes som værende aftalt. Da retssager dog vil være undtagelsen, mens indgåelse af og løbende samarbejde i kontrakterne derimod er hverdag, må der dog lægges mest vægt på, at transaktionsomkostningerne relateret til indgåelse og løbende samarbejde vil være lavere ved partnerskaber.

Set med transaktionsomkostningsteori er forskellen i høj grad et spørgsmål om ”styringsstruktur”, hvor de generiske styringsstrukturer er marked, hierarki og hybridform. Både traditionel udlicitering og partnerskaber må betegnes som hybridformer, idet de kombinerer elementer fra markedet med elementer fra hierarkiet, men der er tale om kombinationer af *forskellige* markedselementer og hierarkiske elementer. Traditionel udlicitering ligger nærmest markedet, når det gælder kontraktlængden, idet de kortere kontrakter (op til 6-8 år) ligner spotmarkedets her og nu-handler mere end partnerskabets længere kontrakter (fra 6-8 år til 10-12 år), der har større lighed med intern organisering. Traditionel udliciterings eksplicite bestemmelser og detailspecifikationer om flest mulige eventualiteter, der lægger op til ekstern konfliktløsning, er en lighed med spotmarkedet. Partnerskaber ligger tilsvarende nærmere hierarkiet, altså intern organise-

ring, pga. de længere kontrakter og fælles beslutningstagning, ligesom merindtægter ved flere passagerer bliver delt mellem parterne, og konflikter er vanskeligere at håndtere via retssystemet. På andre måder ligner traditionel udlicitering dog mere hierarkiet end partnerskaber gør, nemlig ved at de ”forretningsmæssige” beslutninger om pris og rute mv. træffes af trafikselskabet alene, mens selve udførelsen af driften er overladt til en entreprenør (busselskabet) uden indflydelse herpå; en primært hierarkisk organisering. Partnerskabet ligger nærmere markedet, når det gælder netop disse beslutninger om, fordi busselskabets direkte kontakt med passagererne og den daglige drift og viden om behovene inddrages i beslutningerne, som hvis busselskaberne selv skulle leve af at sælge buskørsel direkte til passagererne. Det er netop kernen i, at traditionel udlicitering kan kaldes ”forsyning” og partnerskaber ”forretning”.

5.2.2 Risikofordeling

Ved traditionel udlicitering er risikoen relateret til indtægter, altså udsving i billetindtægter, alene hos trafikselskabet, bortset fra, at et fald over lang tid kan medføre, at buskørslen skæres ned, så der bliver et mindre forretningsområde for busselskaberne. I partnerskaber er risikoen relateret til billetindtægter delt mellem trafikselskab og busselskab, idet merindtægter ved stigende passagertal deles. Størstedelen af risikoen er dog fortsat hos trafikselskabet, da det kun er *merindtægter* ud over et basisniveau i kontrakten, der deles.

Når der ved partnerskabet overføres en del af risikoen vedrørende billetindtægter til busselskabet, sker det for at skabe incitament hos busselskabet til at arbejde for at tiltrække flere passagerer. Effektiviteten heraf diskuteres nedenfor i afsnit 5.2.4. Busselskabet må forventes ved udbuddene at tillægge deres priser en vis risikopræmie for at påtage sig denne risiko, men den deraf følgende højere kontraktbetaling skal kun betragtes som en ulempe, hvis fordelene ved de ekstra incitament, busselskabet gives, ikke overstiger risikopræmien. Overførsel af risiko til busselskabet kan altså godt være hensigtsmæssigt, ikke mindst da busselskabet på nogle områder har information, trafikselskabet ikke har, der er relevant for tiltrækningen af passagerer, nemlig direkte kontakt med passagererne og viden om deres behov. Hvis busselskabet kan inddrage denne private information i sin håndtering af risikoen, altså bruge den til at tiltrække flere passagerer, har busselskabet bedre mulighed for at håndtere risikoen end trafikselskabet. Derved er risikofordelingen mere effektiv i partnerskaber, altså med mindre samlet tab ved at håndtere risikoen, end hvis risikoen vedr. takstindtægterne alene lå hos trafikselskabet som ved traditionel udlicitering. På andre områder er mere risiko hos busselskabet ved partnerskaber dog en ulempe, nemlig når busselskabet *ikke* har mulighed for at håndtere risikoen hensigtsmæssigt. Det er tilfældet, når tilfældige udefrakommende forhold bliver afgørende for passagertilfredshed eller passagertal og dermed for busselskabets indtjening. Det kan f.eks. være trafikale eller vejrmæssige situationer som en varm sommer, der gør mange passagerer til cyklister, eller en

kold vinter, der gør cyklister til buspassagerer, men samtidig påvirker deres humør, så de giver lave tilfredshedsvurderinger. Sådan risiko må busselskabet forventes at håndtere ved at indregne en risikopræmie i tilbud ved licitationerne, hvorved trafikskabet kommer til at betale for den.

5.2.3 Bod-/bonusordninger

Som omtalt i afsnit 5.1.2 (delen vedr. vanskelighed ved at måle præstationer) er forholdet mellem trafikskabet og busselskabet en principal-agent-relation, idet busselskabet udfører et arbejde på vegne af trafikskabet. Det er samtidig præget af principal-agent-problemer (moral hazard), da busselskabet har privat information om forhold i driften, der kan udnyttes opportunistisk, og da trafikskabet og busselskabet har forskellige mål, idet busselskabet ønsker at udføre driften med de mindste mulige omkostninger, mens trafikskabet ønsker driften udført i højest mulig kvalitet og i overensstemmelse med kontrakten. Bod- og bonusordningerne kan ses som en incitamentskontrakt, der er designet til at løse dette problem, ved at give busselskabet økonomisk bonus eller bod, så busselskabet får incitament til at udføre driften i overensstemmelse med trafikskabets ønsker. Trafikskabet måler løbende passagertilfredsheden på ruten i kontrakten, og des højere tilfredsheden ligger i forhold til kontraktens mål, des højere bonus udbetales der. Tilsvarende modregnes kontraktbetalingen til busselskabet en større bod, des mere passagertilfredsheden ligger under målet i kontrakten. I traditionel udlicitering indgår bod- og bonusordninger i visse tilfælde, men i partnerskaber eksisterer ordningerne altid, og de er økonomisk større, hvilket vil sige, at incitamenterne er mere intense end i traditionel udlicitering.

Bod- og bonusordningen er som incitamentskontrakt baseret på målt passagertilfredshed, hvilket vil sige, at en vis stikprøve af passagererne med mellemrum af trafikskabet spørges om deres oplevelse af driften. Passagertilfredshed er altså den eneste resultatindikator, og størrelsen af bonus eller bod følger lineært det målte tilfredshedsniveaus forskel til det i kontrakten fastsatte mål. Som incitamentskontrakt kan bod- og bonusordningen derfor sammenholdes med de fire principper for udformningen af effektive incitamentskontrakter.

Bod og bonus skal ifølge *the informativeness principle* udmåles på baggrund af indikatorer, der afspejler busselskabets indsats med mindst fejl i form af udefrakommende forholds påvirkninger. Passagertilfredshed er som nævnt eneste indikator, og denne afhænger af busselskabets indsats i forhold til f.eks. rengøring og vedligeholdelse, reservekapacitet til at modvirke aflysninger og god ledelse mv., så chaufførerne yder en god indsats. Passagertilfredsheden afhænger dog også af udefrakommende forhold, som busselskabet ikke kan kontrollere. Er det f.eks. svært at overholde køreplanen på grund af kødannelser, kan det formentlig føre til lavere grad af passagertilfredshed, og dårligt vejr kan gøre det vanskeligt at holde busserne rene, hvorved de giver et dårligt indtryk, uanset rengøringsindsats. Regn, blæst og kulde kan også tænkes at påvirke

passagererne psykologisk i retning af mere negative vurderinger. The informativeness principle er derved ikke særlig godt opfyldt, men det må huskes, at målet for passagertilfredshed i kontrakten kan fastsættes, så der er taget højde for det gennemsnitlige niveau af disse problemer.

Efter *the incentive-intensity principle* skal belønninger eller bod være større, des bedre busselskabet kan reagere på incitamenterne, og hvis dets risikoaversion er lav. Busselskabet har via sin viden om den daglige drift og direkte kontakt med passagererne en række muligheder for at gøre tiltag, der kan hæve tilfredsheden. Problemer med overholdelse af køreplanen på en rute, kan busselskabet f.eks. få ændret i samarbejde med trafikskabet, ligesom man kan sørge for megen rengøring og tilstrækkelig reservekapacitet. De udefrakommende forhold har dog stadig betydning. Hvad angår risikoaversion, er det formentlig i høj grad et spørgsmål om busselskabets størrelse, da et stort busselskab har mange kontrakter, hvorfor risikoen ved incitamentskontrakter er spredt, og den samlede risiko bliver beregnelig og håndterlig som en bestemt omkostning, der inddrages, når der skal udregnes tilbud. For et lille busselskab med kun én kontrakt er variationen i betaling som følge af bod- og bonusordningen et større problem, fordi risikoen er koncentreret. Det lille busselskab har derfor sandsynligvis større risikoaversion, hvorfor det i teorien er hensigtsmæssigt at overføre mindre risiko fra trafikskabet til det lille busselskab end til det store.

Ifølge *the monitoring intensity principle* skal bonussen eller boden være stor, hvis monitoreringen er intens, hvilket i dette tilfælde vil sige, at passagertilfredshedsmålingerne er hyppige og baseret på tilstrækkeligt mange respondenter, så de bliver retvisende, og omvendt lille, hvis monitoreringen ikke er intens. Da der spørges flere tusinde mennesker årligt, må monitoring intensity principle siges at være opfyldt.

Det sidste princip, *the equal compensation principle*, siger, at bonussen eller boden skal gives efter indikatorer, så det betaler sig for busselskabet at fordele sin indsats rigtigt mellem de forskellige delopgaver. Busselskabet har forskellige opgaver i forhold til at levere god kvalitet: Én opgave er at sørge for tilstrækkelig rengøring og vedligeholdelse, en anden opgave er at lede chaufførerne og andre medarbejdere, så driften fungerer godt, og en tredje er f.eks. at opretholde tilstrækkelig reservekapacitet, så aflyste afgang på grund af besnedbrud o.lign. kan mindskes. Der er altså et fleropgaveproblem, men bonus eller bod udmåles kun efter én resultatindikator, nemlig passagertilfredshed. Busselskabet får således incitament til at maksimere passagertilfredsheden, og det må formodes, at busselskabet som (begrænset) rationel egennyttmaksimerende aktør vil søge at gøre dette med de mindste mulige omkostninger. Busselskabet vil derfor koncentrere sin indsats på de opgaver, der med mindst indsats kan udløse højere passagertilfredshed, mens indsatsen på andre områder vil være begrænset. På en rute, hvor der f.eks. kun er få minutter mellem afgangene, kan det være, at en aflysning kun vanskeligt bemærkes af passa-

gererne, hvorfor dette reelt ikke påvirker tilfredsheden i samme grad som eks. rengøringen af busserne. Busselskabet fokuserer derfor på rengøring frem for reservekapacitet, selvom trafik-selskabet måske prioriterer højere, at alle ture gennemføres, så troværdigheden i den kollektive trafik ikke undermineres. Bod- og bonusordningen vil altså formentlig bidrage til at øge passagertilfredsheden, men busselskabets indsats kan blive fordrejet til ulempe for de områder, hvor en indsats kun i ringe grad påvirker passagertilfredshed.

Samlet må bod- og bonusordningerne relateret til passagertilfredshed forventes faktisk at give busselskaberne et vist incitament til at udføre driften, så passagererne bliver mere tilfredse end de ville have været uden en sådan ordning. Udover at hæve mindst visse aspekter af kvaliteten medfører ordningerne også forbedret allokativ efficiens på grund af den øgede passagertilfredshed. Dette er således fordele ved partnerskaber, fordi bod- og bonusordningerne her altid indgår, og principal-agent-problemer i driften mindskes.

Et problem ved incitamentskontrakter, herunder bod- og bonusordningen relateret til passagertilfredshed, er transaktionsomkostningerne omkring udformningen af kontrakten. Der er ganske mange forhold, der skal tages i betragtning, og kontrakten må nøje udformes under hensyn til de fire principper for incitamentskontrakter, så ordningen bliver effektiv. Herudover er der principal-agent-problemer af adverse selection-typen, fordi busselskabet har privat information om, hvor let eller vanskeligt det vil være at påvirke passagertilfredsheden, og dette kan udnytte til at få lavere mål for tilfredshed skrevet ind i kontrakten. Omvendt kan busselskabet være udsat for *skraldeeffekten*, idet trafik-selskabet ved fastsættelsen af tilfredsheds målet i en ny kontrakt kan hæve dette i forhold til hidtidige kontrakter, hvis det er lykkedes busselskabet opnå store bonus-udbetalinger. Herved kan busselskabet reelt blive "straffet" for at have gjort en indsats for passagertilfredsheden, og frygten for skraldeeffekten kan medføre, at busselskabet i stedet undlader denne indsats, så kravene ikke hæves i fremtiden. Dette kan også medvirke til at gøre bod- og bonusordningen ineffektiv. Endelig medfører bod- og bonusordningen et øget behov for monitorering i form af løbende målinger af passagertilfredshed, som er nødvendige for den praktiske gennemførelse af ordningen, og spares der på dette område, bliver ordningen mindre effektiv.

En variant af belønning til busselskabet for god kvalitet er frivillige kontraktforlængelser, idet partnerskabskontrakten f.eks. kan være på ca. 6-8 "obligatoriske" år med optioner på frivillige forlængelser, hvis den leverede kvalitet er god, eller det fælles mål om flere passagerer er opnået. For at en kontraktforlængelse skal have effekt som incitament til at levere god kvalitet, skal den have en positiv værdi for busselskabet, hvilket ikke er tilfældet i en eventuel underskudsgivende kontrakt. Det er derfor væsentligt, at forlængelsen er frivillig, så busselskabet kan vælge at afvise den. Har kontraktforlængelse en positiv værdi, kan det give busselskabet incitament til at levere tilstrækkelig god kvalitet til, at trafik-selskabet vil tilbyde kontraktforlængelse. Som en

form for incitamentskontrakt, altså belønning af ønskede resultater, er frivillige kontraktforlængelser dog ikke nødvendigvis specielt effektive. Udover de problemer, der allerede er nævnt for bods- og bonusordningen relateret til passagertilfredshed, kan trafikskabet kun vanskeligt justere den værdi, kontraktforlængelsen har for busselskabet. Værdien afhænger jo af det tilbud, busselskabet i sin tid vandt kontrakten med ved udbuddet. Problemet betyder, at incitamentets intensitet ikke kan afpasses sikkerheden i de målte resultater eller busselskabets mulighed for at forbedre resultaterne, hvilket bryder med the incentive-intensity principle. Endelig er frivillig kontraktforlængelse en belønning, der falder i fremtiden, og ikke umiddelbart, hvilket især i begyndelsen af den obligatoriske kontraktperiode kan betyde, at incitamentet er mindre effektivt, da der er lang tid til belønningen, og værdien af en kontraktforlængelse er mere usikker for busselskabet, des længere fremme i tiden, den ligger. Eventuelle frivillige kontraktforlængelser vil derfor som ”incitamentskontrakt” næppe være specielt effektive, men de kan være en praktisk måde for trafikskabet at styre kvalitet på, idet kontraktforlængelse kan tilbydes busselskaber, der leverer gode resultater, mens de kan undlades tilbudt busselskaber med kvalitetsproblemer. Herved udstrækkes de kontraktforhold, der fungerer godt, mens mindre velfungerende kontrakter hurtigere sendes i udbud igen. Tilbud om kontraktforlængelse eller undladelse heraf kan også fungere som *ufor*mel belønning eller ”straf”, hvorved trafikskabet kan belønne eller straffe busselskabet i forhold til opfyldelse af mindre klare kontraktskrav eller gensidige forståelser, altså implicite kontrakter. Alt i alt kan partnerskaber have en vis fordel i forhold til kvalitet via muligheden for frivillige kontraktforlængelser.

Ikke kun trafikskab og busselskab står dog i et principal-agent-forhold til hinanden. Også internt hos begge parter er der principal-agent-relationer og -problemer. Trafikskabet er dels agent for regioner og kommuner, som finansierer den kørsel, trafikskabet tilvejebringer via sine entreprenører, dels har trafikskabet ansat ledere, mellemledere og ansatte under disse mellemledere. En mellemleder er agent i forhold til sin overordnede leder som principal, men er samtidig principal over for sine ansatte som agenter. Blandt de ansatte er kontrollørerne, der ”på gaden” skal overvåge busselskabernes kørsel og foretage stikprøver samt kvalitetsmålinger til brug for bod- og bonusordningen i kontrakterne. Trafikskabet kan altså beskrives som en kæde af principal-agent-relationer fra det politiske niveau til de medarbejdere, der overvåger driften, afregner med busselskaberne, tilrettelægger udbud og indgår kontrakter med busselskaberne. På samme måde er der principal-agent-kæder i et busselskab, hvor chaufførerne er agenter for deres lokale leder på garageanlægget, som principal, der igen er agent for busselskabets administration. I et mindre busselskab er kæden af principal-agent-relationer kortere, men f.eks. er chaufførerne også her agenter for busselskabet som principal.

Af pladsmæssige grunde kan alle principal-agent-relationerne ikke gennemgås her, men et vigtigt internt principal-agent-problem er i forhold til chaufførernes indsats, der sandsynligvis har

stor betydning for den kvalitet, passagererne oplever, og i hvert fald for overholdelse af køreplanen, brændstoføkonomisk kørsel, omfang af skader og korrekt billettering mv. Chaufføren udfører sit arbejde uden større overvågning, bl.a. fordi det ville være forbundet med store omkostninger at monitorere chaufførerne intensivt. Samtidig kan mange forhold så som udstedelsen af en forkert billet reelt ikke konstateres efterfølgende (når billettens modtager er stået af), eller det kan være svært at se, om for sen eller for tidlig afgang fra et stoppested, skyldtes udefrakommende forhold eller chaufførens manglende opmærksomhed på køreplanen. Der er altså asymmetrisk information, idet chaufførerne har betydeligt bedre information om deres egen indsats end busselskabet. Det er dog ikke chaufførens indsats alene, der er afgørende: Køreplanens overholdelse afhænger også af den øvrige trafik, som er mere eller mindre tilfældige udefrakommende forhold, og af om køreplanen er realistisk. Skader afhænger tilsvarende også af andre trafikanter og tilfældigheder. Chaufføren skal desuden afveje flere hensyn mod hinanden som f.eks. overholdelse af køreplanen kontra den service, der ligger i at vente på en tililende passager. Endelig kan chaufføren også handle opportunistisk ved f.eks. at have ønske om at komme tidligt frem til en endestation, hvor han har pause, og derfor komme foran køreplanen, eller af dovenskab ikke sikre sig, at billetautomaten er indstillet korrekt. Principal-agent-forholdet mellem busselskab og chauffør er derfor præget af asymmetrisk information, måleproblemer, fleropgaveproblemer, mulighed for opportunisme og kun delvis sammenhæng mellem chaufførens indsats og resultatet af hans arbejde. I traditionel udlicitering indgår der ikke en incitaments- eller resultatlønskontrakt med chaufførerne, og forholdet mellem busselskab og chauffører er ikke en del af kontrakten mellem trafikselskab og busselskab. Busselskabets interne principal-agent-problemer har man ikke traditionelt søgt løst med incitamentskontrakter, men i partnerskaber er det almindeligt, at der indgår en økonomisk belønning til chaufførerne, hvis kvalitetsmålingerne viser god kvalitet. Der er dog ikke tilsvarende bod, hvis kvaliteten ligger under et bestemt mål. Belønningen er en økonomisk bonus, som gives på gruppebasis, således at alle chauffører, der er knyttede til kørslen, deler belønningen. Det er relevant at vurdere, hvor godt denne form for incitamentskontrakt mellem busselskab og chauffører kan forventes at virke. På grund af den begrænsede plads gennemgås de fire principper for incitamentskontrakter og skraldeeffekten ikke igen her relateret til bonusordningen med chaufførerne. I stedet ses der på særlige problemer, der kan tænkes, når bonusordningen med chaufførerne dels er gruppebaseret og dels eksisterer over for individuelle lønmodtagere.

Gruppeordningen kan tænkes at være valgt, fordi det som nævnt er vanskeligt at monitorere den enkelte chaufførs arbejde, mens der derimod eksisterer kvalitetsmål for den samlede kørsel i form af den passagertilfredshed, som trafikselskabet måler for at afregne bod- og bonus over for busselskabet. Belønningen udløses altså til gruppen som helhed, således at en gruppe på N chauffører hver modtager $1/N$ -del af belønningen. Af samme årsag opstår dog også et $1/N$ -problem, dvs. incitament til *free rider*-adfærd i gruppen af chauffører. Hver chauffør er nødt til

at gøre en indsats for at skabe god kvalitet og tilfredse passagerer, hvis der skal opnås bonus, men hvis han undlader denne indsats og sparer det besvær og den disnytte, indsatsen medfører, mens de andre chauffører stadig gør deres indsats, kan han alligevel modtage sin $1/N$ -del af belønningen. En anden chauffør, der faktisk gør sin del af indsatsen, må samtidig acceptere at dele belønningen med dem, der ikke gør det. For begge chauffører mangler der derfor sammenhæng mellem reel indsats og belønning. Især på større ruter, hvor der er mange chauffører, dvs. hvor N er stort, vil free rider-adfærd være et sandsynligt problem. Dette kan gøre bonusordningen set som incitamentskontrakt ineffektiv, fordi det er alle chaufførerne, der har incitament til at free ride, hvorfor chaufførerne som samlet gruppe ikke arbejder for at skabe god kvalitet og tilfredse passagerer. De får så i sidste ende heller ikke en bonus til deling. Chaufførerne kan desuden ikke forventes i større omfang at holde øje med, om andre chauffører gør, hvad de kan, og eventuelt f.eks. udøve sociale sanktioner over for free ridere, når de holder pause sammen. Det skyldes, at chaufførerne det meste af tiden sidder bag rattet i hver sin bus ude på ruten og dermed er usynlige for hinanden, og at overvågningen også er ramt af $1/N$ -problemet, hvor den enkelte chauffør må bære den fulde overvågningsindsats, men dele gevinsten i form af forbedret bonusniveau med alle chauffører. Den gruppebaserede bonusordning i partnerskabet kan derfor kun forventes at have begrænset effekt på kvalitet og passagertilfredshed.

Som type af agenter adskiller chaufførerne sig også fra f.eks. busselskaber. Et større busselskab vil typisk have egne økonomer og jurister ansat, og de medarbejdere, der har at gøre med incitamentskontrakten, berøres ikke umiddelbart af bod eller bonus på deres egen indkomst. Et større busselskab vil også have mange forskellige kontrakter, hvorfor risikoen er spredt, så det ikke er af betydning, om der i enkelttilfælde eventuelt må betales bod, selvom der er gjort en stor indsats, da det gennemsnitligt giver bonus at gøre en indsats for kvaliteten. For buschaufførerne er der imidlertid tale om, at en eventuel bonus er personlig indkomst, hvorfor fraværet af forventet bonus kan blive betragtet som et personligt tab for chaufførerne (*bod* til chaufførerne indgår som nævnt ikke i ordningen). Samtidig er chaufførernes risiko relateret hertil koncentreret, idet chaufførerne generelt ikke vil have andre væsentlige indtægtskilder. Kort sagt må chaufførerne forventes at være forholdsvis risikoaverse, og disnyttens for dem ved en bonusordning, der ikke udløser forventet belønning, selvom de har gjort en indsats for at skabe god kvalitet, er derfor forholdsvis stor – hvilket også kan tænkes at følge af psykologiske forskelle mellem individer og en administration eller ledelse. I dette tilfælde ”straffer” bonusordningen reelt ellers hårdtarbejdende chauffører, hvorved den i bedste fald bliver ineffektiv og i værste fald udløser negative reaktioner fra chaufførernes side.

5.2.4 Billetindtægter

Et væsentligt forhold er, at passagererne ikke er ”kunder” hos det busselskab, hvis busser de kører med, men hos trafikskabet, som busselskabet handler på vegne af som agent. Trafikskabet er dermed busselskabets egentlige kunde. Busselskabet reagerer derfor ikke direkte på passagerernes til- eller fravalg af den buskørsel, der udføres, da busselskabet primært er interesseret i trafikskabets efterspørgsel efter buskørsel. Denne må dog formodes på langt sigt at blive påvirket af passagerernes valg. Delingen af merindtægter ved stigende passagertal, som er en del af partnerskaber, skal derfor ligesom bod- og bonusordningen for målt passagertilfredshed give busselskabet incitament til at arbejde for tiltrækningen af passagerer. I traditionel udlicitering tilfalder alle billetindtægter trafikskabet, mens merindtægterne ved stigende passagertal altså i et partnerskab deles mellem trafikskab og busselskab. Denne deling af merindtægter har visse ligheder med en incitamentskontrakt, da de ekstra indtægters størrelse afhænger af passagertallet, som antageligvis dels afhænger af busselskabets indsats for at levere god kvalitet og via nye tiltag i samarbejde med trafikskabet at tiltrække passagerer, dels af udefrakommende forhold. Det er derfor nærliggende at undersøge, om delingen af ekstra billetindtægter opfattet som en incitamentskontrakt kan forventes at fungere effektivt, og altså i hvor høj grad, de fire principper for udformningen af incitamentskontrakter er opfyldt.

Ifølge *the informativeness principle* skal indikatorerne for agentens, altså busselskabets, indsats med mindst mulig fejl sige noget om denne indsats og ikke udefrakommende forhold. Der er dog flere udefrakommende forhold, der på både kort og langt sigt kan påvirke passagertallene i betydelig grad. Det er f.eks. vejret, ændringer i benzinpriserne og dermed omfanget af bilisme, generelle konjunktursvingninger, som kan betyde noget for antallet af pendlere, demografiske udviklinger osv. Selvom det er muligt at justere for visse forhold ved en form indeksregulering i kontrakten, må busselskabet acceptere en risiko for, at ekstra indsats ikke følges af en stigning i passagertallene, eller at der ligefrem sker et fald. Som nævnt i afsnit 5.1.2 om busdrift som transaktion kan passagertallene desuden tænkes at blive påvirket af andre partnerskaber om busruter, der forløber helt eller delvist i samme område, hvis ruterne kan være alternativer til nogenlunde samme transportopgave¹⁶. Er disse partnerskaber med forskellige busselskaber som entreprenører, kan busselskaberne i et vist omfang komme til at konkurrere om de samme passagerer, så passagertallene – og dermed merindtægterne til deling mellem trafikskab og busselskab – bliver påvirket af kvaliteten og gennemførte tiltag, også i andre partnerskaber. Set med principal-agent-teori svarer det til en situation med én principal og flere agenter, og hvor incitamentskontrakterne ideelt skal udformes, så agenterne får incitament til at samarbejde om at

¹⁶ Dette forudsætter ikke, at ruterne er parallelle. Der kan f.eks. være tale om et partnerskab om én rute direkte fra A til B og et partnerskab om en anden rute, der kører fra A til en togsstation, hvorfra der er tog videre til B.

opfylde principalens mål om højere passagertal. Sådan er delingen af ekstra billetindtægter ved stigende passagertal i partnerskaber dog ikke udformet, hvorfor the informativeness principle alt i alt kun i mindre omfang er opfyldt.

The *incentive-intensity principle* siger for det første, at incitamenterne bør være større, hvis der er fordel for principalen ved, at agenten yder en ekstra indsats. Det er tilfældet, selv hvis busselskaber i forskellige partnerskaber konkurrerer om de samme passagerer, eftersom der kun deles de merindtægter, der er, altså en udbetaling til busselskaberne, der er proportional med det samlede passagertal. For det andet siger princippet, at incitamenterne bør være større, hvis busselskabets risikoaversion er lav. Her må der nok skelnes mellem store og små busselskaber, idet store selskaber har mange forskellige kontrakter med flere trafikselskaber og måske i forskellige lande at sprede deres risiko over, hvorfor de må forventes at have relativt lav grad af risikoaversion. Et dansk trafikselskab ejet af kommuner og regionen i et område kan endda i sammenligning med en multinational transportkoncern være den mest risikoaverse part. Små busselskaber har omvendt kun én eller nogle få kontrakter med ét trafikselskab, hvorfor risikoen er koncentreret, og busselskabet derfor kan ventes at have højere grad af risikoaversion. For både små og store busselskaber gælder dog, at mange udefrakommende forhold, der kan påvirke passagertallene, er af "strukturel" natur, så de reelt påvirker alle eller de fleste busruters passagertal. Det gælder f.eks. ændringer i konjunkturer og benzinpriser, hvorved hverken små eller store busselskaber kan gardere sig ved at sprede deres risiko over flere kontrakter. Derfor må busselskabet som agent antages at have forholdsvis høj risikoaversion, når det drejer sig om risikoen ved udefrakommende påvirkninger af passagertal. Princippet siger desuden, at de økonomiske incitament bør være større, hvis agenten har gode muligheder for at reagere på dem gennem sin indsats. Det er kun delvist tilfældet, idet busselskabet ganske vist har nogen kontrol med leveret kvalitet og kan søge at gennemføre andre tiltag så som tilpasninger af køreplan, rute og markedsføringskampagner i samarbejde med trafikselskabet, men det kan ikke forventes, at mulighederne for at tiltrække nye passagerer er ubegrænset, idet de passagerer, der lettest kan tiltrækkes, meget tænkeligt er dem, der er blevet tiltrukket først, hvorfor opgaven reelt bliver vanskeligere og vanskeligere. Busselskabet kan under alle omstændigheder ikke forventes at arbejde for at tiltrække flere passagerer, når omkostningerne hertil overstiger busselskabets andel af de ekstra billetindtægter. Samlet er the incentive-intensity principle derfor også kun i mindre grad opfyldt, hvilket medfører, at busselskabet får en risiko, som det kan forventes at tage sig betalt for i form af højere priser ved indgåelse af kontrakten, altså en slags risikopræmie.

The *monitoring intensity principle* siger, at de økonomiske incitament bør være større, hvis målesikkerheden er god. Dette hænger sammen med the incentive-intensity principle, ifølge hvilket en høj intensitet af monitorering giver mulighed for større incitament, mens lav intensitet af monitorering bør følges af mindre incitament. Om disse principper er opfyldt afhænger

selvsagt af målemetoden, som her vil sige tælling af passagererne. Uden en nærmere undersøgelse heraf, kan det ikke siges, om målesikkerheden er god eller monitoreringsintensiteten høj.

Det sidste princip, *the equal compensation principle*, handler om, at incitamentskontrakten skal udformes, så agenten får incitament til at fordele sin indsats mellem de forskellige opgaver i overensstemmelse med principalens ønsker. Når det drejer sig om incitament relateret til det samlede passagertal på en busrute, er der som sådan kun én opgave, hvilket ved første øjekast indebærer, at der ikke er nogen problemer med at opfylde princippet. Delingen af merindtægter ved øget passagertal er dog et økonomisk incitament, der kommer oven i de omtalte økonomiske incitament i form af bod eller bonus for målt passagertilfredshed. Der er derfor reelt et fleropgaveproblem, idet høj passagertilfredshed og høje passagertal *kan* være indbyrdes modstridende mål. Særligt oplagt kan høje passagertal medføre overfyldning af busserne med deraf følgende ringere komfort for passagererne, hvilket kan forværre af tilfredshedsmålene. Eftersom delingen af merindtægter ved flere passagerer er en generel fordeling af ekstra indtægter, uanset størrelse og hvordan de ekstra passagerer er tiltrukket, må det antages, at ordningen *ikke* er udformet, så der sikres en korrekt vægtning mellem opgaven at tiltrække flere passagerer og opgaverne med at sikre god kvalitet. Heller ikke dette princip er således opfyldt.

Endelig er der risiko for en skraldeeffekt. Partnerskabskontrakten er udformet, så delingen af merindtægter gælder ekstra indtægter ved passagertal over et bestemt niveau, der er udgangspunkt for afregningen. Hvis busselskabet som agent i en afsluttet kontraktperiode har opnået pæne stigninger i passagertallet, kan trafikkselskabet som principal føle sig fristet til at hæve det passagertal, der er udgangspunktet, når den nye partnerskabskontrakt skal sendes i udbud, hvorved busselskabet må gøre en endnu større indsats for at tiltrække passagerer, før det udløser merindtægter. Forudser eller frygter busselskabet dette, får delingen af merindtægter ikke den af trafikkselskabet ønskede incitamentsvirkning, idet busselskabet vil opleve det som en økonomisk dårlig forretning at skaffe flere passagerer i busserne, fordi det ”straffes” i næste kontraktperiode. Derimod vil det være en fordel for busselskabet på langt sigt at undgå større stigninger i passagertallet, så det passagertal, der bruges som udgangspunkt for partnerskabskontrakten, ikke bliver hævet fra trafikkselskabets side. Risikoen for en skraldeeffekt kan altså medføre, at delingen af merindtægter giver busselskabet incitament til *ikke* at arbejde for tiltrækning af passagerer.

Sammenfattende må delingen af merindtægter ved stigende passagertal betragtes som en mindre effektiv incitamentskontrakt, der altså kun i begrænset omfang giver busselskaberne incitament til at arbejde for tiltrækning af passagerer, og som pålægger busselskabet en ekstra risiko, der kan føre til højere kontraktpriser. Delingen af merindtægter må dog stadig forventes at give busselskabet et vist incitament til at arbejde for tiltrækning af passagerer gennem en indsats for at

forbedre kvaliteten, og da deling af merindtægter ved stigende passagertal eller andre former for incitament relateret til passagertal slet ikke er en del af traditionel udlicitering, har partnerskabet en væsentlig fordel her, uanset at fordelene kunne være større, hvis delingen af merindtægter kunne fungere som en mere effektiv incitamentskontrakt.

5.2.5 Arbejdsdeling – takster, planlægning, information og markedsføring

Arbejdsdelingen mellem busselskab og trafikskab adskiller sig mellem traditionel udlicitering og partnerskaber, både med hensyn til fastsættelse af rute og køreplan og information og markedsføring. I traditionel udlicitering er alt dette alene trafikskabets domæne, mens det er fællesopgaver i partnerskabet. Ved begge former fastsættes billetpriser og -system alene af trafikskabet. Arbejdsdelingen er relevant for busselskabets mulighed for at tiltrække nye passagerer, idet beslutningerne om rute, køreplan, information og markedsføring altså ikke er busselskabets alene, ligesom busselskabet slet kan ikke påvirke priserne for at køre med bus, som trods alt må formodes at være en vigtig faktor for, hvilket passagertal, der kan opnås.

Der eksisterer informationsasymmetri og potentielle interessekonflikter mellem trafikskab og busselskab på flere punkter, der åbner mulighed for opportunistik i forhandlingen om de fælles beslutninger. Principal-agent-teorien er derfor relevant, idet trafikskabet fortsat betragtes som principlen og busselskabet som agenten. Busselskabet kan eksempelvis forsøge at opnå en køreplan, der ikke først og fremmest tilgodeser passagerernes behov for f.eks. korrespondancer til andre forbindelser, men derimod er ”effektiv” ved at have mindst mulig spildtid ved endestationer eller spille godt sammen med pausereglerne i chaufførernes overenskomster o.lign. Busselskabet har privat information om disse forhold, og det er måske muligt at overbevise trafikskabet om, at en sådan ”effektiv” køreplan i virkeligheden vil tiltrække flere passagerer, fordi busselskabet også har privat information om passagerernes behov og praktiske problemer i den daglige drift så som delstrækninger, hvor køretiderne er for stramme, og der derfor opstår forsinkelser. Delingen af merindtægter kan ganske vist give busselskabet et incitament til at arbejde for køreplaner, der vil resultere i flest passagerer, men som nævnt kan delingen af merindtægter som incitamentskontrakt betragtet ikke ventes at være effektiv i alle henseender. Også trafikskabet kan agere opportunistisk, når køreplanerne skal udformes, fordi trafikskabet kan have interesse i at opnå den billigste køreplan, altså en køreplan, der kan udføres med færrest mulige bustimer, hvor busselskabets interesse er, at køreplanen bliver attraktiv for passagererne. Kan disse principal-agent-problemer undgås, er der dog en fordel ved arbejdsdelingen i partnerskaber, fordi trafikskabet gennem forhandlingerne får delvis adgang til busselskabets private information om problemstillinger i den daglige drift og den direkte kontakt med passagererne. Netop inddragelsen af denne information i beslutningerne er som nævnt et argument for

partnerskaber på busområdet og en del af ”forretningsaspektet”. Afdækkes informationen og anvendes den effektivt i fastlæggelsen af rute og køreplan, kan ressourcerne, der bruges på udførelsen af kørslen, anvendes, så passagerernes præferencer i højere grad mødes. Hvis dette fungerer, er der altså tale om en samfundsmæssig nyttegevinst i form af forbedret allokativ efficiens.

5.2.6 Kontraktlængde

Længden af kontrakterne er forskellig mellem traditionel udlicitering og partnerskaber. Traditionelle udliciteringskontrakter er *højst* 6-8 år, mens partnerskabskontrakter er *mindst* 6-8 år, men højst ca. 12-14 år, da EU-reglerne skal overholdes. Partnerskabets længere kontrakter skyldes bl.a. behovet for, at parterne over tid skal udvikle servicen, men i dette afsnit er fokus på, hvad den længere kontrakt kan have af fordele og ulemper.

Først og fremmest er der omkostninger ved at indgå kontrakter gennem udbud, nemlig omkostninger til at udregne tilbud hos deltagende busselskaber og til vurdering af tilbud hos trafikelskabet. Disse omkostninger skal afholdes sjældnere, når kontrakten er længere og derfor skal i udbud sjældnere, hvorved partnerskabskontraktens længde reducerer transaktionsomkostninger. Partnerskabets længere kontrakter kan også være en fordel i forhold til aktivspecifitet, idet længere kontrakter alt andet lige gør, at investeringer i specifikke aktiver i højere grad kan nå at tjene sig selv hjem, inden kontrakten udløber. I denne forstand kan kontrakten siges at være ”kort”, hvis specifikke aktiver har længere levetid end kontrakten, mens den kan siges at være ”lang”, hvis det er omvendt. Som nævnt kan busser ikke siges at have høj grad af aktivspecifitet, men partnerskabets kontrakter på op til 12-14 år modsvarer dog stort set levetiden for en bus, således at den risiko, busselskabet trods alt har ved investering i busser mindskes en del, hvilket også burde give et mindre fald i kontraktpriserne. Angående garageanlæg, som er bygninger og andre faste anlæg, må partnerskabets kontrakt stadig siges at være ”kort” i forhold til levetiden og tilbagebetalingsperioden heraf. Dog er garageanlæg jf. aktivspecifitetsdiskussionen oven for, også kun specifikke aktiver i landområder, hvorfor problemet er begrænset til disse tilfælde. Endelig må partnerskabets længere kontrakt ses i forhold til den humane aktivspecifitet, som særligt ved partnerskaber er af betydning. Dette bliver et spørgsmål om, hvor længe medarbejderne involveret i kontrakten kan forventes at forblive ansatte, hvilket der ikke her kan svares klart på. Det er dog formentlig sådan, at des længere tid, samme busselskab har en bestemt rute, des større fordel har dette busselskab i form af viden om driften og passagerernes behov i forhold til konkurrenterne, hvorfor længere kontrakter ved partnerskaber i denne henseende kan medføre nedsat konkurrence, altså en ulempe. Alt i alt kan der ikke drages nogen endtydig konklusion om fordele og ulemper ved den længere kontrakt i forhold til aktivspecifitet.

Kontraktlængden har også betydning for dimensionen *usikkerhed og kompleksitet* ved buskørsel som transaktion. Når kontrakten strækker sig over længere tid, kan større udviklinger nå at ske, også i omgivelserne, inden kontraktens udløb. Eksempelvis kan der komme større politiske eller økonomiske ændringer i løbet af 12-14 år end 6-8 år. Sådanne forhold kan få betydning for både trafikskab og busselskab. Set fra busselskabernes side kan større usikkerhed og kompleksitet være en fare ved at indgå de længere kontrakter, hvilket potentielt kan afholde dem fra at deltage i konkurrencen om dem. Nedsat konkurrence kan resultere i højere kontraktpriser, hvilket derfor er en ulempe ved længere kontrakter. Skal den længere kontrakt desuden tage højde for sådanne udviklinger og forsøge at forudspecifilere situationerne mest muligt, altså en tilstræbt fuldkommen kontrakt, bliver denne meget kompliceret at udforme og efterfølgende administrere. Partnerskabets relationelle kontrakt, der er baseret på at udforme generelle regler for, hvordan parterne skal forhandle sig til rette i sådanne situationer undervejs, har derfor transaktionsomkostningsfordele i form af mindre vanskelig håndtering af kompleksitet. Da der er mulighed for opportuniste og eksisterer såvel interesse- som informationsforskelle parterne imellem, kan disse forhandlinger i løbet af den længere kontraktperiode dog blive ramt af principal-agentproblemer i form af *adverse selection*. Er det f.eks. ny miljølovgivning, der udløser behov for forhandling, kan busselskabet over for trafikskabet hævde, at dette giver større omkostninger for busselskabet, end hvad der faktisk er tilfældet, for at opnå en større stigning i kontraktbetaling, end trafikskabet ville være gået med til, hvis det havde haft adgang til busselskabets information om lovens konsekvenser. Den længere kontrakt kan til gengæld medvirke til at reducere risiko. Busselskabet er således sikker på en forholdsvis stabil indtjening over længere tid, og trafikskabet kender et nogenlunde stabilt udgiftsniveau over længere tid. Den risiko, der herved undgås, er en transaktionsomkostningsbesparelse ved længere kontrakter som f.eks. kan give sig udtryk ved billigere tilbud fra busselskabets side.

5.3 Udbudsform

Ovenfor er forskellige forhold i kontrakten og undervejs i kontraktperioden blevet analyseret. I dette afsnit om udbudsformen ses der på selve udbuddet som mekanismen, hvorigennem kontrakterne indgås. Traditionel udlicitering og partnerskaber adskiller sig ved at benytte hver sin udbudsform: Traditionel udlicitering bruger offentlige udbud, hvor alle interesserede busselskaber afgiver tilbud samtidig, som trafikskabet derefter vælger imellem ud fra et tildelingskriterium med hovedvægt på prisen. Partnerskaber er baseret på udbud efter forhandling, hvor interesserede busselskaber først skal prækvalificeres og derefter afgive et første tilbud. Disse første tilbud er genstand for forhandling mellem trafikskab og busselskab, hvorefter busselskabernes afleverer reviderede tilbud, som igen forhandles. Der forhandles om reviderede tilbud over flere omgange, hvorefter trafikskabet vælger mellem de endelige tilbud ud fra et tildelingskri-

terium, der lægger væsentlig vægt på kvaliteten, selvom prisen stadig spiller ind. Fra forhandlingsrunde til forhandlingsrunde udgår busselskaberne med de mindst attraktive tilbud, således at kun enkelte bydere er tilbage i den sidste runde. For detaljer om procedurerne henvises til afsnit 3.1.6 og bilag 2 om EU-udbudsreglerne.

5.3.1 Udsbudsform

En licitation er, set gennem auktionsteoriens briller, en omvendt auktion, uanset om der ses på offentlige udbud ved traditionel udlicitering eller udbud efter forhandling ved partnerskaber. Auktionsteorien kan derfor bidrage med en analyse af, hvilke konsekvenser brugen af forskellige udbudsformer kan forventes at have, idet de to former svarer til hvert sit auktionsdesign.

Den traditionelle udliciterings offentlige udbud svarer til en *omvendt lukket auktion*. Alle byderne afgiver således skriftlige tilbud samtidigt, uden at kende de andres tilbud og uden at vide, hvem og hvor mange andre busselskaber, der byder på kontrakten. Efter udløbet af fristen åbner trafikskabet tilbuddene samtidigt og gennemgår, om de enkelte bydende busselskaber lever op til udvælgelseskriterierne (dvs. vurderingen af bydernes egnethed, ikke vurderingen af tilbuddene, jf. EU-udbudsreglerne), og om tilbuddene er formelt korrekte mv. Endelig træffer trafikskabet *alene* på baggrund af de skriftlige tilbud, beslutning om, hvilket busselskab, der skal have tildelt kontrakten. Tildelingskriteriet, altså reglen for, hvem der skal have kontrakten, er normalt "det økonomiske mest fordelagtige tilbud", altså en sammenvejning af pris og andre faktorer så som den i tilbuddet beskrevne kvalitet. Ifølge EU-udbudsreglerne skal tildelingskriteriet være fastlagt forud for tilbudsgivningen og er bindende for trafikskabet, hvorfor det ikke kan fraviges eller ændres, når trafikskabet har set tilbuddene, og der er derfor kun overladt et ret begrænset skøn til trafikskabet ved valget af tilbud. Trafikskabet er med andre ord forpligtet til at vælge det tilbud, der ligger bedst i forhold til tildelingskriteriet, uanset hvilke forventninger eller formodninger man måtte have til det vindende busselskabs evne og vilje til at leve op til kontrakten. Følger trafikskabet ikke tildelingskriteriet, kan et eller flere af de busselskaber, der ikke vandt kontrakten, via klagenævn eller domstole få trafikskabet idømt bøder eller erstatningsansvar. Kort sagt er valget af det vindende tilbud og dermed af busselskab på kontrakten ved traditionel udlicitering først og fremmest anvendelsen af en instrumentel regel, hvor der ikke kan tages andre hensyn end de, der før udbuddet blev indarbejdet i tildelingskriteriet.

Udbud efter forhandling, som benyttes ved partnerskaber, er derimod at sammenligne med en *omvendt engelsk auktion*. Det vil sige en åben auktion, hvor byderne kan se hinanden og hinandens tilbud, og prisen bydes ned over flere runder, indtil der ikke længere er nogen bydere, der vil gå længere ned i pris. Når udbud efter forhandling kan sammenlignes med en omvendt en-

gelsk auktion, skyldes det, at de bydende busselskaber efter afleveringen af tilbud bliver orienteret om, hvilke andre busselskaber, der har afgivet tilbud, og som der føres forhandlinger med, samt hvor attraktivt et tilbud det enkelte bydende busselskab har afgivet i forhold til konkurrenterne, og hvordan tilbuddet kan forbedres. Denne orientering indeholder ikke de fulde detaljer om konkurrenternes tilbud, herunder den konkrete pris, så busselskaberne får altså ikke fuld information om hinandens tilbud. De har dog alligevel i vid udstrækning mulighed for at justere egen tilbudsgivning ud fra oplysningerne om, hvem og hvor mange de andre bydere er, og hvordan busselskabets tilbud ligger relativt til disse. Ligheden med den åbne omvendte engelske auktion er derfor stor. Busselskaberne kan i forbindelse med forhandlingsrunderne, der hver gang munder ud i et nyt revideret tilbud, tage denne information om de andre busselskabers tilbud i betragtning ved udformningen af næste tilbud, og disse runder, modsvarer derfor den omvendte engelske auktions løbende tilbudsgivning, som kan ses af alle byderne. Den arketypiske omvendte engelske auktion slutter, når der ikke længere er nogen, der vil byde lavere, men ved udbud efter forhandling stopper processen, mens der endnu er nogle få bydende busselskaber tilbage. Herimellem vælger trafikskabet det bedste tilbud, der ligesom ved traditionel udlicitering sker ud fra tildelingskriteriet, der på samme måde er forpligtende, om end tildelingskriteriet ved partnerskaber lægger relativt mere vægt på kvaliteten i forhold til prisen end ved traditionel udlicitering, hvilket alt andet lige betyder, at trafikskabet får større rum til skøn i forbindelse med valget af tilbud. Betydningen af forskellen på tildelingskriterierne analyseres i afsnit 5.3.2 nedenfor.

Når offentligt udbud ved traditionel udlicitering svarer til en omvendt lukket auktion, og udbud efter forhandling ved partnerskaber svarer til en omvendt engelsk auktion, må de to udbudsformer ifølge auktionsteorien have forskellige konsekvenser for risiko for koalitioner og winner's curse – risici der må afvejes mod hinanden ved valget af auktionsdesign og dermed valget af udbudsform. En koalition kan i denne forbindelse rent praktisk bestå i, at koalitionens parter på forhånd fordeler den udbudte kørsel mellem sig og aftaler et fælles højt prisniveau, hvori det indgår, hvilket busselskab, der skal være billigst på den enkelte kørselsandel. Partnerskabets udbud efter forhandling giver de deltagende busselskaber bedre mulighed for at indgå og opretholde koalitioner ved tilbudsgivningen, eventuelt uformelt, end den traditionelle udliciterings offentlige udbud. Det skyldes, at busselskaberne kan observere hinandens tilbud fra forhandlingsrunde til forhandlingsrunde og justere egen tilbudsgivningsstrategi ud fra dette. Herunder kan de fravige en eventuel pris aftale, hvis de kan se, at de andre busselskaber gør det samme, hvorved de løber en mindre risiko for at blive snydt ved at overholde pris aftalen. Med information om de andre busselskabers tilbud, kan det enkelte busselskab også bedre undgå at gå længere ned i pris end blot en smule under nærmeste konkurrent. Endelig kan busselskaberne, igen via informationen om de andre byderes tilbud, revurdere deres eget tilbud i forhold til, om noget tyder på, at de har undervurderet omkostningerne ved kontrakten, hvad der kan være årsagen, hvis deres

eget tilbud eventuelt er billigere end konkurrenternes. Når det bydende busselskab frem til, at det er tilfældet, kan det justere prisen på sit tilbud opad og derved mindske risikoen for at vinde en underskudsgivende kontrakt, altså undgå *winner's curse*. Den nedsatte risiko for *winner's curse*, kan dog også have den effekt, at busselskaberne tør at gå længere *ned* i pris ved udformningen af tilbud. Til sammen taler disse forhold – koaltioner og mindre sandsynlighed for *winner's curse* – dog mest for, at partnerskabets udbud efter forhandling medfører dyrere kontrakter for trafikselskabet. Den traditionelle udliciterings offentlige udbud gør det omvendt vanskeligt for busselskaberne at opretholde en eventuel koalition indgået forud for udbuddet. Da der ikke bydes over flere forhandlingsrunder, som i partnerskabets udbud efter forhandling, kan ingen af de bydende busselskaber justere deres næste tilbud ud fra, hvad de andre bød i forrige runde. Hvert busselskab har derfor incitament til at fravige prisaftalen ved at udforme deres tilbud lidt lavere end det aftalte niveau – et *rèsonnement*, som de andre busselskaber også må forventes at gøre, hvorfor de alle sammen vil byde under det i koalitionens aftalte niveau. Derfor er koaltioner, herunder også uformelle prisaftaler, forholdsvis usandsynlige ved traditionel udlicitering. Da tilbuddene ved offentlige udbud afleveres samtidig og kun én gang, kan busselskaberne ikke revurdere deres egne beregnede omkostninger ved kontrakten ud fra de andres priser. Den information har det enkelte bydende busselskab først, når udbuddet er afgjort, og derfor har busselskaberne ringe mulighed for at undgå at blive ramt af *winner's curse*. Såvel den lavere sandsynlighed for koaltioner som den højere sandsynlighed for *winner's curse* gør, at kontraktpriserne ved traditionel udlicitering må forventes at være lavere end ved partnerskaber.

Winner's curse-fænomenet forudsætter, at de bydende busselskaber har afhængige værdier, hvilket vil sige, at de har omkostninger ved at leve op til den udbudte kontrakt, der stort set er ens for alle busselskaber. Det må i væsentlig grad siges at være tilfældet, idet den pris, busselskaberne kan tilbyde ved udbuddene bl.a. er en funktion af overenskomstbestemte lønninger til chaufførerne, brændstofpriser og afskrivninger på busser, der som tidligere nævnt er standardvarer og derfor ret ens mellem busselskaberne. Der er dog ikke fuld afhængighed, altså fuldstændig fælles værdier, idet der også indgår f.eks. stordriftsfordele eller administrationsomkostninger, hvor der kan være forskel mellem busserne, ligesom de må antages i mange tilfælde at være storkunder hos leverandører af dieselolie og busser og derfor får individuelle rabatter.

Partnerskaber og traditionel udlicitering medfører altså ifølge auktionsteorien forskellig sandsynlighed for *winner's curse*, idet partnerskaber begrænser sandsynligheden. Om dette er en fordel afhænger af konsekvenserne af eventuelle underskudsgivende kontrakter, der indgås på grund af *winner's curse*-fænomenet. Bliver der indgået en underskudsgivende kontrakt, fordi det bydende busselskab rammes af *winner's curse*, kan man således spørge, om det går udover andre end busselskabet selv? For trafikselskabet og den offentlige sektor vil den underskudsgivende kontrakt være en besparelse, men et busselskab med en underskudsgivende kontrakt kan

medføre flere problemer. I værste fald kan økonomien for busselskabet blive så ringe, at det går konkurs og må indstille driften. Med andre ord er forsyningssikkerheden ringere, end hvis busselskabet kørte med overskud. Konkurs og driftsstop må dog formodes at være undtagelsen, bl.a. fordi store busselskaber har andre kontrakter, hvis overskud kan være med til at dække underskuddet på den tabsgivende kontrakt, mens små busselskaber på grund af risikoaversion måske generelt passer bedre på ved tilbudsgivningen for at undgå winner's curse. Et større problem kan være, at den underskudsgivende kontrakt giver et konstant omkostningspres på busselskabet gennem hele kontraktperioden, hvad der kan tænkes at føre til en jagt på besparelser i busselskabet, som kan gå ud over reservekapacitet, rengøringsstandard, vedligeholdelse og arbejdsvilkår for chaufførerne, hvilket alt sammen kan få betydning for, om driften gennemføres regelmæssigt og ikke mindst, hvilken kvalitet passagererne oplever. Da partnerskaber via udbudsformen mindsker forekomsten af winner's curse, kan partnerskaber altså også ventes at have bedre forsyningssikkerhed og kvalitet i tilfælde, hvor den traditionelle udliciterings offentlige udbud ville have resulteret i underskudsgivende kontrakter.

En anden type problem ved winner's curse vil være, at hvis fænomenet optræder jævnlige, så det generelle indtjeningsniveau for busselskaberne er lavt, vil der sandsynligvis være busselskaber, som helt undlader at deltage i konkurrencen, da det ikke er attraktivt at opnå en kontrakt. Det gælder også busselskaber, der godt kan finde ud af at opjustere deres tilbud, så de undgår winner's curse, for deres omkostninger ved at udarbejde tilbud vil være spildt, såfremt kontrakten tildeles et andet busselskab, der "vinder" som følge af en undervurdering af omkostningerne. Når busselskaber afstår fra deltagelse af denne årsag, må det dog omvendt forventes, at den reducerede konkurrence alt andet lige vil trække priserne opad, hvilket modvirker winner's curse, og igen vil gøre buskørselskontrakter interessante for de busselskaber, der afstod fra at deltage i udbud. Desuden er det sandsynligt, at busselskaber, der ikke lærer at justere deres tilbud, så de undgår winner's curse, med tiden forlader markedet på grund af den manglende indtjening, hvilket også vil hæve priserne mod et niveau, hvor der kan tjenes penge ved at være busselskab. Dette er eksempler på efficiensprincippet, ifølge hvilket winner's curse ikke kan bestå i længden, idet et inefficiet arrangement som en tendens til winner's curse justeres mod et efficient arrangement gennem parternes læring over tid. Ved busdrift er det oplagt, at dette kan ske, eftersom hvert busselskab typisk vil være involveret i jævnlige udbud som vinder eller blot deltager uden gevinst, hvorfor der er rig mulighed for at opsamle erfaringer. Selvom traditionel udlicitering altså indebærer en forøget risiko for winner's curse end partnerskaber, må problemet af disse grunde forventes at være begrænset til enkelte kontrakter og ikke være et væsentligt problem ved traditionel udlicitering. De enkelte ramte kontrakter kan dog stadig have de ovennævnte problemer med kvalitet og forsyningssikkerhed, hvorfor partnerskaber har fordele her.

Sammenfattende vil partnerskaber på grund af udbudsformen ifølge auktionsteorien føre til højere kontraktpriser end ved traditionel udlicitering, hvilket må ses som en ulempe, i hvert fald fra den offentlige sektors synspunkt, men også til reducerede problemer med driften og forsyningssikkerheden som følge af mindre risiko for tab af winner's curse-typen hos busselskabet, hvilket er en fordel. Disse forskelle mellem traditionel udlicitering og partnerskaber skal dog ses i sammenhæng med, hvad transaktionsomkostningsteori og principal-agent-teori har at sige om udbudsformen.

Hvad angår transaktionsomkostninger, er der koordinationsomkostninger ved udbuddet, altså omkostninger relateret til, at parterne – trafikskabet og busselskabet – skal "finde" hinanden og enes om en kontrakt og en pris. Partnerskabets udbud efter forhandling medfører større transaktionsomkostninger, end hvad der følger af den traditionelle udliciterings offentlige udbud, fordi der bruges flere ressourcer på processen hos såvel trafikskab som busselskab. Processen involverer for trafikskabet udformning af udbudsmateriale og kontrakt, flere runder af forhandlinger med de bydende busselskaber og til sidst den afsluttende gennemgang af de endelige tilbud, hvor vinderen af udbuddet vælges. For busselskaberne drejer processen sig om at gennemgå det af trafikskabet udformede udbudsmateriale og beregning af tilbud. Uanset udbudsform skal de bydende busselskaber udarbejde tilbud mindst én gang. Omkostningerne herved må busselskabet selv afholde, og ressourcerne er tabt, hvis busselskabet ikke vinder kontrakten. Ved udbud efter forhandling i partnerskaber skal der bruges ressourcer på at udarbejde nye, reviderede tilbud i flere runder, som heller ikke med sikkerhed resulterer i en kontrakt, og busselskabet skal efter hvert afgivet tilbud indgå i forhandlinger med trafikskabet om dette tilbud. Partnerskaber er således for busselskabet forbundet med højere omkostninger ved deltagelse i et udbud, og disse højere omkostninger skal ydermere bæres af alle deltagende busselskaber. Det er ikke i sig selv en ulempe for trafikskabet som repræsentant for den offentlige sektor, men samfundsøkonomisk betraget er der et større spild af ressourcer forbundet med tilbudsgivning ved partnerskaber (udbud efter forhandling) end traditionel udlicitering (offentlige udbud). Hvad der derimod er et problem for trafikskabet og den offentlige sektor, er det forhold, at de højere omkostninger ved tilbudsgivning under udbud efter forhandling kan betyde, at busselskaber fravælger at deltage i konkurrencen, fordi tab i form af omkostninger til udarbejdelse af tilbud og deltagelse i forhandlinger er større, hvis kontrakten ikke vindes. Herved begrænses konkurrencen, hvilket må forventes at påvirke de kontraktpriser, udbuddene resulterer i, i opadgående retning. Også trafikskabet har større omkostninger til at håndtere tilbudsgivning og forhandling ved partnerskabets udbud efter forhandling, da der ikke blot skal gennemgås tilbud én gang og anvendes en instrumentel regel (tildelingskriteriet), men gennemgås tilbud efter hver forhandlingsrunde og føres forhandlinger med alle tilbudsgivere. Omkostningerne i forhold til gennemførelsen af udbuddet er således større hos alle involverede parter.

Tabet i form af mindre konkurrence og øgede omkostninger ved tilbudsgivning og forhandling er transaktionsomkostninger, som dog skal ses i forhold til de fordele, der opnås ved udbud efter forhandling i partnerskabsformen. Én fordel er, at trafikskabet og busselskab gennem forhandlingerne kan "Pareto-forbedre" tilbuddene, så der bliver større overensstemmelse med det tilbud, trafikskabet ønsker sig, og det tilbud, busselskabet vælger at give, både hvad angår kvalitative aspekter og disse aspekter set i forhold til pris. Busselskaber kan også gennem forhandlingerne komme med forslag til den konkrete løsning af kørselsopgaven, hvorved busselskabets viden om den daglige drift og den løbende kontakt med passagererne kan inddrages. Begge dele betyder, at partnerskaber via udbudsformen giver mulighed for en højere grad af allokativ efficiens end den traditionelle udlicitering, hvor sådanne justeringer ikke er mulige, når først kravspecifikation og tildelingskriterium er fastlagt. En anden fordel kan siges at være relateret til, at udbudsprocessen som konsekvens af forhandlingerne bliver mindre gennemsnitlig, men da denne fordel hænger sammen med forskellen på tildelingskriterierne i traditionel udlicitering og partnerskaber, er diskussionen placeret samlet i afsnit 5.3.2 om tildelingskriteriet nedenfor.

Da udbudsformen drejer sig om indgåelsen af kontrakten, kan principal-agent-teori bidrage omkring ex ante-problemer, altså adverse selection. Det afgørende er privat information hos trafikskabet og busselskab, som den anden part ikke har, forud for kontraktindgåelsen, altså i forbindelse med udbudsmateriale, tilbudsgivning og forhandlinger om tilbud. I denne forbindelse er det også relevant at se på principal-agent-problemer over flere perioder, da det typiske billede er, at kontrakten, der er i udbud, i forvejen køres af et busselskab, som vil være blandt tilbudsgiverne, og at mange tilbudsgivere i forvejen vil være kendt af trafikskabet fra andre kontraktforhold. Med andre ord vil der ofte være tidligere eller igangværende kontrakter og principal-agent-relationer mellem parterne. Den asymmetriske information omkring kontraktindgåelse er f.eks. busselskabets viden om sine reelle omkostninger og sin reelt planlagte indsats i kontraktforholdet. I forhold til de reelle omkostninger fungerer auktioner som allokeringsmekanisme til at afdække denne private information for trafikskabet. Det kan fungere mere eller mindre perfekt, jf. ovenstående om bl.a. koalitioner ved de to udbudsformer. Busselskabets private information om sin forventede indsats kan dog i højere grad udnyttes opportunistisk, idet tilbud kan beskrive højere kvalitet, end busselskabet planlægger at levere. Hvis den beskrevne kvalitet er højere på områder, der dårligt kan monitoreres af trafikskabet eller dækkes af bod-/bonusordningen, kan trafikskabet vanskeligt modregne den manglende kvalitet i betalingen til busselskabet undervejs i kontrakten. Ved at afgive sådanne tilbud kan busselskabet altså øge sandsynligheden for at vinde udbuddet og indgå en kontrakt, som det er planen ikke at efterleve. Andre typer privat information, busselskabet kan udnytte, kan være viden om selskabets finansielle situation eller risiko, da et busselskab med økonomiske problemer kan have interesse i at få nye kontrakter, mens trafikskabet omvendt har interesse i at undgå kontrakter med busselskaber, der risikerer konkurs med deraf følgende pludselig indstilling af driften. Tilsvarende

gælder busselskabets viden om egne faglige kompetencer, altså f.eks. evnen til at få driften til at fungere, idet et nyt busselskab f.eks. kan ønske at opnå en kontrakt, selvom det ikke har en erfarne driftsorganisation. Udbudsprocedurene tager i høj grad højde for denne type adverse selection ved, at udvælgelseskriterierne skal dokumenteres opfyldt ved begge udbudsformerne, hvorved kun busselskaber med tilstrækkelig økonomisk styrke og faglige kompetencer skulle kunne tildeles opgaven. Der er altså en *screening* af tilbudsgiverne for at undgå denne form for adverse selection, men begrænset rationalitet hos trafikselskaberne – både i forhold til, hvilke kriterier, der opstilles, og hvordan de formuleres og kræves opfyldt – gør screeningen imperfekt, hvorfor det af og til vil ske, at der alligevel indgås kontrakt med et busselskab, der kan løbe ind i problemer. Det må dog formodes at være et mindre problem. Et større problem er, at forhandlingerne om tilbuddene ved udbud efter forhandling i partnerskaber åbner mulighed for, at parterne kan udnytte privat information til at forhandle sig frem til vilkår, som den anden part ellers ikke ville have accepteret. Busselskabet kan f.eks. argumentere for en bestemt justering af kontraktens indhold med henvisning til sin viden om den daglige drift og passagerernes behov, altså busselskabets private information, men dette kan være opportunistisk udnyttelse, så busselskabet i virkeligheden argumenterer for ændringen for at spare omkostninger. Dette adverse selection-problem forekommer således ikke ved den traditionelle udliciterings offentlige udbud.

5.3.2 Tildelingskriterium

Tildelingskriteriet er, jf. afsnit 3.1.6 om EU-udbudsreglerne, det kriterium, trafikselskabet anvender ved valget af vindende tilbud. Kriteriet skal fastsættes forud for tilbudsgivningen, og det er bindende, idet trafikselskabet ikke har lov til at inddrage andre forhold end beskrevet i tildelingskriteriet, heller ikke selvom trafikselskabet måtte været blevet klogere efter at have set tilbuddene. Både traditionel udlicitering og partnerskaber bruger tildelingskriteriet ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”, hvilket vil sige, at valget af vindende tilbud og dermed busselskab sker ud fra en sammenvæjning af pris og kvalitet. Ved traditionel udlicitering har tildelingskriteriet hovedvægt på prisen, mens kvaliteten vejer tungere i tildelingskriteriet ved partnerskaber. Også ved partnerskaber må prisen dog nødvendigvis have en vis betydning, da højere kvalitet bør ses i forhold til prisen. Det ville f.eks. ikke være effektiv brug af ressourcer, hvis prisen ingen betydning havde, og trafikselskabet derfor var forpligtet til at vælge tilbuddet med den højeste kvalitet uanset pris. Et lidt absurd, men illustrativt eksempel kunne være, at et tildelingskriterium uden vægt på pris medførte, at trafikselskabet blev forpligtet til at vælge et tilbud baseret på busser med holdestænger af guld, selvom passagerernes og trafikselskabets nytte heraf på ingen måde var på højde med prisen for kontrakten.

Tildelingskriteriet må formodes at være af væsentlig betydning for, hvilken kvalitet, der opnås i kontraktperioden. Des mindre vægt, tildelingskriteriet lægger på tilbudt kvalitet, des mindre kan

trafikselskabet forvente at få, udover hvad der er beskrevet i kravspecifikationen. Det skyldes, at busselskaberne ved udformningen af tilbud må forvente, at tilbud med højere kvalitet, der også er dyrere, har ringere sandsynlighed for at blive det vindende tilbud, hvis tildelingskriteriet har hovedvægt på prisen. Det vil derfor ikke være en rationel strategi for et busselskab at udforme tilbud med høj kvalitet i denne situation. Hvis et busselskab derimod kan tilbyde bedre kvalitet end andre busselskaber, *uden* at dette medfører lige så store ekstra omkostninger som konkurrenterne har, kan busselskabet til gengæld give et tilbud med en bedre kombination af pris og kvalitet end konkurrenterne og derfor med større sandsynlighed vinde kontrakten ved det samme tildelingskriterium. Det skyldes, at busselskabet er mere effektivt end sine konkurrenter, og ikke at trafikselskabet har prioriteret kvalitet højere, eller med andre ord at licitationen finder den mest effektive producent blandt byderne. Kort sagt skal tildelingskriteriet imidlertid som i partnerskaber lægge vægt på kvalitet, hvis høj kvalitet skal opnås, og partnerskabets tildelingskriterium med større vægt på kvalitet end ved traditionel udlicitering giver derfor kvalitetsfordele, men tænkeligt også højere priser.

En grundlæggende forskel på udbudsformerne ved partnerskaber og traditionel udlicitering drejer sig om *gennemsigtighed* i processen og *ligebehandling* af tilbudsgiverne. Dette vedrører både udbudsformen og tildelingskriteriet, men for at undgå unødige gentagelser er diskussionen samlet her. Offentlige udbud, som bruges ved traditionel udlicitering, har høj grad af gennemsigtighed og ligebehandling, da alle busselskaber har samme information forud for tilbudsgivningen, nemlig det skrevne udbudsmateriale og ikke mindst det *tildelingskriterium*, der anvendes. Valget af vindende tilbud sker ved brug af netop tildelingskriteriet, som i traditionel udlicitering altså lægger mest vægt på prisen, der giver en objektiv sammenligning af tilbud, ligesom de kvalitative delkriterier sammenlignes ud fra systemer, der kun levner ret begrænset plads til skøn fra trafikselskabets side. Udbud efter forhandling, som bruges ved partnerskaber, er mindre gennemsigtige og sikrer i mindre grad ligebehandling end offentlige udbud, fordi der føres forhandlinger med tilbudsgiverne om deres tilbud, både hvad angår pris og kvalitative aspekter. Det giver i praksis mulighed for, at byderne modtager forskellig information og stilles forskellige spørgsmål fra trafikselskabets side, selvom dette principielt strider mod EU-udbudsreglerne. Herudover er tildelingskriteriet ved partnerskaber i højere grad kvalitet end pris, hvorfor valget mellem tilbud i mindre grad sker ud fra en instrumentel regel og derfor mindre objektivt, mens trafikselskabets skøn kommer til at spille en større rolle. Set fra det synspunkt, at der ønskes maksimal gennemsigtighed og ligebehandling i udbudsprocessen – altså EU-udbudsreglernes udgangspunkt – er udbud efter forhandling og et tildelingskriterium med betydelig vægt på kvalitet en ulempe. Den ringere gennemsigtighed og ligebehandling ved udbud efter forhandling og tildelingskriterier med mest vægt på kvalitet betyder, at busselskaberne kan føle sig usikre på, om de har lige muligheder for at vinde kontrakten. Er de i tvivl om dette, vælger de måske at undlade at afholde omkostningerne ved tilbudsgivning, som tilmed er større ved partnerskaber

og udbud efter forhandling, hvilket alt andet lige må forventes at føre til reduceret konkurrence. I forbindelse med forhandlingernes lighed med en åben omvendt engelsk auktion kan det forventes at give et højere prisniveau ved udbuddene, idet de tilbageværende konkurrerende busselskaber kan justere deres tilbudspriser ud fra det faktiske mindre omfang af konkurrence.

Denne mindre gennemsigtighed og ringere sikring af ligebehandling ved partnerskaber kan dog også ses som en fordel. Mulighederne for at behandle de bydende busselskaber forskelligt i forhandlingsprocessen og den større mulighed for at udøve skøn ved anvendelsen af tildelingskriteriet, altså i det endelige valg af vindende busselskab, giver trafikskabet bedre muligheder for at lægge vægt på forhold, der ikke umiddelbart kan dokumenteres over for tredjepart. Har trafikskabet f.eks. en forventning om, at et bydende busselskab ikke efterfølgende vil levere den i tilbuddet beskrevne kvalitet, eller har trafikskabet dårlige erfaringer med et bydende busselskab uden at dette kan dokumenteres fuldt ud, kan trafikskabet favorisere andre busselskaber på bekostning af det busselskab, man ikke har tillid til. Parterne vil som nævnt ofte have tidligere eller andre igangværende kontraktforhold med hinanden, hvorfor de har opbygget *reputation*, god eller dårlig, hos hinanden i form af erfaringer, og trafikskabet har f.eks. kendskab til hidtil præsteret kvalitet hos busselskabet. Det er vigtigt at bemærke, at det i forhold til EU-udbudsreglerne er "usagligt" og dermed ulovligt at forskelsbehandle byderne, men det vil være vanskeligt at bevise for det fravalgte busselskab netop på grund af den reducerede gennemsigtighed ved udbud efter forhandling og et tildelingskriterium med hovedvægt på kvalitet. Denne vanskelighed ved at bevise forskelsbehandling er også, jf. afsnit 3.1.6 om EU-udbudsreglerne, en del af årsagen til, at udbud efter forhandling i det almindelige udbudsdirektiv normalt er forbudt, mens det alene er en mulighed på busområdet, fordi bustrafik er én af de sektorer, der undtaget fra Udbudsdirektivet, og hvor Forsyningsvirksomhedsdirektivet gælder i stedet. På samme måde ønsker EU gennemskuelige tildelingskriterier, hvilket vil sige alene prisen eller hovedvægt på prisen. Udbud efter forhandling og tildelingskriterier med meget vægt på kvalitet åbner på denne måde i værste fald mulighed for korruption og lignende, men det kan også være en fordel for trafikskaberne at kunne omgå de forholdsvis strikse regler om valg mellem tilbuddene. Herved bliver det muligt for trafikskaberne at modvirke visse former for opportuniste fra busselskabernes side, nemlig i situationer, hvor trafikskabet i princippet er vidende om problemer med et busselskab, men ikke kan dokumentere dem, eller i situationer, hvor trafikskabet efter udformning af udbudsmateriale og tildelingskriterium bliver opmærksom på forhold, som man ikke har taget højde for. Partnerskabets brug af udbud efter forhandling og tildelingskriterium med hovedvægt på kvalitet er set på denne måde en form for organisatorisk ændring, der økonomiserer over transaktionsomkostninger relateret til opportuniste og begrænset rationalitet.

6. Konklusion

Hovedparten af den kollektive trafik med bus i Danmark er udliciteret. Den traditionelle form for udlicitering har været baseret på klassiske kontrakter, hvor flest mulige situationer er søgt specificeret på forhånd, og som er tildelt gennem licitation ved offentlige udbud uden mulighed for forhandling om vilkårene og løsningen af opgaven, og med prisen som det mest tungtvejende ved valg af tilbud. Trafikselskabet har som offentlig myndighed stået for al planlægning og markedsføring og udformning af takstsystem og har modtaget alle billetindtægter. Kvaliteten sikres gennem bøder for bestemte fejl og i nogle tilfælde en incitamentskontrakt med bod- eller bonus på baggrund af passagertilfredshed. Busselskabet betales den pris, som blev fundet gennem licitationen. Traditionel udlicitering kan også i korthed siges at dreje sig om ”forsyning”, hvor man søger at indkøbe en standardvare fra busselskaberne. En kritik har dog været, at traditionel udlicitering ikke bringer busselskabernes kendskab til den daglige drifts forhold og kontakt med passagererne ind i den kvalitative udformning af buskørslen, og ikke giver busselskaberne incitament til at bidrage til udviklingen af nye løsninger og til tiltrækning af passagerer. Partnerskaber har været foreslået som en løsning på dette problem, og der gøres i disse år forsøg med partnerskabslignende former i busdriften – dels en egentlig partnerskabskontrakt i Vejleområdet, som beskrevet i afsnit 3.4.2, dels forsøg med traditionel udlicitering udvidet med partnerskabslignende elementer i f.eks. Nordsjælland og Nordjylland, som beskrevet i indledningen og uddybet i bilag 3. Et partnerskab er baseret på en kontrakt, hvor flere beslutninger om planlægning, information og markedsføring træffes af trafikelskab og busselskab i fællesskab, og hvor busselskabet får del i merindtægten, hvis passagertallene stiger. Kontrakten er længere og baseret på udvikling undervejs i samarbejde mellem parterne. Også partnerskabskontrakten tildeles gennem licitation, men med forhandling i processen, så busselskabet kan være med til at foreslå, hvad der præcist skal aftales og ikke blot give tilbud ud fra en kravspecifikation, trafikelskabet har udformet. Endvidere lægges der ved valg af tilbud i betydeligt omfang også vægt på kvaliteten. Partnerskaber indebærer i denne forstand et større fokus på ”forretning”, idet busselskabets kompetencer inddrages i en indsats for at tiltrække nye passagerer. I det foregående er det undersøgt, hvilke fordele og ulemper, der vil være, ved en overgang fra traditionel udlicitering til partnerskaber i den danske kollektive bustrafik.

En gruppe af fordele i forhold til traditionel udlicitering er relateret til ”forretningsaspektet” af partnerskaber, altså at parterne i højere grad kommer til at arbejde for at tiltrække flere passagerer. Incitamentskontrakter i form af bod- og bonusordninger baseret på målt passagertilfredshed bruges i nogle tilfælde ved traditionel udlicitering, men i partnerskaber er de der altid, og de økonomiske incitament er større. Dette giver busselskaberne incitament til at øge indsatsen for at levere god kvalitet, og delingen af billetindtægter, som ikke finder sted ved traditionel udlicitering.

tering, giver yderligere busselskaberne incitament til at bidrage til tiltrækningen af flere passagerer. Hvis en del af de ekstra billetindtægter går videre til chaufførerne, gives de også som gruppe et incitament til at levere god kvalitet over for passagererne. Incitamentet for chaufførerne er dog formentlig forholdsvis svagt, da ordningen er gruppebaseret og under indflydelse af en række udefrakommende forhold. Disse mere intense incitament modvirker misbrug af privat information til at levere ringere kvalitet end aftalt. Ved udbuddene vælges det vindende tilbud også i højere grad ud fra kvalitet, hvorfor kvaliteten alt i alt må forventes at blive bedre i partnerskaber end ved traditionel udlicitering. Da busselskabernes kendskab til den daglige drift og mere direkte kontakt med passagererne inddrages både undervejs i kontrakten, f.eks. når beslutninger om køreplanen træffes af trafikskab og busselskab i fællesskab, og allerede ved udbuddet, hvor kontrakten skal indgås, udnyttes disse kompetencer til at skabe større effektivitet i forhold til at tilbyde passagererne den bustrafik, de ønsker. Derved forbedrer partnerskaber også den allokative efficiens frem for alene at fokusere på produktiviteten, som den traditionelle udlicitering.

Andre fordele drejer sig om, at udbudsformen giver bedre muligheder for trafikskabet for at frasortere useriøse tilbudsgivere, fordi forhandlingerne og den store vægt på kvalitet som tildelingskriterium gør processen mindre gennemskuelig, og der derfor lettere kan lægges vægt på mindre objektive forhold, når vinderen af udbuddet udpeges. Partnerskabet kan også have optimeringer på forlængelse af kontrakten, som kan tilbydes velfungerende busselskaber og undlades tilbudt mindre velfungerede busselskaber, så trafikskabet herigennem har bedre muligheder for at styre kvaliteten. Traditionel udlicitering er ikke lige så fleksibelt på disse områder, hvorfor frasortering af busselskaber, der misligholder kontrakten, er væsentligt vanskeligere og dyrere, fordi det må ske via retssystemet. Det ekstra pres for at holde omkostningerne nede med deraf følgende konsekvenser for kvaliteten i den daglige drift eller risikoen for driftsstop i tilfælde af konkurs, som kan være forbundet med et busselskab med en underskudsgivende kontrakt, kan desuden i større grad undgås ved partnerskaber. Det skyldes, at sandsynligheden for at indgå en underskudsgivende kontrakt er mindre som følge af udbudsformen, hvor busselskaberne bedre kan afstemme deres omkostningsestimater efter hinandens tilbud, hvorved sandsynligheden for det såkaldte winner's curse-fænomen reduceres. Endelig mindsker partnerskaber på visse punkter transaktionsomkostninger: De længere kontrakter indebærer, at kontrakter skal udformes og sendes i udbud med større mellemrum, og omkostningerne ved denne proces bliver derfor mindre over tid. Håndteringen af opståede situationer og konflikter i løbet af kontraktperioden bliver også billigere, fordi den kan ske via forhandling i stedet for via retssystemet, og der kan forudspecificeres mindre ved kontraktens indgåelse. Den længere kontraktperiode mindsker også transaktionsomkostninger, fordi de længere kontrakter stemmer bedre overens med levetiden for aktiver så som busser og garageanlæg, som busselskabet skal investere i for at opfylde kontrakten.

Ulemperne ved partnerskaber i forhold til traditionel udlicitering er forskellige former for øgede omkostninger. Ved indgåelsen af kontrakterne, skal der forhandles om tilbud fra busselskaberne over flere omgange, og undervejs i kontraktperioden skal trafikelskab og busselskab løbende forhandle om f.eks. rute, køreplan og markedsføring, som er beslutninger, der skal træffes i fællesskab, og som vil have økonomisk betydning for parterne. Disse forhandlinger er forbundet med transaktionsaktionsomkostninger i sig selv, men også i form af parternes eventuelle opportunistiske udnyttelse af privat information ved forhandlingerne. Det sidste er dog nok et mindre problem end opportunistisk udnyttelse af informationsfordele ved traditionel udlicitering. Selvom forhandlingerne har den allerede nævnte fordel, at løbende tilpasning og konfliktløsning er lettere end i den meget detaljerede kontrakt, der bruges ved traditionel udlicitering, medfører partnerskabskontraktens fravær af konkrete bestemmelser også, at kontrakten er vanskeligere og dermed dyrere at håndhæve via retssystemet, hvis det skulle blive nødvendigt. Også dette er en transaktionsomkostning, ligesom den større risiko busselskabet må påtage sig, fordi en større del af indtægterne kommer fra deling af ekstra billetindtægter ved stigende passagertal og incitamentskontrakter i form af bod- og bonusordninger relateret til målt passagertilfredshed. Begge dele er mindre sikre indtægter for busselskabet, og de afhænger ikke kun af forhold, som busselskabet selv kontrollerer, men også af udefrakommende tilfældigheder.

Nedsat konkurrence og deraf følgende højere kontraktpriser er en anden gruppe af ulemper. Busselskabet opnår i løbet af partnerskabets længere kontraktperiode en viden om den daglige drift og passagerernes behov, som stiller busselskabet stærkere end konkurrenterne, når kontrakten skal genudbydes. Dette kan helt afholde andre busselskaber fra at deltage i konkurrencen, som derved ikke bliver effektiv, hvorfor kontraktpriserne bliver højere. Den længere kontrakt øger også visse problemer med risiko, usikkerhed og kompleksitet i kontrakten, som især mindre busselskaber kan være uvillige til at påtage sig, hvilket kan afholde dem fra at give tilbud på kørslen. Dette nedsætter tilsvarende konkurrencen og hæver kontraktpriserne. Udbud efter forhandling, som bruges ved partnerskaber, giver samtidig busselskaberne mulighed for i et vist omfang at observere hinandens tilbudsgivning i udbudsprocessen, og dette hæver risikoen for formelle eller uformelle prisaftaler mellem de busselskaber, der deltager i et udbud, hvilket også vil presse priserne op. Endelig kan mindre konkurrence også være en følge af, at der større omkostninger for busselskaberne ved at deltage i udbud efter forhandling, og at frygten for dette større tab af ressourcer, hvis udbuddet ikke vindes, end ved traditionel udlicitering afholder busselskaber fra deltagelse, hvilket samtidig er endnu en transaktionsomkostningsulempe.

Partnerskabets fordele er således især relateret til kvalitet og forbedret allokativ efficiens, mens ulemperne drejer sig om større transaktionsomkostninger og nedsat konkurrence. I forlængelse af opstillingen af fordele og ulemper er det nærliggende at overveje, hvad der så vejer tungest?

Dette er reelt et empirisk spørgsmål, der drejer sig om at kvantificere fordelene og ulemperne. Umiddelbart kan dog bemærkes, at ulemperne er af mere ”håndfast” karakter i form af højere omkostninger, mens fordelene er kvalitative og af lidt mere ”psykologisk” art og dermed vanskeligere at måle.

Da analysen har været teoretisk, er konklusionen selvsagt også teoretisk baseret. Det indebærer en risiko for, at konklusionen ikke bliver retvisende, hvis teorien f.eks. ikke dækker forhold, der faktisk har betydning, eller hvis teorien ligefrem er fejlagtig i sin forklaring på virkeligheden. Konklusionen ville således kunne gøres sikrere – eller måtte måske omvendt revideres – hvis analysen blev udbygget med empirisk arbejde. I perspektiveringens gives et bud på, hvordan videre empiriske undersøgelser kunne ske. På teoriens egne præmisser er det værd at bemærke, at konklusionen er ret følsom over detaljerne i, hvordan traditionel udlicitering og partnerskaber er defineret. Det vil sige, at forholdsvis små ændringer i, hvordan kontrakterne er skruet sammen, eller måden, der gennemføres udbud på, vil betyde, at analysen giver et andet resultat. Er der f.eks. ikke deling er merindtægter ved stigende passagerantal i partnerskabet, bortfalder et væsentligt incitament for busselskabet til at tiltrække flere passagerer. Denne følsomhed over for detaljerne i organiseringsformerne gør det vanskeligt umiddelbart at overføre konklusionen til andre lande med en lidt anden arbejdsdeling mellem myndigheder og busselskaber eller til serviceområder, som ellers kunne tænkes at ligne busdrift, f.eks. jernbanetrafik.

6.1 Perspektivering

I forlængelse af konklusionen er det nærliggende at overveje oplagte videre undersøgelser.

6.1.1 Sammenligning med offentlig egenproduktion

Partnerskaber ligger på nogle måder nærmere markedet end traditionel udlicitering, nemlig via de flere og større økonomiske incitamenter og større opmærksomhed om passagerernes behov; med andre ord ”forretningsaspektet”. På andre måder er der dog større integration end ved traditionel udlicitering, da der er mere intern konfliktløsning parterne imellem og delt beslutningstagning, hvorved de beslutninger, der ved traditionel udlicitering træffes i trafikelskabet adskilt fra kontakten med passagererne, i stedet sker under inddragelse af busselskabets daglige kontakt med passagererne. Et nærliggende spørgsmål er derfor, hvor effektive partnerskaber er sammenlignet med fuld offentlig egenproduktion, som det f.eks. kendtes fra HT før udliciteringen?

En umiddelbar fordel ved offentlig egenproduktion er, at der ikke skal betales for, at et privat busselskab skal opnå en profit, ligesom det offentlige kan tage bredere samfundsmæssige hen-

syn end blot en snæver økonomisk optimering af busdriften, og derved kan den allokativt efficiens yderligere forbedres. Transaktionsomkostningerne ved at indgå og håndtere kontrakterne med private busselskaber vil også kunne spares, og man vil ikke være bundet af kontrakter med busselskaber, der har kvalitetsproblemer. Til gengæld må incitamenterne til at forbedre kvalitet, som er en væsentlig del af ”forretningsaspektet” ved partnerskaber, nok formodes at blive svagere ved offentlig egenproduktion, fordi der ikke er et konkurrencepres – hverken i form af en kamp om passagerer, som der derved bliver et incitament til at gøre tilfredse, eller i form af konkurrence på omkostningerne, så disse kan holdes nede. En ”blød budgetbegrænsning” i den offentlige sektor kan gøre det sidste værre. Disse argumenter går i øvrigt igen i privatiseringsdiskussionen (Aage 1998:205). Om fordelene ved offentlig egenproduktion overstiger ulemperne må dog også ses i forhold til resultaterne af bestræbelser på forbedring af den offentlige sektors effektivitet. F.eks. kan intern kontraktstyring med resultatmål til håndtering af interne principal-agent-problemer måske styrke incitamenterne ved offentlig egenproduktion.

6.1.2 Kontrol eller tillid?

Undertiden omtales traditionel udlicitering og partnerskaber som former, der hovedsageligt er baseret på henholdsvis *kontrol* og *tillid*. Kontrollen ved traditionel udlicitering består i detaljerede kravspecifikationer, stikprøvekontroller, bøder for fejl og meget lidt rum til selvstændige valg hos entreprenøren. I partnerskabet er tillid sat i stedet for kontrollen, idet man undlader samme høje grad af detailspecifikation, bøder og stikprøver, men i stedet håndterer spørgsmål undervejs gennem samarbejde. Tillid kan ses som en slags ”smøremiddel” for samarbejdsrelationer, der skaber positive forventninger hos parterne, også under usikkerhed (Jagd 2008:10-11), fordi parterne udviser tillid til og ikke snyder hinanden og med tiden opbygger en god samarbejdsrelation. Det gør det muligt at spare nogle af de transaktionsomkostninger, der er ved detaljerede kravspecifikationer, stikprøvekontroller og håndteringen af uforudsete situationer.

Begreberne kontrol og tillid kunne derfor være relevante at inddrage i en videre analyse af fordele og ulemper ved partnerskaber i stedet for traditionel udlicitering af kollektiv busstrafik. Begge begreber dækkes af en omfattende litteratur og vil skulle afklares nærmere, da det hverken er specielt klart, hvad ”kontrol” eller ”tillid” mere præcist betyder – ikke mindst, hvis begreberne skal indgå meningsfuldt i en økonomisk analyse. Kontrol hænger f.eks. som begreb sammen med *magt*, der findes i flere former end bare den direkte kontrol, hvor én part får en anden til at gøre noget, denne ellers ikke ville have gjort (Christensen & Jensen 1986). På samme måde findes mindst to hovedtyper af tillid, nemlig tillid, som hver part har ud fra viden om og beregning af den anden parts adfærd (svarende til god reputation, jf. afsnit 4.2.4), og følelsesbaseret tillid, der i højere grad skyldes, at der gennem interaktion over tid er skabt fælles forståelse og identifikation parterne imellem (Jagd 2008:9). Det er dog slet ikke givet, at tillid og

kontrol bør ses som modsætninger. Man kan f.eks. have tillid til sin modpart, netop fordi der er kontrol med vedkommende. Tillid er heller ikke nødvendigvis en hindring for snyd, idet opbygget tillid ligefrem kan være en forudsætning for, at snyd overhovedet er muligt (Jagd 2008:10). Tillid eller fraværet af tillid i relationen mellem trafikskab og busselskab kan tænkes at betyde noget for, i hvilket omfang parterne vil udnytte privat information opportunistisk, og hvor detaljerede kontrakter, der er nødvendige. En analyse af disse spørgsmål ville næppe lede til, at tillid helt kunne fjerne opportunistik eller erstatte krav i formelle kontrakter. Derimod ville det formentlig være et gradsspørgsmål, og traditionel udlicitering og partnerskaber kunne analyseres som alternativer med henholdsvis lav og noget højere grad af tillidsbaseret relation.

En sådan analyse lægger også op til andre teorivalg. *Spilteori* beskæftiger sig f.eks. med strategiske situationer, hvor aktørerne må tage hinandens forventede handlinger i betragtning, når de selv skal handle. Det klassiske eksempel er *fangernes dilemma*, hvor to aktørers forsøg på at maksimere egen nytte gennem snyd under visse forudsætninger resulterer i mindre samlet nytte, end hvis de havde samarbejdet, men hvor der er mulighed for at opnå samarbejde, hvis de samme to aktører står over for hinanden en lang række gange i træk og samarbejder, så længe den anden også gør det (Axelrod 1984:6-18). Denne situation kan siges svare til tillid baseret på viden og beregning, men ikke til følelsesbaseret tillid. Flere af de situationer, der er analyseret i specialiet, kunne analyseres med spilteori, f.eks. samspillet mellem trafikskab og busselskab gennem kontraktperioden. *Eksperimentel økonomi*, hvor man konstruerer forsøg, der sætter forsøgsdeltagerne i nogle bestemte, kontrollerede situationer, man vil undersøge, kan bidrage med en del resultater om, hvordan mennesker f.eks. reagerer på at blive behandlet på en måde, de synes er uretfærdig, eller på andre menneskers snyd. Nogle eksperimenter (f.eks. "ultimatumspelet") har kort sagt vist, at menneskelige aktører i nogle situationer er parate til at give afkald på en tilbudt mængde penge eller betale af egen lomme for at "straffe" dem, der agerer uretfærdigt eller snyder. Dette kan sige noget om følelsesbaseret tillid i en samarbejdsrelation, ligesom *adfærdsøkonomi* kan bidrage med indsigt om menneskelige aktører, idet man her trækker på f.eks. psykologi. En anden form for adfærd end den rationelt nyttemaksimerende eller den begrænset rationelle er reciprok, altså gengældende adfærd (*homo reciprocans*), hvor aktøren gengælder den adfærd, vedkommende møder hos andre mennesker. Snyd gengældes altså med snyd, mens godt samarbejde gengældes med godt samarbejde – vel at mærke uden at dette sker af strategiske grunde for at opnå fordele senere. Reciprocitet er også set i eksperimenter, der er konstrueret svarende til gentagne fangernes dilemma-spil, men her kan adfærden også være strategisk begrundet (Bregm 2008:80-83, 2010:163-164). Økonomiske incitamentter i form af bonusordninger til chaufførerne er jo en del af partnerskaber i busdrift, og både eksperimentel økonomi og adfærdsøkonomi kan sige noget om, hvordan sådanne incitamentter fungerer for buschauffører enkeltvis og som gruppe, hvis de f.eks. opfatter ordningen som uretfærdig eller ser free rider-adfærd hos deres kolleger. En incitamentskontrakt kan risikere at erodere motivation, hvis den

opfattes uretfærdig, og chaufførerne kan måske ligefrem søge at sabotere opgaveløsningen (Bregm 1998:55,59, 2007:134-135), ligesom de måske kan lægge socialt pres på kolleger for at få dem til at arbejde for, at gruppen opnår bonus.

6.1.3 Videre empiriske undersøgelser

Analysen har været en teoretisk diskussion af fordele og ulemper ved partnerskaber frem for traditionel udlicitering og siger ikke, hvad der samlet fungerer *bedst*, dvs. hvilke fordele og ulemper, der slår mest igennem. Konklusionen viser dog, *hvilke forskelle* på traditionel udlicitering og partnerskaber, der betyder noget, og *arten af fordele og ulemper* ved en overgang til partnerskaber. Dette vil være et godt teoretisk fundament for en empirisk belysning af, hvad der vejer tungest. Ved at konfrontere den teoretiske diskussion med empiriske resultater af forskellige udbuds- og kontraktformer er det således forventeligt, at der kan drages mere klare konklusioner om, hvad der har størst betydning.

Der eksisterer et stort antal studier af udliciteret busdrift¹⁷ eller forskellige organiseringsformer. Heraf er mange små casestudier, interviewbaserede undersøgelser eller simple sammenligninger, hvor tilfældigheder, særlige forhold i den enkelte situation og fejlkilder er dårligt kontrolleret. I denne forstand er der måske mindre brug for ny empiri end for måder at få den allerede eksisterende empiri til at give mening på (Hodge 2000:64-67). Derfor kunne en empirisk undersøgelse oplagt bestå i at skabe overblik over den allerede eksisterende empiri gennem et litteraturstudie i form af udarbejdelsen af en status på litteraturen om udliciteret busdrift. Dette vil muliggøre en udvælgelse af, hvilke studier, der skal indgå, ud fra metodiske kvalitetskriterier – en tilgang, der minder om metastudier og evidensbaseret (Rieper & Hansen 2007:12-15; Hede 2004b:29-44, 2007:28-36). For at kunne vurdere, hvor meget vægt, der bør lægges på de forskellige dele af den eksisterende empiri, kan den såkaldte evidensstige anvendes. Evidensstigen gennemgås nærmere i bilag 5 og er en rangordning af metoder ud fra, hvor godt de håndterer forskellige bias og fejlkilder (Rieper & Hansen 2007:15-21; Hede 2004b:29-30, 2007:31-32). Evidensstigegangen går ud på at søge den bedst mulige viden om, hvilke indsatser der virker eller ikke virker i forhold til et problem, og er kendt fra lægevidenskaben, men anvendes efterhånden også på f.eks. det sociale område (Rieper & Hansen 2007:13; Hede 2007:28). Højest på evidensstigen findes metastudier eller systematiske forskningsoversigter, hvor alle studier af en given problemstilling opsøges, og dem med højest evidens inkluderes i et review. Derved sammenfattes et særligt stort datamateriale (Rieper & Hansen 2007:13-14,63; Hede 2004b:29-30, 2007:31). Gennemførelsen af et sådant litteraturstudie vil begynde med en systematisk litteratursøgning, og de relevante studier, der afdækkes, må efterfølgende vurderes på pålidelighed,

¹⁷ En søgning på *competitive tendering bus* på Google Scholar gav f.eks. i juli 2010 ca. 17.500 artikler og citater mv.

altså placeres på evidensstigen. Studier med ringe pålidelighed skal sorteres fra, og det samme gælder studier, der ikke er præcise om, hvilke udbuds- og kontraktformer, de vedrører, eller som ikke eller kun dårligt håndterer metodeproblemer i studier af udliciteret busdrift. Herved reduceres antallet af studier, hvis resultater efterfølgende sammenfattes. En tendens til stor frasortering ses f.eks. hos Graeme Hodge (2000:78-80) i hans review af studier af udlicitering (jf. også afsnit 2.2 om områdets eksisterende empiri). Bilag 5 beskriver evidensstigen, detaljer om gennemførelsen af et litteraturstudie og typiske metodeproblemer i studier af udliciteret busdrift.

Litteratur

De anvendte udbudsmaterialer er samlet i særskilt liste; se side 111.

- Als, Per (1993): *Privatisering og udlicitering i det offentlige – nytter det noget?* I: *Samfundsøkonomen*, 11. årgang, nr. 4, juni 1993, s. 35-41. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Co-operation*. Penguin Books, London, England.
- Bekken, Jon-Terje m.fl. (2006): *Norwegian experiences with tendered buss services*. I: *European Transport*, 12. årgang, nr. 33, august 2006, s. 29-40. Institute for the Study of Transport within the European Economic Integration, Trieste, Italien.
- Birkelund Hansen, Henning (1989): "Synspunkt". I: *Bilruten*, 66. årgang, nr. 3, marts 1989, s. 9. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Bjørn-Andersen, Mette (2002): *Udliciteringsdebatten i Danmark: Er deltagerne i debatten blevet klogere?* I: Ejersbo, Niels & Carsten Greve (red.) (2002): *Den offentlige sektor på kontrakt*, Børsens Forlag, København, s. 35-49.
- Borch, Casper (2002): *Mulighederne for anvendelse af auktioner i den offentlige sektor*. Arbejdspapir nr. 8, 2002. Finansministeriet, København.
- Bregm, Kirsten (1998): *Anvendelse af direkte økonomiske incitamenter i den offentlige sektor: Resultatløn*. I: Bregm, Kirsten (red.) (1998): *Omstilling i den offentlige sektor – i et økonomisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 41-67.
- Bregm, Kirsten (2007): *Principal-agent teori*. I: Hansen, Anders Christian (red.) (2007): *Uden for hovedstrømmen. Alternative strømninger i økonomisk teori*. Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg, s. 111-144.
- Bregm, Kirsten (2008): *Management of the new pay systems in the public sector – some implications of insights gained from experiments*. I: *International Review of Administrative Sciences*, 74. årgang, nr. 1, marts 2008, s. 79-93. SAGE Publications, Los Angeles, Californien, USA.
- Bregm, Kirsten (2010): *The Logic of the New Pay Systems Revisited – in the Light of Experimental and Behavioral Economics*. I: *International Journal of Public Administration*, 33. årgang, nr. 4, 2010, s. 161-168. Routledge, Oxford, England.
- Brousseau, Eric & Jean-Michel Glachant (2000): *The economics of contracts and the renewal of economics*. I: Brousseau, Eric & Jean-Michel Glachant (red.) (2002): *The Economics of Contracts. Theories and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge, England, s. 3-30.
- Bytrafik (1988): Notits mv. uden særskilt titel eller signatur. I: *Bytrafik*, 24. årgang, nr. 5, oktober 1988, s. 218-220. Sporvejshistorisk Selskab, København.

- Capen, E.C., R.V. Clapp & W.M. Campbell (1971): *Competitive Bidding in High-Risk Situations*. I: *Journal of Petroleum Technology*, 23. årgang, nr. 6, juni 1971, s. 641-653. Society of Petroleum Engineers, Richardson, Texas, USA.
- Carroll, Peter & Peter Steane (2000): *Public-private partnerships. Sectoral perspectives*. I: Osborne, Stephen P. (red.) (2000): *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. Routledge, London, England, s. 36-56.
- Christensen, Søren & Poul-Erik Daugaard Jensen (1986): *Kontrol i det stille – om magt og deltagelse*. 1. udg. Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Coase, Ronald (1937): *The Nature of the Firm*. I: Williamson, Oliver E. & Sidney G. Winter (red.) (1991): *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*. Oxford University Press, New York, USA, s. 18-33.
- Coase, Ronald (1988a): *The Nature of the Firm: Meaning*. I: Williamson, Oliver E. & Sidney G. Winter (red.) (1991): *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*. Oxford University Press, New York, USA, s. 48-60.
- Coase, Ronald (1988b): *The Nature of the Firm: Influence*. I: Williamson, Oliver E. & Sidney G. Winter (red.) (1991): *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*. Oxford University Press, New York, USA, s. 61-74.
- Danske Busvognmænd (2006): *Regnskabsdata fra busselskaber 2000-2005*. Notat nr. 6, 2006. Danske Busvognmænd, København.
- Danske Busvognmænd (2007): *Regnskabsdata fra busselskaber 2000-2006*. Notat nr. 3, 2007. Danske Busvognmænd, København.
- Danske Busvognmænd (2008): *Økonomiske resultater for busselskaber der udfører kollektiv trafik*. Notat nr. 5, 2008. Danske Busvognmænd, København.
- Davis, Jerome D. (1998): *Markedsløsninger på den offentlige sektors problemer?* I: Bregn, Kirsten (red.) (1998): *Omstilling i den offentlige sektor – i et økonomisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 105-126.
- Davis, Jerome & Jonas Fallov (2003): *Auktioner, markeder og ”vinderens forbandelse”*: Den danske auktion over mobiltelefonilicenser. I: Bregn, Kirsten (red.) (2003): *Økonomiske incitamentter og markeder – i offentlig organisation og regulering*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 211-233.
- Demsetz, Harold (1968): *Why Regulate Utilities?* I: *Journal of Law and Economics*, 11. årgang, nr. 1, april 1968, s. 55-65. University of Chicago Press, Chicago, Illinois, USA.
- Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, forår 2004*. Det Økonomiske Råd, Sekretariatet, København.
- Dittmer, Martin André (2006): *Udvalgte aspekter vedrørende det nye forsyningsvirksomhedsdirektiv*. I: Fejø, Jens & Steen Treumer (red.) (2006): *EU's udbudsregler – implementering og håndhævelse i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 65-83.

- Domberger, Simon (1998): *The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford University Press, Oxford, England.
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve (2002): *Introduktion til den offentlige sektor på kontrakt*. I: Ejersbo, Niels & Carsten Greve (red.) (2002): *Den offentlige sektor på kontrakt*, Børsens Forlag, København, s. 15-31.
- Enevold, Sif & Kristoffer Kejser (2008): *Letbane langs Ring 3*. Paper fra Trafikdage på Aalborg Universitet 2008. – Tilgængelig på http://www.trafikdage.dk/td/papers/papers08/kristoffer_kejser_200.pdf.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005): *OPP-Markedet i Danmark 2005-2010*. Erhvervs- og Byggestyrelsen, København.
- Etwill, Preben (1996): *Udlisitering og privatisering – endnu en gang*. I: *Samfundsøkonomen*, 14. årgang, nr. 3, april 1996, s. 32-37. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- FOA (2005): *Rapport om kollektiv busstrafik i HUR, Århus og Odense*. Fag Og Arbejde, København.
- Fristrup, Peter (1998): *Markedsorientering i et industriøkonomisk perspektiv*. I: Bregm, Kirsten (red.) (1998): *Omstilling i den offentlige sektor – i et økonomisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 127-150.
- Færdselsstyrelsen (2002): *Analyse af kontraktformer i kollektiv trafik*. Færdselsstyrelsen, København.
- Geddes, Michael (2005): *Making Public Private Partnerships Work. Building Relationships and Understanding Cultures*. Gower Publishing, Aldershot, England.
- Ghestin, Jacques (2000): *The contract as economic trade*. I: Brousseau, Eric & Jean-Michel Glachant (red.) (2002): *The Economics of Contracts. Theories and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge, England, s. 99-115.
- Gomard, Bernhard (1996): *Almindelig kontraktret. Indgåelse, gyldighed, fortolkning*. 2. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Greve, Carsten (2005): *Notat om udbud og udlisitering*. 3. version, maj 2005. Bilag 1 til: COWI (2007): *Arbejds miljø forsknings fonden. Arbejds miljø hensyn ved udlisitering af service ydelser. Slutrapport*. COWI, Kongens Lyngby.
- Greve, Carsten & Niels Ejersbo (2005): *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector: A Cross-Cultural Comparison*. Praeger Publishers, Westport, Connecticut, USA.
- Greve, Carsten (2006a): *Public-private partnerships: a public policy perspective*. I: Hodge, Graeme (red.) (2006): *Privatization and Market Development. Global Movements in Public Policy Ideas*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, England, s. 63-77.
- Greve, Carsten (2006b): *Et internationalt perspektiv på marked og politik i offentlig-private partnerskaber*. Working Paper No. 38. International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Frederiksberg.
- Greve, Carsten (2008): *Contracting for Public Services*. Routledge, London, England.

- Hansen, Mikael (1989): *Licitation af rutekørsel i HT-området – 1. runde*. I: *Bilruten*, 66. årgang, nr. 10, oktober 1989, s. 4. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Hansen, Mikael (1990): *Den enes død er den andens brød*. I: *Bilruten*, 67. årgang, nr. 2, februar 1990, s. 11. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Hansen, Mikael (1992a): *Entreprenørmarkedet: Trafikselskabernes rolle*. I: *Bilruten*, 69. årgang, nr. 9, september 1992, s. 6-7. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Hansen, Mikael (1992b): *EF-regler om udbud*. I: *Bilruten*, 69. årgang, nr. 10, oktober 1992, s. 6-8. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Hansen, Mikael (1996a): *”Der er brug for mere erhvervsfrihed i busbranchen”*. I: *Bilruten*, 73. årgang, nr. 7-8, juli-august 1996, s. 4-5. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Hansen, Mikael (1996b): *Udbydermonopolet under pres*. I: *Bilruten*, 73. årgang, nr. 11, november 1996, s. 8-10. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Hansen, Mikael (1997): *HT skal være kundernes talerør*. I: *Bilruten*, 74. årgang, nr. 1, januar 1997, s. 6-9. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Hansen, Mikael (1999): *Partnerskab efterlyses*. I: *Danske Busvognmænd*, 1. årgang, nr. 11, november 1999, s. 8-9. Danske Busvognmænd, Frederiksberg.
- Hansen, Mikael (2008a): *EU kræver kontrakter, når kollektiv trafik får offentlig støtte*. I: *Kollektiv Trafik*, 9. årgang, nr. 2, juni 2008, s. 5-8. Kollektiv Trafik Forum, Odense.
- Hansen, Mikael (2008b): *Kollektiv trafik er på pinebænken*. I: *Danske Busvognmænd*, 10. årgang nr. 10, november 2008, s. 18-20. Danske Busvognmænd, København.
- Hansen, Mikael (2009): *Skånetrafiken har passagerfremgang – hvorfor og hvordan?* I: *Kollektiv Trafik*, 9. årgang, nr. 6, januar 2009, s. 3-7. Kollektiv Trafik Forum, Odense.
- Hansen, Mikael (2010): *Flere passagerer i kollektiv trafik*. I: *Kollektiv Trafik*, 11. årgang, nr. 2, maj 2010, s. 2-9. Kollektiv Trafik Forum, Odense.
- Hartley, Keith & David Parker (1991): *Privatization: A Conceptual Framework*. I: Ott, Attiat F. & Keith Hartley (red.) (1991): *Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries*. Edward Elgar, Aldershot, England, s. 11-25.
- Hede, Anders (2004a): *Inspirationsnotat til andet møde i SundVISION21 netværket*. Huset Mandag Morgen, København.
- Hede, Anders (2004b): *Virker velfærden? – et debatoplæg om evidens og velfærd*. Huset Mandag Morgen, København.
- Hede, Anders (2007): *Systematiske reviews og evidens*. I: Fuglsang, Lars, Peter Hagedorn-Rasmussen & Poul Bitsch Olsen (red.) (2007): *Teknikker i samfundsvidenskaberne*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg, s. 28-53.
- Hjelmberg, Simon Evers, Peter Stig Jakobsen & Sune Troels Poulsen (2005): *EU-udbudsretten – Udbudsdirektivet for offentlige myndigheder*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

- Hodge, Graeme A. (2000): *Privatization. An International Review of Performance*. Westview Press, Boulder, Colorado, USA.
- HUR (2006): *Indsats for flere passagerer i busserne*. I: *Ligeud*, 17. årgang, nr. 1, marts 2006, s. 7-8, Hovedstadens Udviklingsråd, Valby.
- Ising, Stefan (2004): *Nye veje til offentlig-private partnerskaber*. I: Hildebrandt, Steen & Per Nikolaj D. Bukh (red.) (2004): *Offentlig Økonomistyring*, Børsen Forum, København, udgave december 2004, kapitel 10.5. – Løbende opdateret onlineudgivelse.
- ISOTOPE (1997): *Improved Structure and Organization for Urban Transport Operations of Passengers in Europe*. Rapport nr. 51, Transport Research – Fourth Framework Programme. ISOTOPE Research Consortium, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg.
- Jagd, Søren (2008): *Tillid og økonomiske relationer*. I: *Samfundsøkonomen*, 26. årgang, nr. 3, juni 2008, s. 9-14. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Jensen, Søren H. (2003): *Arbejds miljø som organiserende koncept – en sund strategi for busbranchen?* Ph.d. serie 25.2003. Handelshøjskolen, Frederiksberg.
- Jørgensen, Stig (1971): *Kontraktret. 1. bind. Aftaler*. Juristforbundets Forlag, København.
- Klemperer, Paul (1999): *Auction Theory: A Guide to the Literature*. I: *Journal of Economic Surveys*, 13. årgang, nr. 3, juli 1999, s. 227-286. Blackwell Publishers, Oxford, England.
- Klemperer, Paul (2002): *What Really Matters in Auction Design*. I: *Journal of Economic Perspectives*, 16. årgang, nr. 1, vinter 2002, s. 169-189. American Economic Association, Nashville, Tennessee, USA.
- Klijn, Erik-Hans & Geert R. Teisman (2000): *Governing public-private partnerships. Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*. I: Osborne, Stephen P. (red.) (2000): *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. Routledge, London, England, s. 84-102.
- Koch, Carsten A. (2007): *Transaktionsomkostningsteori*. I: Hansen, Anders Christian (red.) (2007): *Uden for hovedstrømmen. Alternative strømninger i økonomisk teori*. Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg, s. 85-110.
- Konkurrencestyrelsen (2006): *Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektiverne*. Konkurrencestyrelsen, København.
- Krüger, Kai (2006): *Critical comments on the new procurement directives, preceding the Nordic adaptations*. I: Fejø, Jens & Steen Treumer (red.) (2006): *EU's udbudsregler – implementering og håndhævelse i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 9-23.
- Laffont, Jean-Jacques & David Martimort (2002): *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA.
- Larsen, Ib (1988): *Et tilbud!* I: *Bilruten*, 65. årgang, nr. 7, juli 1988, s. 3. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.

- McQuaid, Ronald W. (2000): *The theory of partnership. Why have partnerships?* I: Osborne, Stephen P. (red.) (2000): *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. Routledge, London, England, s. 9-35.
- Meyer, Peter Lund (1998): *EU's udbudsregler*. GadJura, København.
- Milgrom, Paul (1989): *Auctions and Bidding: A Primer*. I: *Journal of Economic Perspectives*, 3. årgang, nr. 3, sommer 1989, s. 3-22. American Economic Association, Nashville, Tennessee, USA.
- Milgrom, Paul & John Roberts (1992): *Economics, Organization and Management*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, USA.
- Mortensen, Jørgen Birk & Ole Jess Olsen (1991): *Privatisering og deregulering*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Mortensen, Jørgen Birk (1998): *Udlisering og effektivisering af den offentlige sektor*. I: Bregm, Kirsten (red.) (1998): *Omstilling i den offentlige sektor – i et økonomisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 179-193.
- Movia (2007a): *Meddelelser fra direktionen*. Dokument til bestyrelsesmøde 5. juni 2007 i Trafikskabet Movia, Valby.
- Movia (2007b): *Højesterets kendelse i Arriva-sagen*. Dokument til bestyrelsesmøde 28. juni 2007 i Trafikskabet Movia, Valby.
- Movia (2007c): *Meddelelser fra direktionen*. Dokument til bestyrelsesmøde 11. oktober 2007 i Trafikskabet Movia, Valby.
- Movia (2008a): *Incitamentsaftale med Arriva om 150S og 173E*. Dokument til bestyrelsesmøde 24. april 2008 i Trafikskabet Movia, Valby.
- Movia (2008b): *Status for udbud*. Dokument til bestyrelsesmøde 13. november 2008 i Trafikskabet Movia, Valby.
- Movia (2009a): *Succes med kommunalt busforsøg*. Pressemeddelelse 3. april 2009 fra Trafikskabet Movia, Valby.
- Movia (2009b): *Kommunalt busforsøg tiltrækker bilister*. Pressemeddelelse 14. april 2009 fra Trafikskabet Movia, Valby.
- Movia (2009c): *Analyse af udviklingen i A- og S-bus passagertal 2007-2009*. Dokument til bestyrelsesmøde 10. december 2009 i Trafikskabet Movia, Valby. – Kun anvendt i bilag 5.
- Movia (2010): *Flere busser til flere passagerer*. Pressemeddelelse 30. juni 2010 fra Trafikskabet Movia, Valby.
- Nielsen, Bjarne (1998): *Svar vedrørende artikel om HT's 8. udbud*. I: *Bilruten*, 75. årgang, nr. 9, september 1998, s. 22-23. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Nielsen, Christian & Henrik Holtse (2010): *Nye regler om overtrædelse af udbudsreglerne*. Udbudsportalen, København. – Tilgængelig på <http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Juridiske-artikler/NYE-REGLER-OM-OVERTRADELSEAF-UDBUDSREGLERNE/>.

- NT (2008a): *Belønning for flere og mere tilfredse kunder*. I: *På Vej*, 14. årgang, nr. 3, september 2008, s. 2-3. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- NT (2009a): *Et omfattende udbud*. I: *På Vej*, 15. årgang, nr. 3, september 2009, s. 11. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- NT (2009b): *Ny bonusmodel for regionalruterne*. I: *På Vej*, 15. årgang, nr. 3, september 2009, s. 4-5. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- Olsen, Erling (1978): *Trafikrådets virksomhed 1. august 1973-1. april 1978*. *Bytrafik*, 14. årgang, nr. 4B (særnummer). Trafikrådet, Roskilde, og Sporvejshistorisk Selskab, København.
- Regeringen (2004): *Handlingsplan for Offentlige-Private Partnerskaber (OPP)*. Økonomi- og Erhvervsministeriet, København.
- Regeringen (2008): *Bæredygtig transport – bedre infrastruktur*. Transportministeriet, København.
- Repsholt, Lasse (2009): *Incitamenter med mere*. I: *Danske Busvognmænd*, 11. årgang, nr. 5, maj 2009, s. 8-10. Danske Busvognmænd, København.
- Rieper, Olaf & Hanne Foss Hansen (2007): *Metodedebatten om evidens*. AKF Forlaget, København.
- Rosenmeier, H.P. (2006): *Det danske klagesystem*. I: Fejø, Jens & Steen Treumer (red.) (2006): *EU's udbudsregler – implementering og håndhævelse i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 135-146. – Kun anvendt i bilag 2.
- Savas, E.S. & E.J. McMahon (2002): *Competitive Contracting of Bus Service: A Better Deal for Riders and Taxpayers*. Civic Report nr. 30, november 2002. Center for Civic Innovation, Manhattan Institute for Policy Research, New York, USA.
- Shaw, Nicola (1996): *Bus Franchises: Should Gross or Net Cost Contracts Be Preferred?* Urban Transit Infrastructure Notes nr. 7, december 1996. Verdensbanken, Washington D.C., USA. – Kun anvendt i bilag 4.
- Sloth, Johannes (2004): *Kan OPP slå igennem i Danmark?* I: *Samfundsøkonomen*, 22. årgang, nr. 5, december 2004, s. 39-47. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Sparlund, Kim (2006): *Hvor vidtgående bør kontrollen med udbudsdirektivernes overholdelse være?* I: Fejø, Jens & Steen Treumer (red.) (2006): *EU's udbudsregler – implementering og håndhævelse i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 89-98. – Kun anvendt i bilag 2.
- Stanley, John & David A. Hensher (2008): *Delivering trusting partnerships for route bus services: A Melbourne case study*. I: *Transportation Research – Part A: Policy and Practice*, 42. årgang, nr. 10, december 2008, s. 1295-1301. Elsevier, Amsterdam, Holland.
- Storm Pedersen, John (2003): *Offentlig eller privat? – hvordan løser man bedst politisk besluttede opgaver*. Roskilde Universitetsforlag og Samfundslitteratur, Frederiksberg.

- Sørensen, Finn R. (1989): *Vejrer de private vognmænd morgenluft? I: Bilruten*, 66. årgang, nr. 4, april 1989, s. 10-12. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Teisman, Geert R. & Erik-Hans Klijn (2000): *Public-private partnerships in the European Union. Officially suspect, embraced in daily practice*. I: Osborne, Stephen P. (red.) (2000): *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. Routledge, London, England, s. 165-186.
- TetraPlan (2005): *Udlicitering af busdrift. Beregning af besparelse*. Fag Og Arbejde, København.
- Thaler, Richard H. (1988): *Anomalies: The Winner's Curse*. I: *Journal of Economic Perspectives*, 2. årgang, nr. 1, vinter 1988, s. 191-202. American Economic Association, Nashville, Tennessee, USA.
- Toner, J.P. m.fl. (2001): *Modelling Quality Bus Partnerships*. Paper fra 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, 25.-28. juni 2001, Molde University College, Norge.
- Trafikstyrelsen (2009): *Nøgletal for offentlig buskørsel, ekskl. handicapkørsel. Budget 2010*. Trafikstyrelsen, København.
- Trafikstyrelsen (2010): *Med tog, bus & færge – beskrivelser af opgaver og roller i den kollektive trafiksektor i dag*. Trafikstyrelsen, København.
- Transportrådet (1998): *Udlicitering af bustrafik*. Notat 98-09. Transportrådet, København.
- Treumer, Steen (2006): *National håndhævelse af EU's udbudsregler – er håndhævelsessystemet effektivt på EU-udbudsområdet? I: Fejø, Jens & Steen Treumer (red.) (2006): EU's udbudsregler – implementering og håndhævelse i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 99-120. – Kun anvendt i bilag 2.
- Udliciteringsrådet (2004): *Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser. Udliciteringsrådets anbefalinger*. Udliciteringsrådet, København.
- Vejdirektoratet (2009): *Motorvejen Kliplev-Sønderborg – et OPP-projekt*. 2. udg. Vejdirektoratet, København.
- Vickrey, William (1961): *Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders*. I: Arnott, Richard m.fl. (red.) (1996): *Public Economics – selected papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, England, s. 55-84.
- Villadsen, Kjeld (1998): *Rutebiltrafik i 75 år*. Landsforeningen Danmarks Bilruter, Vejle.
- Wallis, Ian P. & David A. Hensher (2005): *Competitive Tendering for Urban Bus Services – Cost Impacts: International Experience and Issues*. I: Macario, Rosario, Jose Manuel Viegas & David A. Hensher (red.) (2006): *Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Selected Papers from the 9th International Conference (THREDBO 9)*. Elsevier, Amsterdam, Holland, s. 453-488.

- Weihe, Guri (2005): *Public-Private Partnerships: Addressing a Nebulous Concept*. Working Paper No. 16. International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Frederiksberg. – Uden sidetal. Sidetal i henvisninger er regnet fra første side med tekst.
- Williamson, Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*. The Free Press, New York, USA.
- Williamson, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press, New York, USA.
- Williamson, Oliver E. (1996): *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, New York, USA.
- Williamson, Oliver E. (2000): *Contract and economic organization*. I: Brousseau, Eric & Jean-Michel Glachant (red.) (2002): *The Economics of Contracts. Theories and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge, England, s. 49-58.
- Øster, Thomas (2008): *Helsingborg modellen: sådan har Helsingborg fået flere passagerer*. Præsentation fra oplæg ved Kollektiv Trafik Konferencen 2008, Korsør, 9.-10. oktober 2008, arrangeret af Transportøkonomisk Forening, København. – Tilgængelig på http://www.toef.dk/files/foredragsholder_slides/KT2008/ThomasOster.pdf.
- Aage, Hans (1998): *Den offentlige sektor og privatiseringen i Østeuropa og Rusland: Hvad kan man lære?* I: Bregn, Kirsten (red.) (1998): *Omstilling i den offentlige sektor – i et økonomisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, s. 195-217.

Udbudsmaterialer

- BAT (2005): *Udbudsbetingelser, A-kontrakter. 2. udbud, juni 2006*. BAT, Rønne.
- FynBus (2007): *Udbud af dele af buskørslen i Odense Kommune m.m. 2007*. FynBus, Odense.
- FynBus (2008a): *Udbud af buskørsel, telebuskørsel og teletaxikørsel i Middelfart Kommune 2008*. FynBus, Odense.
- FynBus (2008b): *Udbud af buskørsel, telebuskørsel og teletaxikørsel i Nyborg Kommune 2008*. FynBus, Odense.
- FynBus (2008c): *Udbud af buskørsel og telebuskørsel i Svendborg Kommune 2008*. FynBus, Odense.
- FynBus (2009a): *Udbud af buskørsel og telekørsel I Kerteminde Kommune. 2009/S 11-015157*. FynBus, Odense.
- FynBus (2009b): *Udbud af buskørsel, telebuskørsel og teletaxikørsel i Faaborg-Midtfyn Kommune. 2009/S 26-038052*. FynBus, Odense.
- FynBus (2009c): *Udbud af buskørsel og teletaxikørsel i Middelfart Kommune. 2009/S 26 - 038 051*. FynBus, Odense.

- Midttrafik (2007a): *Udbud af lokale busruter i Lemvig Kommune. Udbudsvilkår – B- og T-kontraktkørsel. 1. udbud marts 2007.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2007b): *Udbud af lokale busruter i Ringkøbing-Skjern Kommune. Udbudsvilkår – B-kontraktkørsel. 1. udbud marts 2007.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2007c): *2. udbud. Buskørsel i Silkeborg. Udbudsbetingelser, april 2007.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2007d): *3. udbud. Buskørsel i Århus Kommune. Udbudsbetingelser. November 2007.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008a): *4. udbud. Holstebro bybusser. Udbudsbetingelser. Bind A.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008b): *5. udbud. Holstebro lokale busruter. Udbudsbetingelser. Bind A.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008c): *5. udbud. Holstebro lokale busruter. Udbudsbetingelser. Bind B.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008d): *6. udbud. Buskørsel i Ringkøbing-Skjern Kommune. Udbudsbetingelser. Bind A.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008e): *6. udbud. Buskørsel i Ringkøbing-Skjern Kommune. Udbudsbetingelser. Bind B.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008f): *7. udbud. Buskørsel i Herning Kommune. Udbudsbetingelser. Bind A.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008g): *7. udbud. Buskørsel i Herning Kommune. Udbudsbetingelser. Bind B.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008h): *8. udbud. Struer lokale busruter på Thyholm. Udbudsbetingelser. Bind A.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008i): *8. udbud. Struer lokale busruter på Thyholm. Udbudsbetingelser. Bind B.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2008j): *9. udbud. Regional buskørsel i Midttrafik Vest. Udbudsbetingelser. Bind A.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2009a): *10. udbud. Favrskov og Randers Kommuner 2009. Udbudsbetingelser.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2009b): *11. udbud. Ikast-Brande 2009. Udbudsbetingelser.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2009c): *12. udbud. Syddjurs Kommune 2009. Udbudsbetingelser.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2009d): *13. udbud. Skanderborg Kommune 2009. Udbudsbetingelser.* Midttrafik, Århus.
- Midttrafik (2009e): *14. udbud. Randers Kommune 2010. Udbudsbetingelser.* Midttrafik, Århus.
- Movia (2007d): *Udbudsbetingelser. A1 - Almindelig rutekørsel i Holbæk, Kalundborg, Ringsted, Slagelse og Sorø Kommuner.* Trafikselskabet Movia, Valby.

- Movia (2007e): *Udbudsbetingelser. A2 – Almindelig rutekørsel i Movias områder Nord, City og Midt*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2007f): *Udbudsbetingelser. C1 – Citybuskørsel i Københavns Kommune*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2007g): *Udbudsbetingelser for Trafikselskabet Movias 1. udbud af servicebuskørsel*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2007h): *Udbudsbetingelser for S2 – Udbud af servicebuskørsel i Ishøj Kommune*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2007i): *Udbudsbetingelser. U1 – Skolebuskørsel i Stevns Kommune*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2008c): *Udbudsbetingelser. A4 - Almindelig rutekørsel i hovedstadsområdet*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2008d): *Udbudsbetingelser. A3 - Almindelig rutekørsel på sydvest Sjælland og Øerne*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2008e): *Udbudsbetingelser. S3 – Udbud af servicebuskørsel i områderne Midt og Stor-københavn*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2008f): *Udbudsbetingelser. U2 – Skolebuskørsel i Halsnæs og Egedal Kommuner*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- Movia (2009d): *Udbudsmateriale. A5 – Almindelig rutekørsel på syd og vest Sjælland*. Trafikselskabet Movia, Valby.
- NT (2007a): *Bilag og Udbudsbetingelser. A-kontrakter. 12. udbud, 6. januar 2008*. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- NT (2007b): *Bilag og Udbudsbetingelser. B- og Telebuskontrakter. 12. udbud, 6. januar 2008/11. august 2008*. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- NT (2008b): *Bilag og Udbudsbetingelser. B-kontrakter. 13. udbud, 11. august 2008*. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- NT (2008c): *Bilag og Udbudsbetingelser. B- og Telebuskontrakter. 14. udbud, 11. januar 2009*. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- NT (2008d): *Bilag og Udbudsbetingelser. A-kontrakter. 15. udbud, 28. juni 2009*. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- NT (2008e): *Bilag og Udbudsbetingelser. B- og Telebuskontrakter. 15. udbud, 28. juni 2009/august 2009*. Nordjyllands Trafikselskab, Aalborg.
- Sydtrafik (2007): *1. udbud af buskørsel. Sommer 2008*. Sydtrafik, Vejen.
- Sydtrafik (2008): *2. udbud af buskørsel. Sommer 2009*. Sydtrafik, Vejen.
- Sydtrafik (2009): *3. udbud af buskørsel. Sommer 2009*. Sydtrafik, Vejen.
- VAT (2005): *Udbudsmateriale, 7. udbud*. Vejle Amts Trafikselskab, Vejle.

Love o.lign.

Lov nr. 303 af 13. juni 1973 om hovedstadsområdet kollektive personbefordring.

Lov nr. 114 af 29. marts 1978 om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet.

Lov nr. 115 af 29. marts 1978 om buskørsel.

Lov nr. 274 af 3. maj 1989 om hovedstadsområdet kollektive persontrafik.

Lov nr. 1135 af 21. december 1994 om ændring af lov om hovedstadsområdet kollektive persontrafik.

Lovbekendtgørelse nr. 781 af 26. august 1996 af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område.

Lov nr. 582 af 24. juni 2006 om trafikelskaber.

”Forsyningsvirksomhedsdirektivet”, Rådets direktiv 93/38/EØF af 14. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation.

”Forsyningsvirksomhedsdirektivet”, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester, implementeret ved bekendtgørelse nr. 936 af 16. september 2004 og senere ændringer.

”Udbudsdirektivet”, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, implementeret ved bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004 og senere ændringer.

De gamle ”kontroldirektiver”, Rådets direktiv nr. 89/665/EØF af 21. december 1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- samt bygge- og anlægskontrakter og Rådets direktiv 92/13/EØF af 25. februar 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af EF-reglerne for fremgangsmåden ved tilbudsgivning inden for vand og energiforsyning samt transport og telekommunikation.

Det nye ”kontroldirektiv”, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/66/EF af 11. december 2007 om ændring af Rådets direktiv 89/665/EØF og 92/13/EØF for så vidt angår forbedring af

effektiviteten af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter, implementeret i dansk ret ved Lov nr. 495 af 12. maj 2010 om håndhævelse af udbudsreglerne m.v.

Bilag 1. Dansk empiri om udliciteret busdrift

I dette bilag uddybes beskrivelsen af de forskellige danske empiriske undersøgelser af udliciteret busdrift. Disse undersøgelser er særligt relevante, fordi undersøgelserne betragter udlicitering inden for de danske politiske og økonomiske system, ligesom analysen i dette speciale.

1. Transportrådet (1998)

Den største og grundigste undersøgelse af udlicitering af busdriften i Danmark er lavet af det uafhængige Transportrådet, der blev nedsat i 1992 og nedlagt sammen med en række andre råd og nævn i 2002.

Ifølge Transportrådets undersøgelse var kontraktprisen pr. køreplantage faldet gennemsnitligt 21-25 pct. på landsplan. Omkostningerne til at foretage udbud og kontrol af driften mv. er dog ikke med i disse tal. Antallet af busselskaber var omtrent halveret siden udliciteringen blev begyndt, og de tilbageværende busselskaber er større, hvorfor der kunne frygtes reduceret konkurrence i fremtiden. Der foregik en ophobning af busser på brugtbusmarkedet, fordi de fleste nye kontrakter, som dengang var af ca. 4-5 års varighed, var med nye busser, mens bussers levetid var omkring 10-12 år, og der var visse barrierer for salg af busserne på brugtbusmarkedet både inden for og uden for landets grænser. Kvaliteten var det ikke muligt at sammenligne med situationen før udlicitering, da der ikke dengang blev foretaget kvalitetsmålinger, og trafikelskaberne oplevede kvaliteten meget forskelligt. Der kunne dog ses en foryngelse af busparken, hvorved der også er sket miljøforbedringer, og i 1995-98 sås en svag forbedring i kvalitetsmålingerne i den udliciterede drift (Transportrådet 1998:1-5,18-24,41,55-62,66-68,82-88).

Undersøgelsen berører endelig også busselskabernes indtjeningsevne, idet én af konklusionerne er, at størstedelen af de opnåede besparelser er opnået ved, at busselskabernes profit er blevet konkurreret ned, mens resten skyldes, at omkostningerne til finansiering, administration, chauffører (arbejdstid udnyttes mere effektivt) og betaling for nye busser er nedbragt. Indtjeningen i busselskaberne er målt ved afkastningsgraden¹⁸ beregnet ud fra de regnskaber, aktie- og anpartselskaber skal indberette til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og her er alle rutebusselskaber med

¹⁸ Afkastningsgraden udtrykker, hvordan virksomhedens egenkapital og fremmedkapital tilsammen forrentes, og altså dermed, hvor god eller dårlig en forretning, der grundlæggende er tale om. Normalt skal afkastet mindst svare til afkastet af investeringer med lav risiko som f.eks. obligationer tillagt risikoen forbundet med at drive den pågældende type virksomhed, hvis det skal kunne betale sig at drive forretningen, og afkastningsgraden skal i hvert fald være højere end den gennemsnitlige rente på fremmedkapitalen.

licitationskontrakter blevet inddraget i undersøgelsen. Afkastningsgraden lå i årene 1993-96 lå på et så lavt niveau, at det ifølge Transportrådets vurdering ikke ville være bæredygtigt i længden. Investering i f.eks. obligationer, som har lavere risiko end buskørsel, ville være en bedre forretning for busselskabernes ejere, og visse af selskaberne var ifølge Transportrådet så økonomisk pressede, at de ikke kunne forventes at overleve (Transportrådet 1998:3-6,32-53,92-93).

2. Danske Busvognmænd (2006, 2007, 2008)

Brancheforeningen Danske Busvognmænd (2006, 2007, 2008) har lavet en analyse af busselskabernes økonomi i årene 2000-2006 efter samme metode som Transportrådet og kommer til et tilsvarende resultat for denne periode, men det må hertil bemærkes, at brancheforeningen selvfølgelig ikke er uafhængig og ydermere kan have motiver til at tegne et billede af lav indtjening for f.eks. at undgå yderligere pres på priserne – dette er også en relevant indvending set i det lys, at kontraktpriserne steg noget efter 1997-98, jf. de andre omtalte undersøgelser.

Det gælder i øvrigt for både Transportrådets og brancheforeningens analyser af busselskabernes økonomi, at de ikke omfatter busselskaber, som ikke er aktie- eller anpartsselskaber, dvs. især de små vognmandsvirksomheder, hvis indtjeningsevne således ikke er analyseret.

3. Jensen (2003)

En ph.d.-afhandling fra Handelshøjskolen har undersøgt arbejdsmiljø i busbranchen gennem en diskursanalyse og konkluderer, at arbejdsmiljø ikke fylder meget, når det i HT/HUR (trafiksel-skabet i Hovedstadsområdet indtil kommunalreformen) har været besluttet, hvordan udlicitering skulle praktiseres (Jensen 2003:169,315-325). Mere væsentligt for dette speciale, der som nævnt i kapitel 1 afgrænser sig fra arbejdsmiljø, er, at omkostningerne til busdriften i form af busselskabernes timepriser i Hovedstadsområdet faldt 20 pct. de første år for dog senere at stige med cirka halvdelen igen frem til 2001, sideløbende med kvalitetsforbedringer i form af foryngelse af busparken og færre aflyste afgange. Til gengæld oplevede HT/HUR også, at entreprenørerne i nogle tilfælde havde kvalitetsproblemer eller uregelmæssig drift på grund af dårlig økonomi i kontrakterne, og der var tendens til koncentration på markedet, hvor ganske få store busselskaber vandt hovedparten af kontrakterne, således at den fremtidige konkurrence var truet (Jensen 2003:180-191).

Afhandlingen er baseret på læsning af diverse rapporter, udbudsmaterialer, mødedokumenter mv. fra især HT/HUR og samtaler med ledende medarbejdere i det daværende HT/HURs kon-

traktafdeling. Der er således tale om en kvalitativ metode med lav grad af pålidelighed (ekstern validitet) i den forstand, at metoden ikke sikrer, at andre ville nå til samme resultat, hvis de brugte samme metode (Jensen 2003:46-48,123,171-185), og ikke mindst er det i høj grad HT/HURs egen opfattelse af udviklingen i omkostninger og især kvalitet, der er grundlag for afhandlingens resultater på dette område. Afhandlingen er dog taget med alligevel, da den er blandt de få uafhængige danske undersøgelser.

4. Det Økonomiske Råd (2004)

I "vismandsrapporten" fra foråret 2004 indgår erfaringer med udlicitering af busdriften i Hovedstadsområdet, hvor der konstateres en faldende tendens i kontraktpriserne fra 1990, hvor udliciteringen begyndte, og frem til 1998, hvorefter kontraktpriserne er steget igen. Samlet er besparelsen ca. 10 pct. over hele perioden, men omkostningerne til at afholde udbud og foretage løbende kontrol med den udliciterede busdrift er ikke indregnet. Vismændene angiver også på baggrund af de løbende passagertilfredshedsmålinger, HT/HUR har foretaget, at tilfredsheden har ligget nogenlunde konstant på 80-85 pct. i årene 1994-2000, hvorefter den stiger til et niveau på 90-95 pct., og de konkluderer derfor, at den billigere busdrift ikke er opnået på bekostning af kvaliteten. Stigningen i passagertilfredshed angives at skyldes en forbedret indsats fra busselskabernes side, selvom der er sket en ændring af målemetoden samtidig med, at stigningen sætter ind, hvorfor vismændenes konklusion om stigende kvalitet næppe er holdbar på dette grundlag. Endelig konstaterer vismændene en stigende koncentration på markedet i årene frem til og med 2002 (Det Økonomiske Råd 2004:241-247).

5. TetraPlan (2005)

En forholdsvis grundig undersøgelse af besparelsen ved udlicitering af busdriften i Hovedstadsområdet i forhold til egenproduktion i det offentlige HT er udarbejdet af konsulentfirmaet TetraPlan (2005). Her sammenlignes de priser pr. bustime, der er opnået ved udbuddene i årene 1990-2003, med omkostningerne ved fortsat HT-egenproduktion i samme periode, der er opgjort ved en fremskrivning ud fra HTs 1989-regnskab. Da disse to tal ikke umiddelbart er sammenlignelige, er de korrigeret for en række forhold: Fra omkostningerne ved egenproduktion er f.eks. fraregnet HTs administrationsomkostninger, som fortsat ligger hos HT efter overgang til udlicitering, og regnskabsmæssige forskelle på HT og den private sektor i form af afskrivning og forrentning af busser og bygninger. Desuden er der indlagt en årlig produktivetsforbedring ved fortsat egenproduktion baseret på, at der er set lignende effektivisering andre steder i den offentlige sektor i samme periode. De faktiske priser opnået ved udbud er fratrukket ekstra om-

kostninger som kan henføres til, at der stilles højere krav til bussernes miljøforhold mv. end før udliciteringen begyndte. Fra den konstaterede besparelse er desuden trukket omkostninger relateret til udliciteringen, herunder stiftelsesomkostningerne ved omdannelsen af HTs egen busdrift til et selvstændigt aktieselskab (senere solgt), afholdelse af udbud, udformning af kontrakter og overvågning af entreprenørernes drift. Endelig er tallene rensset for løn- og prisudviklingen i perioden.

Samlet viser beregningerne, at fortsat HT-egenproduktion i 2003 ville være ca. 24, 14 eller 2 pct. dyrere end ved udlicitering, når der regnes med en årlig produktivitetsforbedring på hhv. 0, 1 eller 2 pct. Besparelserne har dog tidligere været større, da kontraktpriserne i årene omkring 1997-98 var noget lavere. Endvidere ses det, at omfanget af produktivitetsstigning er ret afgørende for konklusionen (TetraPlan 2005:15-16).

Selvom TetraPlans notat er meget grundigt, virker hæderligt udformet og fremlægger de anvendte data, må det dog tages i betragtning, at undersøgelsen er bestilt af Fag Og Arbejde i forbindelse med udarbejdelsen af den i kapitel 1 omtalte politiserede rapport (FOA 2005), hvorfor man må være skeptisk over for, om undersøgelsen er manipuleret i retning af en mindre besparelse.

6. Færdselsstyrelsen (2002)

Særligt relevant for dette speciale er sammenligninger af forskellige kontraktformer. Her findes i Danmark alene en rapport fra 2002 (Færdselsstyrelsen 2002), hvor erfaringer med såkaldte bruttokontrakter, incitamentskontrakter og nettokontrakter sammenlignes. Bruttokontrakter vil sige, at busselskabet alene står for udførelsen af kørslen, mens alle beslutninger om rute, køreplan, takster osv. træffes af trafikelskabet, der også modtager alle billetindtægter. Nettokontrakter er modstykket, hvor busselskabet selv træffer disse beslutninger og beholder takstindtægterne, som busselskabet altså er økonomisk afhængigt af, dog eventuelt suppleret med et offentligt tilskud. Incitamentskontrakten er en mellemform baseret på bruttokontrakten, men hvor der derudover er en bod- og bonusordning i betalingen til busselskabet relateret til den kvalitet, trafikelskabet kan måle. De forskellige kontraktformer er gennemgået nærmere i specialets kapitel 3.

Erfaringerne, som rapporten konkluderer ud fra, er et mindre antal cases fra Danmark og sammenlignelige vesteuropæiske lande, og som er afdækket gennem interviews og læsning af dokumenter så som kontrakter mv. Rapporten konkluderer, at erfaringerne med nettokontrakter ikke har været positive, idet der ikke sås forbedringer i kvalitet eller passagertal. Derimod har de

bedste erfaringer i form af kvalitet og passagertal været med forskellige former for incitamentskontrakter, altså mellemformer mellem brutto- og nettokontrakterne (Færdselsstyrelsen 2002:9-17,31-32,48).

Rapporten kan desværre ikke betegnes som helt uvildig, idet den er udformet i samarbejde med en følgegruppe bestående af repræsentanter fra trafikskaber og busselskaber, som bl.a. har været med til at udvælge cases (Færdselsstyrelsen 2002:2,18,31). Når rapporten f.eks. undlader at beskæftige sig med spørgsmålet om fordelingen af risiko mellem busselskab og trafikskaber, kan man derfor have den mistanke, at det skyldes, at parterne ikke kunne blive enige på dette punkt.

Bilag 2. Uddybning af EUs udbudsregler

Som yderligere dokumentation for afsnittet EUs udbudsregler i kapitel 3 uddybes reglerne og deres håndhævelse mv. i dette bilag.

Måden, hvorpå den offentlige sektor kan foretage udbud og udvælge vindere af licitationer, er underlagt juridiske begrænsninger, først og fremmest i form af EUs udbudsregler. Udlicitering forekommer også i den private sektor, men adskiller sig fra offentlig udlicitering ved ikke at være underlagt de samme regler.

I EF-Traktaten indgår opbygningen af et indre marked med fri bevægelighed for bl.a. varer og tjenesteydelser. I traktaten er der bestemmelser, der skal sikre dette, nemlig forbud mod diskrimination på baggrund af nationalitet og krav om ligebehandling. For private virksomheder sikrer markedet, at valg af leverandører afgøres efter økonomiske og saglige kriterier som pris og kvalitet, men dette menes ikke at være tilfældet for den offentlige sektors indkøb af varer og tjenester. Derfor er medlemsstaterne, og dermed alle offentligt kontrollerede organer i disse, forpligtet af EUs udbudsdirektiver, der fastsætter procedureregler for indgåelse af offentlige kontrakter. Procedurereglerne er baseret på principper om gennemsigtighed og offentlighed, således at man kan sikre sig overholdelsen af de mindre operationaliserbare principper i traktaten om lighed og ikke-diskrimination, så skøn og vilkårlighed ved kontrakttildelelse kan modvirkes og med henblik på at sikre effektiv konkurrence (Hjelmborg, Jakobsen & Poulsen 2005:21-29,42-49; Meyer 1998:15-19,31-33; Konkurrencestyrelsen 2006:7-13).

Der er to udbudsdirektiver, nemlig Udbudsdirektivet og Forsyningsvirksomhedsdirektivet. De to direktiver er implementeret i dansk lovgivning pr. 1. januar 2005¹⁹. Udbudsdirektivet afløste ved den lejlighed tre ældre udbudsdirektiver, mens Forsyningsvirksomhedsdirektivet afløste det tidligere Forsyningsvirksomhedsdirektiv, der var trådt i kraft 1. juli 1994²⁰. De nye direktiver viderefører dog i det væsentlige reglerne og principperne fra de tidligere direktiver. Under Forsyningsvirksomhedsdirektivet hører f.eks. produktion og distribution af gas, varme, elektricitet, vand, posttjenester og transport med bus og jernbane, hvis driften foregår på betingelser fastsat af myndighederne, f.eks. mht. rute og betjeningshyppighed. Ikke alle former for buskørsel er således omfattet af Forsyningsvirksomhedsdirektivet, men buskørslen på kontrakt for de offentlige

¹⁹ Udbudsdirektiv 2004/18/EF af 31. marts 2004, implementeret ved bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004 og senere ændringer, og Forsyningsvirksomhedsdirektiv 2004/17/EF af 31. marts 2004, implementeret ved bekendtgørelse nr. 936 af 16. september 2004 og senere ændringer.

²⁰ Forsyningsvirksomhedsdirektiv 93/38/EØF af 14. juni 1993. Dette direktiv afløste Forsyningsvirksomhedsdirektiv 90/531/EØF om offentlige bygge-, anlægs- og indkøbskontrakter fra 1990, som endnu ikke var trådt i kraft, og forsyningssektorerne var således uregulerede indtil direktiv 93/38/EØF kom (Meyer 1998:15; Krüger 2006:9).

trafikselskaber er (Meyer 1998:46-48; Konkurrencestyrelsen 2006:23-24; Krüger 2006:22), og der fokuseres derfor i det følgende på dette direktiv. Offentlige indkøb af varer og tjenester, der ikke falder ind under Forsyningsvirksomhedsdirektivet, skal følge reglerne i Udbudsdirektivet (Meyer 1998:45). Begge direktiver gælder for indgåelse af offentlige kontrakter²¹ med en skønnet samlet værdi, inden eventuel opdeling i delkontrakter og optioner mv., over bestemte tærskelværdier (Konkurrencestyrelsen 2006:27,59,62; Meyer 1998:79-88). Tærskelværdien i Forsyningsvirksomhedsdirektivet var i 2008-09 3,07 mio. kr., og dette indebærer, at kontrakterne om buskørsel for de danske trafikselskaber er omfattet.

1. Procedurerne for tildeling af kontrakter

En udbudsprocedure skal indledes med, at ordregiveren fremsender en udbudsbekendtgørelse til EUs publikationskontor. Den offentliggøres efterfølgende i EU-Tidende og Tenders Electronic Daily-databasen, så alle virksomheder i EU-landene bliver opmærksomme på, at der er mulighed for at indgå en offentlig kontrakt og kan vurdere, om den interesserer dem. Bekendtgørelsen skal indeholde oplysninger om den opgave, der sendes i udbud, samt en række oplysninger om den valgte procedure, jf. nedenstående, bl.a. hvilken udbudsform og hvilke tildelingskriterier, der vil blive anvendt, og fristen for at indlevere tilbud eller ansøge om prækvalifikation. Når udbuddet er afsluttet, og kontrakten er indgået, skal dette tilsvarende indmeldes og offentliggøres (Konkurrencestyrelsen 2006:114-117; Meyer 1998:354,402-418).

De såkaldte *udvælgelseskriterier* afgør, om en virksomhed får adgang til at deltage i konkurrencen om en kontrakt. Disse kriterier anvendes til at vurdere tilbudsgiveres generelle egnethed og har ikke med vurderingen af selve tilbuddene at gøre. Tilbudsgiverne skal altid vurderes efter udvælgelseskriterierne, *inden* tilbuddene vurderes. Er ordregiveren bekendt med, at en virksomhed er dømt for visse former for kriminalitet, skal virksomheden udelukkes. Derudover kan virksomheder udelukkes pga. f.eks. konkurs, restancer til det offentlige eller beviselige, alvorlige fejl i virksomhedens udøvelse af dens erhverv. Endelig kan ordregiveren selv opstille egnethedskriterier for finansiel og økonomisk formåen samt faglig og teknisk viden eller evne i form af mindstekrav, der skal være opfyldt. Sådanne udvælgelseskriterier kan kun lægges til grund for udelukkelse, hvis de har været anført i udbudsbekendtgørelsen, og i så tilfælde *skal* alle tilbudsgivere, der ikke lever op til dem, udelukkes (Konkurrencestyrelsen 2006:145-162; Meyer 1998:350-370).

²¹ Forsyningsvirksomhedsdirektivet gælder i modsætning til Udbudsdirektivet også for private forsyningsvirksomheder, hvis de opererer på grundlag af "særlige eller eksklusive rettigheder", f.eks. en kontrakt tildelt uden konkurrence (Konkurrencestyrelsen 2006:7,16,22-23; Meyer 1998:45,104-105).

Forsyningsvirksomhedsdirektivet giver mulighed for at følge en række forskellige procedurer, også kaldet udbudsformer, når der skal indgås en kontrakt. Den udbudsform, der vælges, skal angives i udbudsbekendtgørelsen, og dette valg kan ikke ændres uden at annullere udbuddet og begynde forfra (Konkurrencestyrelsen 2006:95,108):

- Offentligt udbud
- Begrænset udbud
- Udbud efter forhandling
- Procedure uden forudgående udbud
- Dynamiske indkøbssystemer
- Projektkonkurrencer

Når der skal foretages et udbud, kan ordregiveren vælge mellem disse former. Dog er ”procedure uden forudgående udbud” kun en mulighed under særlige omstændigheder, f.eks. hvis der ved et allerede afholdt udbud ikke er indkommet nogen antagelige tilbud (Konkurrencestyrelsen 2006:99-100). Denne udbudsform omtales derfor ikke i det følgende ligesom udbudsformerne ”dynamiske indkøbssystemer” og ”projektkonkurrence”, der ikke er relevante for udbud af busdrift, og udbudsformen ”konkurrencepræget dialog”, der ofte omtales i forbindelse med partnerskaber, men som kun findes i Udbudsdirektivet.

Offentligt udbud: Ved et offentligt udbud har enhver mulighed for at rekvirere udbudsbetingelserne og afgive tilbud. Ingen må altså sorteres fra, før tilbudsfristen er udløbet, hvorefter de ovenfor omtalte udvælgelseskriterier kan betyde, at nogle af tilbudsgiverne udelukkes. De tilbageværende tilbudsgiveres tilbud kan derefter vurderes, og en vinder udpeges (Konkurrencestyrelsen 2006:96; Meyer 1998:108).

Begrænset udbud: Antallet af tilbudsgivere kan reduceres ved, at muligheden for at deltage begrænses til et antal prækvalificerede. Disse skal ansøge om prækvalifikation, og de, der opfylder på forhånd fastsatte, objektive kriterier, får efterfølgende mulighed for at afgive tilbud. Det er dog muligt i udbudsbekendtgørelsen på forhånd at sætte en begrænsning på, hvor mange, der kan blive prækvalificeret, men der skal sikres reel konkurrence og bør ifølge Forsyningsvirksomhedsdirektivet ikke vælges færre end tre ansøgere til at afgive tilbud. Er der ikke på forhånd sat en begrænsning, skal alle, der opfylder kriterierne, prækvalificeres. Er der flere end et fastsat maksimum, der opfylder kriterierne, skal udvælgelsen blandt disse foretages på sagligt grundlag efter spilleregler, som ordregiveren har fastsat på forhånd. Efter prækvalifikationen opfordres på samme tidspunkt alle prækvalificerede til at byde, og derefter er forløbet som ved et offentligt udbud (Konkurrencestyrelsen 2006:97,160-161; Meyer 1998:108-109,424-426).

Udbud efter forhandling er en udbudsform, der altid er tilladt i Forsyningsvirksomhedsdirektivet, mens der gælder et generelt forbud mod forhandling i Udbudsdirektivet, hvor den tilsvarende udbudsform kun må bruges under særlige omstændigheder, f.eks. når der ikke er indkommet tilstrækkeligt mange antagelige eller konditionsmessige tilbud (jf. senere) ved et offentligt udbud. Forhandlingsforbuddet i Udbudsdirektivet skyldes, at forhandling vanskeligt kan gennemføres med gennemsigtighed, og ligebehandling er dermed ringere sikret (Hjelmborg, Jakobsen & Poulsen 2005:26-27,232-236; Meyer 1998:45,108-117). Udbudsformen indebærer i Forsyningsvirksomhedsdirektivet først en prækvalifikationsfase svarende til proceduren ”begrænset udbud”, og alle prækvalificerede skal samtidigt opfordres til at byde. Ved tildelingen har ordregiveren mulighed for at forhandle med hver enkelt byder om ændringer i de modtagne tilbud, og disse forhandlinger behøver ikke, som de bør i Udbudsdirektivet, at følge bestemte principper. Ofte fungerer forhandlingerne sådan, at alle prækvalificerede til at begynde med afgiver et første tilbud, senere får nogle mulighed for at give justerede tilbud, og til sidst kan de resterende aflevere deres endelige tilbud, som tildelingskriteriet anvendes til at vælge imellem. Efterhånden som forhandlingerne skrider frem, udgår tilbud og tilbudsgivere af forhandlingerne. Der er ikke noget mindstekrav til antallet af deltagere i den sidste forhandlingsrunde, kun til antallet der prækvalificeres ved udbuddet (Hjelmborg, Jakobsen & Poulsen 2005:248-249; Konkurrencestyrelsen 2006:98; Meyer 1998:108-109,435-438).

For alle udbudsformer gælder det, at visse tidsfrister skal overholdes, så der forløber mindst et vist antal dage fra afsendelse af udbudsbekendtgørelsen til fristen for at afgive tilbud ved et offentligt udbud eller til at ansøge om prækvalifikation ved begrænset udbud eller udbud efter forhandling. I de to sidstnævnte former er det under Forsyningsvirksomhedsdirektivet muligt at aftale en tilbudsfrist med de virksomheder, der er blevet prækvalificeret, men ellers gælder der også her en minimumsfrist (Konkurrencestyrelsen 2006:118-128; Meyer 1998:427).

Når der vælges mellem de indleverede tilbud, skal det ske ud fra et tildelingskriterium, som altså afgør, hvilken virksomhed, der får tildelt kontrakten. Når en ordregiver skal gennemføre et udbud, kan der vælges mellem to forskellige tildelingskriterier, nemlig ”laveste pris”, hvilket vil sige, at det billigste tilbud vælges, eller ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”, der er en sammenvejning af pris og andre kriterier. Når tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelagtige tilbud, skal der være opstillet vægtede delkriterier (medmindre vægtning er umuligt), eventuelt med et spænd, og kriterierne skal være præcise og målbare. Dette skyldes, at ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud” ikke i sig selv er operationelt. Eksempler på sådanne delkriterier fra udbud af buskørsel er

- pris med vægten 40 pct., kvalitet af drift med vægten 35 pct. og kvalitet af busmateriel med vægten 25 pct. (Movia 2007d:9) eller

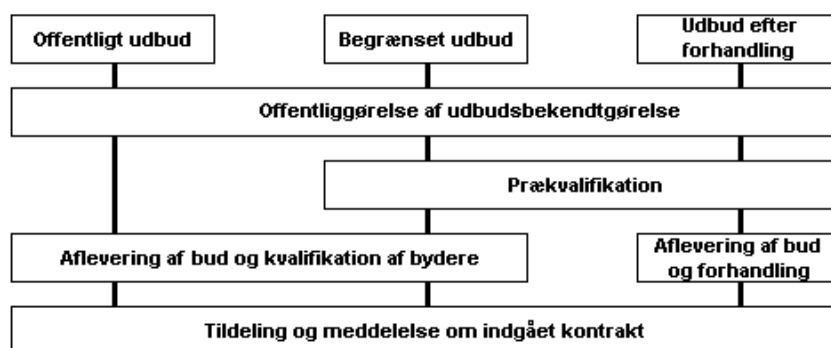
- pris med vægten 50-60 pct., tilbudt kvalitet i opgaveløsningen med vægten 20-30 pct. og kvalitetssikring med vægten 15-25 pct. (FynBus 2007:22).

Delkriterierne er *konkurrenceparametre*, hvor tilbuddene altså kan være forskellige, mens alle tilbud skal opfylde de stillede *krav*. Tildelingskriteriet skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen eller udbudsmaterialet, således at tilbudsgiverne er bekendt med det, når de udformer deres tilbud, og tildelingskriteriet er bindende for ordregiveren. Det vil sige, at ordregiveren *skal* anvende tildelingskriteriet med eventuelle delkriterier, når udbuddet skal afgøres, og ikke må inddrage andre forhold. Er tildelingskriteriet laveste pris, må der således ikke skeles til f.eks. kvaliteten, og er kriteriet det økonomisk mest fordelagtige tilbud, skal delkriterierne anvendes ens i forhold til alle tilbud. Der kan altså ikke frit vælges mellem de indkomne tilbud (Konkurrencestyrelsen 2006:183-193; Krüger 2006:12; Dittmer 2006:81-82; Meyer 1998:388-389).

En ordregiver må ikke forbeholde sig retten til at forkaste alle tilbud (som det tidligere har været almindeligt), men et udbud kan helt annulleres, hvis der er en saglig grund til dette, f.eks. fejl i udbudsmaterialet, eller at det viser sig, at der egentlig er brug for en anden ydelse end den udbudte (Konkurrencestyrelsen 2006:193,207-210). Der gælder også regler for, hvornår en ordregiver kan eller skal afvise konkrete tilbud. For det første *kan* unormalt lave tilbud afvises, hvilket der altså ikke er pligt til. Dette kræver dog, at tilbudsgiveren forinden har haft mulighed for at dokumentere, at prisen er realistisk, eller at der ikke er tale om ulovlig statsstøtte i forhold til EU-reglerne på dette område (Konkurrencestyrelsen 2006:202-203; Meyer 1998:390-394; Hjelmborg, Jakobsen & Poulsen 2005:327-328). Derudover *skal* der ses bort fra såkaldt ukonditionsmæssige tilbud, altså tilbud der f.eks. har formelle fejl, er afleveret for sent eller på forkert adresse, ikke opfylder (væsentlige) krav i udbudsmaterialet eller tager forbehold for grundlæggende elementer, mens ordregiveren har ret, men ikke pligt, til at afvise tilbud, der kun afviger fra de stillede krav i mindre grad (Konkurrencestyrelsen 2006:166-176). Alle andre tilbud *skal* tages i betragtning i forhold til tildelingskriteriet.

Når vinderen af udbuddet er fundet, skal ordregiveren indsende besked om kontrakttildelingen til offentliggørelse i EU-tidende og Tenders Electronic Daily-databasen (Konkurrencestyrelsen 2006:117; Meyer 1998:441-447).

Udbudsprocedurerne kan sammenfattes i denne figur (simplificeret fra Meyer 1998:107):



Sammenfattende pålægger udbudsreglerne således offentlige ordregivere forholdsvis ”strikse” regler, og som det fremgår nedenfor kan ordregivere, der ikke overholder udbudsreglerne eller begår fejl i procedurerne, bl.a. blive pålagt at betale erstatning til en tilbudsgivende virksomhed, selv i situationer hvor det ikke kan dokumenteres, at virksomheden ville have vundet udbuddet, såfremt der ikke var begået fejl. Alligevel anerkendes det omvendt, at der ved f.eks. udvælgelse af virksomheder i prækvalifikationsfasen eller ved tildelingsbeslutningen må foretages et skøn i anvendelsen af de på forhånd opstillede kriterier, og dette skøn blander klagenævn eller domstole sig kun i, hvis det forholdsvis klart fremstår som usagligt eller forkert (Greve 2005:12,21, 2008:36).

2. EU-reglerne som hindring for partnerskaber

EUs udbudsregler omtales ofte som en barriere for anvendelse af partnerskaber, da forhandlingsforbuddet i Udbudsdirektivet og de andre regler, der skal sikre gennemsigtighed og konkurrence, bl.a. betyder, at en tilbudsgiver, som har støttet og forberedt et givent projekt, ikke kan være sikker på også at vinde opgaven, hvorfor der mangler information fra producenternes side, når et projekt, som sendes i udbud, skal specificeres (Teisman & Klijn 2000:166-167). Fra EU-Kommissionens side anerkendtes det dog, at der var behov for regler, der understøttede partnerskaber, men som samtidig stadig sikrer konkurrencen (Teisman & Klijn 2000:183-184), og revisionen af udbudsdirektiverne i 2004 indeholdt bl.a. en ny udbudsform i Udbudsdirektivet kaldet ”konkurrencepræget dialog”, der kan bruges til partnerskaber, hvor der skal udvikles et projekt. Problemstillingen er dog mindre relevant på busområdet, da det som nævnt falder ind under Forsyningsvirksomhedsdirektivet, hvor der ikke eksisterer samme forbud mod forhandling.

3. Kontraktlængder

Forsyningsvirksomhedsdirektivet sætter ingen klare grænser for, hvor lang løbetid de indgåede kontrakter må have, men normalt tillades 3-5 år, og det er klart, at opgaven med mellemrum igen skal konkurrenceudsættes. Dette gælder også tidsubegrænsede kontrakter. Kommissionen har vejledende udtalt, at en samlet løbetid inklusive forlængelser på mere end 5 år formentlig vil være i strid med intentionerne om varernes og tjenesteydelsernes frie bevægelighed, medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder. Længere kontraktperioder kan f.eks. tillades med begrundelse i forretningsmæssige forhold, så som korte afskrivningsperioder for materiel, der vil påvirke kontraktprisen i urimeligt omfang (Konkurrencestyrelsen 2006:144,205; Meyer 1998:86; Hansen 1992c:7).

Tidligere har opfattelsen på busområdet været, at 8-årige kontrakter var det maksimale, der kunne tillades indenfor EU-reglerne, eller at de 8-årige kontrakter, der forekom, ligefrem var for lange i forhold til disse regler (Transportrådet 1998:17), mens en øvre grænse på netop 8 år fra 1990 og indtil kommunalreformen var en del af dansk lov, nemlig i loven om hovedstadsområdets trafikselskab²². Hverken i Hovedstadsområdet eller i de øvrige danske trafikselskaber har man indtil 2008 indgået kontrakter med en varighed på mere end 8 år. På det seneste er visse trafikselskaber dog gået over til kontrakter, der kan være væsentligt længere, og dette opfattes i dag som muligt indenfor udbudsreglerne. Trafikselskabet Movia har således fra 2008 gennemført EU-udbud, hvor kontrakterne inklusive alle optioner kan nå en længde på op til 12 år, og Nordjyllands Trafikselskab har tilsvarende iværksat udbud, hvor kontrakterne kan være op til 14 år lange. Disse maksimale kontraktlængder er valgt, fordi bussers almindelige levetid normalt er op til 12-14 år (Movia 2008b:1, 2008c:34-35, 2008d:33-34; NT 2009a), og dette kan som nævnt retfærdiggøre tilsvarende kontraktlængder. Det må derfor konkluderes, at det er et spørgsmål om fortolkning, hvor lange kontraktperioder, udbudsreglerne tillader, men at 12-14-årige kontrakter formentlig er i den øvre ende af dette spænd.

4. Håndhævelse

De såkaldte kontroldirektiver²³ forpligter medlemsstaterne til at håndhæve udbudsdirektiverne, men bestemmer ikke, præcis hvordan dette skal ske, hvorfor der ses en del variation fra land til land. Dog er det et krav, at der skal være en hurtig og effektiv klagemulighed, at håndhævelsen

²² Lov nr. 274 af 3. maj 1989 om hovedstadsområdets kollektive persontrafik og lov nr. 1135 af 21. december 1994 om ændring af lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik.

²³ Direktiv 2007/66/EF af 11. december 2007, 89/665/EØF af 21. december 1989 og 92/13/EØF af 25. februar 1992.

skal få faktisk virkning, og at der skal kunne træffes passende foranstaltninger, så overtrædelser kan bringes til ophør. Dette indebærer, at der skal være mulighed for, at en klage over et udbud kan have opsættende virkning, altså at kontraktindgåelsen udsættes, at en ordregivende myndigheds ulovlige beslutninger kan annulleres, og at der kan tildeles erstatning. Hovedparten af håndhævelsen finder sted ved nationale klagenævn og domstole. Kommissionen og EU-Domstolen er kun sjældent involveret, men Kommissionen kan anlægge sag om traktatbrud ved EU-Domstolen eller henvende sig og gøre opmærksom på regelbrud. Derudover tager EU-Domstolen stilling til præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af udbudsreglerne (Sparlund 2006:92; Treumer 2006:99-101; Hjelmberg, Jakobsen & Poulsen 2005:38-39,357).

I Danmark findes Klagenævnet for Udbud, som er et domstolslignende organ med kompetence til at behandle klager om overtrædelser af udbudsreglerne. Nævnet kan bl.a. lade en klage få opsættende virkning, annullere ulovlige beslutninger, f.eks. en tildelingsbeslutning, og pålægge en ordregiver at betale erstatning. Meget ofte nøjes nævnet dog med at konstatere, at reglerne er blevet overtrådt. Klagenævnet behandler normalt en klagesag på 4-6 måneder, hvilket er væsentligt hurtigere end domstolene. Der er ikke noget krav om, at en sag skal forelægges Klagenævnet, inden der eventuelt rejses sag ved domstolene, men det er en undtagelse, når dette ikke sker (Sparlund 2006:93; Treumer 2006:106; Rosenmeier 2006:136-144).

Som nævnt kan en klage tillægges opsættende virkning, hvilket vil sige, at der ikke må indgås en kontrakt, før klagen er blevet behandlet. Det er hidtil kun sket sjældent, og også i de øvrige EU-lande har det som oftest været vanskeligt at få en klage eller et sagsanlæg tillagt opsættende virkning. Fra 2010 er det dog indført, at klager indgivet umiddelbart efter afgørelsen på et udbud automatisk får opsættende virkning. I Danmark har sådanne "hastesager" normalt i stedet været overladt til Konkurrencestyrelsen, der har det overordnede ansvar for Danmarks overholdelse af udbudsreglerne. Konkurrencestyrelsen kan også behandle klager og kan typisk tage stilling til dem i løbet af få dage. Til gengæld har Konkurrencestyrelsen ikke samme kompetencer og sanktionsmuligheder som Klagenævnet, men kan henstille at et udbud lovliggøres eller annulleres (Treumer 2006:104-106; Sparlund 2006:93; Rosenmeier 2006:144-145; Hjelmberg, Jakobsen & Poulsen 2005:355-363; Nielsen & Holtse 2010).

Det har tidligere ikke været klart, hvad retsvirkningen af en "annullering" af en beslutning er, idet det normalt *ikke* indebærer, at en allerede indgået kontrakt ophæves, idet princippet om "berettigede forventninger" hos den virksomhed, der er indgået kontrakt med, ville gøre dette urimeligt. I stedet kunne en annullering betragtes som en skærpet konstatering af, at udbudsreglerne var overtrådt, og en annullering ville således i praksis snarere sige, at der skulle udbetales erstatning til den forbigåede virksomhed. Efter den seneste stramning af reglerne pr. 1. juli 2010 kan klagenævnet dog ophæve indgåede kontrakter i tilfælde af grove brud på udbudsreglerne

(Nielsen & Holtse 2010). Erstatning kan både gives for omkostninger ved tilbudsgivning og for tabt avance. I førstnævnte tilfælde er det nok, at den erstatningssøgende som følge af regelbrud ikke har kunnet deltage på lige og retfærdige vilkår, men ellers havde haft en reel mulighed for at vinde opgaven, mens erstatning for tabt avance kræver, at man også havde afgivet det tilbud, der ville være blevet valgt, såfremt reglerne var blevet overholdt. Begge dele er lettest at bevise ved udbudsformer uden forhandling, og når tildelingskriteriet er laveste pris. Når dette ikke er tilfældet, ligger bevisbyrden derfor i høj grad hos ordregiveren, og er det særligt vanskeligt at afgøre, hvem der ville have vundet et givent udbud, kan ordregiveren i princippet risikere at skulle betale erstatning for tabt avance til mere end én tilbudsgiver. Også virksomheder, der *kunne* have afgivet tilbud eller anmodet om prækvalifikation, kan søge erstatning, hvis regelbrud har afholdt dem fra deltagelse (Treumer 2006:107-110; Rosenmeier 2006:137; Hjelmborg, Jakobsen & Poulsen 2005:370-394). Vanskeligheden ved at opnå opsættende virkning og tidligere den manglende pligt til at ophæve en ulovligt indgået kontrakt har gjort, at der er blevet sat spørgsmålstegn ved effektiviteten af udbudsreglernes håndhævelse (Hjelmborg, Jakobsen & Poulsen 2005:51-52,362; Treumer 2006:117-118). Med de nye regler fra 2010 har Klagenævnet dog udover den allerede omtalte mulighed for at ophæve indgåede kontrakter i grove tilfælde også fået kompetence til at idømme offentlige myndigheder bøder for fejl og overtrædelser. Disse bøder tildes på ”objektivt grundlag”, altså ikke kun, når fejl er begået med vilje, og er på 3-5 pct. af kontraktsummen afhængigt af sagens alvorlighed, dog maksimalt 10 mio. kr., hvis det er første gang over et 5-årig periode, at myndigheden overtræder reglerne. I praksis vil det altså sige, at overtrædelser kan få ganske alvorlige konsekvenser for offentlige myndigheder (Nielsen & Holtse 2010).

Fejl i forbindelse med selve udbudsprocessen, f.eks. forkert anvendelse af tildelingskriterier, er langt den mest almindelige fejl i Klagenævnets sager (Sparlund 2006:91). En del sager rejses dog muligvis slet ikke, fordi tilbudsgiveren frygter ”blacklisting” hos de ordregivende myndigheder (Treumer 2006:102-103). Der har kun været ganske få sager om udbud af buskørsel for Klagenævnet²⁴ og ved de danske domstole. I en af disse blev Trafikselskabet Movia i 2007 ved Højesteret dømt til at betale 3 mio. kr. i erstatning i en sag om ulige behandling af tilbudsgiverne ved tildeling af en kontrakt i 1999. Denne sag blev i sin tid indledt med en klage til Klagenævnet for Udbud (Movia 2007a, 2007b), men sådanne sager forekommer altså kun rent undtagelsesvist.

²⁴ Siden oprettelsen i 1992 har Klagenævnet for Udbud alene afsagt kendelse i klagesager om udbud af buskørsel én gang i 1998 og to gange i 2000.

Bilag 3. Danske eksempler på kontrakter med partnerskabslignende elementer

Dette bilag beskriver aktuelle danske forsøg med udvidede økonomiske incitamer, især relateret til passagertal, i traditionelle udliciteringskontrakter. Da arbejdsdelingen i kontrakterne stort set er som ved traditionel udlicitering, betragtes forsøgene ikke som partnerskaber, men kan siges at have partnerskabslignende elementer. De få egentlige partnerskaber i Danmark er beskrevet i kapitel 3.

En incitamentsaftale baseret på passagertal er i juni 2008 indført som et 3-årig forsøg på linje 150S og 173E i Hovedstadsområdet i samarbejde mellem Arriva som entreprenør, Movia som trafikelskab og de seks kommuner, som ruterne løber igennem. Datagrundlaget er i dette tilfælde til stede takket være et elektronisk passagertællesystem i busserne. Såvel entreprenøren, som Movia og kommunerne kan gennemføre forskellige tiltag for at få flere passagerer, f.eks. i form af bedre information, bedre stoppesteder og bedre fremkommelighed for busserne. Der er bl.a. gennemført en kampagne, hvor chaufførerne skulle lære at være hjælpsomme og smile til passagererne, og der er installeret gratis trådløst internet i busserne. Endvidere er der gennemført informationskampanjer. Hver ny passager giver Movia en merindtægt på 10 kr., og uanset årsagen til stigningen i passagertal, får entreprenøren op til 3 kr. pr. ekstra passager udover det forventede niveau, mens de resterende 7 kr. anvendes til at lave flere afgang på ruterne. Entreprenørens bonus er dog afhængig af, at kvaliteten målt som passagertilfredshed på ruterne også ligger over et aftalt niveau, og op til 1,5 kr. pr. ekstra passager går videre til chaufførerne (Movia 2008a, 2009a). Den overordnede indtægts- og ansvarsfordeling mellem entreprenør og trafikelskab er dog ikke ændret i forhold til traditionel udlicitering. I 2009 er forsøget udvidet med fem nye tilsvarende aftaler med fire forskellige entreprenører (Movia 2010).

Nordjyllands Trafikelskab har med virkning fra juni 2008 indgået en incitamentsaftale med begge entreprenørerne på bybusserne i Aalborg med henblik på at vende udviklingen i passagertal og -tilfredshed, som har været for nedadgående. Aftalen erstatter den bonusmodel, der normalt anvendes af Nordjyllands Trafikelskab (jf. kapitel 3, afsnit 3.4.1), og er i stedet baseret på ”overskudsdeling”. Busserne tæller automatisk, hvor mange der stiger af og på, og passagertallene bruges således til at fastlægge delingen, idet der udbetales 2 kr. til entreprenøren for hver ekstra passager sammenlignet med 2007, hvis den ekstra indtægt mindst er halvdelen af passagerfremgangen, og ellers hvad der svarer til den procentvise stigning i indtægterne. 10 pct. flere passagerer vil efter denne model udløse ca. 2,9 mio. kr. til entreprenørerne, såfremt takstindtægterne er steget 5 pct. Udover overskudsdelingen er der en bonuspulje på 1 pct. af kontraktsum-

men, dvs. ca. 1,5 mio. kr., hvoraf halvdelen afhænger af målt passagertilfredshed, som skal ligge over 2007-niveauet for at udløse bonus, mens den anden halvdel afhænger af omfanget af klager, som kan henføres til chaufførerne eller entreprenørernes arbejde. De bøder, der falder i tilfælde af aflyste busser o.lign., går fremover i en markedsføringspulje (NT 2008a). En lignende model er i 2009 indført på alle de regionale ruter i Nordjylland (NT 2009b). Også her gælder det, at indtægts- og ansvarsfordelingen i øvrigt ikke er ændret.

Endelig har Midttrafik på Randers bybusser en incitamentskontrakt under indførelse, hvor entreprenøren modtager 8 kr. hver sparet liter dieselolie udover et grundniveau, 2.000 kr. for hver måned, en bus er af en standard med særligt lave emissioner af sundhedsskadelige partikler, og halvdelen af den gennemsnitlige merindtægt for hver ny passager udover det niveau, der måles i kontraktens første år. Busselskabets andel af de ekstra passagerindtægter skal deles med chaufførerne, mens trafikselskabets andel anvendes af Randers Kommune til forbedringer i busdriften (Midttrafik 2009e:11,47).

Bilag 4. Kontraktformer i busdrift - brutto-netto-skalaen

På busområdet eksisterer der en traditionel skelnen mellem bruttokontrakter og nettokontrakter, der adskiller sig ved, hos hvilken part beslutningskompetence, takstindtægter og bestemte risici (sandsynligheden for et tab eller en gevinst) er placeret samt graden af økonomiske incitamentter. Der er tale om en typologisering af kontraktformer baseret på følgende variable (Færdselsstyrelsen 2002:33-34; ISOTOPE 1997:44-47):

- Planlægningskompetencen, altså retten til at fastlægge rute og køreplan
- Takstkompetencen, dvs. retten til at vælge takstniveau og -system
- Markedsføring og profilering
- Deling af billetindtægterne, dvs. hvor meget, der tilfalder den offentlige myndighed, og hvor meget, der tilfalder entreprenøren
- Bod- og bonusordninger i forhold til opgavevaretagelsen
- Indtægtsrisici, dvs. salg af servicen – passagertal og takster, salg af reklameplads o.lign., der bl.a. afgøres af købekraft, demografi, bilejerskab, grad af subsidiering mv.

I forhold til disse variable kan den enkelte aftalemodel placeres på et kontinuum, kaldet brutto-netto-skalaen. Skalaen har som sit ene yderpunkt den ”rene bruttomodel”, hvor alle kompetencer og indtægter og dermed indtægtsrisikoen er placeret hos den offentlige myndighed som trafikføber (trafikselskabet), og hvor der ingen bod- og bonusordninger (dvs. incitamentskontrakter) eksisterer for entreprenøren (busselskabet). I den anden ende findes den ”rene nettomodel”, hvor alle kompetencer, takstindtægter og indtægtsrisikoen tilfalder entreprenøren – evt. med et vist offentligt tilskud. Produktionsrisikoen, dvs. omkostningerne ved produktionen, som omfatter f.eks. trafiktæthed, leveringstider for og vedligeholdelse af rullende materiel, løn- og overenskomstspørgsmål mv., ligger i hele spektret hos operatøren (Færdselsstyrelsen 2002:34; ISOTOPE 1997:30; Shaw 1996). Mellem disse yderpunkter findes en stor variation af modeller med forskellige fordelinger af kompetencer og økonomiske incitamentter.

Herunder er på brutto-netto-skalaen angivet nogle grundmodeller for kontraktformer, som omtales nærmere i det følgende.

Ren bruttomodel	Bruttokontrakt med bod-/bonusordning ft. kvalitet	Samarbejdskontrakter med helt eller delvist vidtgående incitamenter	Ren nettomodel
-----------------	---	---	----------------

I den *rene bruttomodel* er planlægnings- og takstkompetence samt ansvaret for profilering og markedsføring hos den offentlige myndighed som trafik køber, der også modtager alle takstindtægter. Der er ingen ordning med bod eller bonus til entreprenøren for målt kvalitet. Indtægtsrisici er i den rene bruttomodel således placeret hos trafik køber. Modellen *bruttokontrakt med bod-/bonusordning i forhold til kvalitet* svarer til den rene bruttomodel, men med en incitamentskontrakt med entreprenøren, hvor denne afregnes med bod eller bonus i forhold til præsteret kvalitet. Entreprenøren får således en del af indtægtsrisikoen. De økonomiske incitamenter kan bestå i bod eller bonus, muligheder for kontraktforlængelser eller -afkortninger o.lign. med henblik på, at entreprenøren får interesse i at levere kørsel, der opfylder den offentlige myndigheds ønsker. De kvalitetsparametre, incitamentene udmåles efter, drejer sig typisk om driftens pålidelighed og målt passagertilfredshed. Planlægnings- og takstkompetencen og ansvaret for markedsføring og profilering er fortsat alene placeret hos den offentlige myndighed (Færdselsstyrelsen 2002:34-36; ISOTOPE 1997:30; Shaw 1996). Disse to modeller svarer til det, der i specialet er betegnet ”traditionel udlicitering”, jf. kapitel 3, afsnit 3.4.1.

Midt i spekret findes *samarbejdskontrakter med helt eller delvist vidtgående incitamenter*, som har udgangspunkt i bruttokontrakten, men er udvidet med økonomiske incitamenter både i forhold til kvalitet, typisk en bod-/bonusordning, og til udvikling i passagertal, f.eks. i form af deling af takstindtægter. En større del af indtægtsrisikoen ligger derfor hos entreprenøren end ved de førnævnte modeller. Planlægnings- og takstkompetencen og ansvaret for markedsføring er en fælles opgave, men den offentlige myndighed har det sidste ord (Færdselsstyrelsen 2002:36; Shaw 1996). Dette svarer til ”partnerskaber”, jf. afsnit 3.4.2 i kapitel 3.

Ren nettomodel: Alle kompetencer, det fulde økonomiske ansvar og hele indtægtsrisikoen er overladt til entreprenøren. Der kan i denne model dog også godt være tale om et fast offentligt tilskud (Færdselsstyrelsen 2002:34,37; ISOTOPE 1997:30; Shaw 1996). Nettomodellen har store ligheder med de koncessioner, der blev brugt i Danmark fra 1920’erne til 1970’erne.

Bilag 5. Metodeovervejelser vedr. videre empiriske undersøgelser

Dette bilag indeholder metodeovervejelser vedrørende eventuelt videre empirisk arbejde. Der argumenteres for gennemførelsen af et litteraturstudie, da der ville være en række problemer med oplagte behandlinger af kvantitativt eller kvalitativt materiale. Disse problemer behandles herunder, hvorefter der gås i detaljer om udførelsen af et litteraturstudie. Endelig indeholder bilaget overvejelser om typiske metodeproblemer i studier af udliciteret busdrift, idet de enkelte studier i et litteraturstudie, må vurderes i forhold til, hvor godt de håndterer sådanne problemer.

1. Statistisk belysning

I problemfeltet blev det nævnt, at der er mange tænkelige faktorer af betydning for f.eks. pris og kvalitet, og at spørgsmålet så at sige er, hvilke af disse faktorer, der rent faktisk betyder noget, og hvilke, der er vigtigst. I det omfang, datagrundlaget kan tilvejebringes, ville det således være oplagt at omsætte problemstillingen til nogle hypoteser, der kunne undersøges statistisk. Eksempelvis er én af forskellene på traditionel udlicitering og partnerskaber udbudsformen, hvor den traditionelle udlicitering har en udbudsform, der ifølge auktionsteorien kan forventes at skabe mere konkurrence. Derfor kunne det bl.a. være interessant at vide, hvad konkurrencesituationen betyder for kontraktprisen, og igen hvad prisniveauet betyder for den leverede kvalitet. Eksempelvis kunne det efterprøves, om der er en signifikant korrelation mellem kontraktprisen og den målte kvalitet, eller om der måles højere kvalitet eller ses højere kontraktpriser i kontrakter med større eller flere økonomiske incitament indbygget end andre. En del af de relevante variable findes der langt hen ad vejen kvantitative mål for: Udover prisen gælder det f.eks. konkurrencesituationen i form af antallet af tilbudsgivere ved udbuddet, og kvaliteten eksisterer der mål for i form af trafikelskabernes passagertilfredshedsmålinger og løbende registreringer af f.eks. aflyste busser og lignende fejl i leveringen. Med disse data opdelt på de enkelte kontrakter ville det være muligt at sammenholde f.eks. pris og kvalitetsmål eller kontraktform og kvalitetsmål. Samtidig ville den statistiske behandling af et større antal kontrakter gøre, at resultaterne har større pålidelighed, end hvad der f.eks. kunne forventes at komme ud af et casestudie.

Forudsætningen for en statistisk belysning af problemstillingen er dog, at de fornødne data kan skaffes i tilstrækkelig kvalitet. Da problemstillingen drejer sig om dansk busdrift, er det tilgængeligheden af danske data, der er spørgsmålet, og desværre er det kun delvist muligt at skaffe anvendelige data, idet hovedproblemerne med de forskellige data er som følger:

Kontraktprisen, som umiddelbart er kvantitativ, ville som nævnt f.eks. kunne sammenholdes med kvalitet. Der eksisterer data for opnåede kontraktpriser som gennemsnit pr. udbudsrunde, men de offentliggjorte priser er ikke opdelt på de enkelte kontrakter, så det er muligt at se prisen i forhold til f.eks. leveret kvalitet. Prisforskelle mellem enkeltkontrakter kan skyldes forskelle i kravspecifikationerne (miljøkrav, krav til bussers indretning og udstyr, kontraktlængde, bødeniveau for fejl i leveringen mv.), forskelle i tilbudt kvalitet fra busselskabets side (f.eks. nye eller brugte busser), eller eksempelvis forskelle i køreplanernes produktivitet (flere eller færre køreplan timer pr. bus). Hvis disse forhold skal kontrolleres, er det nødvendigt med priser opdelt på kontrakter, og det tvivlsomt, om sådanne data vil blive udleveret, da de konkrete kontraktpriser betragtes som fortrolige (i sine udbudsbetingelser fraskriver Movia sig i øvrigt over for busselskaberne retten til at offentliggøre priserne i de enkelte kontrakter (eks. Movia 2009d:85)).

Konkurrencesituationen, som kan tænkes at betyde noget for det pris- og kvalitetsniveau, der opnås ved licitationerne, kan f.eks. ses udtrykt ved antallet af tilbudsgivere ved den enkelte licitation eller data for koncentrationen på markedet i form af statistik over antallet af busselskaber i forskellige størrelser på landsplan eller i det enkelte trafikselskab. Begge typer data er i vidt omfang offentligt tilgængelige, og er ikke behæftet med de store problemer. Antallet af tilbudsgivere kan ganske vist tænkes at variere som følge af, hvor attraktiv den enkelte udbudte kontrakt er (f.eks. pga. dens omfang, længde, hvilke krav, der stilles osv.), men koncentrationen på markedet på tidspunktet for licitationen kan bruges til at belyse den potentielle konkurrence, og her kan data komme fra Trafikstyrelsens entreprenørstatistik²⁵.

Kvalitetsmålingerne er meget forskelligartede, trafikselskaberne i mellem. Der er dels tale om opgørelser af konkrete fejl i leveringen (aflyste busser, billetmaskiner, der stempler forkert, mangelfuld rengøring o.lign.), dels om målinger af passagertilfredshed i forhold til en række konkrete spørgsmål (chaufførens service, overholdelse af køreplanen, bussens rengøring mv.). Trafikselskaberne foretager egne stikprøver og registreringer, der resulterer i den førstnævnte type af kvalitetsmål, men de foretages med meget uensartet frekvens, og hos visse trafikselskaber må stikprøven især i forhold til små busselskaber siges at være for lille til, at tilfældigheder ikke spiller afgørende ind. Desuden er der forskel på, hvordan trafikselskaberne definerer de forskellige typer af fejl. Passagertilfredshedsmålinger foretages ikke af alle trafikselskaber, og måles desuden forskelligt. Intensiteten af målingerne varierer mellem kontrakter indgået i forskellige udbud, ligesom målepunkterne ofte ændres fra udbud til udbud inden for samme trafikselskab. Tilfredshedsmaal har desuden generelt diskutabel pålidelighed, og uvedkommende forhold kan spille ind på passagerernes besvarelser. F.eks. svarer unge passagerer gennemgående, at de er mindre tilfredse end ældre passagerer, hvilket ikke er en tilfældig variation, idet passa-

²⁵ Senest offentliggjort i notatet *Entreprenørstatistik, køreplanlægningsperiode 2009/2010*, 8. juni 2010, fra Trafikstyrelsen, København.

gerernes alderssammensætning varierer en del mellem forskellige busruter og dermed mellem forskellige kontrakter (Movia 2009c:16), og et fald i tilfredshedsmaal kan også skyldes, at kvaliteten af f.eks. togtransport er steget, så en bus opleves som relativt dårligere (Det Økonomiske Råd 2004:244-245). Hvis kvalitetsmålingerne skal kunne anvendes statistisk, er det desuden nødvendigt, at de kan relateres til den enkelte kontrakt, så de kan sammenholdes med kontraktens øvrige karakteristika (omfang af incitamenter, kontraktform i øvrigt, pris osv.), og det er tvivlsomt, om det ville være muligt at få udleveret så detaljerede data, idet disse ville kunne føres tilbage til det enkelte busselskabs præstationer, der ligesom kontraktpriserne som udgangspunkt ikke er offentlig information.

Passagertal for den enkelte rute kunne f.eks. sammenholdes med kontrakt- og udbudsform for at se, om der var en systematisk forskel. Det ville være forholdsvis let at rense passagertal for konjunktursvingninger, ændringer i takstniveau o.lign. Vanskeligere vil det være at isolere ændringer i passagertal fra andre forhold som byudvikling i de områder, der køres i, effekten af, at ældre ruter er ”indarbejdet” hos passagererne, hvilket nyere ruter ikke i samme grad er, passagerernes muligheder for alternativ transport i forhold til ruterne i den enkelte kontrakt mv. Passagertal er derfor heller ikke egnede.

Et sidste og helt generelt dataproblem er i denne forbindelse, at partnerskaber endnu ikke anvendes af de danske trafikselskaber i andet end et yderst begrænset omfang, hvorfor det kun ville være muligt at få belyst de udbuds- og kontraktformer, der allerede anvendes. Dette inkluderer visse aspekter af partnerskaber, så som udbud efter forhandling og udvidede incitamenter, men stort set ikke egentlige partnerskabskontrakter.

Da de fleste relevante data således enten ikke findes, ikke er tilgængelige eller ikke kan renses tilstrækkeligt for uvedkommende forhold, må det nok vurderes, at en statistisk behandling af problemstillingen ikke ville give særligt pålidelige resultater.

2. Casestudie

Et casestudie kunne være en mere kvalitativ tilgang. Som berørt i kapitel 1 og 3, er Helsingborg et meget omtalt eksempel på et partnerskab på busområdet, og det kan synes oplagt at gøre Helsingborg til genstand for et casestudie. Et problem ved casestudier er dog generaliserbarheden, idet der er mange lokale eller unikke forhold, ukontrollerede fejlkilder og tilfældigheder, der jf. næste afsnit om evidensstigen kan spille ind på erfaringerne med partnerskabet i Helsingborg. Desuden er parterne i Helsingborg-forsøget ikke utænkeligt mere motiverede for partnerskabet, end hvad der vil være tilfældet, hvis partnerskaber blev udbredt mere generelt.

3. Litteraturstudie

Der er i forvejen udført et ganske stort antal studier af privatiseret eller udliciteret busdrift eller forskellige organiseringsformer inden for samme område. Alene databasen *Google Scholar* listede i juli 2010 ca. 17.500 artikler mv. ved en søgning på ”competitive tendering bus”. Heraf er en stor del små casestudier, interviewbaserede undersøgelser eller relativt simple sammenligninger, hvorfor tilfældigheder, særlige forhold i den enkelte situation og andre fejlkilder ikke er godt kontrolleret. Området er måske præget af et behov for at få den allerede indsamlede empiri til at give mening, snarere end for mere empiri (Hodge 2000:64-67). Derfor kunne en empirisk undersøgelse være et forsøg på opnåelse af et overblik over den allerede eksisterende empiri gennem et litteraturstudie, frem for at tilvejebringe ny empiri.

I det følgende beskrives nærmere, hvordan et sådant litteraturstudie kunne gennemføres.

3.1 Evidensstigen

For at kunne vurdere, hvor meget vægt, der bør lægges på de forskellige dele af den eksisterende empiri, kan den såkaldte evidensstige anvendes. Evidensstigen er en rangordning af forskellige metoder ud fra, hvor godt de håndterer forskellige bias, altså netop de nævnte problemer. Der er ikke helt konsensus om de enkelte metoders nøjagtige placering på stigen, men i hovedtræk ser den ud som beskrevet i det følgende (Rieper & Hansen 2007:15,18-21; Hede 2004b:29-30, 2007:31-32). Evidenstankegangen går grundlæggende ud på at søge at opnå den bedst mulige viden om, hvilke indsatser der virker eller ikke virker i forhold til et givent problem. Ideen er udviklet inden for lægevidenskaben, men anvendes efterhånden også i et vist omfang inden for f.eks. det sociale område (Rieper & Hansen 2007:13; Hede 2007:28).

Forskellige *enkeltaktørers vurdering af effekter* er placeret nær bunden af evidensstigen. Disse aktører kan være eksperter eller brugere, og deres vurdering vil ofte skyldes selektive erfaringer og er ikke baseret på systematisk indsamlet information. Desuden har eksperter gerne bestemte vaner, kæpheste eller interesser (Rieper & Hansen 2007:36-37; Hede 2004b:30).

Casestudier er bedre, men har ringe pålidelighed, fordi de ofte ikke formår at adskille det kontekstspecifikke fra det generelle, således at det er uklart, om det eksempelvis er udlicitering eller andre forhold, der har ført til et givent resultat. Ønsker man at underbygge en given (politisk) holdning med et studium, vil det desuden ofte være let at finde en case, der kan passe med en bestemt teori eller holdning. Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, i hvilken grad en ca-

se er typisk eller ej. Det er ofte ikke muligt at generalisere ud fra casen, fordi den netop er valgt som unik eller ekstrem. Et studie af udliciteringen i Esbjerg, der førte til Ri-Bus-konflikten, kan f.eks. ikke siges at være et typisk eksempel på konsekvenserne af udlicitering af busdrift (Rieper & Hansen 2007:34; Hede 2004b:30).

Usystematiske sammenligninger og benchmarking, som f.eks. FOA (2005), kan lide af tilsvarende problemer. Der kan være tale om selektionsbias, hvor de udvalgte cases, der indgår, ikke er repræsentative eller ligefrem valgt med henblik på at understøtte en bestemt konklusion. Desuden har det betydning, om man har kunnet isolere de undersøgte faktorer fra effekten af udefrakommende som f.eks. konjunktursvingninger. Mere *systematiske sammenligninger* søger at kontrollere disse fejlkilder ved f.eks. at sammenligne en bestemt gruppe tilfælde med en kontrolgruppe og anvende kontrolvariable. Sådanne kontrolforanstaltninger forudsætter en teori om, hvilke faktorer, der har betydning (Hede 2004b:29-30, 2007:32-33; Rieper & Hansen 2007:24-25).

I *forløbsstudier*, som ligger højere på evidensstigen, følges de samme undersøgelsesobjekter over tid. Her kan man f.eks. sammenligne to grupper, hvoraf den ene har været udsat for noget bestemt, en intervention, som man ønsker at undersøge virkningen af, mens den anden er kontrolgruppe. Der kan også være tale om sammenligninger før og efter en intervention. Problemet ved forløbsstudier er, at metoden ikke sikrer, at årsagen til eventuelle forandringer er den intervention, der er omdrejningspunktet, eller at interventionen faktisk har haft en effekt. Metoden udelukker nemlig ikke, at andre faktorer kan have spillet ind – også på kontrolgruppen. Desuden kan der være et problem med frafald af undersøgelsesobjekter (hvis de f.eks. skal besvare spørgeskemaer), og frafaldet er ofte ikke tilfældigt fordelt (Rieper & Hansen 2007:27-28; Hede 2004b:30, 2007:34).

På toppen af evidensstigen findes *lodtrækningsforsøg*, på engelsk *randomized controlled trial*. Her foretages en inddeling af undersøgelsesobjekter i to grupper: én, der bliver udsat for en intervention, hvis effekter man ønsker at undersøge, og én, der fungerer som kontrolgruppe og bliver behandlet normalt. Placeringen i de to grupper foregår tilfældigt, og hvis grupperne er tilstrækkeligt store, sikrer ”de store tals lov”, at selektionsbias er undgået. Denne metode er stærkere end en kontrol for kendte faktorer, fordi den også fjerner effekten af *ukendte* faktorer, som man ikke havde forestillet sig en betydning af ved designet af undersøgelsen. Forskellen på grupperne er således *alene* intervention eller ej. Lodtrækningsforsøg forudsætter dog selvsagt, at det rent faktisk er realistisk at foretage sådanne, og der kan nok stilles spørgsmålstejn ved det i forhold til undersøgelser af udliciteret busdrift (Rieper & Hansen 2007:19,21-22; Hede 2004b:29-31, 2007:33).

Derudover findes *metastudier* eller *systematiske forskningsoversigter*. I sådanne opsøges alle relevante studier af en given problemstilling, og dem med højest evidens inkluderes i et review, der syntetiserer de udvalgte studier. Det er ofte alene studier øverst på evidensstigen, der tages med. Derved sammenfattes et særligt stort datamateriale, og der kan opnås et overblik over den ofte meget store mængde af forskningsresultater (Rieper & Hansen 2007:13-14,63; Hede 2004b:29-30, 2007:31).

3.2 Praktisk gennemførelse

Frem for en statistisk tilgang eller udførelsen af (endnu) et casestudie med begrænset pålidelighed, vil udarbejdelse af en status på litteraturen om udliciteret busdrift muliggøre, at der kan ske en udvælgelse af, hvilke studier, der skal indgå, ud fra metodiske kvalitetskriterier. Denne tilgang minder en del om metastudier og evidensbaseret (Rieper & Hansen 2007:12-15; Hede 2004b: 29-32,40-44, 2007:28-29,31,36). Der ville dog ikke være meget materiale tilbage, hvis der udelukkende skulle inddrages studier svarende til lodtrækningsforsøg, hvorfor snittet må lægges lavere. Det afgørende er imidlertid, at hvert studium, der medtages, vurderes ud fra dets pålidelighed.

En status på litteraturen indebærer som første skridt, at der må ske en systematisk litteratursøgning med det formål at finde alle væsentlige studier af udliciteret busdrift. Der findes i øvrigt erfaringer med udbud og typer af kontrakter indenfor andre former for kollektiv trafik end busdrift, f.eks. færgebetjening og passagertrafik på jernbanerne (Færdselsstyrelsen 2002:1), der givet vis ville kunne bidrage konstruktivt til analysen, men det må samtidig vurderes nærmere, om der er forhold ved disse områder, der gør resultaterne uanvendelige på busområdet.

Søgningen kan ske i en række forskellige databaser, der registrerer økonomisk eller mere generelt samfundsvidenskabelig litteratur. Søgningerne kan gennemføres med en kombination af ordet "bus" (eller et synonym) og et ord for udlicitering eller et ord for en kontraktform. Som et par eksempler kan nævnes søgestrengene "competitive bidding bus" og "contract form buses". Ordbrigen i studierne vil variere en del, og der kan ofte kun søges i titler, resumeer, abstracts og nøgleord i databaserne. For at opnå en bred fangst ved søgningen er det derfor nødvendigt at bruge kombinationer af en række forskellige synonymer. Udlicitering lader sig f.eks. oversætte til engelsk på mange forskellige måder som f.eks. *contracting out*, *competitive bidding*, *tendering* og *out-sourcing*, og det er sådanne lister over mere eller mindre synonyme søgetermer, der må anvendes. Når alle søgninger indeholder et bus-synonym kan den omfattende litteratur, der ikke vedrører busområdet, frasorteres.

Det må dog erkendes, at selv en systematisk søgning med en række forskellige termer ikke garanterer, at alt relevant materiale, der måtte være registreret i en database, bliver fundet ved søgningen. Eksempelvis er det højst tænkeligt, at der findes empiriske undersøgelser af udlicitering, partnerskaber eller andre relevante kontraktformer mere generelt, hvor busdrift kun er én blandt flere undersøgte områder i et studie. Sådanne studier fremkommer ikke nødvendigvis via en søgning med de nævnte søgetermer, fordi ingen af bus-synonymerne anvendes i titel, resume eller abstract og heller ikke er benyttet som nøgleord ved indekseringen.

Det enkelte studie skal derefter som nævnt vurderes efter pålidelighed, forstået som muligheden for at opnå de samme resultater igen ved anvendelse af samme metode. Dette kan siges at svare nogenlunde til at fastslå studiets placering på evidensstigen (Rieper & Hansen 2007:19-20; Hede 2004b:29-30, 2007:31-32). Studier med ringe pålidelighed, fordi der alene er tale om små case-studier eller usystematiske sammenligninger, skal sorteres fra. Det samme gælder studier, hvor det ikke står klart, hvilke former for udlicitering eller kontrakter, der er undersøgt, idet en del studier ikke er særlig præcise om, hvad der f.eks. menes med "privatisering" eller "udlicitering", eller hvilke kontrakt- og udbudsformer, der er tale om, hvorved det bliver uklart, hvad det egentlig er, de rapporterer resultater om. Således vil der formentlig i sidste ende blive inddraget væsentligt færre studier, end hvad litteratursøgningen umiddelbart afdækker eksistensen af. En tilsvarende tendens til behov for stor frasortering ses hos *Graeme Hodge*, der i 2000 udgav et review af udlicitering generelt, men med flest studier af bl.a. affaldsindsamling og rengøring. En indledende litteratursøgning gav ca. 4.200 studier om privatisering, hvoraf alene 129 både kunne fremskaffes og præsenterede empiriske resultater om udlicitering. Frasortet studier uden solidt metodisk design var der 46 tilbage, og heraf var kun 28, hvor alle statistiske data var fremlagt (Hodge 2000:78-80). Studiernes pålidelighed må, udover de generelle metodiske problemstillinger omtalt i afsnittet om evidensstigen, også vurderes ud fra, hvor godt en række metodeproblemer, der er typiske for studier af udliciteret busdrift, er håndteret. Disse problemstillinger gennemgås i bilagets afsnit 4 nedenfor.

Til støtte for hukommelsen og sikring af en systematisk håndtering af de studier, der er fundet relevante og vurderet til at have en tilstrækkelig høj metodisk kvalitet, kan der f.eks. udarbejdes et skema, som udfyldes for hvert studie, med felter til notering af studiets problemstilling, herunder hvilke kontrakt- eller udbudsformer, det vedrører, studiets metode, dets konklusion og endelig bemærkninger til især dets pålidelighed. Ved hjælp af disse skemaer kan studierne opdeles efter hvilke kontrakt- og udbudsformer, de beskæftiger sig med, så det er muligt at sammenholde deres resultater inden for hver af disse former og foretage sammenligninger imellem dem.

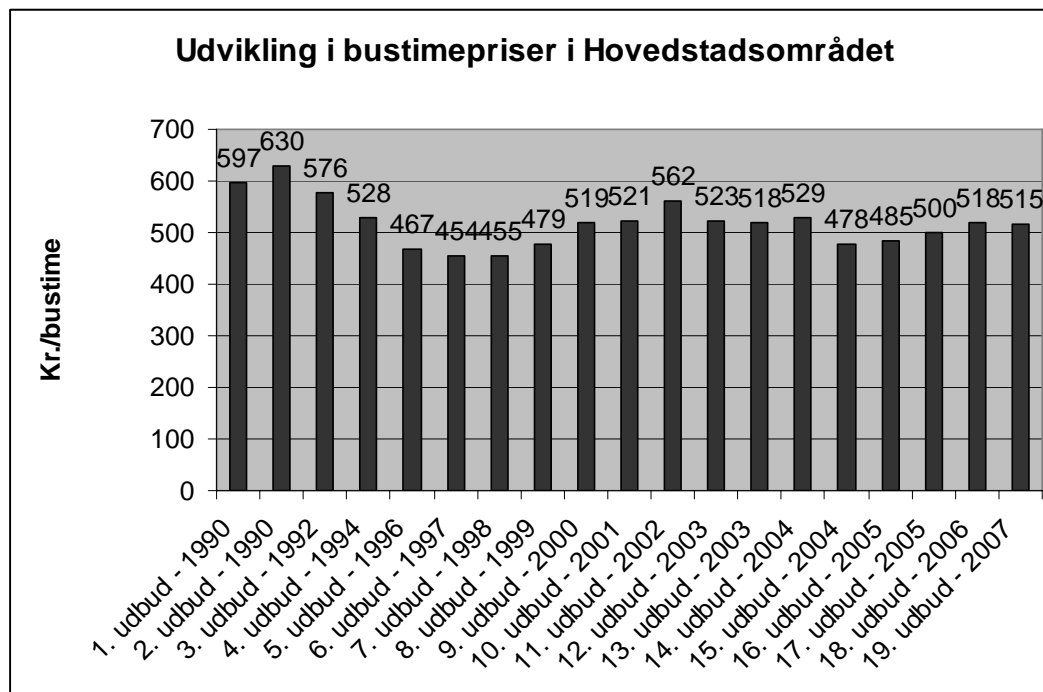
4. Typiske metodeproblemer i studier af udliciteret busdrift

Mange studier er en sammenligning af f.eks. pris eller kvalitet før og efter en udlicitering. I det følgende redegøres for en række metodeproblemer, der er typiske for sådanne før/efter-studier af udliciteret busdrift, og som skal ses i tilgift til de ovenfor i forbindelse med evidensstigen omtalte generelle metodiske problemstillinger. Det er af betydning for kvalitetsvurderingen af det enkelte studie, hvordan disse problemer håndteres, da det må forventes at have konsekvenser for studiets konklusioner. F.eks. konstaterer Hodge (2000:120) i sin gennemgang af studier af udlicitering, at de studier, der har indbygget statistiske kontroller for forskellige forhold og i den forstand er mere grundige, viser en mindre effekt af udlicitering på prisen end studierne uden.

Kontraktprisen efter en udlicitering sammenlignes typisk med omkostningerne ved offentlig egenproduktion inden udliciteringen. Problemerne herved kan være flere. For det første inkluderer kontraktprisen – i hvert fald i teorien – en profitmargin, og der er forskelle mht. skat og regnskabsmæssig praksis mellem den offentlige og den private sektor. En direkte sammenligning vil af disse grunde medføre en undervurdering af besparelsen ved udlicitering (Hodge 2000:127). Andre forhold kan imidlertid medføre en overvurdering af besparelserne: Der er omkostninger forbundet med at forberede og gennemføre en licitation, udforme specifikationer og skrive kontrakter og ikke mindst overvågning af, om kontrakten overholdes gennem kontraktperioden (Hodge 2000:109,125). Fraregnes disse omkostninger ikke, vil besparelsen fremstå større, end den reelt er. Omvendt vil en medregning af sådanne omkostninger kun føre til en retvisende sammenligning, hvis der tages højde for, at der også er visse omkostninger til specifikation og overvågning ved egenproduktion. Endelig kan der i perioden før en udlicitering være kommet mere fokus på specifikation og måling af en service, hvilket kan være svært at holde uden for i en før/efter-sammenligning (Hodge 2000:126). Der kan desuden være en bias i retning mod at konstatere besparelser ved udlicitering, fordi udlicitering netop sker i de situationer, hvor man ud fra tilbuddene har vurderet det mest fordelagtigt, mens man måske har undladt at udlicitere i de tilfælde, hvor fortsat egenproduktion vurderedes at være billigst (Hodge 2000:107). Derfor kan det være et problem, hvis studier af besparelser ikke inddrager de situationer, hvor et udbud ikke har medført udlicitering. Før-omkostningerne kan herudover være vanskelige at opgøre, fordi de ikke umiddelbart kan isoleres fra den offentlige myndigheds øvrige opgaver, hvilket både kan påvirke en sammenligning i retning af en besparelse eller det modsatte.

En yderligere problemstilling er, at besparelsen ved udlicitering af den samme service kan variere meget. Besparelser kan f.eks. forsvinde eller mindskes over tid (Hodge 2000:110). Opgaven

vil efter udløbet af den første kontraktperiode igen blev sendt i licitation, og dette vil med tiden føre til mange licitationer og kontraktperioder, der kan føre til nye priser. Nedenstående figur viser et eksempel fra buskørsel i Hovedstadsområdet.



Udvikling i bustimepriser i Hovedstadsområdet, 1.-19. udbudsrunde (1990-2007), prisniveau august 2007 (kilde: bilag til pressemeddelelse fra Movia 7. februar 2008).

Prisen for at løse opgaven kan således variere over tid (selvom der kan ses et generelt niveau omkring 500 kr./bustime i figuren), og der er ikke noget umiddelbart klart svar på, hvilke tidspunkter før henholdsvis efter en udlicitering, der er de rigtige at sammenligne. Desuden kan det være vanskeligt at afgøre, om ændringer i prisen ved senere licitationer skyldes markedsforhold, ændringer i krav til servicen eller helt andre forhold.

Sammenligningerne bliver endnu vanskeligere, når de drejer sig om kvaliteten. Dels er kvalitet et begreb med mange dimensioner, dels kan det være svært at konstatere, om en ændring i kvaliteten skyldes entreprenørens præstationer eller (politisk) besluttede ændringer i forbindelse med udbuddet af opgaven (Hodge 2000:130-131). Også her er der et problem med før-niveauet af kvaliteten, som typisk ikke vil være målt systematisk eller på en måde, der er sammenlignelig med målinger af kvaliteten efter udlicitering. Endelig kan det være, at sådanne kvalitetsmål kun dækker visse aspekter af kvaliteten og ikke andre.

Valget af metode i det enkelte studie har også betydning for studiernes indbyrdes sammenlignelighed. Forskellige studier kan have hver deres definition på begreber som ”privatisering”, ”udlicitering”, ”partnerskab”, ”effektivitet”, ”kvalitet” osv. (Hodge 2000:61). I visse tilfælde er det slet ikke gjort eksplicit, hvad der menes, eller hvilke kontrakt- eller udbudsformer, der er tale om, ligesom det ikke altid står klart, om udliciteret kørsel forinden var udført som offentlig egenproduktion eller f.eks. på koncessioner eller på forhandlede kontrakter, hvilket muligvis kan have betydning for resultaterne af overgang til andre former. Slutteligt kan forskellige studier have forskellige synsvinkler. Mange studier betragter f.eks. spørgsmålet om besparelser fra den offentlige sektors synspunkt, mens andre i stedet ser på resultaterne af udlicitering på samfundsniveau og f.eks. beskæftiger sig med konsekvenser for arbejdsløshed eller skatteniveau (Hodge 2000:127-128). Studierne bør derfor også kvalitetsvurderes ud fra, hvor præcist de gør klart, hvilke situationer, der er undersøgt, og fra hvilke synsvinkler. Dette er nødvendigt for at kunne samle viden fra flere studier på en pålidelig måde.