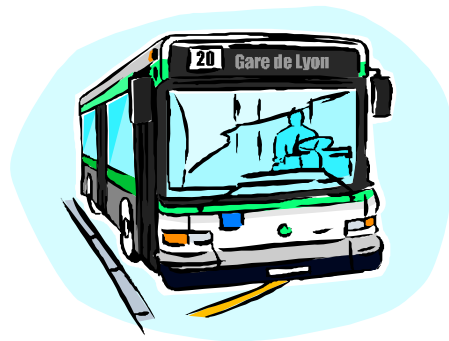


# Konsekvenser av overdragelse av personell ved anbud



av  
**Gisle Solvoll**



**Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS)**

**SIB-notat 1001/2006**

# Konsekvenser av overdragelse av personell ved anbud

av

Gisle Solvoll  
Handelshøgskolen i Bodø  
Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS)  
[gisle.solvoll@hibo.no](mailto:gisle.solvoll@hibo.no)  
Tlf. +47 75 51 76 32  
Fax. +47 75 51 72 68

## **FORORD**

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Nordland fylkeskommune, plan- og næringsavdelingen. Notatet er skrevet av forskningsleder Gisle Solvoll. En takk til Tore Øverli og Lars Rønneberg, begge ved plan- og næringsavdelingen, for nyttige kommentarer og innspill. En takk også til forsker Merethe D. Leiren og forskningsleder Oddgeir Osland ved Transportøkonomisk institutt som velvilligst har stilt til rådighet et arbeidsnotat om ansettelsesrelasjoner i fylkeskommunenes anbudskontrakter som de har utarbeidet.

Bodø oktober 2006.

# INNHold

<b>FORORD</b> .....	<b>1</b>
<b>INNHold</b> .....	<b>2</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1    BAKGRUNN OG FORMÅL .....	3
<b>2. ANSETTELSESRELASJONER BRUKT I NORSKE ANBUDSKONTRAKTER</b> .....	<b>4</b>
2.1    FORTRINNSRETT VED NYANSETTELSE .....	5
2.2    KVALIFIKASJONSKRAV .....	6
2.3    LØNN OG PENSJONSORDNINGER .....	6
2.4    KVALITETSFOKUS .....	7
2.5    OPPSUMMERING .....	8
<b>3. ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV PERSONELLOVERDRAGELSE</b> .....	<b>9</b>
3.1    VIRKNINGER AV ANBUD GENERELT .....	9
3.2    DAGENS REGELVERK .....	11
3.3    MULIGE KONSEKVENSER AV KRAV OM OVERDRAGELSE AV PERSONELL.....	13
3.3.1    Forutsetninger for overdragelsen .....	13
3.3.2    Konsekvenser for fylkeskommunen.....	14
3.3.3    Konsekvenser for trafikkelskapene .....	15
3.3.4    Konsekvenser for de ansatte i trafikkelskapene .....	16
3.3.5    Konsekvenser for transportbrukerne.....	16
3.3.6    Konsekvenser for trafikkelskapsstrukturen.....	16
3.4    SYNSPUNKTER FRA NÆRINGEN .....	17
<b>4. OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER</b> .....	<b>19</b>
<b>REFERANSER</b> .....	<b>22</b>

# 1. INNLEDNING

Nedenfor gis det en kortfattet redegjørelse for bakgrunnen for og formålet med dette notatet.

## 1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

Fylkestinget i Nordland har bestemt at bussrutene i fylket skal legges ut på anbud etter hvert som eksisterende kontrakter utgår. Bruk av anbud gjør at trafikkselskapene risikerer å miste hele eller store deler av sin tilskudsberettigede ruteproduksjon. Dermed går selskapene over fra en situasjon med rimelig forutsigbare rammebetingelser til en betydelig grad av usikkerhet. Dette setter ikke minst de ansatte i trafikkselskapene i en vanskelig situasjon, da deres jobber kan forsvinne dersom selskapet de er ansatt i taper i anbudskonkurransen.

I Soria Moria-erklæringen skriver Regjeringen at det er viktig å framskaffe bedre kunnskap om effektene av anbudsutsetting av lokal kollektivtransport og frambringe kunnskap om hvordan ulike kjøpsformer og kontraktsformer kan legge til rette for at også bredere samfunnsinteresser blir ivaretatt. Regjeringen vil vurdere å gå dialog med fylkeskommunene om å avvente videre anbudsutsettelse inntil denne kunnskapen foreligger. Regjeringen ønsker videre at arbeidstakerne skal sikres samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse.

Ved anbudsutlysninger i Nordland, vil det bli lagt inn krav om at anbudsvinner skal forpliktes til å overta overtallig personell fra det selskapet som taper anbudet. Dette innebærer en trygghet for arbeidstakerne i det selskapet som mister produksjonen, men gir samtidig budgivere en ekstra faktor å ta hensyn til ved utformingen av sitt tilbud. Nordland fylkeskommune arbeider internt med en vurdering av de rent juridiske sidene ved personelloverdragelse i tilknytning til bruk av anbud. Det er imidlertid flere sider ved et krav om virksomhetsoverdragelse som bør belyses før en tar stilling til hvordan slike krav konkret skal formuleres i anbudsdocumentene. Det er blant annet uklart hvordan slike krav vil kunne innvirke på anbudsdelaktelsen samt den enkelte aktørs prising av de anbudene som legges inn.

På bakgrunn av det ovenstående vil det være av interesse, i tillegg til de juridiske betenkingene knyttet virksomhetsoverdragelse av personell, å få belyst de *økonomiske* sidene ved at det stilles krav om at anbudsvinner forplikter seg til å overta overtallig personell fra det selskapet som tidligere kjørte i det aktuelle området. Det er slike problemstillinger vi legger opp til å belyse her. Hovedformålet med arbeidet vil således være:

- Å drøfte økonomiske og strukturelle konsekvenser av at det i anbudsutlysninger i transportsektoren stilles krav om overdragelse av personell fra tapende til vinnende operatør.

Det vil bli foretatt en vurdering av konsekvenser for følgende ”aktører”:

- Fylkeskommunen som transportkjøper og tilskudsmyndighet.
- Trafikkselskapene som operatører og konkurrenter om transportoppdrag
- De ansatte i trafikkselskapene spesielt
- Trafikkselskapsstrukturen
- Transportbrukerne. Kundene

## 2. ANSETTELSESRELASJONER BRUKT I NORSKE ANBUDS-KONTRAKTER

Transportøkonomisk institutt (TØI) foretok våren 2006 en gjennomgang av aktuelle anbuds-utlysninger og kontrakter inngått mellom fylkeskommunen og trafikk-selskap i åtte fylker. Det er blant annet fokusert på om fylkeskommunene har satt krav og vilkår som forhindrer konkurranse om ansettelsesrelasjoner. Har de for eksempel valgt å ta i bruk § 4 i forskriften om anbud i lokal rutetransport? Jf. avsnitt 3.2. I Tabell 2-1 gis det en oppsummering av de sentrale punktene om ansettelsesforhold i anbudskontraktene. Tabellen er i sin helhet hentet fra Leiren (2006).

**Tabell 2-1: Bestemmelser angående ansettelsesforhold i norske anbudskontrakter.**

<i>Fylkeskommune</i>	<i>Bestemmelser angående ansettelsesforhold m.m.</i>
<p><b>Finmark</b></p> <p>Åpen anbudskonkurranse i 2004 for ruter i midtre Finmark for perioden 01.01.05-31.12.09</p>	<p>Ved nyansettelser av personale fram til oppstart av den trafikk anbudet gjelder, skal rutetrafikkpersonale som har mottatt oppsigelse fra sine stillinger i det forrige selskapet gis fortrinnsrett. Dokumentasjon for kvalitetssikring og internkontroll. Oppdragsgiver kan iverksette kontroller på bussene.</p>
<p><b>Nordland</b></p> <p>Åpen anbudskonkurranse i 2005 gjeldende for Ytre Helgeland i perioden 01.04.06-31.03.13 Bruttoanbud, der trafikkinntektene i hovedsak tilfaller oppdragsgiver og utøver godtgjøres for utført leveranse (10 % inntektsinsentiver).</p>	<p>Bussførere og verkstedsansatte skal ha en forsterket pensjonsytelse sett i forhold til gjeldende tariff (LO og NHO). Pensjonsvilkår er ikke gjort til konkurranse. Regler om virksomhetsoverdragelse kan komme til anvendelse. Personell i selskapet får fortrinnsrett ved nyansettelse i overtakende selskap (Forskrift om anbud i lokal rutetransport § 4). Ved ansettelse skal opparbeidet selskapsansiennitet videreføres. Bemanning av lokal representasjon skal vedlegges som bilag. Krav om dokumenterte kvalitetsstyrings- og internkontrollsystem. Tilstrebe fagbrev til sjåfører. Krav om rutiner i forhold til opplæring/kompetanseutvikling av sjåfører.</p>
<p><b>Rogaland</b></p> <p>Åpen anbudskonkurranse i 2004 for perioden 01.01.06-31.12.10. Rogaland har utstrakt bruk av konkurranseutsetting. Kolumbus Rogaland Kollektivtrafikk FKF er oppdragsgiver.</p>	<p>Fortrinnsrett ved nyansettelser. Leverandør får kompensasjon for forhøyede lønnskostnader. Tilstreber fagbrev for sjåfører, som skal ha opplæring. (Sjåfører-)opplæringsplan, som del av kvalitetssikring. Krav om en kvalitetsansvarlig og kvalitet- og avviksrapportering skal skje hver måned. Dokumentasjon og kontroll over bussmateriell (HMS er ikke nevnt).</p> <p><u>Kontrakt for Nord-Jæren 01.01.03- 31.12.07</u>: Sjåfører ansatt i selskap som får innskrenket rutevirksomheten som følge av overgang til ny løyvehaver skal beholde ansiennitet og ha fortrinnsrett ved behov for nyansettelser på overtakelsestidspunktet.</p>
<p><b>Vest-Agder</b></p> <p>Åpen anbudskonkurranse i 2000 for perioden 01.01.01-31.12.05 på flere ruter. Vest-Agder Kollektivtrafikk har inntektsansvaret for all trafikk.</p>	<p>Ved nyansettelser av personale frem til oppstart av anbudstrafikken skal rutetrafikkpersonale som har mottatt oppsigelse fra sine stillinger i det selskap som får sin rutevirksomhet innskrenket gis fortrinnsrett. Utøver skal dekke ferjebillett for buss og sjåfør på ferja til og fra Hidra. Oppdragsgiver kan iverksette kontrolltiltak. Som utvelgelseskriterium nr. 3 er erfaring og profesjon med vekt på kvalitetskrav og spesiell vekt på kundebehandling og service.</p>
<p><b>Telemark</b></p> <p>Åpen anbudskonkurranse i 2004 for perioden 27.06.05-27.06.10 i Grenland. Tilbudskonkurranse.</p>	<p>Ved behov for nyansettelser skal anbudsvinner fram til oppstart gi fortrinnsrett til ansettelse for rutetrafikkpersonale som har mottatt oppsigelse fra sine stillinger i det selskapet som får sin rutevirksomhet innskrenket. Obligatorisk opplæring av sjåfører. Dokumentasjon på kvalitetssikring og internkontroll (HMS). Oppdragsgiver gjennomfører intervjuundersøkelser på bussene for å kartlegge tilfredshet. Kvalitetsopplæring av sjåførene.</p>

Fylkeskommune	Bestemmelser angående ansettelsesforhold
<p><b>Vestfold</b></p> <p>Åpen anbudskonkurranse i 2005 for perioden 01.01.06-31.12.11. Vestfold har utstrakt bruk av konkurranseutsetting. Vestfold Kollektivtrafikk AS er heleid av fylkeskommunen. Rene brutto-kontrakter med mange insentiver (leverandør beholder 30 % av billettinntekter).</p>	<p>Ingen krav til fortrinnsrett ved eventuelle nyansettelser. Oppdragsgiver står for en dag videreutdanning av sjåfører og trafikkleddelse. Oppdragsgiver kan iverksette kontrolltiltak og har rett til innsyn i vogndisponering, skift- og turnusplan. Leverandør har obligatorisk opplæring av sjåfører på billettmaskin.</p>
<p><b>Akershus</b></p> <p>Åpen anbudskonkurranse i 2004 for perioden 01.07.05-30.06.12 i Follo. Stor-Oslo AS eies av Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og staten. Tilskuddene er stort sett utelukkende fra Akershus. Akershus har utstrakt bruk av konkurranseutsetting</p>	<p>SL understreker viktigheten av at fastsettelse av kjøretid og arbeidstidsordninger skjer i samarbeid med representanter for de ansatte. Ved nyansettelser av personale fram til oppstart av den trafikk anbudet gjelder, skal operativt personale som har mottatt oppsigelser i selskapet som er innskrenket gis fortrinnsrett. Personale over 55 år skal prioriteres ved slik nyansettelse. SL ser det som viktig at også førerne kan motiveres gjennom en bonusordning og vil be tilbyderne skissere hvordan de vil legge opp en ordning der deler av en eventuell bonus skal tilfalle det operative personalet. HMS-egenerklæring. Dokumentasjon av system for kvalitetssikring, opplæringsprogram for sjåførene, internkontroll og miljøstyring vedlegges anbudet.</p>
<p><b>Oppland</b></p> <p>Anbudskonkurranse i 2005 for perioden 01.01.06- 31.12.11 på tre ruter. Oppland har for øvrig lang erfaring med konkurranseutsetting.</p>	<p>Tilbudsvinner ved behov for nyansettelser frem til ett år etter oppstart skal gi fortrinnsrett til ansettelse for rutetraffikkpersonale som har mottatt oppsigelse fra sine stillinger i det selskapet som får sin rutevirksomhet innskrenket som følge av tilbudskonkurransen. Søkere som er 55 år og eldre skal gis prioritet. I tilbudet skal tilbyder redegjøre for kvalitetsmål, kvalitetsutvikling og støttefunksjoner for sjåfører. Sjåfører skal ha kvalitetsopplæring.</p>

Kilde: Leiren (2006).

I det følgende gis en kortfattet gjennomgang av klausulene i kontraktene. Gjennomgangen er i sin helhet basert på Leiren (2006), med kun mindre tilføyelser fra undertegnede.

## 2.1 FORTRINNSRETT VED NYANSETTELSE

Når det gjelder fortrinnsrett ved nyansettelser, er det kun Vestfold som ikke har fulgt opp den muligheten anbudsforskriften gir til å stille krav om dette. Alle de øvrige fylkeskommuner har gjort dette. I Nordland har man i tillegg lagt inn en klausul om at krav om virksomhetsoverdragelse *kan* komme til anvendelse. Dette kan i følge Leiren (2006) forstås på to måter. For det første kan formuleringen tolkes slik at fylkeskommunen åpner for at den kan kreve at reglene om virksomhetsoverdragelse blir fulgt. Dersom dette gjøres, vil imidlertid Nordland fylkeskommune gå ut over det nasjonale lovverket. Et sentralt spørsmål blir da hva som skjer dersom anbudsvinneren sier *nei* til å følge reglene om virksomhetsoverdragelse. For det andre kan formuleringen forstås slik at oppdragsgiver kun gjør oppmerksom på at reglene om virksomhetsoverdragelse – slik lovverket er i dag – kan komme til anvendelse ved anbuds-overdragelse. En slik tolkning av formuleringen går ikke ut over det nasjonale lovverket.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om bestemmelsen om fortrinnsrett har noen praktisk betydning. For det første er det ikke sikkert at det overtakende selskapet har behov for nyansettelser. For det andre kan tidsbeskrankninger, som at fortrinnsretten bare gjelder ”frem til

oppstart” (Finmark, Telemark, Vest-Agder og Akershus) og ”på overtakelsestidspunktet” (Rogaland), gjøre at bestemmelsen betyr lite eller innen ting i praksis. De ansatte står dog en del sterkere der fortrinnsretten gjelder ”frem til ett år etter oppstart” (Oppland).

Et annet spørsmål, som diskuteres i Leiren (2006), er hvilke arbeidstakere som prioriteres dersom det ikke er behov for alle. Fra en bedriftsøkonomisk synsvinkel vil det være mest lønnsomt å ansette de mest effektive arbeidstakerne. Dette vil normalt sett være en ulempe for de eldste arbeidstakerne.<sup>1</sup> Med en målsetting om å styrke de ansattes vern, vil tilleggs-klausuler som at ”personale over 55 år skal prioriteres ved nyansettelser” være ønskelig. En slik bestemmelse finnes i Oppland og Akershus. I to fylker, Rogaland og Nordland, skal selskapsansiennitet ved anbudsoverdragelse videreføres. Dette har imidlertid ingen praktisk betydning i forhold til de fylkene som ikke har presisert dette, da selskaps- eller konsern-ansiennitet garanteres i de landsomfattende tariffavtalene.

## 2.2 KVALIFIKASJONSKRAV

I følge Leiren (2006) er det i Nordland og Rogaland formulert kvalifikasjonskrav til sjåførene, men kravene er relativt løst formulert: ”Leverandør skal gjennom opplæring og andre tiltak tilstrebe at flest mulig av sjåførere har fagbrev for tunge kjøretøy” (Nordland). Dette er også de fylkene som gir ansatte i trafikk-selskap som får innskrenket rutevirksomheten på grunn av tapt anbud fortrinnsrett ved ansettelser i det nye selskapet. Kvalifikasjonskravet kan få følger for fortrinnsretten, da det ikke er sikkert at arbeidstakerne i det overdragende selskapet har fagbrev. Imidlertid stiller ingen fylker krav om at operativt personell *skal* ha fagbrev.

Til sjåførene stilles det krav om at de skal ha høy kompetanse når det gjelder kunnskaper om takster, rutetider og korrespondanser samt være serviceinnstilt, beherske norsk og være oppmerksomme på personer med spesielle behov. Dette er forutsetninger for å kunne yte god kvalitet. Gode arbeidsvilkår vil ofte være avgjørende for å få til dette. En bussjåfør som trives på jobb og ikke er stresset, oppleves ofte som hyggelig av passasjerene. Dermed oppfyller han/hun kravet om at operativt personell skal være vennlig og ha en korrekt opptreden. Dersom gode arbeidsvilkår vurderes som en forutsetning for kvalitet, og kravet til god kvalitet er viktigere enn pris, vil mest sannsynlig fokus på arbeidsmiljø være viktigst.

## 2.3 LØNN OG PENSJONSORDNINGER

I alle anbudskontrakter gis operatøren kompensasjon for lønnsøkninger i kontraktperioden. Mange av fylkene benytter Alfa-modellen.<sup>2</sup> Unntak er blant annet Finnmark og Nordland som legger til grunn egne beregningsmodeller, der blant annet endringen i konsumprisindeksen (KPI) inngår. I Nordland benyttes i 2006 følgende formel for beregning av kompensasjon for endringer i lønns- og drivstoffkostnader:

---

<sup>1</sup> I tillegg til å ha en lavere effektivitet enn sine yngre medarbeidere, vil de i kraft av sin ansiennitet også ha høyere lønn. Imidlertid har eldre arbeidstakere ofte en erfaring og kompetanse som vil kunne oppveie for høyere lønnsutbetalinger.

<sup>2</sup> ALFA-modellen er en regnemodell for beregning av kostnader ved bussdrift. Modellen er utviklet av fylkeskommunene i samarbeid. I modellen forsøker en å simulere driften av et effektivt rutebilselskap (benchmarking). Modellen begrenser bruken av skjønsmessige vurderinger og gir dermed grunnlag for større objektivitet ved fastsettelse av tilskuddsbehov.



$(0,55 \times L + 0,30 \times K + 0,15 \times D)$ , der

L = endring i lønnskostnader

K = endring i konsumpriser

D = endring i drivstoffkostnader

I de fleste kontraktene står det at leverandøren skal ha lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst tilsvarer en av de landsomfattende tariffavtalene for transportsektoren, noe som er gitt i forskriften om anbud i lokal rutetransport. Imidlertid skiller Nordland seg ut fordi fylkeskommunen spesifiserer *hvilken* av de landsomfattende tariffavtalene vilkårene minst skal tilsvare, nemlig tariffavtalen mellom LO og NHO.

I anbudskontrakten til Nordland finnes nok et element som er med på å trygge forholdene for ansatte, som ved en anbudsoverdragelse står overfor en ny arbeidsgiver. Pensjonsvilkårene er i kontrakten i Nordland ikke ”konkurransesatt”. Her heter det at ”Bussførere og verkstedsansatte skal ha en forsterket pensjonsytelse sett i forhold til gjeldende tariff.” Av alle fylkeskommunene, som har satt kollektivtrafikk ut på anbud, er Nordland, med sin første anbudsrunde i 2005, den eneste som har lagt inn dette kravet.

I den siste anbudsrunder i Nordland, 3 anbud på Sør-Helgeland, er kravene til personelloverdragelse ytterligere innskjerpet. I kravspesifikasjonen står det at utøver skal overta eksisterende personell som dagens operatør benytter til å gjennomføre aktuelle ruteproduksjon. Ved fastsettelse av hvilke arbeidstakere som skal tilbys videreføring av sitt ansettelsesforhold hos utøver skal alle bussførere samt andre ansatte som har sin arbeidsmessige hovedtilknytning (minimum 50 %) til den ruteproduksjon som er beskrevet i kriteriesettet omfattes.

## 2.4 KVALITETSFOKUS

I følge Leiren (2006), er det rimelig å anta at jo større fokus en har på kvalitet i anbudskontraktene, desto bedre er dette for de ansatte, da kvalitet innebærer gode ansettelsesforhold. I anbudskontraktene fra de 8 fylkene er det ett fylke som krever en kvalitetsansvarlig og kvalitets- og avviksrapportering hver måned (Rogaland). I Vestfold truer en med at oppdragsgiver kan iverksette kontrolltiltak og innsyn i vogndisponering, skift- og turnusplaner. I Oppland krever en redegjørelse for kvalitetsutvikling og støttefunksjoner for sjåfører, mens en i Telemark setter opp insentiver til å sikre kvalitet ved at det vil bli utført intervjuundersøkelser på bussene for å kartlegge tilfredshet. Her involveres også bussjåførenes arbeidsvilkår i kvalitetssikringen.

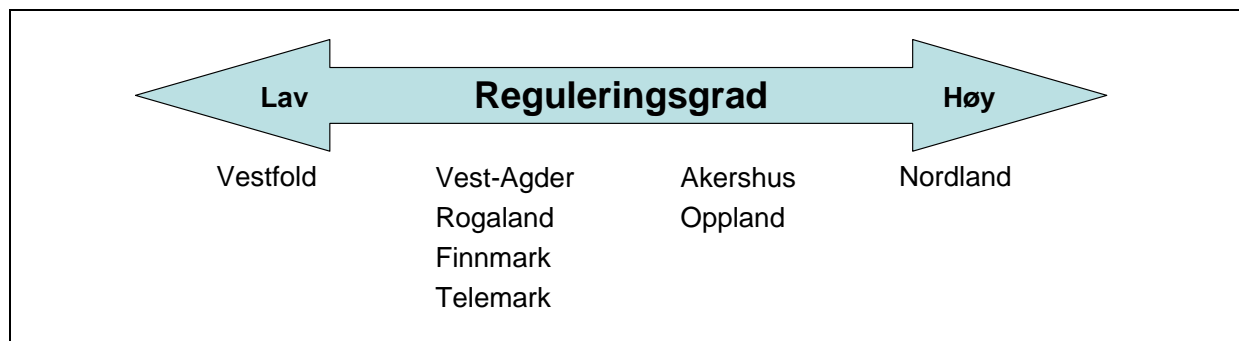
I Nordland skal operatøren gjennom sitt kvalitetsstyringssystem kunne dokumentere at oppdragsgivers kravspesifikasjon er ivaretatt. Det presiseres at ivaretagelse av sikkerhetskrav har høyeste prioritet og overstyrer eventuelle konflikter med andre kvalitetskrav. Videre har oppdragsgiver, med en varslingsfrist på 14 dager, rett til å gjennomføre revisjon av utøver sitt kvalitetsstyringssystem. Oppdragsgiver kan også kontrollere at kvalitetskrav i kravspesifikasjonen, som for en stor del også skal være nedfelt i utøver sitt kvalitetsstyringssystem, overholdes i den daglige drift. Oppdragsgiver vil derfor uten varsel kunne gjennomføre kontroller av/på utøvers busser.

## 2.5 OPPSUMMERING

Ut fra opplysningene om ansettelsesforhold i anbudskontraktene i 2006, foretar Leiren (2006) en grov inndeling av fylkeskommunene i fire hovedtyper:

- A) Fylkeskommuner med *lav* reguleringsgrad. Det vil si at de stiller få eller ingen krav.
- B) Fylkeskommuner med *middels* reguleringsgrad. Det innebærer at de følger muligheter i lovverket.
- C) Fylkeskommuner med litt over middels reguleringsgrad. Det vil si at de går litt lenger enn lovverket.
- D) Fylkeskommuner med *høy* reguleringsgrad. Det innebærer at de går langt utover retningslinjene i lovverket.

Basert på en slik kategorisering kan fylkene i følge Leiren (2006) innplasseres langs en ”reguleringsgradakse” som skissert i Figur 2-1.



**Figur 2-1: Omfanget av regulering av ansettelsesforhold i 8 av fylkene som i 2006 benytter anbudskontrakter. (Kilde: Leiren, 2006).**

Vestfold kan karakteriseres av å ha en lav reguleringsgrad, da fylkeskommunen ikke stiller krav om fortrinnsrett ved nyansettelser, slik loven åpner for. Litt nærmere sentrum på reguleringskalaen plasseres Vest-Agder, Rogaland og Finnmark, da disse bruker muligheten i lovverket om å gi fortrinnsrett ved behov for arbeidskraft i det overtakende selskapet. Denne muligheten benytter også Akershus og Oppland seg av, men de gir også arbeidstakere over 55 år prioritet ved nyansettelser. Derfor plasseres de litt til høyre for sentrum.

På den høyre enden av skalaen plasseres Nordland. Nordland har en kontrakt preget av høy grad av regulering, da regelen om at samme krav som ved virksomhetsoverdragelse kan gjelde ved anbud, ikke er forankret i det nasjonale lovverket. Dette forutsetter imidlertid at fylkeskommunen faktisk kan kreve at reglene om virksomhetsoverdragelse blir fulgt – at den ikke kun gjør oppmerksom på et tilfelle som kan inntreffe.

Det er imidlertid høyst usikkert hvor stor praktisk betydning fylkenes plassering på skalaen har for de ansatte i det tapende selskapet. Dette er nærmere drøftet i avsnitt 3.4

### 3. ØKONOMISKE KONSEKVENSER AV PERSONELLOVERDRAGELSE

Nedenfor gis en prinsipiell drøfting av mulige økonomiske konsekvenser av at det ved anbudsutlysninger stilles krav om virksomhetsoverdragelse av personell fra det tapende til det vinnende selskap. Innledningsvis gis først en kortfattet drøfting av bruk av anbud generelt samt en gjennomgang av dagens regelverk angående ansattes rettigheter i tapende selskap ved bruk av anbud innenfor transportsektoren. Til slutt vil vi frambringe noen synspunkter på problemstillingen, sett fra transportnæringens ståsted.

#### 3.1 VIRKNINGER AV ANBUD GENERELT

For fylkeskommunen er målsettingen med bruk av anbud å få mer samferdsel ut av det tilskuddet som brukes i sektoren. Ved anbudskonkurranser vil således budenes størrelse være det sentrale kriteriet gitt at tilbyderne oppfyller nødvendige krav til sikkerhet og kvalitet.

Rent prinsipielt er det rimelig å anta at budenes størrelse (tilskuddsbehovet) kan uttrykkes ved følgende funksjon:

$$(3.1) \quad S=S(T,K) \quad , \delta S/\delta T < 0 \quad , \quad 0 \geq \delta S/\delta K \geq 0$$

I (3.1) er S budenes størrelse (målt i kroner), T er antall potensielle tilbydere og K er konkurransebetingelsene. Under ellers like forhold er det rimelig å anta at jo flere potensielle tilbydere det er på en kontrakt, desto hardere konkurranse og derigjennom lavere bud. Når det gjelder konkurransebetingelsene (anbudets størrelse, anbudets lengde, kontraktstype etc.), så kan ulike betingelser slå noe forskjellig ut på anbudenes størrelse.

*Antall potensielle tilbydere.* Når det gjelder betydningen av antall potensielle tilbydere T, så vil dette påvirke konkurransen om oppdragene. Under ellers like forhold vil færre tilbydere redusere konkurranseelementet og isolert sett være negativt for oppdragsgiver.

I Bekken m.fl. (2005) viser en gjennomgang av 34 anbudsutlysninger innenfor bussdrift i Norge at antall tilbydere stort sett har lagt mellom 3 og 5 pr. anbudsrunde. De siste 10 årene har det *ikke* vært noen påviselig endring i antall budgivere. Forskjellene mellom budene har imidlertid blitt mindre. Mens det i de første anbudsrundene kunne skille opp mot 40 % mellom laveste og nest laveste bud, er denne forskjellen i dag (2005/2006) nede i godt under 10 %. En nærmere gjennomgang av de nevnte anbudsutlysninger, viser at det for 70 % av anbudene var en forskjell mellom laveste og nest laveste bud på mindre enn 10 %, mens det ved 7 av de 34 anbudene var forskjeller på mindre enn 2 %. Resultatene av anbudskonkurransene indikerer også at konkurransen om transportoppdragene har medført en kostnadsreduksjon på rundt 10 %. En kortfattet oppsummering av erfaringene med anbud finnes i Bekken og Osland (2006).

Ut fra det ovenstående kan det se ut som om konkurransen om det enkelte oppdrag ikke er blitt mindre, samtidig som tilbyderne har ervervet seg erfaringer gjennom å legge inn tilbud, noe som har ført til mindre sprik i anbudene.

Når det gjelder konkurransebetingelsene (K), så vil følgende forhold være sentrale å diskutere:

- Anbudsstørrelse
- Kontraktslengde
- Kontraktstype
- Risikodeling mellom kjøper og operatør

*Anbudsstørrelse.* Når størrelsen på anbudet (målt i tilbudte setekm) øker, vil den potensielle konkurransen om oppdragene *avta*, da de mindre selskapene har ikke muligheter til å kunne by på større rutepakker. Dette trekker isolert sett i retning av økt tilskuddsbehov siden antall budgivere går ned. I motsatt retning trekker mulighetene selskapene har til å utnytte stordriftsfordeler, samt de administrative kostnader hos fylkeskommunen ved anbudsutlysningene.

I følge Bekken m.fl. (2005) har anbudene i busstrafikken generelt blitt større de senere årene. En del av denne utviklingen kan forklares med at nye fylker har startet opp med anbud, og fylker som Oslo, Akershus og Rogaland har så omfattende ruter at dette har vært drivende for utviklingen. Som nevnt ovenfor har vi imidlertid ennå ikke sett noen klar effekt på antall tilbydere av denne utviklingen.

*Kontraktslengde.* Når kontraktslengden øker vil antall tilbydere, alt annet likt, også øke. Dette kommer av at risikoen ved å investere i busser og annen transportkapital reduseres når kontraktslengden øker. Således trekker økende kontraktslengde i retning av lavere tilskuddsbehov, alt annet likt. I følge Bekken m.fl. (2005) har kontraktslengden økt fra 1995 til 2006. Standard kontraktslengde er i 2006 rundt 5 år pluss tillegg, mens kontraktene tidligere lå på 3 år med mindre klausuler om forlenging. Ved de første anbudsutlysningene ble kontraktslengden bevisst holdt kort for å få erfaring med systemet, mens det i senere kontrakter er valgt en kontraktslengde ut fra hva fylkeskommunene mener er hensiktsmessig ut fra andre hensyn, slik som stabilitet og kostnadseffektivitet.

*Kontraktstype.* I det ”gamle” forhandlingsregimet var nettokontrakter det vanlige. Anbudskontraktene domineres imidlertid av bruttokontrakter, der fylkeskommunene har markeds- og inntektsansvaret. En ren bruttokontrakt gir lavere risiko for selskapene enn en nettokontrakt, slik at bruttokontrakter isolert sett burde gi lavere tilskuddsbehov enn nettokontrakter når en holder inntektene utenfor. Det er imidlertid vanskelig å måle slike effekter både fordi risikodelingen er så vidt ulik, samt at dagens bruttokontrakter som oftest inneholder passasjer- og inntektsinsentiver med tilhørende operatørrisiko. Således er forskjellen mellom brutto- og nettokontrakter i praktisk anvendelse ikke så klar som begrepene skulle tilsi. En annen effekt av at bruttokontrakter reduserer risikoen for selskapene, er at dette normalt sett vil øke antall tilbydere på en rutepakke.

*Risikodeling mellom kjøper og operatør.* Uavhengig av om operatørene stilles overfor en brutto- eller nettokontrakt, vil også andre forhold i kontrakten kunne påvirke budenes størrelse. Dette kan for eksempel være straff (malus) dersom tilbudet avviker for mye fra planene i negativ retning. Malusklausuler trekker isolert sett i retning av høyere tilskuddsbehov, mens ordninger knyttet til kompensasjon for økte kostnader til lønn og diesel i kontraktsperioden, trekker i motsatt retning. Retningslinjer knyttet til hvordan vinnende selskap skal forholde seg til personell i tapende selskap er også et forhold som vil påvirke tilbyders risiko, og således et forhold som vil kunne påvirke budenes størrelse. Jf. avsnitt 3.3.

Oppsummert er det en rekke forhold som kan tenkes å påvirke utfallet av en anbuds-konkurranse. Noen forhold trekker i retning av lavere tilskuddsbehov, mens andre forhold trekker i retning av høyere tilskuddsbehov. I avsnitt 3.3 vil vi spesielt drøfte betydningen av at det i anbudskontrakten stilles krav om overdragelse av personell fra tapende til vinnende selskap. Først skal vi i neste avsnitt se litt nærmere på dagens regelverk knyttet til ”behandlingen” av operativt personell i forbindelse med bruk av anbud.

### 3.2 DAGENS REGELVERK<sup>3</sup>

Yrkestransportlovens § 8 fastsetter at det kan benyttes anbudskonkurranser ved tildeling av løyve for rutetransport. I forskriften til loven er det i § 4 fastsatt følgende for å ivareta de ansattes lønns- og arbeidsvilkår:

- *”Oppdragsgiver kan i anbudsinnbydelsen bestemme at operativt personell ansatt i selskap som får innskrenket rutevirksomheten som følge av overgang til ny løyvehaver etter anbud, skal ha fortrinnsrett ved nyansettelser i det overtagende selskap dersom det overtagende selskap på overtagelsestidspunktet har behov for nyansettelser.*

*Den som skal delta i anbudskonkurranse må forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende tariffavtaler. Tilsvarende forpliktelser gjelder for ev. tilsvarende gruppe av arbeidstakere ansatt av underleverandør, jf. § 14.”*

Forskriften sikrer altså de ansatte i det tapende selskapet fortrinnsrett til ansettelse i det vinnende selskapet, men bare dersom det vinnende selskapet har behov for nyansettelser.<sup>4</sup> Forskriften forplikter også busselskapene til å følge en landsomfattende tariffavtale. I privat sektor er det to slike avtaler. Den første er *”Overenskomst for transportselskaper i Norge”* med NHO/Transportbedriftenes Landsforening og LO/Norsk Transportarbeiderforbund som parter. Den andre er *”Overenskomst for Nettbusskonsernet”* med NAVO og LO Stat som parter. Avtalene har likeverdige lønnsvilkår, men Nettbuss-avtalen har en bedre pensjonsordning.

For ansatte i et busselskap kan lokale avtaler om lønn, arbeidstid og pensjon være mer verdt enn tariffavtalens generelle bestemmelser. Forskriften om anbud sikrer bare at det vinnende selskapet må legge en av de landsomfattende tariffavtalene til grunn for anbudet. Ansatte i det tapende selskapet har ikke krav på å få med seg sine lokale avtaler.

Like viktig for de ansatte er imidlertid bedriftsansienniteten. Dette fordi det er bestemt i tariffavtalene at bussrutene skal tildeles arbeidstakerne etter ansiennitet. Dette sikrer at eldre arbeidstakere både får heltidsstillinger og kan unngå de meste belastende rutene.

Etter en anbudssituasjon vil ansatte i det tapende selskapet som må gå over til det vinnende selskapet, stå uten bedriftsansiennitet, og ved etterfølgende oppsigelser er det ansienniteten som legges til grunn.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Dette kapitlet er i stor grad basert på Østvold (2003).

<sup>4</sup> Dette kravet er også tatt inn i anbudsdokumentene for bussrutene på ytre Helgeland. Jf. avsnitt 4.2 i anbudsinnbydelsen.

<sup>5</sup> Unntak fra dette er fastsatt i *Overenskomst for transportselskaper i Norge*, hvor det er bestemt at ansatte som har tatt sjansen på å søke på ”ledig stilling i det vinnende selskapet senest tre måneder før anbudsstart”, og som

Før Stortingsvalget i 2001 sendte daværende samferdselsminister Terje Moe Gustavsen (AP) ut på høring et forslag til utvidet arbeidstakervern ved bruk av anbud. Samferdselsdepartementet viste til at EU-kommisjonen i 2000 hadde framlagt et forslag til en ny forordning som blant annet innebar at kollektivtransport på veg, bane og kanaler som hovedregel skal settes ut på anbud. Av forslaget til forordning framgikk også at det ble åpnet for at vedkommende myndighet kunne sette som vilkår at den som får et anbud, skal gi arbeidstakerne som var ansatt hos den tapende operatør, de samme rettigheter som følger av reglene om virksomhetsoverdragelse. Når EU eventuelt vedtar forordningen, må den implementeres i norsk rett.

På denne bakgrunn foreslo samferdselsdepartementet i 2001 å styrke arbeidstakervernet i anbudssituasjoner, og velge en løsning som vil være forenlig med det som senere kunne bli en følge av EU-forordningen. Dessuten presiserte man i Samferdselsdepartementet at om det senere skulle vise seg at EU skulle vedta et mindre omfattende arbeidstakervern, ville eventuelle bedre norske regler allikevel kunne anvendes forutsatt at de blir brukt på en ikke-diskriminerende måte.

På dette grunnlaget foreslo samferdselsdepartementet følgende tillegg til yrkestransportlovens § 2-5:

- *”I forskriften kan departementet og fastsetje som vilkår at den som blir tildelt løyve etter anbod, skal gje dei tilsette som var knytta til den same rutedrifta hos tidlegare løyvehavar, den retten dei ville ha dersom slikt skifte av løyvehavar vart rekna som overdraging av verksemd etter kap. XII A i arbeidsmiljølova. Dette gjeld og for tilsette som fell inn under sjømannslova.”*

På grunn av regjeringsskiftet høsten 2001, ble imidlertid det ovenfor nevnte lovforslaget aldri fremmet for Stortinget.

### ***Regler om virksomhetsoverdragelse***

Hva betyr det at ansatte får samme rettigheter som ved en virksomhetsoverdragelse? Det følger av arbeidsmiljølovens kap. XII A at når en virksomhet helt eller delvis overføres til ny eier (slik som for eksempel ved oppkjøp eller fusjon), er dette i seg selv ikke grunn for oppsigelse eller avskjed. Ansettelsesforholdene skal overføres, og de ansatte har rett til å ta med seg sine rettigheter i en arbeidsavtale over til den nye eieren/operatøren eller det nye selskapet. Også rettigheter etter tariffavtalen skal opprettholdes, men bare som individuelle vilkår inntil tariffavtalen utløper eller avløses av en annen tariffavtale. Det følger også av loven at der virksomheten beholder sin uavhengighet, skal de tillitsvalget beholde sin rettsstilling og funksjon. Lovreglene om overføring av rettigheter får imidlertid *ikke* anvendelse på pensjonsavtaler.

### ***LO sine synspunkt***

LO mener at det forslaget som samferdselsdepartementet sendte ut i 2001 ikke er tilfredsstillende på to områder. For det første er det slik at selv om lovreglene om virksomhetsoverdragelse benyttes, vil ikke det forplikte det vinnende selskapet til å videreføre bedre pensjons-

---

dessuten ”tar ansettelse i det vinnende selskapet senest en måned før anbudskjøringen starter”, har krav på å få med seg sin ansiennitet, men bare for så vidt gjelder ”intern rekruttering til ledige stillinger i samme eller tilnærmet samme område”.

rettigheter i det tapende selskapet. For det andre, påpeker LO, at det vil være behov for en ”fredningsbestemmelse” som viderefører gjeldende tariffavtale og lokale avtaler i en overgangsperiode. Dette for å motvirke at arbeidsgivere spekulerer i overgang til billigere tariffavtaler. Spesielt er dette aktuelt når tjenester utført av offentlige eide selskaper på kommunal eller statlig tariffavtale blir konkurranseutsatt.

### **3.3 MULIGE KONSEKVENSER AV KRAV OM OVERDRAGELSE AV PERSONELL**

I avsnitt 3.1 ble det gitt en generell diskusjon av hvordan ulike forhold ved anbuds-konkurransen kan tenkes å påvirke størrelsen på budene. Blant annet ble det påpekt at krav og betingelser som spesifiseres i anbudskontrakten vil ha betydning for budenes størrelse gjennom fordelingen av risiko mellom kjøper og tilbyder samt hvor stort handlingsrom tilbyderne har. I dette avsnittet vil vi gi en prinsipiell drøfting av mulige konsekvenser av at det stilles krav om overdragelse av personell i forbindelse med anbudsutlysninger på transport-tjenester.

#### **3.3.1 Forutsetninger for overdragelsen**

Konsekvensene av at det stilles krav om overdragelse av personell i anbudskontrakten, vil avhenge av de betingelsene som knyttes til overdragelsen. En naturlig forutsetning er at overdragelsen kun skal gjelde personellet i det tapende selskap som har hatt arbeid direkte knyttet til den anbudsutsatte produksjonen. Dersom anbudet kun gjelder deler av ruteproduksjonen til et selskap, vil det raskt kunne oppstå diskusjoner om hvor mange og hvilke personer som skal berøres av kravet om overdragelse. Problemene vil først og fremst være knyttet til administrative stillinger, verkstedsansatte og eventuelt andre støttefunksjoner. Den enkleste overdragelsen vil være knyttet til sjåfører, da disse stort sett er knyttet opp til en enkelt rute eller et avgrenset ruteområde. I drøftingene nedenfor vil vi se bort fra eventuelle problemer med å definere *hvem* overdragelsen skal gjelde.

Det vil imidlertid innledningsvis være viktig å drøfte hvor *omfattende* kravene om personell-overdragelse skal være samt tilgang til informasjon om personellforhold hos nåværende løyvehaver. Sentrale punkter å diskutere vil være:

- Type personell
- Omfanget av videreføring av rettigheter
- Tidsaspektet
- Tilgang til informasjon om personell og personalkostnader

*Type personell.* Konsekvensene av personelloverdragelse vil bli større desto flere kategorier personell overdragelsen skal omfatte. Således vil det være viktig å trekke inn i drøftingen om det kun er sjåfører som skal omfattes av kravene om overdragelse, eller om også verksteds- og administrativt ansatte skal inngå.

*Omfanget av videreføring av rettigheter.* Det er også viktig å diskutere konsekvenser med utgangspunkt i hvilke rettigheter som personellet skal ha med seg til den nye arbeidsgiveren. Skal rettighetene kun knyttes til lønn, eller skal også pensjonsrettigheter videreføres i det nye selskapet? Videre vil også opparbeidet ansiennitet, og spørsmål knyttet til videreføring av denne være viktig å diskutere.

*Tidsaspektet.* Det er også viktig å diskutere eventuelle konsekvenser i forhold til hvilket tidsperspektiv vi legger til grunn. I og med at anbudskontraktene blir stadig lengre, vanligvis 5-10 år, vil vi også måtte drøfte konsekvensene i et slikt tidsperspektiv.

*Tilgang til informasjon om personell og personalkostnader.* Det siste punktet vi vil fremheve er tilgang til informasjon om det personellet og de personalkostnadene som operatøren i det ruteområdet som anbudsettes har. Hvor god informasjon potensielle tilbydere har om disse forholdene, vil kunne ha betydning for hvilke konsekvenser et krav om overdragelse av personell vil kunne få.

Når vi nedenfor skal drøfte mulige konsekvenser av at det i anbudstlysninger stilles krav om overdragelse av personell, vil vi i våre drøftinger ta utgangspunkt i de 4 punktene ovenfor. Vi vil også strukturere drøftingen slik at vi først diskuterer konsekvenser for fylkeskommunen før vi videre drøfter konsekvenser for trafikkselskapene og de ansatte i selskapene. Til slutt vil vi knytte noen kommentarer til mulige konsekvenser et krav om overdragelse av personell kan få for kundene (busspassasjerene) samt selskapsstrukturen.

### **3.3.2 Konsekvenser for fylkeskommunen**

Et sentralt spørsmål er om et sterkere ansettelsesvern i form av et krav om at vinnende selskap må overta overtallig personell fra det selskapet som mister sin produksjon, kan tenkes å påvirke konkurransen om transportoppdragene samt budenes størrelse. Slik vi ser det, er dette en reell problemstilling ut fra flere forhold.

For det første kan et krav om overdragelse av personell føre til at tilbyderne må budsjettere kostnadene ved en anbudskontrakt høyere enn det de ellers ville gjort. I tillegg vil usikkerheten for tilbyderne øke, slik at de må legge inn en ekstra risikopremie i sine tilbud dersom de ikke er villig til å akseptere økt risiko i sine kostnadsberegninger. Disse forholdene trekker i retning av at budene på et gitt transportoppdrag vil bli høyere enn det en ville hatt i en situasjon uten et krav om overdragelse av personell.

Et annet moment i tilknytning til kravet om overdragelse av personell, er at den økte usikkerheten som tilbyderne stilles ovenfor, kan gi seg utslag i at færre selskap ønsker å delta i anbudskonkurransen. Dette vil spesielt gjelde de mindre selskapene, som normalt sett vil være minst villig til å akseptere økt risiko. Dersom dette skjer, og konkurransen om transportoppdragene avtar, vil det føre til et press mot høyere bud.

Krav om overdragelse av personell innebærer isolert sett et press mot økte kostnader og derigjennom høyere bud, gjennom en kombinasjon av høyere kostnader og økt risiko på kostnadssiden hos tilbyderne. Hvor stort dette "kostnadspresset" blir, vil avhenge av de forholdene rundt "overdragelsen" som ble nevnt i avsnitt 3.3.1. Konsekvensene blir minst dersom det kun stilles krav om at sjåfører skal overdras, eller at kun personell som bruker en betydelig andel (for eksempel minimum 50 %) av sin arbeidstid knyttet til den produksjonen som anbudsettes skal overdras. Et selskap som vinner en anbudskontrakt vil trenge nye sjåfører til å kjøre de nye rutene, og således vil et krav om overdragelse av sjåfører fra eksisterende operatør bety lite. Større betydning vil det ha dersom også administrativt ansatte og verkstedpersonell skal omfattes av kravet om overdragelse. Krav om overdragelse av personell som ikke direkte er knyttet til den operative driften av rutene, vil gjøre det vanskelig for tilbyderne å legge til grunn at de kan ta ut stordriftsfordeler innenfor administrasjon og eventuelt verksteddrift når de skal regne på anbudene.



Når det gjelder tidsaspektet, så vil lange kontrakter redusere selskapenes risiko på kostnads-siden både når det gjelder investeringer i materiell og personell. En kontrakt på for eksempel 8 år er så lang at selskapene innenfor et slikt tidsrom kan foreta personellmessige disponeringer som gjør at et krav om overdragelse av personell vil ha mindre betydning enn ved en kontrakt på eksempelvis 3 år. Dette gjør at budene i mindre grad vil påvirkes av kostnads-messige bindinger ved en lang kontrakt enn ved en kort kontrakt.

Til slutt vil vi nevne viktigheten av at det i anbudskontrakter der det stilles krav om overdragelse av personell, gis informasjon om lønns- og ansettelsesvilkår til det personellet hos nåværende løyveholder som er knyttet til den aktuelle ruteproduksjonen. Dersom slik informasjon kan legges inn i anbudsdocumentene reduseres usikkerheten til tilbyderne, noe som innebærer at de ikke trenger å legge inn noen spesiell risikokompensasjon i forhold til personellkostnadene. Et viktig spørsmål er om dette er informasjon som selskapene er pliktige til å gi ifra seg.

En fordel for fylkeskommunen av at det i anbudsdocumentene stilles krav om personell-overdragelse, er at turbulensen rundt bruk av anbud, spesielt arbeidstakerorganisasjonene, vil bli mindre. Således vil økt jobbsikkerhet for de ansatte i det tapende selskapet gi fylkeskommunen økt goodwill ved framtidige anbudsutsettelse av bussruter.

Kort oppsummert vil konsekvensene for fylkeskommunen av at det i anbudsdocumentene stilles krav om overdragelse av personell fra nåværende operatør, være at tilskuddsbehovet kan øke fordi tilbyderne påføres økte kostnader og økt risiko. Sjansene for høyere bud reduseres isolert sett, med økt kontraktlengde, begrensninger i hvem som skal overdras samt omfanget av informasjon om personalkostnader hos nåværende løyveholder. Krav om personelloverdragelse kan imidlertid gi fylkeskommunen økt goodwill ved anbud på bussruter.

### **3.3.3 Konsekvenser for trafikkselskapene**

Når det gjelder hvilke konsekvenser krav om overdragelse av personell vil ha for trafikkselskapene (tilbydere), så er det viktig å skille mellom konsekvensene for nåværende løyveholder, og konsekvensene for de andre selskapene som legger inn bud. Da eksisterende løyveholder kjenner sine personalkostnader, vil det selskapet som driver den anbudsutsatte produksjonen i dag, ha en fordel av at det stilles krav om overdragelse av personell, siden nåværende løyveholder da vet hvilke personalkostnader de andre tilbyderne må legge inn i sine tilbud. Denne fordelingen vil reduseres desto mer informasjon om nåværende operatørs personalkostnader som tas med i anbudsdocumentene.

For ”inntrengere” vil, som nevnt i avsnitt 3.3.2, et krav om personelloverdragelse innebære økt usikkerhet noe som normalt sett innebærer at det legges inn en risikopremie i tilbudene. Denne risikopremien vil øke desto mer omfattende krav (flere kategorier ansatte, rettigheter ut over lønn etc.) som stilles til overdragelsen samt desto mindre informasjon tilbyderne har om personalkostnadene hos nåværende løyveholder.

Samtidig vil krav om personelloverdragelse innebære mindre fleksibilitet hos trafikkselskapene når de skal utforme sitt tilbud. Det vil for eksempel bli vanskelig å på kort sikt ta ut stordriftsfordeler innenfor administrasjon og verksteddrift dersom vinneren må forplikte seg til å overta nåværende løyveholders personell. Videre vil selskapene vanskelig kunne redusere sine lønnskostnader for eksempel gjennom å ansette ferske sjåførere uten ansiennitet.

I tariffavtalen gjeldende til 31. mars 2006 var forskjellen i årslønn (garantilønn) mellom en nytilsatt sjåfør og en sjåfør med 10 års ansiennitet 18 630 kr.

Generelt sett vil det bli mindre å konkurrere om når personalkostnadene ikke blir konkurranseutsatt. Dette skulle tilsi at forskjellen mellom budene burde bli mindre, spesielt dersom opplysningene om personalkostnadene hos nåværende løyvehaver er gode.

I forhold til ansettelse av sjåfører, kan det opplagt diskuteres hvor mye et krav om overdragelse av disse arbeidstakerne vil ha å si i praksis. Sjåførene hos nåværende løyvehaver sitter på mye nyttig kompetanse om de aktuelle rutene, og burde således være attraktive medarbeidere for det selskapet som vinner anbudet.

### **3.3.4 Konsekvenser for de ansatte i trafikkelskapene**

Når vi ser på konsekvensene for arbeidstakerne i trafikkelskapene, så vil et krav om overdragelse av personell i anbudsdokumentene innebære økt sikkerhet for at de får beholde jobben selv om nåværende arbeidsgiver skulle tape et anbud på et ruteområde de i dag opererer. Sannsynligvis vil denne sikkerheten bety mest for de eldste arbeidstakerne, da disse har få alternative jobbmuligheter sammenlignet med sine yngre kollegaer. Dette vil spesielt gjelde sjåfører.

For sjåførene vil det være viktig at de får ta med seg sin ansiennitet i det nye selskapet, slik at de ikke får et lønnsmessig tilbakeslag. Det samme gjelder eventuelle lokale avtaler de måtte ha, herunder pensjonsrettigheter.

### **3.3.5 Konsekvenser for transportbrukerne**

Når det gjelder de som reiser, så vil vel stort sett konsekvensene ved bruk av anbud knyttes til endringer i selve rutetilbudet. Dersom et krav om overdragelse av personell fører til at en større andel av de faste sjåførene fortsetter å kjøre buss i området selv om deres nåværende arbeidsgiver taper anbudet, enn hva som ville ha vært situasjonen uten et slikt krav, vil nok dette kunne oppfattes som en fordel av regulære brukere hvis de i utgangspunktet var fornøyd med sjåførene. I den grad lokalkunnskap er viktig for å yte god service på en rute, vil nye sjåfører, i hvert fall i en overgangsperiode, ha problemer med å yte samme servicenivå som kundene tidligere var vant med.

Ut over det som er nevnt ovenfor, kan vi imidlertid ikke se at bussbrukerne vil oppleve noen større endringer av at det stilles krav om overdragelse av personell ved skifte av operatør.

### **3.3.6 Konsekvenser for trafikkelskapsstrukturen**

Etter at det tidlig på 1990-tallet ble åpnet for bruk av anbud ved kjøp av bussruter, er antall busselskap redusert med 45 %. Reduksjonen har vært størst i fylkene som benytter mest anbud. I Nordland er antall trafikkelskap redusert med 27 % fra 1991 til 2005. I tillegg til at det er blitt færre trafikkelskap, har vi også vært vitne til en tiltakende konsentrasjon på eiersiden og økt omfang av krysseierskap. Jf. Mathisen og Solvoll (2005).

Som en illustrasjon på det siste, kan vi nevne at 57 % av trafikkelskapene i Norge har eiere som, direkte eller indirekte, har eierskap i andre selskap. Dette viser at en stor andel av trafikkelskapene er knyttet sammen på ett eller annet vis. Hele 46 % av selskapene trafik-

kerer i samme fylke som andre selskap med helt eller delvis samme eiere. Siden dette typisk er de største selskapene, er det svært sannsynlig at enkelte av de sentrale budgiverne i en anbudskonkurranse har felles eiere.

Det er vanskelig å si om et krav om overdragelse av personell ved bruk av anbud, vil ha noe betydning for de strukturelle endringene vi har sett og ser i næringen. Det vi imidlertid kan si generelt, er at alle nye krav i anbudsdokumentene som innebærer økt økonomisk usikkerhet for tilbyderne, favoriserer de store selskapene som vil ha større økonomisk ryggrad enn de små til å påta seg risiko. Med utgangspunkt i at krav om personelloverdragelse øker risikoen ved å legge inn anbud, vil et slikt krav være et tilleggsmoment som gjør det enda vanskeligere for de mindre selskapene å operere i et anbudsutsatt marked.

Et annet moment i forhold til Nordland, der det stilles krav om en forsterket pensjonsytelse i forhold til gjeldende tariff, er at dette kan få direkte konsekvenser for pensjonsytelsene til *alle* ansatte hos den vinnende operatøren, og ikke kun for de ansatte som overdras. Det er nemlig ikke er unaturlig at de opprinnelig ansatte i det vinnende selskapet også vil kreve at deres pensjonsordning forsterkes tilsvarende ordningene til de som overdras fra den tapende operatør. Å innfri et slikt krav vil da bety en økt økonomisk belastning for selskapet.

En mulig tilpasning til dette scenariet er at den nye operatøren velger å opprette et eget datterselskap som blir operatør på de nye rutene. Dette rekker da i retning av flere mindre selskap innenfor samme konsern. Dette er imidlertid en problemstilling som kun er relevant i en overgangsperiode inntil all ruteproduksjon er anbudsutsatt.

### **3.4 SYNSPUNKTER FRA NÆRINGEN**

Vi har hentet inn synspunkter på problemstillingen knyttet til overdragelse av personell fra to trafikkelskap i Nordland; Nordtrafikk AS og Nordlandsbuss AS. I tillegg har Transportbedriftenes Landsforening (TL) blitt utfordret til å komme med en uttalslse, men vi har ikke fått noen tilbakemelding derfra.

Trafikkelskapene er blant annet opptatt av at krav om personelloverdragelse kan virke konkurransevridende. Spesielt i de tilfeller der produksjonen i anbudet er lavere enn dagens produksjon i det aktuelle ruteområdet, vil nåværende operatør ha en konkurransemessig fordel. Hvis for eksempel dagens produksjon innebærer behov for 30 sjåførere, mens produksjonen i anbudsutlysningen kun vil kreve 25 sjåførere, må vinneren forplikte seg til å overta de 30 sjåførene som har vært tilknyttet ruteproduksjonen i anbudsområdet. Dette blir da en ekstra kostnad for selskapet som de må legge inn i anbudet. Dagens operatør har imidlertid mulighet til å forberede seg på at behovet for sjåførere vil bli mindre ved å tilpasse antall sjåførere i perioden fram til anbudet starter. Selv om ”inntrengene” kan si opp overtallig personell etter at anbudsperioden er startet, vil de i anbudet allikevel måtte ta høyde for lønns- og pensjonsytelser i oppsigelsesperioden. Dette gir nåværende operatør en kostnadmessig fordel.

Spesielt pensjonsforpliktelsene kan bli en utfordring. Ved overdragelse av personell fra et annet selskap overtar den nye operatøren samtidig flere pensjonsordninger som vil være forskjellige fra de som selskapet har med dagens ansatte. De vanligste pensjonsordningene i dag er *opptjeningsbaserte*, mens det i anbudsdokumentene i Nordland kreves at ordningene skal være *innskuddsbaserte*. I tillegg vil det også være usikkerhet knyttet til AFP-ordningen,

noe som innebærer at de eldste arbeidstakerne som overdras kan innebære en uforutsett utgift for det overtakende selskapet.

I tillegg til usikkerheten nevnt ovenfor, fokuseres det også på at delte stillinger kan innebære en problemstilling i forhold til hvem som skal kunne forlanges overdratt, og hvilken stillingsbrøk de kan forvente å få i det nye selskapet. I forhold til administrative stillinger vil det, spesielt i selskap som driver forskjellige transportaktiviteter (rutekjøring, turbilkjøring, godstransport m.m.), være problematisk å si hvor stor andel av arbeidstiden som har vært benyttet til den anbudsutsatte produksjonen.

Ved anbudsutlysninger overtar den nye operatøren ofte et betydelig endret rutekart i forhold til det historiske produksjonsopplegget. Dette innebærer at sjåførene som overdras ikke nødvendigvis vil komme til å kjøre de samme rutene som de gjorde tidligere. En konsekvens av et endret ruteopplegg er, som nevnt tidligere, at behovet for sjåfører vil kunne endres en god del. I en slik situasjon påberoper det nye selskapet seg rettigheten til å redusere stillingsbrøken til enkelte av de ansatte. Personer som i det tapende selskapet for eksempel hadde 100%-stilling, kan dermed bli tilbudt en mindre stillingsbrøk hos det nye selskapet. I følge selskapene er overdragelsen kun knyttet til antall ansatte, og ikke til årsverk. Det er ingen klausuler i anbudsdokumentene som forlanger at de som overdras kan forvente å få beholde sin opprinnelige stillingsbrøk. Uansett er antall ansatte i et selskap en dynamisk variabel, slik at redusert produksjon i forbindelse med anbudsutlysninger nødvendigvis vil måtte føre til personelltilpasninger etter relativt kort tid.

For selskapene er kompetanse viktig. Dette innebærer at sjåfører som kjører i anbudsområdet i dag, vil være svært attraktive også for det nye selskapet. Dette gjelder kanskje spesielt arbeidstakere med lang fartstid, da det i følge næringen er minst korttidsfravær blant de litt eldre sjåførene. Derfor er disse ofte de mest attraktive medarbeiderne selv om de i forhold til lønns- og pensjonsytelser koster mer enn sine yngre kolleger.

En annen fordel som nåværende løyvehaver har, er detaljert informasjon om alder, lønn og pensjonsytelser til sine ansatte. Denne informasjonen kan fylkeskommunen ikke forlange å få fra nåværende løyvehaver, slik at de personalopplysningene som følger med anbudsutlysningene kun begrenser seg til yrkestittel, antall år de enkelte har vært ansatt i selskapet og om den ansatte har fagbrev eller ikke. Dermed er det forbundet med stor usikkerhet for en tilbyder å beregne de samlede kostnadene ved å overta ett gitt antall ansatte. Spesielt stor usikkerhet er knyttet til beregningen av pensjonsytelsene, som nevnt ovenfor.

## 4. OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Hovedformålet med dette notatet har vært å drøfte økonomiske og strukturelle konsekvenser av at det i framtidige anbudsutlysninger i transportsektoren stilles krav om virksomhetsoverdragelse av personell fra tapende til vinnende operatør.

Innledningsvis er det gitt en gjennomgang av sentrale bestemmelser angående ansettelsesforhold i de anbudskontraktene som i dag (2006) benyttes i de fylkene som har tatt i bruk anbud som innkjøpsform. Ut fra de ulike anbudskontraktene i 8 av fylkene som har tatt i bruk anbud, kan fylkene reguleringsmessig grov sett deles i 4 grupper:

- *Lav reguleringsgrad.* Det vil si at fylkeskommunen stiller få eller ingen krav. Her kan Vestfold plasseres.
- *Middels reguleringsgrad.* Det innebærer at fylkeskommunen følger muligheter i lovverket. Her kan Vest-Agder, Rogaland, Finnmark og Telemark plasseres.
- *Litt over middels reguleringsgrad.* Det vil si at fylkeskommunen går litt lenger enn lovverket. Her kan Akershus og Oppland plasseres.
- *Høy reguleringsgrad.* Det innebærer at fylkeskommunen går langt utover retningslinjene i lovverket. Her kan Nordland plasseres.

Nordland kan altså naturlig betegnes som det fylket som stiller de strengeste kravene ved personelloverdragelse i forbindelse med skifte av operatør.

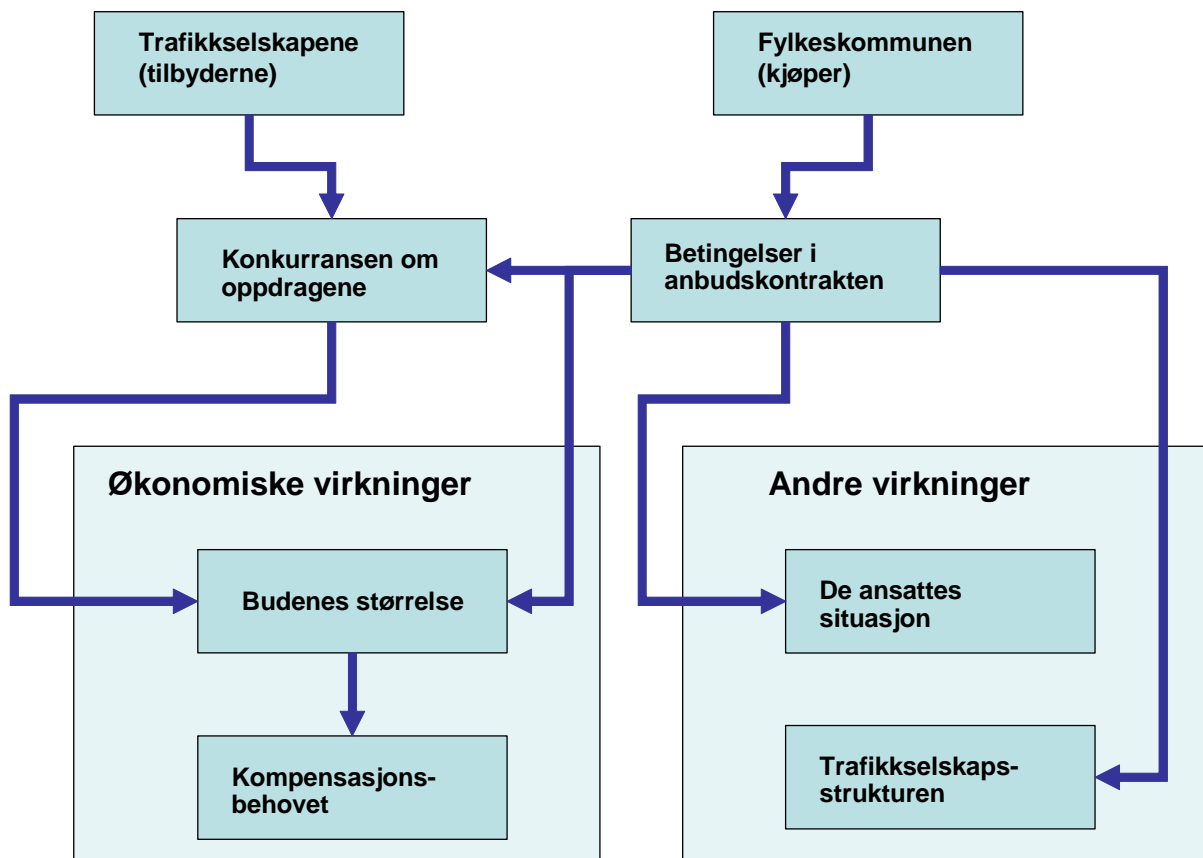
På bakgrunn av drøftingene i avsnitt 3.1 til 3.3 er det i Tabell 4-1 gitt en *svært* kortfattet og punktvis oppsummering av sentrale virkninger av at det stilles krav om personelloverdragelse i anbudsokumentene.

**Tabell 4-1: Konsekvenser for transportkjøper, transportutøvere og transportbrukere av at det i anbudsokumentene stilles krav om personelloverdragelse.**

<i>”Aktører”</i>	<i>Fordeler</i>	<i>Ulemper</i>
Fylkeskommunen	– Økt goodwill og mindre ”turbulens”	– Økt tilskudd
Trafikkselskapene	– Nåværende løyvehaver gis en fordel	– Økt risiko og mindre fleksibilitet
De ansatte i trafikkselskapene	– Økt jobbsikkerhet	– Ingen spesielle
Transportbrukerne	– Får beholde ”kjente” sjåførere	– Ingen spesielle

I tillegg vil virkningene som er oppsummert i Tabell 4-1, vil krav om personelloverdragelse indirekte påvirke trafikkselskapsstrukturen gjennom at de mindre selskapene trekker seg ut av næringen. Eventuelt kan en i Nordland der det stilles krav om en forsterket pensjonsytelse, i en overgangsperiode oppleve en mer oppsplittet selskapsstruktur, dersom vinneren velger å opprette et eget selskap som skal ta seg av den nye ruteproduksjonen.

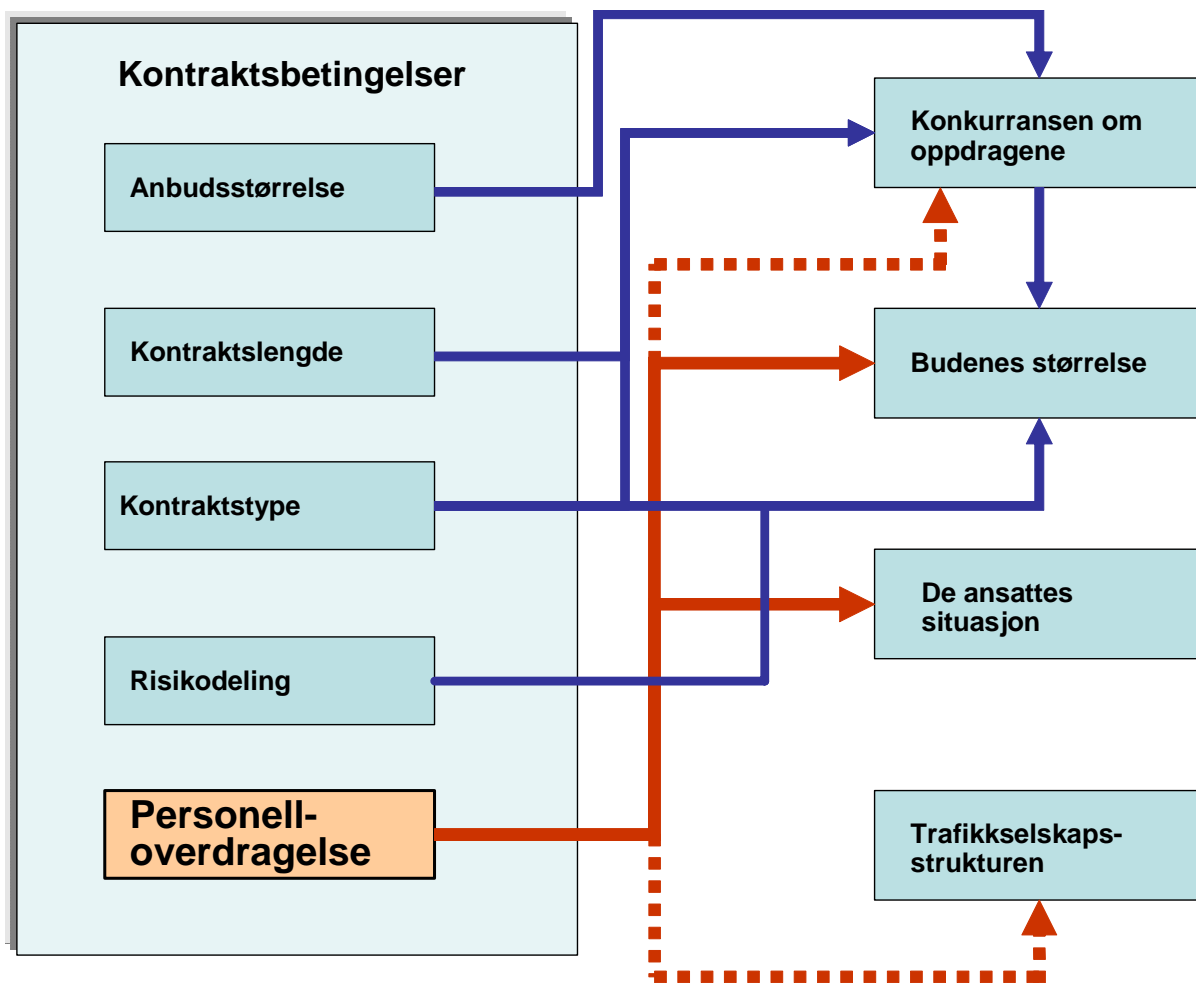
De konsekvensene som kort er oppsummert i Tabell 4-1 kan visualiseres slik vi har gjort det i Figur 4-1 og Figur 4-2. Den førstnevnte figuren fokuserer på bruk av anbud mer generelt, mens den siste figuren illustrerer virkninger av personelloverdragelse mer spesifikt.



**Figur 4-1 Sentrale økonomiske og andre virkninger ved bruk av anbud.**

Figur 4-1 viser de viktige sammenhenger mellom betingelser knyttet til anbudskonkurransen og sentrale virkninger av disse. Betingelsene i anbudskontrakten påvirker budenes størrelse og dermed kompensasjonsbehovet enten direkte eller indirekte gjennom virkninger på konkurransen om det enkelte oppdrag. Videre vil også bruk av anbud og betingelsene i anbudskontrakten påvirke de ansattes situasjon direkte og anbud har også en direkte virkning på trafikkselskapsstrukturen.

Hvis vi fokuserer spesielt på anbudskontrakten og de betingelsene, inkludert personelloverdragelse, som legges inn der, kan vi oppsummere de sentrale virkningene som visualisert i Figur 4-2.



**Figur 4-2 Sentrale virkninger av ulike kontraktsbetingelser ved bruk av anbud.**

Når det gjelder krav om overdragelse av personell fra tapende til vinnende selskap, vil dette spesielt påvirke budenes størrelse gjennom at den økonomiske risikoen for tilbyderne øker samt ved redusert fleksibilitet i forhold til ansettelser. De ansatte hos nåværende løyvehaver vil oppleve økt sikkerhet knyttet til jobben. Spesielt gjelder dette de eldste arbeidstakerne.

Indirekte vil krav om personelloverdragelse kunne redusere konkurransen om transportoppdragene, spesielt hos de mindre selskapene og også være ett av flere "bidrag" som kan påskynde en ytterligere konsentrasjon i næringen.

## REFERANSER

Bekken, J-T, Longva, F, Fearnley, N, Frøysadal, E og Osland, O (2005). Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport. TØI-rapport nr. 819/2005. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Bekken, J-T og Osland, O (2006). Billigere og bedre kollektivtransport. Samferdsel nr. 2 2006.

Leiren, MD (2006). Ansettelsesrelasjoner i fylkeskommuners anbudskontrakter. Arbeidsdokument 8. mai 2006. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Mathisen, T og Solvoll, G (2005). Store strukturendringer i bussnæringen etter innføring av anbud. Samferdsel nr. 8 2005.

Ot.prp. nr 49 (2004-2005). Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Arbeids- og sosialdepartementet.

Østvold, P (2003). Krav om anbudspause i kollektivtrafikken. Notat til SVs sentralsyre 19. august 2003.