



Økonomiske og administrative
virkninger av å styrke ansattes
rettigheter i kollektivtransport



Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport

Oddgeir Osland
Merethe Dotterud Leiren

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-0762-3 Papirversjon

ISBN 978-82-480-0763-0 Elektronisk versjon

Oslo, august 2007

Tittel: Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport

Forfatter(e): Oddgeir Osland; Merethe Dotterud Leiren

TØI rapport 896/2007

Oslo, 2007-08

38 sider

ISBN 978-82-480-0762-3 Papirversjon

ISBN 978-82-480-0763-0 Elektronisk versjon

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Samferdselsdepartementet

Prosjekt: 3322 Konkans

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Emneord:

Konkurransetsetting; kollektivtransport; virksomhetsoverdragelse; anbud

Sammendrag:

I prosjektet utredes effektene av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse (VO) for operativt ansatte innen kollektivtransport ved anbudsoverdragelser. Vi finner at effektene er avhengig av arbeidsmarkedet, tariffsystemet, sertifiseringskrav, konkurranseforhold som hvor store etableringsbarrierene i markedet er og kjøps- og kontraktsformer etablert forut for anbudsoverdragelsen. Disse forholdene varierer mellom delsektorene; lokal busstransport, jernbane, t-bane, trikk, ferje, hurtigbåt og Kystruten. Vi argumenterer for at reglene for de ansatte styrker det individuelle stillingsvernet og de ansattes forhandlingsposisjon. For operatør medfører VO en begrenset bemanningspolitikk, fører til økte oppsigelseskostnader ved overbemanning, og innen sjøfart økte opplæringskostnader. Oppdragsgiver vil få økte administrasjonskostnader pga. innsamling av opplysninger for konkurransegrunnlaget. Dette vil utgjøre en marginal del av administrasjonskostnadene. Viktigere er økte kostnader pga. operatørs prising av eventuelle økte kostnader i tilbudet.

Title: Economical and administrative effects of strengthening employees' rights in public transport

Author(s): Oddgeir Osland; Merethe Dotterud Leiren

TØI report 896/2007

Oslo: 2007-08

38 pages

ISBN 978-82-480-0762-3 Paper version

ISBN 978-82-480-0763-0 Electronic version

ISSN 0808-1190

Financed by:

Ministry of Transport and Communications

Project: 3322 Konkans

Project manager: Oddgeir Osland

Quality manager: Frode Longva

Key words:

Competitive tendering; public transport; employees' rights in the events of transfer of undertakings

Summary:

In this project we study the effects of introducing employees' rights in the event of transfer of undertakings (VO) in competitive tendering of public transport services. We find that the effects depend on the labour market, tariff regulations, education requirements, competitive relations such as entry barriers, and different procurements and contracts established prior to the transfer of service to the winner of a competitive round. These conditions vary among the sectors; public transport at land, sea, and railway. We argue that for the employees, VO strengthens individual employment relations and employees' negotiating position. For operators VO implies a restricted employment policy, increased costs of lay-off in situations of excessive employees, and increased costs of education because of i.e. new material. The Public Transport Authority will experience increased administrative costs due to collection of information. This will, however, amount to a marginal part of the administrative costs. More important are increased costs due to bidders' potentially rising costs.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Samferdselsdepartementet ga i juni 2007 Transportøkonomisk institutt i oppgave å utrede økonomiske og administrative virkninger av å innføre regelverk om virksomhetsoverdragelse innen kollektivtransport. Vår kontaktperson i departementet har vært Karl Rikard Løvhaug.

Datainnsamling, intervjuer og rapportskrivning har skjedd gjennom en periode på to måneder, der både informanter, utreder og oppdragsgiver har avviklet ferie. Mange har vist stor grad av fleksibilitet og imøtekommenhet i forbindelse med overgangsperioder og gråsoner mellom ferie og arbeid. Takk til dere.

Forskningsleder Oddgeir Osland har vært prosjektleder og Merethe Dotterud Leiren har stått for innsamlingen av informasjon gjennom blant annet intervjuer. Rapporten er skrevet i samarbeid mellom dem. Frode Longva har kvalitetssikret rapporten og aktivt deltatt i skrivingen i slutfasen. Kåre Skollerud har medvirket i datainnsamling. Den endelige tekstbehandlingen er utført av avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen.

Oslo, august 2007
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm *Arvid Strand*
instituttssjef avdelingsleder

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | I |
| 1 Innledning | 1 |
| 1.1 Mandat | 1 |
| 1.2 Bakgrunn..... | 1 |
| 1.2.1 Konkurransetsetting av kollektivtransport | 1 |
| 1.2.2 Beskrivelse av alternative tiltak..... | 3 |
| 1.3 Om virksomhetsoverdragelse og basisalternativet..... | 5 |
| 1.4 Virkninger av et nytt regelverk kan variere mellom delsektorer..... | 7 |
| 1.5 Metode og datagrunnlag..... | 8 |
| 2 Omfang | 9 |
| 2.1 Jernbane..... | 9 |
| 2.2 Trikk og t-bane i Oslo..... | 9 |
| 2.3 Lokal rutebiltransport | 10 |
| 2.4 Ferje og hurtigbåt..... | 11 |
| 2.5 Kystruten..... | 11 |
| 2.6 Oppsummert | 11 |
| 3 Kort om spørsmålet om særregler for ansatte innen kollektivtransport | 12 |
| 4 Lokal busstransport | 13 |
| 4.1 Ulike regionale kjøps- og kontraktsregimer | 13 |
| 4.2 Regionale variasjoner i regulering av lønns- og arbeidsforhold innen et sentralt regulert tariff-regime..... | 14 |
| 4.3 Virkninger på ansettelsesforholdene under basisalternativet gitt ulike fylkeskommunale regimer/modeller | 15 |
| 4.4 Effekter av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse | 16 |
| 5 Jernbane | 20 |
| 6 Trikk og t-bane | 24 |
| 7 Ferje og hurtigbåt | 26 |
| 8 Kystruten Bergen-Kirkenes | 31 |
| 9 Konklusjon | 33 |
| 10 Litteratur | 36 |
| 11 Intervjulist | 37 |

Sammendrag:

Økonomiske og administrative virkninger av å styrke ansattes rettigheter i kollektivtransport

Problemstilling

I denne rapporten ser vi på effektene av å innføre et regelverk om virksomhetsoverdragelse ved anbudsutsetting av kollektivtransport. Utredningen omfatter økonomiske og administrative virkninger for arbeidstakere, næringsliv, myndigheter og andre berørte grupper.

Kollektivtransport omfatter i denne sammenheng persontransport i rute med motorvogn, fartøy og jernbane, herunder trikk og t-bane. Følgende virkninger blir særlig vurdert:

- Stillingsvern
- Ansattes lønns- og pensjonsvilkår
- Betydning for utstøting av eldre og syke arbeidstakere
- Konsekvenser av innføring av særregler for én gruppe arbeidstakere
- Virkninger på omstilling og effektivisering i transportbransjen
- Eventuelt økte kostnader til kjøp av transporttjenester for det offentlige

Utredningen vurderer samfunnsmessige virkninger av regelverk om virksomhetsoverdragelse opp mot et basisalternativ – situasjonen uten det foreslåtte tiltaket.

Bestemmelser som regulerer kollektivtransporten

Kollektivtransport kjennetegnes ved at operatørene ofte får eneretter på ruter eller i ruteområder, og ved at offentlige myndigheter yter tilskudd til operatørene for å sikre at transport som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom, tilbys i det omfang som er ønskelig for allmennheten. Ettersom operatørene i stor grad har eneretter, er eventuell konkurranseutsetting knyttet til konkurranse *om* markedet og ikke *i* markedet. Én form for konkurranseutsetting er anbud, men under visse betingelser kan ansvarlig myndighet i stedet benytte konkurranse gjennom forhandlinger eller lignende. Det er *to ulike regelverk for å gjennomføre konkurranse innen kollektivtransport* i dag; lov om offentlige anskaffelser og yrkestransportloven. Hvilket av de to regelverkene som kommer til anvendelse samsvarer godt med skillet mellom brutto- og nettokontrakter, som er hovedkontraktstypene som benyttes i kollektivtransporten. I bruttokontrakter fremstår transporttjenesten som et ordinært kjøp ved at oppdragsgiver betaler et på forhånd bestemt beløp for tje-

nesten, og hvor det er oppdragsgiver som har risiko for billettinntektene. Lov om offentlige anskaffelser regulerer forholdet. Ved nettokontrakter mottar tjenesteyter inntektene fra billettsalget, i tillegg til eventuelt vederlag/tilskudd. Utøver/operatør sitter med risikoen for inntjening til å etablere og drifte tjenesten. Yrkestransportloven med forskrifter kommer til anvendelse ved tjenestekonsesjoner innen transport med motorvogn og fartøy.

Det offentliges ansvar for kollektivtransport er i Norge fordelt mellom ulike administrative nivåer. Fylkeskommunene har ansvar for løyve og tilskudd for kollektivtransport med buss, hurtigbåt, t-bane og trikk innenfor fylkesgrensene, samt for fylkesveiferger. Staten har ansvar for persontransporttjenester med jernbane, for riksvegfergene og for kystruten Bergen-Kirkenes (Hurtigruten).

Basisalternativ og nytt regelverk

Utredningen vurderer virkninger av å innføre et regelverk om virksomhetsoverdragelse opp mot et *basisalternativ*: Dagens situasjon med gjeldende regler. Gjeldende regelverk innebærer at forskrift om anbud i lokal rutetransport kommer til anvendelse ved bruk av anbud ved tildeling av løyve for persontransport med motorvogn eller fartøy i rute. I henhold til forskriften kan anbudsinnbyderen bestemme at operativt personell ansatt i selskap som får innskrenket rutevirksomheten som følge av overgang til ny løyvehaver, skal ha fortrinnsrett ved nyansettelse i det overtagende selskapet dersom dette selskapet har et slikt behov ved overtagestidspunktet. Dette er en mulighet for oppdragsgiver til å sikre arbeidstakerne et bedre vern ved bruk av anbud og gjelder bare når det konkret er fastsatt i den enkelte anbudsutlysning. I henhold til forskriften skal den som deltar i anbudskonkurranse forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende tariffavtaler. Når anbud om kollektivtransport gjennomføres etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser, er sentrale statlige myndigheter pålagt å ta inn kontraktsklausuler som skal sikre gjengs lønns- og arbeidsforhold.

Det foreslåtte *alternativet* går ut på at reglene for virksomhetsoverdragelse blir lagt til grunn ved konkurranseutsettelse av kollektivtransport. Det fremtidige regelverket vil gjelde all konkurranseutsetting av kollektivtransport, uavhengig av om konkurranseutsettingen finner sted etter lov om offentlige anskaffelser eller sektorregelverket. Kjernen i reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven er at arbeidstakernes rettsstilling ikke skal berøres av en overføring av virksomheten. I utgangspunktet beholder derfor arbeidstakerne alle sine rettigheter og plikter i forhold til den nye arbeidsgiveren.

Normalt må tre hovedvilkår være oppfylt for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse: For det første må overføringen gjelde en selvstendig økonomisk enhet. For det andre må virksomheten overføres til ny arbeidsgiver på grunnlag av kontrakt. For det tredje må virksomheten beholde sin identitet. Det vil si at virksomheten som den nye arbeidsgiveren viderefører i det vesentlige skal være den samme som hos den tidligere innehaver/arbeidsgiver. Bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse kan slik komme til anvendelse ved anbudsoverdragelser i dag. Det foreslåtte tiltaket er imidlertid at regelverket skal komme til anvendelse ved enhver anbudsoverdragelse.

Dette innebærer at hele *tariffavtaleforholdet* overføres og at ny arbeidsgiver blir bundet av eventuelle særavtaler eller andre underordnede avtaler. Bestemmelsen har imidlertid en begrensning: Innen tre uker etter overdragelsestidspunktet kan ny arbeidsgiver skriftlig erklære overfor fagforeningen at han/hun ikke ønsker å bli bundet av tariffavtalen. I tilfeller hvor arbeidsgiveren benytter seg av treukersfristen kan arbeidstakerne kreve tariffavtale og har rett til å benytte arbeidskamp for å oppnå denne.

Når det gjelder *pensjonsordning*, overføres i utgangspunktet arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver kan imidlertid velge å gjøre sine allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne.

Det individuelle *oppsigelsesvernet* styrkes, i det ”Overdragelse av virksomhet til annen arbeidsgiver.. (ikke i seg selv er).. grunn for oppsigelse eller avskjed fra tidligere eller ny arbeidsgiver.” Bestemmelsen gjelder både for overdrager og overtaker og gir ikke rom for saklighetsvurdering slik andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven gir. Bruk av bestemmelsen sikrer det individuelle stillingsvernet ved selve overdragelsen. Etter at denne er foretatt er det mulig for tidligere (i tilfeller der arbeidstakere har valgt å benytte seg av reservasjonsretten og har valgrett) og ny arbeidsgiver å foreta nedbemanning etter de ordinære bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Reservasjonsretten innebærer at en arbeidstaker har rett til å reservere seg mot at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver hvis han/hun skriftlig underretter tidligere arbeidsgiver innen en frist arbeidsgiver har fastsatt om dette.

Hva nytt regelverk kan omfatte av virksomhet

Det er vanskelig, ut fra det kildematerialet vi har hatt tilgjengelig, å beregne det nøyaktige omfanget av personer og offentlig kjøp som i dag er konkurranseutsatt og som dermed vil påvirkes av et nytt regelverk om virksomhetsoverdragelse. Dersom alt offentlig kjøp av kollektivtransport var konkurranseutsatt, ville det omfatte offentlig kjøp for nesten 8 mrd kroner og potensielt rundt 15 000 arbeidstakere. Betydningen av et nytt regelverk ville i dag være størst for fylkeskommunalt kjøp av buss- og båtjenester og for statens kjøp av riksveiferjer, minst innen jernbane og t-bane og trikk, der et lite omfang av tjenesteproduksjonen er satt ut på anbud.

Datagrunnlag og metode

I første kapittel diskuteres også *datagrunnlag og metode*. Utredningen er basert på intervjuer og skriftlig materiale stilt til rådvelde fra involverte parter. Informantene har ulike interesser og oppfatninger. Utredningen har vært gjennomført over en svært kort tidsperiode. Vi peker på at designet for utredningen, der vi har søkt å samle informasjon om ulike virkninger fra alle sentrale involverte parter, trolig har gjort utreder i stand til å beskrive de fleste relevante virkninger. Den korte tidsfristen har imidlertid forhindrede tilbakemelding fra informantene om utredningens innhold, noe som kan svekke reliabiliteten noe. En større utfordring er imidlertid vurdering av den relative betydningen av disse virkningene. Her har vi dels basert oss på informasjonen vi er blitt forelagt, dels på en mer systematisk

drøfting basert på de faktorer vi har skissert ovenfor. Det er særlig på dette området, validiteten av argumentene som blir framført, at mangelen på tid til etterprøving og diskusjon med involverte parter kan være et problem. Videre varierer graden av etterprøving av vurderingene noe fra delsektor til delsektor. Vurderingsgrunnlaget er bredest og best etterprøvd når det gjelder lokal busstransport, der vi tidligere har gjort en utredning på feltet som er blitt lagt fram for offentligheten - med den kontroll dette innebærer.

Virkninger for lokal busstransport

Alle sektorene er for tiden preget av et stramt arbeidsmarkedet, med stor etterspørsel etter personell. Generelt er det også høy organisasjonsgrad og sentraliserte tarifforhandlinger, med liten grad av lokal lønnsfastsettelse. For *lokal busstransport* innebærer disse forholdene, kombinert med bestemmelsene i yrkestransportloven, at de alle fleste sidene ved ansattes lønns- og arbeidsforhold er regulert. Med andre ord: Heller ikke ved basialternativet, dvs dagens regelverk, påvirkes de fleste sidene av de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser av konkurranseutsetting. Unntaket er den individuelle jobbsikkerheten i en situasjon med anbudsoverdragelse, dvs der en ny operatør vinner et anbud. Mens den store etterspørselen etter sjåfører sikrer de aller fleste av dem ansettelse i overdragende eller vinnende selskap, vil enkelt arbeidstakere som ikke oppfattes som attraktive arbeidstakere kunne miste arbeidet. Den viktigste endringen av et regelverk om virksomhetsoverdragelse vil gjelde dette forholdet.

Øvrige virkninger av et slikt regelverk, må sees i sammenheng med kjøps- og kontraktsformer og konkurransesituasjonen i sektoren. Undersøkelser har vist at det generelt er tilstrekkelig antall tilbydere til å skape en reell konkurransesituasjon på området. Videre har anbudsutsettelse ført til reduserte kostnader og dermed reduserte utgifter for oppdragsgivere. Effekten av et regelverk om virksomhetsoverdragelse vil være størst ved første gangs anbud i et område der en tidligere har hatt områdevist nettoanbud, fordi det er i denne situasjonen en kan anta at konkurranseutsetting kan medføre klart endret bruk av arbeidskraften. Da vil også inkumbenten – den etablerte operatøren - ha et større konkurransefortrinn i form av informasjon om ansatte, kunnskap om sannsynlige oppsigelseskostnader osv. Ved andre gangs bruttoanbud kan effektene antas å være mindre. I en situasjon med stor etterspørsel etter sjåfører, som i dag, avgrenser altså dette seg til begrensninger på ansettelsespolitikken til selskapet, og overtagelse av et fåtall arbeidstakere som en ellers ikke ville ansatt. Ved en endret arbeidsmarkedssituasjon, og overtallighet av sjåfører i ulike områder, vil slike kostnader bli høyere.

Selskapene kan antas å prise denne risikoen, noe som vil kunne føre til høyere tilbud og noe svekket konkurranse. Prisingen vil imidlertid også være knyttet til andre forhold, som kontraktlengde. Dermed kan et slikt regelverk føre til økte kostnader for oppdragsgiver, noe som enten vil føre til økte tilskudd eller redusert tilbud. Vi er ikke kjent med at det foreligger beregninger av merkostnader der bestemmelser om virksomhetsoverdragelse er innført; Stockholm, København og Nordland. Kostnadene vil – alt annet like - reduseres ved forhold som strammere og arbeidsmarked og kontraktlengde. De vil være lavere i områder der en har tatt i bruk bruttoanbud sammenlignet med første gangs bruttoanbud i områder der en har hatt fremforhandlede nettokontrakter.

Virkninger for jernbanetransport

For *jernbanen* er kun togtilbudet på én strekning konkurranseutsatt i dag: togtilbudet på Gjøvikbanen. En effekt av tiltaket vil være at framtidig konkurranseutsetting skal skje i samsvar med regelverk om virksomhetsoverdragelse. Til forskjell fra bussektoren er det innen jernbanesektoren ikke usannsynlig at det ville være tilfelle uansett, avhengig av konkurransegrunnlaget og de faktiske omstendigheter for øvrig. Dersom konkurranseutsettingen ville medføre overføring av materiell (det vil si tog) fra NSB AS, er det mye som taler for at regelverket om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse fordi identitetskravet nok vil være oppfylt. Oppdragsgiver kan også vurdere det slik at en slik bestemmelse vil medvirke til å redusere forskjeller i rekrutteringskostnader for tilbyderne. Ved anbudsutsettelsen av Gjøvikbanen tok en i bruk regelverket om virksomhetsoverdragelse.

Sektoren er preget av sterke reguleringer – også gjennom tariffsystemet – der ikke minst lokførerne som har en egen lengre sertifisert utdanning, har en nøkkelposisjon. Fagforeningene fikk også, forut for tilbudene, framforhandlet særlige bestemmelser om lønns- og arbeidsbetingelser. Disse bestemmelsene gav bedre betingelser for de ansatte enn det som ville vært sikret gjennom regelverket om virksomhetsoverdragelse. Avtalen, så vel som bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse, medvirket til å sannsynliggjøre for tilbyderne at de ville få rekruttert det nødvendige personellet og dermed redusert risiko på dette området. Eksempelet med Gjøvikbanen viser at en kan realisere sentrale målsetninger med konkurranseutsettelse (bedret tilbud til lavere pris) med et slik regelverk. Det er imidlertid grunn til å anta at det å ta i bruk reglene har redusert omstillingspotensialet og effektiviseringen noe, hvis man går ut i fra at tilbyderne konkurrerer på like vilkår når det gjelder andre parameter. Det var da NSB Anbud som vant tilbudet.

Virkninger for trikk og t-bane

For trikk og t-bane, er dette et område som har likhetstrekk med jernbanen ved at førerne tradisjonelt er blitt utdannet hos arbeidsgiver, i dette tilfelle Oslo Sporveier. Sertifiseringen og det begrensede antallet sjåfører gir disse en sentral forhandlingsposisjon. De viktigste effektene av en konkurranseutsetting på lønns- og arbeidsbetingelsene med basisalternativet ville trolig være forsøk på å reforhandle og redusere kostnadene med pensjoner. Arbeidsmarkedet og sertifiseringskrav tilsier at operativt personell vil ha relativt stor jobbsikkerhet uansett. Slike forhold ville dermed ikke bli formelt endret ved innføring av regelverk om virksomhetsoverdragelse. Derimot vil det styrke rettighetene til øvrig personell og øke risikoen for å overføre eventuelle oppsigelseskostnader på vinnende selskap. Selv om pensjoner isolert sett kan reforhandles også ved virksomhetsoverdragelse, er det grunn til å anta at fagforeningene står sterkere med enn uten en slik bestemmelse. Slik ser en fellestrekk mellom situasjonen på dette feltet og den en har innen jernbane: Fagforeninger i nøkkelposisjon som uansett har stor forhandlingsstyrke. Forskjellen vil være at ved konkurranseutsetting av hele t-bane- eller trikkedriften i Oslo, vil ikke førerne ha alternative arbeidsplasser slik som de ansatte på Gjøvikbanen hadde i NSB AS. Dermed har reservasjonsretten mindre betydning.

Dermed kan en anta at de økonomiske og administrative virkningene for trikk og t-bane, langt på vei blir de samme som ved første gangs bruttoanbud i fremforhandlede nettoområder i bussektoren. Inkumbenten vil ha vesentlig mer informasjon om arbeidsstokk en nye tilbydere.

Virkninger for ferje og hurtigbåt

For ferje og hurtigbåt er det på noen områder fellestrekk med de øvrige sektorene; sentraliserte tarifforhandlinger, stramt arbeidsmarked og klare sertifiseringskrav til noen av yrkesgruppene (sjøoffiserer). Det er særlig på området statlig kjøp av ferjetjenester vi har sett en systematisk innføring av et konkurranseregime til fortrengsel for de tidligere fremforhandlede nettokontraktene. Så langt har en særlig tatt i bruk nettokontrakter også ved anbud. Utredninger på området viser at en har hatt problemer med å få til et effektivt konkurranseregime. Særlig har det vært understreket at det skjer en omfattende konsentrasjon på eiersiden. Det har ikke kommet inn utenlandske aktører, noe som må sees i sammenheng med manglende andrehåndsmarked for ferjer. Et annet trekk ved konkurranseutsettingen er at det er særlige problemstillinger knyttet til anbudsoverdragelse fordi introduksjon av nye båter krever ny sikkerhetsopplæring for overdragende personell, og det kan være vanskeligheter med å få dette til.

Effektene av anbud på ansettelsesforholdene i basisalternativet er, på dette området som på de andre sektorene, små. De fleste forhold er regulert av tarifforhold og andre reguleringer. Også her er det særlig individuell jobbsikkerhet som er et tema. Ved flere av anbudsrundene har en også sett nedbemanning på sambandet som følge av mer fleksibel bruk av arbeidskraften. Den viktigste effekten av et regelverk om virksomhetsoverdragelse vil altså også her være for de *ansatte* at de vil oppleve en større trygghet rundt stillingsvernet og får videreført sin bedriftsansiennitet.

For *operatør* kan reglene føre til økte oppsigelseskostnader ved overbemanning. Tilbyder vil også måtte veie opplæringskostnader og oppsigelseskostnader opp mot sparte utgifter av å ha færre ansatte i løpet av kontraktperioden på nytt materiell. Operatørs administrasjonskostnader i etterkant av et vunnet anbud vil antakeligvis øke som følge av reglene om virksomhetsoverdragelse. Dette skyldes plassering av ansatte etter sertifikatskrav og bosted på grunn av eventuell overtallighet. Generelt står en altså overfor en situasjon med flytting av oppsigelseskostnader mellom operatører og eventuell overført til det offentlige gjennom høyere pris på anbudet. På denne delsektoren kan imidlertid regelverket også ha som effekt at de fører til mindre omstillingskostnader ved skifte av operatør, fordi forutsigbarhet om overføring av arbeidstokk gjør opplæring i nytt selskap lettere i gjeldende samband.

Oppdragsgiver vil få økte administrasjonskostnader av å samle inn opplysninger og behandle mer informasjon som må tas med i konkurransegrunnlaget for å unngå konkurransevridning mellom tilbyderne. Dette vil imidlertid utgjøre en marginal del av oppdragsgivers administrasjonskostnader. Viktigere er det forholdet at ny operatør vil prise eventuelle oppsigelses- og opplæringskostnader i tilbudet. Denne risikoprisingen har trolig relativt liten betydning i forhold til andre etableringshindre på sektoren, men kommer som et tilleggselement.

Hovedkonklusjon

I det siste kapitlet konkluderes det med at den viktigste effekten av et regelverk om virksomhetsoverdragelse for de ansatte i kollektivtransporten vil være styrket individuelt stillingsvern. Slik vil det også redusere sannsynligheten for utstøting av eldre og syke arbeidstakere ved anbudsoverdragelse. Ved en situasjon med stramt arbeidsmarked er dette imidlertid trolig et lite problem. De fleste andre sidene ved ansattes lønns- og arbeidsbetingelser er relativt godt beskyttet allerede i dag, og påvirkes dermed ikke av et regelverk om virksomhetsoverdragelse. Unntaket vil være sektorer med relativt sett bedre pensjonsordninger, som jernbane og t-bane/trikk. Her vil ikke et nytt regelverk isolert sett sikre disse fordi de kan reforhandles, men det vil medvirke til å styrke de ansattes forhandlingsposisjon. Særlig gjelder dette dersom de ansatte kan bruke reservasjonsretten, som innen jernbane. Tilsvarende kan et slikt regelverk gi de ansattes organisasjoner sterkere anledning til å motvirke effektivisering/intensivering av bruk av arbeidskrafta.

Virkningene på omstilling og effektivisering i bransjen vil variere. I en sektor som buss-sektoren, i en situasjon med stramt arbeidsmarked og i et etablert bruttoanbudsregime, representerer et nytt regelverk små endringer i forhold til i dag. Rett nok får en noe begrenset rekrutteringspolitikk, men trolig også større tilgang på kvalifisert personell. Annerledes vil det være i områder og på delsektorer med første gangs anbud med bakgrunn i fremforhandlede nettokontrakter. I slike situasjoner vil effektivisering gjerne være knyttet til nedbemanning, og et regelverk om virksomhetsoverdragelse vil flytte deler av disse kostnadene over fra overdragende til overtakende selskap. Dette vil isolert sett øke prisen på tilbudet, og det vil gi inkumbenten et konkurransefortrinn. Dermed vil kostnadene for det offentlige for kjøp av persontransporttjenester – alt annet like – øke sammenlignet med basisalternativet.

1 Innledning

1.1 Mandat

I denne rapporten ser vi på effektene av å innføre et regelverk om virksomhetsoverdragelse ved anbudsutsetting av kollektivtransport. Utredningen omfatter økonomiske og administrative virkninger for arbeidstakere, næringsliv, myndigheter og andre berørte grupper.

Kollektivtransport omfatter i denne sammenheng persontransport i rute med motorvogn, fartøy og jernbane, herunder trikk og t-bane. Alle relevante virkninger skal vurderes, følgende virkninger blir vurdert spesielt:

- Styrket stillingsvern
- Ansattes lønns- og pensjonsvilkår
- Redusert utstøting av eldre og syke arbeidstakere
- Konsekvenser av innføring av særregler for én gruppe arbeidstakere
- Virkninger på omstilling og effektivisering i transportbransjen
- Eventuelt økte kostnader til kjøp av transporttjenester for det offentlige

Utredningen skal vurdere samfunnsmessige virkninger av å innføre regelverket om virksomhetsoverdragelse opp mot et basisalternativ – situasjonen uten det foreslåtte tiltaket.

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Konkurransetsetting av kollektivtransport

Kollektivtransport kjennetegnes ved at operatørene ofte får eneretter på ruter eller i ruteområder, og ved at offentlige myndigheter yter tilskudd til operatørene for å sikre at transport som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom tilbys i det omfang som er ønskelig for allmennheten. Kollektivtransport omfatter i denne sammenheng persontransport i rute med motorvogn, fartøy og jernbane, herunder trikk og t-bane.

Ettersom operatørene i stor grad har eneretter er eventuell konkurranseutsetting knyttet til konkurranse om markedet og ikke i markedet. Én form for konkurranseutsetting er anbud, men under visse betingelser kan ansvarlig myndighet i stedet benytte konkurranse gjennom forhandlinger eller lignende. Det er to ulike regelverk for å gjennomføre konkurranse innen kollektivtransport i dag; lov om offentlige anskaffelser (lov av 16. juli 1999 nr 69), med tilhørende forskrift om

offentlige anskaffelser (fastsatt ved kgl.res. 7. april 2006 nr. 402, heretter anskaffelsesforskriften) og yrkestransportloven (lov av 21. juni 2002 nr. 45), med tilhørende forskrift om anbud i lokal rutetrasport (forskrift av 26. mars 2003 nr. 400). Skillet mellom de to regelverkene samsvarer godt med skillet mellom brutto- og nettokontrakter, som er kontraktstypene som benyttes i kollektivtransporten. I bruttokontrakter fremstår transporttjenesten som et ordinært kjøp ved at oppdragsgiver betaler et på forhånd bestemt beløp for tjenesten, og hvor det er oppdragsgiver som har risiko for billettinntektene. I denne situasjonen kan det tenkes at oppdragsgiver er løyveinnehaver, det vil i disse tilfellene ikke foretas noen løyvetildeling. Lov om offentlige anskaffelser regulerer forholdet, jfr. anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav d).

Ved nettokontrakter mottar tjenesteyter inntektene fra billettsalget i tillegg til eventuelt vederlag/tilskudd. Utøver/operatør sitter med risikoen for inntjening til å etablere og drifte tjenesten. Nettokontraktene faller inn under definisjonen av tjenestekonsesjonskontrakter i anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav e), som er unntatt fra forskriftens virkeområde etter § 1-3 annet ledd bokstav j). Yrkestransportloven med forskrifter kommer til anvendelse ved tjenestekonsesjoner innen transport med motorvogn og fartøy.

Yrkestransportloven § 8 angir at det kan benyttes anbud ved tildeling av ruteløyve for persontransport med motorvogn og fartøy, samt at departementet kan gi utfyllende forskrift. Dette er gjort i overnevnte forskrift om anbud i lokal rute-transport. Bestemmelsen i lovens § 8 må for maritime persontransporttjenester ses i sammenheng med at lov om fri utveksling av tjenesteytelser innen sjøtransport (lov 4. desember 1992 nr. 121), som implementerer Rådsforordning (EØF) 3577/92 av 7. desember 1992, innfører prinsippet om adgangen til å yte tjenester innen sjøtransport i medlemstatene (maritim kabotasje).

I henhold til forordningen om maritim kabotasje er det fremdeles berettiget å innføre offentlige tjenester for å sikre tilstrekkelig og regelmessige transporttjenester til, fra og mellom øyer.

Forpliktelse til offentlig tjeneste er forpliktelser operatørene ikke ville påtatt seg, eller ikke ville påtatt seg i samme utstrekning eller på samme vilkår dersom vedkommende skulle ta hensyn til sin egen forretningsinteresse. Forordningen stiller som vilkår at slike kontrakter skal inngås uten forskjellsbehandling av EØS-skipsredere. Utover dette fastsetter ikke forordningen formelle krav til inngåelse av slike kontrakter. Forordningen og rettspraksis fra EF-domstolen stiller ikke krav om bruk av konkurranse. Dette følger også implisitt av Altmark-dommen (sak C-280/00 fra EF-domstolen), som konkret gjelder offentlig tjeneste med buss. Rettspraksis fra EF-domstolen innebærer krav til objektiv prosedyre og en viss grad av åpenhet (transparens). I praksis kan det vise seg vanskelig å oppfylle kriteriene fastsatt i Altmark-dommen, uten å bruke anbud.

En ny kollektivtransportforordning har lenge vært bebudet. Den sist tilgjengelige kunnskapen vi har om denne er at den etter all sannsynlighet vil bli vedtatt av Rådet i løpet av høsten 2007, med følgende kjennetegn: Denne innfører regler for tildeling av og inngåelse av kontrakter om offentlig persontransport med buss og

jernbane. Forordningen kommer bare til anvendelse på kontrakter om offentlig forpliktelser. Hovedregelen vil være bruk av konkurranse, men forordningen inneholder en rekke unntak, dvs. at direkte kjøp/forhandlinger likevel er mulig i noen tilfeller. Persontransport med jernbane er unntatt fra kravet, dog ikke trikk og t-bane. Det er også unntak for kontrakter med en gjennomsnittlig årlig verdi inntil enn 1 mill euro eller 300 000 vognkilometer per år. Tilsvarende terskelverdier er 2 mill euro eller 600 000 vognkilometer ved direkte tildeling til små og mellomstore bedrifter (opererer mindre enn 23 kjøretøyer).

Det offentlige ansvaret for kollektivtransport er i Norge fordelt mellom ulike administrative nivåer. Fylkeskommunene har ansvar for løyve og tilskudd for kollektivtransport med buss, hurtigbåt, t-bane og trikk innenfor fylkesgrensene, samt for fylkesveiferges. Staten har ansvar for persontransporttjenester med jernbane, for riksvegfergene og for kystruten Bergen-Kirkenes. Det er også noen få kommuner som har ansvar for kommunale fergesamband. De ulike myndighetene har tatt i bruk konkurranseutsetting i varierende grad.

1.2.2 Beskrivelse av alternative tiltak

I denne utredningen skal effektene av virksomhetsoverdragelse utredes. Vil dette virkemiddelet styrke ansattes rettigheter ved konkurranseutsettelse av kollektivtransport? Spørsmålet belyses ved at et basisalternativ (dagens situasjon med gjeldende regler) sammenlignes med et alternativ som i dette tilfelle er at reglene om virksomhetsoverdragelse gjøres gjeldende ved anbudsoverdragelser.

Basisalternativet

I situasjonen uten det foreslåtte tiltaket videreføres gjeldende rett. Virkningene av foreslåtte tiltak skal måles opp mot basisalternativet. Gjeldende regelverk om arbeidstakervernet blir gjennomgått i det følgende.

Forskrift om anbud i lokal rutetransport (anbudsforskriften) kommer til anvendelse ved bruk av anbud ved tildeling av løyve for persontransport med motorvogn eller fartøy i rute. I henhold til forskriftens § 4 tredje ledd kan anbudsinnbyderen bestemme at operativt personell ansatt i selskap som får innskrenket rutevirksomheten som følge av overgang til ny løyvehaver, skal ha fortrinnsrett ved nyansettelse i det overtagende selskap dersom dette selskapet ved overtagelsestidspunktet har et slikt behov. Dette er en mulighet for oppdragsgiver til å sikre arbeidstakerne et bedre vern ved bruk av anbud og gjelder bare når det konkret er fastsatt i den enkelte anbudsutlysning.

I henhold til anbudsforskriften § 4 fjerde ledd skal den som deltar i anbudskonkurranse forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende tariffavtaler. Tilsvarende gjelder ved bruk av underleverandør. Dette innebærer at ny operatør ikke kan tilby sitt operative personell dårligere vilkår enn det som følger av hovedtariffene, dvs. et forbud mot sosial dumping.

Når anbud om kollektivtransport som gjennomføres etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser, er sentrale statlige myndigheter pålagt å ta inn kontraktsklausuler som skal sikre gjengs lønns- og arbeidsforhold, jf. rundskriv nr. 2/2005 fra det daværende Moderniseringsdepartementet. Dette innebærer i praksis en regel mot sosial dumping. Det foreligger et forslag på høring om å pålegge alle offentlige oppdragsgivere å ta inn klausuler som sikrer gjengs lønns- og arbeidsforhold i sine tjenstekontrakter.

Det foreslåtte alternativet

Forslaget går ut på at reglene for virksomhetsoverdragelse blir lagt til grunn ved konkurranseutsettelse av kollektivtransport, for eksempel ved bruk av anbud. Dette innebærer at arbeidstakerne får rettigheter og plikter som svarer til innholdet i arbeidsmiljøloven kap. 16 om virksomhetsoverdragelse. Arbeidsmiljøloven gjelder generelt og reglene om virksomhetsoverdragelse vil kunne få anvendelse ved bruk av konkurranse innen kollektivtransporten også uten det foreslåtte tiltaket, forutsatt at vilkårene i arbeidsmiljøloven er oppfylt. I henhold til arbeidsmiljøloven § 1-2 annet ledd er sjøfart unntatt fra virkeområdet. Det foreslåtte lovtiltaket får selvstendig betydning bare i de tilfeller hvor slike rettigheter ikke følger direkte av arbeidsmiljøloven.

Forslaget begrenses til de tilfeller hvor det benyttes konkurranse ved tildeling av kontrakt om offentlig forpliktelse til kollektivtransporttjenester. Det regnes ikke som kollektivtransporttjenester der det offentlige kjøper slike tjenester som sluttbruker på linje med andre markedsaktører, for eksempel innleie av busstjenester for Forsvaret osv.

Kontrakter om kollektivtransporttjenester kan etableres på ulike måter, men det er normalt ved bruk av konkurranse at behovet for rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse er til stede. Det fremtidige regelverket vil gjelde all konkurranseutsetting av kollektivtransport, uavhengig av om konkurranseutsettingen finner sted etter lov om offentlige anskaffelser eller sektorregelverket.

Kollektivtransport omfatter i denne sammenheng persontransport i rute med motorvogn, fartøy, herunder kystruten Bergen-Kirkenes, og jernbane, herunder trikk og t-bane. I praksis vil den konkrete konkurranseutsetting ofte bare gjelde deler av et selskaps ruteområde/virksomhet. Forslaget avgrenser retten til å få overført sitt arbeidsforhold, til de tilsatte som hadde mer enn 50 pst. tilknytning til den konkurranseutsatte virksomheten. Som et alternativ bes det om at det også utredes virkninger av å avgrense retten til de operativt tilsatte som hadde mer enn 50 pst. tilknytning til den konkurranseutsatte virksomheten.

Det er viktig av hensyn til konkurransen at vilkårene er så klare som mulig. Uten at potensielle tilbydere har et tilfredsstillende grunnlag for å foreta kalkyler, vil det påtenkte regelverk gi den nåværende operatør en utilsiktet fordel. Usikkerhet kan føre til at andre tilbydere må legge inn en betydelig risikopremie som kan føre til dyre løsninger for den offentlige bestiller. Det vil derfor innarbeides en hjemmel for innhenting av relevant informasjon hos nåværende operatør knyttet til relevante arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår, alder, ansiennitet og lignende. Dette skal i sin tur kunne publiseres på en aggregert måte av hensyn til personver-

net og uten hensyn til om det anses som taushetsbelagt informasjon som ”forretningshemmelighet”.

I enkelte tilfeller kan bestillerorganet endre innhold og omfang av kollektivtjenesten sammenliknet med det som gjaldt før den aktuelle konkurranseutsettingen. Der hvor det bare er omfanget som endres enten ved utvidelse eller reduksjon, legges til grunn at begge disse tilfeller må håndteres innenfor det planlagte regelverket. Det stiller seg annerledes dersom det foretas strukturelle endringer i form av at tidligere sporbaserte transporttilbud erstattes med buss, at tjenesten ikke opprettholdes og ikke lyses ut på nytt, at et ferjesamband avløses av fast veiforbindelse (bro/tunnel), eller lignende. Det foreslåtte regelverk vil derfor begrenses til å gjelde der kjøpet etter konkurranse baserer seg på samme transportmiddel som tidligere.

1.3 Om virksomhetsoverdragelse og basisalternativet

I det følgende skal vi forklare hva som ligger under begrepet virksomhetsoverdragelse som vi benytter for ”arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse”, slik det er formulert i arbeidsmiljøloven kapittel 16.

Kjernen i reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven er at arbeidstakernes rettsstilling ikke skal berøres av en overføring av virksomheten. I utgangspunktet beholder derfor arbeidstakerne alle sine rettigheter og plikter i forhold til den nye arbeidsgiveren.

Loven definerer virksomhetsoverdragelse som en ”overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen (arbeidsmiljøloven § 16-1)”. Videre heter det: ”Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver (§ 16-2(1)).”

Normalt må tre hovedvilkår være oppfylt for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse: For det første må overføringen gjelde en selvstendig økonomisk enhet. For det andre må virksomheten overføres til ny arbeidsgiver på grunnlag av kontrakt. For det tredje må virksomheten beholde sin identitet. Det vil si at virksomheten som den nye arbeidsgiveren viderefører i det vesentlige skal være den samme som hos den tidligere innehaver/arbeidsgiver (Granden 2006, 43; arbeidsmiljøloven kpt. 16; HR-2006-00174-A).

Bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse kan komme til anvendelse ved anbudsoverdragelser i dag. Ved anbud kan reglene om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse komme til anvendelse når vesentlige fysiske elementer overføres mellom to virksomheter uavhengig av om det er et direkte kontraktsforhold mellom dem (Granden 2006).

Liikenne-dommen i Finland har formet rettspraksisen (Werlauff 2002). Dommen illustrerer at bussmateriell er en vesentlig del av en virksomhets identitet i bussektoren. Uten busser kan ikke tjenesten leveres. Det betyr at virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse ved anbud i rutebilssektoren dersom den

overtakende bedriften overtar vesentlig materiell. Konsekvensene av dommen kan være at busselskaper lar være å overta utstyr ved seier av en anbudsrunde. Slik vil bedrifter unngå kostnadene som oppstår ved å ta over ansettelsesforholdene til den forrige arbeidsgiveren.

Vår fortolkning av arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse er som følger:

- *Tariffavtale.* Hele tariffavtaleforholdet overføres og ny arbeidsgiver blir bundet av eventuelle særavtaler eller andre underordnede avtaler. Bestemmelsen har imidlertid en begrensning: Innen tre uker etter overdragelsestidspunktet kan ny arbeidsgiver alene skriftlig erklære overfor fagforeningen at han/hun ikke ønsker å bli bundet av tariffavtalen. De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde sine individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtalen som den tidligere arbeidsgiveren var bundet av. Dette gjelder inntil tariffavtalen utløper eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiver og de overførte arbeidstakerne (§ 16-2 (2)). I tilfeller hvor arbeidsgiveren benytter seg av treukersfristen kan arbeidstakerne kreve tariffavtale og har rett til å benytte arbeidskamp for å oppnå denne (Granden 2006, 51).
- *Pensjonsordning.* I utgangspunktet overføres arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver kan imidlertid velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne.
- *Individuelt oppsigelsesvern.* ”Overdragelse av virksomhet til annen arbeidsgiver er ikke i seg selv grunn for oppsigelse eller avskjed fra tidligere eller ny arbeidsgiver (§ 16-4).” Bestemmelsen gjelder både for overdrager og overtaker og gir ikke rom for saklighetsvurdering slik andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven gir. Bruk av bestemmelsen sikrer det individuelle stillingsvernet ved selve overdragelsen. Arbeidstakeren er ikke beskyttet mot saklig begrunnede oppsigelser som gjelder andre forhold enn virksomhetsoverdragelsen. Etter at denne er foretatt er det mulig for tidligere (i tilfeller der arbeidstakere har valgt å benytte seg av reservasjonsretten og har valgt) og ny arbeidsgiver å foreta nedbemanning etter de ordinære bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.
- *Reservasjonsrett.* En arbeidstaker har rett til å reservere seg mot at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver hvis han/hun skriftlig underretter tidligere arbeidsgiver innen en frist arbeidsgiver har fastsatt om dette: ”Arbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. (§16-3 (1)).” Dersom tidligere arbeidsgiver ikke har relevante arbeidsoppgaver for arbeidstakere som tar i bruk reservasjonsretten, har de ansatte en fortrinnsrett til ansettelse hos tidligere arbeidsgiver (Granden 2006, 56). Fortrinnsretten gjelder i ett år fra tidspunktet for overdragelsen. Dette er en form for ulovfestet valgtrett – at arbeidstakere kan velge å opprettholde arbeidsforholdet hos sin opprinnelige arbeidsgiver. I følge retts-

praksis (Granden 2006, 53; NOU 2004:5) er dette tilfelle når en overføring vil ha ”særlig inngripende” eller ”ikke uvesentlig negative” endringer for arbeidstakerens situasjon. Dette kan være stor sannsynlighet for å miste jobben ved nedbemanning. I utgangspunktet er imidlertid regelen at arbeidstaker plikter å følge med over ved overdragelse av en hel bedrift eller klart selvstendig del, men regelen åpner for unntak.

- *Arbeidsgivers informasjonsplikt.* Loven pålegger arbeidsgiverne en informasjonsplikt som har til formål å informere arbeidstakerne om hva som kommer til å skje og hvilke følger overdragelsen vil ha så tidlig som mulig (arbeidsmiljøloven § 16-5). Samtidig gir reguleringen arbeidstakerne en mulighet til medvirkning ved at de tillitsvalgte får rett til å drøfte overdragelsen.

Innholdsmessig er arbeidstakervernet sterkere etter reglene om virksomhetsoverdragelse enn etter reglene om fortrinnsrett til ny ansettelse i forskrift om anbud i lokal rutebiltransport, som gjelder ved anbudsoverdragelser innen kollektivtransport i dag. Etter Kommisjonens direktiv 2001/23/EC kan nasjonale myndigheter innføre bestemmelser som er gunstigere for de ansatte enn reglene er i dag. Det betyr at ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse også kan gjøres gjeldene i tilfeller der virksomhetsoverdragelse i dag juridisk sett ikke ville komme til anvendelse.

1.4 Virkninger av et nytt regelverk kan variere mellom delsektorer

Det er grunn til å anta at virkningene av å innføre et regelverk om virksomhetsoverdragelse ved anbud vil variere med flere sektorspesifikke forhold. I tillegg til lovverket som vi har beskrevet ovenfor legger vi her vekt på:

- * *Arbeidsmarked og utdannings-/sertifiseringskrav:* I dag er arbeidsmarkedet stramt og det er stor etterspørsel etter arbeidskraft innenfor alle sektorene vi beskriver. Virkningene av anbudsoverdragelse og et nytt regelverk vil trolig være annerledes i en situasjon med ledighet og eventuell omfattende overtallighet. Utdannings- og sertifiseringskrav, som for eksempel lokfører og sjøoffiserutdanning, vil kunne påvirke arbeidsmarkedet på gjeldende område.
- * *Konkurransesituasjon:* Trekk ved konkurransesituasjonen, som for eksempel om øvrige betingelser for å få til velfungerende konkurranse er til stede, kan ha betydning for virkningen av et nytt regelverk. Det er dermed naturlig å se et nytt regelverk i sammenheng med andre potensielt konkurransehemmende reguleringer/etableringshindre.
- * *Kjøps- og kontraktsform:* Tidligere og nåværende kjøps- og kontraktsform vil kunne ha betydning. Det er grunn til å anta større grad av nedbemanning/endret bruk av arbeidskrafta ved overgang fra en fremforhandlet nettokontrakt til bruttoanbud enn i et etablert anbudsregime. Slik vil det også trolig ha betydning

om det er tale om første eller andregangs anbudsrunde. Dersom det ikke taes i bruk anbud på området vil et nytt regelverk som oftest ikke ha betydning.

* Tariffsystemet: Også tariffsystemet er av betydning. Sentraliserte tariffforhandlinger og bransjeavtaler gjør at arbeidsforholdene i ulike bedrifter er mer like enn der lokale og individuelle forhandlinger står sterkt. Dette gjør at virkningene av å bytte arbeidsgiver er mindre, og at lønnsnivået ikke er et konkurransefortrinn.

Flere av disse forholdene varierer fra ”delsektor” til delsektor (lokal busstransport, jernbane osv). Vi har derfor organisert framstillingen i neste kapittel etter delsektorer.

1.5 Metode og datagrunnlag

Vi har utført intervjuer med berørte parter og hentet dokumentasjon fra dem (se intervjuliste). Beskrivelsen av dagens regelverk ved konkurranseutsetting og det alternative tiltaket er basert på Samferdselsdepartementets beskrivelse av dette i utlysningsteksten til dette oppdraget. Vår forståelse av basisalternativet (dagens situasjon ved anbudsoverdragelser) og tiltaket (reglene om virksomhetsoverdragelse gjøres gjeldende ved anbudsoverdragelser) baserer seg på dette og studier av lovverket.

Vi har tidligere gjennomført en lignende utredning om virkninger innen lokal busstransport: ”Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport” (Osland og Leiren 2006). Dette arbeidet er sammenfattet her, og kildene er dokumentert også i denne rapporten. Denne rapporten har også vært offentliggjort, med den etterprøving og kontroll dette medfører. Her ble også vurderingene sendt tilbake til informantene for kvalitetskontroll.

Slike rutiner har det ikke vært mulig å gjennomføre i denne utredningen. Utredningen har vært gjennomført med en frist på to måneder, i sommerferieperioden. Dette har medført at vi ikke har kunnet involvere informantene i slutføringen av rapporten. Dette er en svakhet når det gjelder å få vurdert påliteligheten i våre data og vurderinger. Den korte utredningsperioden er også grunnen til at vi ikke har kunnet gjennomføre konsekvent kildehenvisning eller avklare hvilke vurderinger som skulle anonymiseres. Tilsvarende medfører den korte tidsfristen at bearbeidingen av den relative betydningen av ulike virkninger kunne vært bedre. Trass i at den korte tidsfristen har vi imidlertid fått gjennomført intervjuer med de aller fleste sentrale berørte parter, slik at grunnlaget for å kartlegge alle relevante virkninger har vært tilfredsstillende.

2 Omfang

Et eventuelt regelverk om virksomhetsoverdragelse ved konkurranseutsettelse av kollektivtransport vil omfatte områder som i dag er konkurranseutsatt eller som kan bli det.

2.1 Jernbane

Innen persontransport på jernbane er kun Gjøvikbanen konkurranseutsatt. I 2001 da NSB Anbud ble skilt ut av NSB AS omfattet dette fem prosent av NSBs virksomhet, og 35-40 ansatte (lokførere og konduktører) hadde rett på virksomhetsoverdragelse. I dag har NSB Anbud 80 ansatte. Det er fem i administrasjonen, 39 lokførere og 36 konduktører. Kontraktperioden er 10 år.

Den forrige regjeringen hadde videre planer om å prøve ut konkurranseutsetting på Bergensbanen og Sørlandsbanen. Potensielt kan en tenke seg all transport med persontog konkurranseutsatt, det vil si store deler av det som i dag er NSB Persontogs virksomhet og ansatte. Dette omfatter årlig offentlig kjøp for 1,6 milliarder kroner (St.prp.nr.1, (2006-2007)), og 2832 ansatte i NSB AS sin persontogvirksomhet (NSBs årsrapport 2005).

2.2 Trikk og t-bane i Oslo

I denne rapporten betraktes kun trikk- og t-banedrift i Oslo. Oslo bystyre har vedtatt at trikk og t-banedrift ikke skal konkurranseutsettes. Oslo T-banedrift har 517 medarbeidere. Av disse er 300 førere; resten jobber på stasjoner, er kontrollører og trafikklede. Oslo kommunes kjøp av t-banetjenester og infrastruktur kan anslås til 170 millioner kroner for 2007.¹

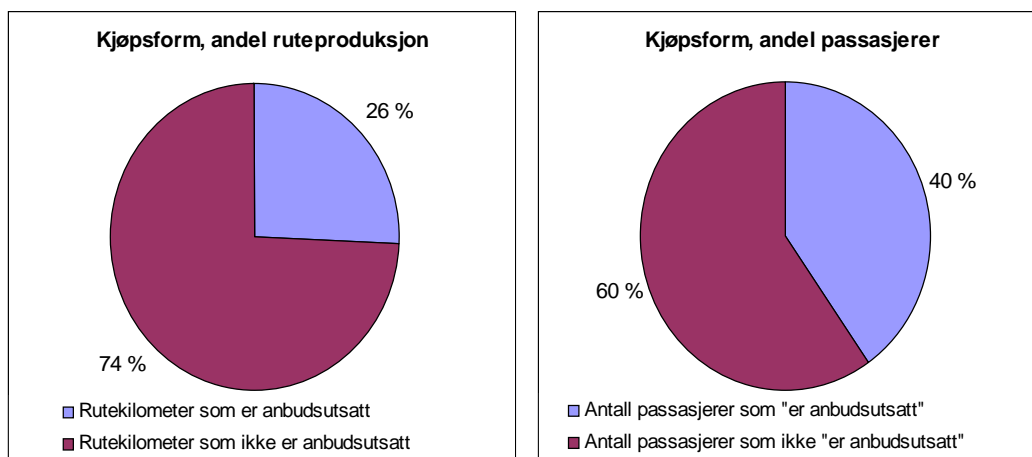
Oslo Sporvognsdrift som driver Oslo trikken har 400 medarbeidere. Det offentlige kjøpet av sporvognstjenester og infrastruktur omfattet 252,6 millioner kroner i 2006. Budsjettet for 2007 er på 226,2 millioner kroner. Det offentlige tilskuddet til t-bane og trikk inkluderer infrastruktur fordi operatørene har ansvaret for drift så vel som infrastruktur.

¹ Tallet er tentativt og beregnet ut fra informasjon fra Sporveien om samlede budsjetterte billettinntekter for Sporveien og t-banens budsjetterte bruttokostnader, samt dens andel av billettinntektene.

2.3 Lokal rutebiltransport

I Norge var det 9803 buss- og sporvognsførere i 2006 (Statistisk Sentralbyrås statistikkbank). Tallet er høyere enn antall førere som vil omfattes av virksomhetsoverdragelse dersom all lokal rutebiltransport skulle konkurranseutsettes og tiltaket var gjeldende. Dette er fordi tallet inkluderer turbilførere, sjåfører på ekspressbuss og sporvognsførere. Til sammen var det offentlige kjøpet av lokale busstjenester i Norge på om lag 3400 millioner kroner i 2006².

I følge Bekken et al (2006) var om lag 26 prosent av all ruteproduksjon i den tilskuddsberettigede rutebiltransporten konkurranseutsatt 1. juli 2005 (se figur 1). Antall passasjerer som fraktes på konkurranseutsatte linjer, utgjorde en betydelig større del av produksjonen (figur 1). Dette illustrerer at de linjene som er konkurranseutsatt i snitt har betydelig større belegg. Det meste av dette skyldes at Oslo, med en stor andel av passasjerene, har en vesentlig del av sin produksjon konkurranseutsatt.



Kilde: Bekken, Jon-Terje, Frode Longva, Nils Fearnley, Edvin Frøysadal og Oddgeir Osland 2006.

Figur 1: Status pr. 1. juli 2005 for kjøpsform, rutekilometer og passasjerer

Hvis vi legger andelene med konkurranseutsatt ruteproduksjon slik Bekken et al (2006) finner dem på fylkeskommunalt nivå til grunn og benytter anslagene over kjøp av lokale busstjenester presentert ovenfor, viser beregningen at 30 prosent av oppkjøpsbeløpet gikk til bilruter som var konkurranseutsatte i 2006. Dette gir et urealisert potensial for anbudsutsettelse på 2 375 millioner kroner.

² Tallet er tentativt og bygger med et par viktige unntak på KOSTRAdata i SSBs statistikkbank. Unntakene er Rogaland kommune der det, på grunn av manglende data er brukt data for 2005. Det andre unntaket er Oslo der dataene er beregnet på samme måte som for t-banedriften (se fotnote 2).

2.4 Ferje og hurtigbåt

Opplysninger innhentet fra fylkeskommunene om budsjetterte utgifter til kjøp av fylkeskommunale båt- og ferjeruter for 2007 viser at nesten 1/4-del (23,5%) av beløpet, eller 196 millioner kroner av totalt 836 millioner, er bevilget til innkjøp av ruter som har vært ute på anbud. Dette gir et urealisert potensial for anbudsutsettelse av fylkeskommunale båt- og ferjeruter på rundt 640 millioner kroner. Anslaget er teoretisk, da en rekke av båt og fergerutene har så lite trafikkgrunnlag at det regnes som lite realistisk å anbudsutsette dem.

I tillegg til de fylkeskommunale tallene kommer statens kjøp av ferjetjenester på riksveinettet. Statens vegvesen tar sikte på full konkurranseutsetting og bruk av anbud i riksvegferjedriften innen utgangen av 2009 (*St. prp. nr. 1 (2004-2005)*). For 2007 ble det budsjettert med statlige kjøp av fergeruter for 1 464 millioner kroner (*St.prp.nr1(2006-2007)*). I revidert budsjett ble dette beløpet økt med 25 millioner kroner. Av totalsummen på 1 489 millioner kroner går 164 millioner til offentlige kjøp av tjenester på anbudsutsatte samband (*St.prp.nr1(2006-2007)*). Dette gir et urealisert potensial for anbudsutsettelse på 1 325 millioner kroner for riksvegsfergene.

Dersom all ferje- og hurtigbåtdrift skulle konkurranseutsettes berører dette rundt 3800 sjøfolk direkte..

2.5 Kystruten

Hurtigruten ASA er et konsern som driver turistvirksomhet og kollektivtransport. Det offentlige kjøpet er ca. 230 millioner fordelt på seks måneder (kun vinterhalvåret). Ca. 1000 årsverk er tilknyttet sjøfolk på Hurtigruten. Av disse jobber ca. 500 med catering og hotelldrift, 300 på dekk og 200 er maskinister.

2.6 Oppsummert

Det er vanskelig, ut fra det kildematerialet vi har hatt tilgjengelig, å beregne det nøyaktige omfanget av personer og offentlig kjøp som i dag er konkurranseutsatt og som dermed vil påvirkes av et nytt regelverk om virksomhetsoverdragelse. Dersom alt offentlig kjøp av kollektivtransport var konkurranseutsatt, ville det omfatte offentlig kjøp for nesten 8 mrd kroner og potensielt rundt 15 000 arbeidstakere. Betydningen av et nytt regelverk ville i dag være størst for fylkeskommunalt kjøp av buss- og båttjenester og særlig for statens kjøp av riksveiferjer der alle ruter skal konkurranseutsettes innen utgangen av 2009. Minst betydning vil det per i dag ha innen jernbane og t-bane og trikk, der et lite omfang av tjenesteproduksjonen er satt ut på anbud og hvor det heller ikke pågår noen slike anbudsprosesser.

3 Kort om spørsmålet om særregler for ansatte innen kollektivtransport

Utredningens konkluderer at det er vanskelig å anføre prinsipielle begrunnelser for at en gruppe arbeidstakere skal ha særregler. Samtidig er ulike typer særbestemmelser ikke uvanlig innenfor ulike delsektorer som berøres av offentlig kjøp. Kravet om slike særregler innenfor kollektivtransport har sin bakgrunn i at yrkesgruppene innen kollektivtransport de siste femti årene har opplevd stor grad av jobbsikkerhet. Dette og andre forhold ved lønns- og arbeidssituasjonen er blitt endret gjennom konkurranseutsetting i næringen. Dette er også grunnen til at en har etablert særregler i dag, gjennom bestemmelsene i yrkestransportloven. Yrkestransportloven har i dag egne særregler om landsdekkende tariff for å sikre lønns- og arbeidsbetingelser under konkurranse i kollektivtransport. Forskriften til loven åpner også for at arbeidstakere hos selskapet som får innskrenket sin rutevirksomhet på grunn av et tappt tilbud kan prioriteres ved det nye selskapet ved nyansettelser.

Vi oppfatter spørsmålet om det er rimelig å utvide arbeidstakernes rettigheter ytterligere gjennom et regelverk om virksomhetsoverdragelse, som et politisk spørsmål som det er vanskelig å ha en klar, faglig begrunnet oppfatning om.

Det er grunn til å anta at innføring av et slik regelverk kan ha danne presedens og føre til tilsvarende krav fra andre yrkesgrupper. Selve det forholdet at innføring av et slik regelverk i Soria Moria erklæringen har fokus på lokal kollektivtransport, mens et regelverk her utredes til å gjelde all kollektivtransport, viser dette.

Vi avgrensner imidlertid drøftingen i denne utredningen til de økonomiske og administrative virkninger endrede særregler vil ha innen kollektivtransporten som politikk-område, dvs for arbeidstakere, operatører, tjenesteproduksjon og oppdragsgivere.

4 Lokal busstransport

Den første sektoren innen kollektivtransport vi vil se på er lokal busstransport. Her vil vi også beskrive flere trekk som er relevante for de andre sektorene vi skal se på.

Lokal rutebiltransport er et fylkeskommunalt ansvar. I hvilken grad fylkeskommunene har valgt å konkurransesette sine lokale busstjenester varierer. De har konkurransesatt all, deler eller ikke noe av ruteproduksjonen.

Fylkeskommunene har valgt å organisere det offentlige kjøpet forskjellig. Både valg av kjøps- og kontraktsformer og reguleringer av lønns- og arbeidsforhold varierer fra fylke til fylke. Det er grunn til å anta at dette vil påvirke virkningene av et nytt regelverk om virksomhetsoverdragelse.

Vi vil derfor gi en framstilling av:³

1. Ulike kjøps- og kontraktsregimer
2. Regionale variasjoner i regulering av lønns- og arbeidsforhold innen et sentralt regulert tariffregime
3. Virkninger av anbud på ansettelsesforholdene i basisalternativet
4. Effekter av tiltaket å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse ved anbudsoverdragelse i denne delsektoren

4.1 Ulike regionale kjøps- og kontraktsregimer

Mens kontraktsbegrepet referer til hvordan forholdet mellom kjøper og tilbyder reguleres etter at et kjøp er foretatt, betyr kjøpsform måten myndighetene tildeler en operatør ansvaret for tjenesteproduksjonen på. I bussektoren tildeles en operatør produksjonsansvaret via forhandlinger eller konkurranse. Hovedkontraktsformen er enten en brutto- eller en nettokontrakt.

Bruttokontrakter kjennetegnes ved at operatøren overlater alle inntektene fra billettsalg til myndighetene. Myndighetene kjøper tjenesten. Fylkeskommunen har inntektsrisikoen, mens operatørene beholder kostnads-/produksjonsrisikoen. Myndighetene har ansvaret for all planlegging (trasé, takster og lignende), informasjon og markedsføring i løpet av driftsperioden.

³ Viktige sider ved disse spørsmålene er tidligere behandlet i Osland og Leiren 2006. Dersom ikke annet er referert til foreligger dokumentasjon for denne delundersøkelsen der.

Nettokontrakter kjennetegnes ved at operatøren beholder alle passasjerinntektene. Myndighetene yter selskapene et tilskudd som tilsvarer den stipulerte forskjellen mellom billettinntektene og kostnadene forbundet med ruteproduksjonen. Busselskapene bærer på denne måten både inntekts- og kostnadsrisikoen. Kontraktsformen er ofte forbundet med større handlefrihet for selskapene til tilbudsutforming enn hva bruttokontrakter er. Nettokontrakter har tradisjonelt vært den dominerende kontraktsformen innen kollektivsektoren i Norge kombinert med tildeling ved forhandling.

Norsk lokal rutebiltransport har flere typer kontraktsformer som kan kombineres med alternative kjøpsformer. For formålet i denne utredningen avgrensner vi oss imidlertid til å diskutere de to hovedtypene fremforhandlede nettokontrakter og bruttoanbud. Disse representerer de mest utbredte alternativene og representerer samtidig ytterpunktene for hvilke effektene vi antar at reglene om virksomhetsoverdragelse vil ha.

Gitt at vi her operer med et grovt skille mellom fremforhandlede nettokontrakter og bruttoanbud, kan vi for effekten av et regelverk om virksomhetsoverdragelse ved kollektivtransport, gjøre et skille mellom tre typer ruteområder/fylkeskommuner:

- a) De som har og kommer til å fortsette med framforhandlede nettokontrakter. Generelt berøres de ikke av reglene om virksomhetsoverdragelse
- b) De som allerede har tatt i bruk bruttoanbud
- c) De som nå kjøres på fremforhandlede nettokontrakter, men som vil bli erstattet med bruttoanbud

For de to siste typene vil reglene om virksomhetsoverdragelse komme til anvendelse, men - som vi skal komme inn på nedenfor - vil et slikt regelverk trolig ha noe ulike effekter i de to situasjonene.

4.2 Regionale variasjoner i regulering av lønns- og arbeidsforhold innen et sentralt regulert tariff-regime

I dag må fylkeskommunene forholde seg til yrkestransportlovens bestemmelser om 1) at de som deltar i anbuds konkurranse må forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende tariffavtalene, og 2) kan gi fortrinnsrett ved nyansettelser for operativt personell i overdragende selskap eller eventuelt ytterligere reguleringer.

Det første punktet impliserer at operativt personells *lønns- og arbeidsforhold* i det vesentlige ikke er gjort til gjenstand for konkurranse. Det norske tariffregimet på dette punktet er relativt sentralstyrt, med liten grad av lokale forhandlinger og avtaler. I den private bussektoren finnes to overenskomster: Avtalene til NAVO og Transportbedriftenes Landsforbund. Disse har i økende grad blitt harmonisert (se Osland og Leiren 2006, s. 12ff for en oversikt), og forskjellene mellom dem

kommer til å bli ytterligere redusert mot det partene i prinsippet er enige om at skal bli en felles bransjeavtale (eller mer korrekt: To identiske tariffavtaler) fra og med 1. januar 2008 og senest 1. april 2012. Denne skal innføres etter hvert som ruter settes ut på anbud og kontrakter reforhandles. Tidligere har særlig pensjonsordninger variert i sektoren, men ved at de fleste tidligere kommunale selskap har fått endret tilknytningsform og er overført til privat tariffområde er det ingen stor forskjell i pensjonsordningene. I kontraktene mellom fylkeskommuner og operatører er kompensasjon for økte lønnsutgifter lagt inn. Det betyr at de fleste sidene ved arbeids- og lønnsforhold er regulert og dermed ikke påvirkes av det er konkurranse mellom operatører.

Oppsigelsesvernet for de ansatte sammenlignet med en situasjon uten eller før anbud er derimot svakere regulert. Når et selskap taper en anbudskonkurranse må en sjåfør som kjører i dette området enten bli med selskapet sitt til et annet område eller søke jobb i det selskapet som vinner anbudet i området. Generelt har det vært stor etterspørsel etter sjåførere. Reelt vil derfor de aller fleste sjåførene fortsette i yrket også ved anbudstap enten i tapende eller vinnende selskap. Det kan imidlertid hende at arbeidstakere som av ulike grunner har vanskeligheter med å få jobb, for eksempel de som er sykmeldte ved overdragelsestidspunktet, kan møte problemer. Selv om problemet trolig gjelder et lite antall sjåførere har det også en psykologisk side av redusert jobbsikkerhet i en sektor der et av særtrekkene nettopp har vært jobbsikkerhet.

Fylkeskommunene har varierende praksis på dette området. En kontraktsgjennomgang (Osland og Leiren, 2006 s. 15) viser at de fleste fylkeskommuner har fulgt åpningen i yrkestransportloven om at "operativt personell ansatt i selskap som får innskrenket rutevirksomheten som følge av overgang til ny løyveholder etter anbud, skal ha fortrinnsrett ved nyansettelser i det overtakende selskap dersom det overtakende selskap på overtagelsestidspunktet har behov for nyansettelser". To fylker har også en tilleggs klausul om at ansatte over 55 år skal prioriteres ved slike nyansettelser. I fjor høst stilte også Nordland fylkeskommune krav om at arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse skulle komme til anvendelse ved anbudsoverdragelse.

Fylkeskommunene har mao ulike regler for å sikre ansettelsesforholdene til de ansatte i eventuelt overdragende selskap. Noen har ingen klausuler på dette området, mens andre har gått til det skritt å gjøre regler om virksomhetsoverdragelse gjeldende.

4.3 Virkninger på ansettelsesforholdene under basisalternativet, gitt ulike fylkeskommunale regimer/modeller

Basisalternativet innebærer at gjeldende lov- og regelverk blir stående. Det betyr at fylkeskommunene selv foretar valg med hensyn til konkurranse- og kontrakts-

bestemmelser, blant annet i hvilken grad de regulerer ansattes rettigheter, innenfor rammen av bestemmelsen i yrkestransportloven.⁴

Vi avgrensner oss her til å diskutere virkninger for de ansatte av anbudsoverdragelse i en situasjon med (a) overgang fra fremforhandlet netto- til bruttokontrakt og (b) anbudsoverdragelse i en situasjon med andre gangs (eller senere runde med) bruttoanbud.

Overgang fra fremforhandlet nettoregime til bruttoanbud assosieres gjerne med:

- Nedbygging av visse stillinger i selskapene fordi det også inkluderer overføring av rute- og planleggingskompetanse. Dersom de overtallige stillingene ikke overføres til nytt kjøpsorgan, vil de miste jobben.
- Det operative personalet vil oppleve redusert jobbsikkerhet og bli oppsagt i overdragende selskap ved overtallighet etter en anbudsoverdragelse. I en situasjon med stor etterspørsel etter sjåførere, som i dagens situasjon, er dette trolig et lite problem. Imidlertid kan enkeltsjåførere mangle et jobbtilbud, og bestemte typer arbeidstakere (for eksempel syke og eldre) kan utstøtes.
- Overgangen vil også trolig påvirke sjåførenes kollektive medvirkning på arbeidsbetingelsene. Dette fordi en overføring av ansvaret for ruteplanlegging til et myndighetsorgan ofte vil være assosiert med frakobling av rute- og skiftplanlegging og dermed fagforeningenes innflytelse på disse forholdene.
- En optimalisering av ruteplanlegging ved anbud kan medføre intensivering av arbeidsdagen for sjåførene (for eksempel bortfall av pauser).

Ved *andre gangs bruttoanbud* vil de fleste av disse effektene på arbeidstakernes forhold ikke være tilstede, fordi den største delen av effektiviserings- og omstillingsgevinsten er uttømt. En gjenstående negativ effekt for de ansatte er jobbusikkerheten. Ved stor etterspørsel etter arbeidskraft vil arbeidstakerne stort sett være sikret jobb videre; ved overtallighet vil ansatte i overdragende selskap (det selskapet som taper et anbud og som følge får innskrenket sin rutevirksomhet) sies opp.

4.4 Effekter av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse

Hvilke effekter vil det å gi ansatte samme rettigheter og plikter som ved virksomhetsoverdragelse ha sammenlignet med dagens rammebetingelser?

⁴ De regulerer også en rekke andre forhold som indirekte kan påvirke ansattelsesforhold, som kontraktslengde med mer men vi velger i liten grad å ta opp slike spørsmål her.

Effekter for arbeidstakerne: Styrket stillingsvern

Den viktigste effekten av reglene om virksomhetsoverdragelse vil være at jobbusikkerheten reduseres ved at arbeidstakerne sikres et sterkere stillingsvern ved anbudsoverdragelse. Selskapet som vinner en anbudskonkurranse må overta arbeidstakerne som eventuelt sies opp i selskapet med innskrenket rutevirksomhet.

Dersom overtakelsen av de ansatte fører til overkapasitet hos det nye selskapet, vil dette innebære oppsigelser i dette selskapet som er vinneren av anbudet. Det innebærer at den enkelte arbeidstaker som fra før anbudsoverdragelse er ansatt i det vinnende selskapet vil måtte akseptere en oppsigelse, dersom han/hun har lavere ansiennitet enn arbeidstakere som følger med anbudsoverdragelsen. Forskjellen i effekt i forhold til dagens ordning med prioritet ved nyansettelser, vil trolig være at ansiennitetsprinsippet blir styrket. Det vil si at interessene til eldre arbeidstakere med lang ansiennitet ivaretas. I sum innebærer dette at de nyansatte (som ofte vil være de yngre blant de ansatte) fra begge selskaper må gå.

Effekter for operatører

Effektene av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse på andre målsetninger er i stor grad knyttet til risikofordelingen mellom de øvrige partene – operatør og oppdragsgiver. Vi legger til grunn at det offentlige har begrenset ansvar for ansettelsesforhold ved krav om virksomhetsoverdragelse og at ansvaret kan spesifiseres, for eksempel til et visst ansvar for opplæring og et visst ansvar for overgangsordninger for individuelle avtaler som overtaker ikke var kjent med.⁵ Da vil effektene for de to partene grovt formulert bli som følger:

For operatører som tilbydere innebærer reglene om virksomhetsoverdragelse ved anbud at de må prise den økte usikkerheten disse innebærer. Den økte usikkerheten rommer følgende komponenter:

- Overtakelse av ansatte som er lite produktive eller dårlige yrkesutøvere
- Overtakelse av en ”ukjent” organisasjon der ny arbeidsgiver først kan begynne nedbemanningen av ved anbudsoverdragelse
- Usikkerhet knyttet til rettslige konflikter ved tilpasning og harmonisering av to arbeidsstokker

Videre vil operatører ha ulikt informasjonsgrunnlag for risikoprising. Kjennskap til etablert organisasjon blir et konkurransefortrinn. Hvor viktig usikkerheten forbundet med strekningene som skal overtas er – sammenlignet med andre usikkerhetsmomenter – vil variere. Det er mange faktorer som i dag fører til uforutsigbarhet for operatørene både i tilbuds- og kontraktsperioden. Dette er blant annet slike forhold som andre operatørers strategier, usikkerhet knyttet til om en

⁵ Forutsetningen referer til argumentet om at virksomhetsoverdragelse i et anbudstilfelle hvor tre parter er innblandet, kan føre til en gråsoner om hvem som stilles til ansvar. Er oppdragsgiver (det offentlige) eller operatøren i markedet ansvarlig ved for eksempel svik ved overdragelsen av virksomheten til ny operatør? Normalt sett skjer en overdragelse direkte mellom to parter. Ved anbudsoverdragelse skjer dette fra en operatør, via oppdragsgiver til ny operatør.

vinner ruteområder med synergi, oppdragsgivers kompensasjon, markeds- og produksjonsutvikling. Fra oppdragsgivers side kan dette tilsi bruk av bruttoanbud for å redusere informasjonsasymmetrien på andre områder.

Når det gjelder risikovurdering er også lengden på kontraktene av betydning. Lange kontrakter vil redusere risikoen på kostnadssiden når det gjelder investeringer i materiell og personell, også risikoen med overdragelse av personell (Solvoll 2006).

Videre antar vi at virkemidler som tas i bruk for å styrke ansettelsesforhold vil ha konsekvenser for målet om reduserte produksjonskostnader. Et strengere stillingsvern som reglene om virksomhetsoverdragelse innebærer, kan føre til økte kostnader for selskapene som vil ha mindre muligheter til å effektivisere arbeidsstokken gjennom rekrutteringspolitikk. En situasjon med overtallighet kan oppstå og operatøren risikerer kostnader i forbindelse med oppsigelser. Ansiennitetsprinsippet gjør at nye arbeidstakere hos tidligere og nåværende arbeidsgiver må gå. Høyere lønnsansiennitet betyr høyere lønnskostnader for operatøren. Risikoen består også i at anbydere vil måtte kalkulere med større ressursbruk enn strengt tatt nødvendig. Redusert risiko for førermangel og eventuelle rekrutteringskostnader i et stramt arbeidsmarked, vil imidlertid trekke i motsatt retning.

Effekter for konkurransen og oppdragsgiver

Flere aspekter ved konkurranse gjør at krav om virksomhetsoverdragelse kan være problematisk. Dette gjelder prinsippet om likhet og transparens i konkurransen og at det er færre parametere å konkurrere på. Svekket konkurranse kan også medføre økte tilskudd fra det offentlige.

Krav om virksomhetsoverdragelse innebærer at oppdragsgiver må pålegge leverandør opplysningsplikt og gi tilbyderne opplysninger om antall ansatte, stillingsbrøk og gjennomsnittsansiennitet. Likevel oppstår trolig en situasjon med informasjonsasymmetri der den operatøren som kjører området har et bedre informasjonsgrunnlag enn konkurrentene. Tilbydere bortsett fra nåværende leverandør har ikke detaljinformasjon om alle avtalene til en ansatt.

Når det gjelder antall parametere å konkurrere på begrenses dette ved å stille krav om virksomhetsoverdragelse. Reguleringen kan virke konkurransehemmende fordi det er sannsynlig at eksisterende operatørselskaps organisering og ressursbruk i langt større grad blir styrende ved utforming av anbud fra nye selskaper. Ny operatør kan omorganisere, men må ta kostnaden ved oppsigelser. Dermed kan reguleringen gå ut over nytenkningen og effektiviseringen som er målet med konkurransen.

Økt usikkerhet kan også redusere antall tilbydere, og favorisere større selskap som har økonomiske ressurser til å håndtere en slik risiko. Generelt vil alle nye krav i anbudsdokumenter som innebærer økt usikkerhet, favorisere større selskap og dermed kunne påvirke selskapsstrukturen over tid (Solvoll 2006). Isolert sett vil dermed virksomhetsoverdragelse, fra oppdragsgivers side, være ett ytterligere argument for å utforme konkurransebetingelsene slik at usikkerheten blir redusert

på andre områder, for eksempel ved å utforme mindre rutepakker eller innhente ytterligere markedsinformasjon til konkurransegrunnlaget.

Effektene vi har beskrevet ovenfor vil variere. Dersom situasjonen er en første gangs bruttoanbud i et område der det tidligere har vært framforhandlede nettokontrakter, er det grunn til å anta at merkostnadene som operatører må regne med ved krav om full virksomhetsoverdragelse vil være vesentlig større enn der hvor andre anbudsrunder med bruttoanbud gjennomføres. Erfaringene fra Nordland og hovedstadsområdene i Sverige og Danmark viser at det er mulig å opprettholde en situasjon med tilstrekkelig mange tilbydere til en reell konkurranse. Effektene i form av risikoprising er, etter det vi kjenner til, ikke beregnet.

For det offentlige *kjøpsorganet* vil de endringene vi har beskrevet ovenfor ha følgende effekter: Det får noe økte administrasjonskostnader, i det det må samle inn og framlegge informasjon om kjørende operatørs organisasjon. Det vil videre måtte påregne økte kostnader som følge av at operatører priser risikoen vi har beskrevet over. Det er grunn til å tro at dette vil svekke konkurransen, som følge av ulikt informasjonsgrunnlag og dermed ulik grad av usikkerhet. I sum vil dette trolig innebære økte kostnader for oppdragsgiver som enten må håndteres gjennom økte tilskudd, økte priser eller svekket tilbud.

Andre mulige effekter

I tillegg til konkurranseeffekter kan noen strukturelle effekter forventes. Operatørene blir i praksis beskranket i rekrutteringspolitikken sin. Videre kan noen operatører spekulere i virksomhetsoverdragelse gjennom bemanning av ruter som skal anbudsutsettes. I sum kan en slik utvikling med redusert makt i personalpolitikken redusere opplevelsen av ansvar i personalpolitikken. Utviklingen vil trolig gå i retning av en "pool" av sjåførere som er tilknyttet ett ruteområde, og ikke til de bedrifter som til enhver tid kjører dette området.

På den andre siden kan en positiv effekt for oppdragsgiver – og operatører – være at overdragelsen av ansatte gir en stabilitet ved arbeidsgiverbytte. Slik arbeidssituasjonen er i dag sliter busselskapene med å få nok sjåførere. Dels kan økt jobbsikkerhet øke attraktiviteten til yrket. Dels finnes det tilfeller der tidligere arbeidsgiver ønsker å beholde sine ansatte og det nye busselskapet har problemer med rekrutteringen. Et busselskap taper kanskje en anbudsrunde, men regner med å vinne en annen. Rekrutterer selskapet normalt 100 personer i året og taper en anbudsrunde der 50 ansatte er involvert, kan det ønske å beholde sine ansatte og i stedet rekruttere færre. En følge av at ny arbeidsgiver ikke har nok bussjåførere er at leveringen utsettes eller at sjåførere som ikke kjenner rutene blir satt til å kjøre. En konsekvens kan være dårligere kvalitet på tilbudet. Selv om tapende selskap fortsatt kan beholde ansatte ved å tilby bedre forhold på grunn av reservasjonsretten, kan reglene om virksomhetsoverdragelse øke sannsynligheten for at sjåfører velger å holde fast ved ruteområde heller enn selskap. Reglene om virksomhetsoverdragelse kan på denne måten redusere risikoen for nye operatører i tilbudsfasen. Det vil styrke valgalternativene for de beste arbeidstakerne på arbeidsmarkedet, og sikre situasjonen for de svakeste.

5 Jernbane

Innen området persontransport med jernbane har staten ved Samferdselsdepartementet flere roller, blant annet som eier av NSB, regulator og kjøper av persontogtjenester fra NSB. Staten ved Samferdselsdepartementet står dermed fritt til å selv gjøre gjeldende bestemmelser i eventuelle konkurransegrunnlag, for eksempel å stille krav om at de ansatte skal ha samme rettigheter ved virksomhetsoverdragelse som ved dagens situasjon.

Kun togtilbudet på én strekning er konkurranseutsatt innen jernbane: Togtilbudet på Gjøvikbanen. Den nåværende regjeringen har ikke planer om videre konkurranseutsetting. Den statlige politikken på dette området kan endre seg i framtiden. Blant annet var planen til den forrige regjeringen å ytterligere anbudsutsette Sørlands- og Bergensbanen.

En effekt av tiltaket vil være at framtidig konkurranseutsetting skal skje i samsvar med regelverk om virksomhetsoverdragelse. Det er innledningsvis grunn til å peke på at dette kunne være tilfelle uansett, avhengig av konkurransegrunnlaget og de faktiske omstendigheter for øvrig. Dersom konkurranseutsettingen ville medføre overføring av materiell (det vil si tog) fra NSB AS, er det mye som taler for at regelverket om virksomhetsoverdragelse komme til anvendelse fordi identitetskravet nok vil være oppfylt. Det har også vært tilfelle ved det eneste anbudet som har vært gjennomført med kjøp av persontransport på jernbanen i Norge: Anbudsutsettelsen av Gjøvikbanen. Slik sett er det ikke gitt hva som skal forstås som basisalternativet på dette området, i det et regelverk om virksomhetsoverdragelse ved konkurranseutsettelse ikke ville ha påvirket innholdet i anbudsutsettelsen på Gjøvikbanen.

Anbudsutsettelsen gir oss erfaringer om effekter av å konkurranseutsette, og formulerer antakelser om effekter dersom en ikke hadde tatt i bruk regelverket om virksomhetsoverdragelse. Det var 4 tilbydere i konkurransen; Connex, DSB, NSB AS og NSB Anbud. Pga at driften bare har pågått i ett av 10 avtaleår, er ikke resultatet av konkurranseutsettingen fullt ut evaluert. De foreliggende vurderingene av effekter på togtilbud og pris må dermed sees på som foreløpige og basert på muntlig informasjon fra involverte aktører.

Det ser ut til å være bred enighet blant involverte aktører at det endelige resultatet ble et bedret tilbud i form av vognmateriell og avganger, til lavere pris enn i den tidligere kontrakten. Det er imidlertid ulike vurderinger knyttet til om disse innsparingene i realiteten har medført merkostnader i det øvrige NSB Persontogs virksomhet, på grunn av relativ økning av faste kostnader i resterende virksomhet når NSB Anbud ble skilt ut. Dette begrunnes med at NSB Anbud ikke bestiller tjenester fra NSB som tidligere ble benyttet på Gjøvikbanen. I og med at Gjøvik-

banen kun utgjorde fem prosent av NSBs virksomhet før anbudsoverdragelsen har NSB fortsatt de samme tjenestene.

Når det gjelder effekter for de ansatte bør to forhold ved prosessen understrekes. For det første var Samferdselsdepartementet som oppdragsgiver opptatt av å ha en god dialog med de ansatte. Tidlig signaliserte departementet at de ansattes skulle sikres de rettigheter som ville følge av reglene om virksomhetsoverdragelse uavhengig av om omstendighetene lå til rette for virksomhetsoverdragelse eller ei. For det andre var fagforeningene tidlig inne og søkte å få til avtaler med tilbyderne – såkalte betingelsessett – om hvilke lønns- og arbeidsforhold som skulle ligge til grunn. Dette betingelsessettet hadde en høyere spesifiseringsgrad enn reglene om virksomhetsoverdragelse isolert sett. At to av de tre tilbyderne aksepterte dette kan sees i sammenheng med fagforeningenes sterke posisjon. Selskapene trengte lokførere og konduktører og ønsket å ha personalet med seg.

Vinner av anbudet, NSB Anbud, ga de ansatte de samme rettighetene som de hadde i NSB Persontog. Dette gjaldt også pensjonsordningen. Disse rettighetene skulle gjelde for hele kontraktperioden på ti år og ikke reforhandles ved nye hovedforhandlinger. I praksis førte anbudet dermed ikke til en svekkelse av de ansattes arbeidsbetingelser. Om dette ville vært tilfelle dersom en annen operatør hadde vunnet anbudet, eller om vedkommende ville ha valgt å reforhandle pensjonsordninger eller andre sider ved lønns- og arbeidsforholdene, er usikkert. Det er imidlertid grunn til å understreke at de lønns- og arbeidsbetingelser som er videreført i dette anbudet overskrider de som er sikret gjennom reglene om virksomhetsoverdragelse. Informasjon fra fagorganisasjonene viser at selv om de i prinsippet er mot anbud, er de godt fornøyde med selve prosessen og utfallet av den.

I 2005 da NSB Anbud ble skilt ut av NSB AS omfattet dette fem prosent av NSBs virksomhet, og 35-40 ansatte (lokførere og konduktører) hadde rett på virksomhetsoverdragelse. Kun én lokfører valgte å bli i NSB Persontog. I ettertid har NSB Anbud ansatt flere og har i dag 80 ansatte. Det er fem i administrasjonen, 39 lokførere og 36 konduktører.

Også for eventuelt ny operatør kan reglene om virksomhetsoverdragelse være positive. Forutsatt at de ansatte som omfattes av reglene ikke tar i bruk reservasjonsretten, sikrer reglene ny operatør arbeidskraft. Å måtte nyansette alt nødvendig personell kan være et konkurransehinder i et marked hvor det fram til anbudet var monopol.

Samferdselsdepartementet, her som regulatør, var oppmerksom på potensielle utfordringer mht tilgang til kvalifisert arbeidskraft for ny operatør. Samferdselsdepartementet tok bl.a. på dette grunnlag initiativ til etablering av Norsk jernbaneskole i regi av Jernbaneverket. Lokførerutdanningen hadde tidligere vært gjennomført i regi av NSB, men forutsetningen om like konkurransebetingelser forutsatte muligheten av å rekruttere lokførere med sertifisering for det norske jernbanenettet. Videre skulle en periode på ett år mellom tildeling av kontrakt og oppstart øke mulighetene for rekruttering av nøkkelpersonell. Samferdselsdepartementet ba også om og fikk fra NSB oversikt over liste over det personell

som ville bli berørt av de rettigheter departementet som kjøper og oppdragsgiver ville tilkjenne personellet gjennom utformingen av nødvendige bestemmelser i konkurransegrunnlaget. Anonymiserte opplysninger om berørte arbeidstakere, som ble ansett som nødvendige for å sikre mest mulig like vilkår for alle deltakende konkurrenter, ble innarbeidet i konkurransegrunnlaget.

Det er usikkert hva som ville ha skjedd dersom en annen operatør enn NSB Anbud hadde vunnet. Det er et trekk ved denne sektoren at det er klare kvalifikasjonskrav og dermed yrkesmonopol for lokførere, og både Norsk Lokomotivmannsforbund og Norsk Jernbaneforbund har en høy organisasjonsprosent. Eventuelle kollektive aksjoner for å medvirke til å svekke rekruttering til ny operatør kunne blitt effektivt. Dette kunne for eksempel skje ved at et flertall av de ansatte tok i bruk reservasjonsretten. En annen mulighet for ansatte ville ha vært å be om å få kjøre andre baner for å unngå å bli betraktet som berørte arbeidstakere, mao arbeidstakere med hovedtilknytning til togtilbudet på den anbudsutsatte strekningen.

Administrasjonskostnadene ved denne anbudsprosessen har vært relativt høye i den forstand at departementet har brukt mye ressurser på å få til likeverdige konkurransebetingelser og et godt resultat av anbudsprosessen. Dette må sees i sammenheng med at dette for departementet var den første runden i det som var tenkt som en rekke anbudsprosesser innen persontog-markedet.

Når det gjelder den relative betydningen av ekstrakostnader knyttet til at å ta i bruk reglene om virksomhetsoverdragelse, antar vi at disse er små. Prosessen i forhold til fagforeningene og problemstillinger knyttet til et fungerende arbeidsmarked ville trolig være til stede uansett. Merkostnadene på administrasjon begrenser seg i første rekke til innsamling av informasjon om ansatte som grunnlag for tilbudet og bruk av konsulenter.

Oppsummert er konkurranseutsettelsen av Gjøvikbanen et eksempel på et anbud med bestemmelser som skulle gi de ansatte de samme rettigheter som om reglene om virksomhetsoverdragelse kom til anvendelse. Anbudet hadde tilstrekkelig antall tilbydere til at det var en reell konkurranse. Isolert sett har anbudsutsettelsen av Gjøvikbanen ført til et bedre tilbud til lavere statlig bevilgning, samtidig som at ansattes lønns- og arbeidsbetingelser ikke er svekket. Det er ulike oppfatninger om i hvilken grad besparelsene har ført til tap i andre deler av NSBs virksomhet. De relative administrative merkostnadene for oppdragsgiver synes marginale, og den nye operatøren tok over virksomheten uten store rekrutteringsproblemer og konflikter. Trolig har det vært av betydning at NSB Anbud vant, og ikke en av de øvrige konkurrentene.

I sum har tilkjenningen av de samme rettighetene som ville følge av om reglene om virksomhetsoverdragelse kom til anvendelse, medvirket til større trygghet og stabilitet på arbeidstakersiden enn uten et slikt krav. Trolig har det derfor medvirket til å styrke muligheten for rekruttering i det nye selskapet, og slik antakeligvis medvirket til å lette omstillingsprosessen som anbud medfører.

Oppsummert ville et generelt regelverk om at ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse gjelder ved konkurranseutsettelse ikke ha påvirket anbudet på

Gjøvikbanen, da dette uansett ble benyttet. Tilsvarende vil reglene om virksomhetsoverdragelse i dagens situasjon komme til anvendelse ved enhver framtidig konkurranseutsettelse hvor identiteten til virksomheten er bevart, noe som er svært sannsynlig ved overføring av materiell fra NSB til en annen trafikkutøver. Bevares identiteten vil antakeligvis ikke et generelt regelverk påvirke effektene av konkurranseutsettelsen i sektoren på annen måte enn at de ansatte vil føle seg tryggere på å beholde stillingen ved en anbudsoverdragelse. Samtidig viser eksempelet med Gjøvikbanen at en kan realisere sentrale målsetninger med konkurranseutsettelse med et slik regelverk. Det er imidlertid grunn til å anta at det å ta i bruk reglene reduserer omstillingspotensialet og effektiviseringen noe, hvis man går ut i fra at tilbyderne konkurrerer på like vilkår når det gjelder andre parametre. At sistnevnte er tilfelle er viktig i en sektor med klare kvalifikasjonskrav til de ansatte og sterke fagorganisasjoner. At Samferdselsdepartementet valgte å opprette en lokomotivutdanning uavhengig av NSB før anbudsutsettelsen av Gjøvikbanen har vært viktig for tilgangen til ansatte.

6 Trikk og t-bane

Oslo bystyre har vedtatt at trikk og t-bane ikke skal anbudsutsettes. Dette gjelder også verksted og vedlikehold av t-banetrokker. I en slik situasjon har altså et nytt regelverk om virksomhetsoverdragelse ingen konsekvens. Imidlertid kan Oslo bystyre på sikt endre holdning på dette området, eventuelt som følge av endringer i EUs kollektivtransportforordning. I den sammenheng kan det også være aktuelt å ta i bruk et regelverk om virksomhetsoverdragelse, enten fordi forhold ved anbudsoverdragelsen tilsier det, eller fordi Oslo kommune ønsker det. I denne sammenheng er det imidlertid naturlig å vurdere virkninger av et nytt regelverk sammenlignet med et basisalternativ der det blir gjennomført konkurranseutsetting uten et slikt regelverk.

T-banen drives av Oslo T-banedrift AS, et heleid datterselskap under det kommunalt eide Kollektivtransportproduksjon AS. Selskapet har 517 medarbeidere. Av disse er 300 sjåførere; resten jobber på stasjoner, er kontrollører og trafikkledere. T-banen har 5 linjer med en samlet lengde på 103,9 km og ca. 66,4 millioner reisende hvert år. Også Oslo trikken drives av et heleid datterselskap under det kommunale Kollektivtransportproduksjon AS. Oslo Sporvognsdrift AS har 400 medarbeidere, omlag 100.000 reisende hver dag, og en årlig omsetning på ca. 470 millioner kroner. Selskapene har planleggings- og inntektsansvaret selv (nettokontrakter). I tillegg til å drifte har de også ansvaret for infrastrukturen. En eventuell anbudsutsettelse vil innebære konkurranseutsetting av drift og ansvar for infrastruktur i en pakke eller kompetansen kan deles opp.

Skulle sporvogns- og t-banedrift og infrastruktur konkurranseutsettes ville dette påvirke ansettelsesforholdene. Dette ville blant annet være avhengig av kontraktstype. Tar vi utgangspunkt i et av ytterpunktene skissert under lokal buss-transport (se 4.3), første gangs overgang fra fremforhandlet nettoregime til bruttoanbud, vil effektene av anbud forventes å være: (a) Nedbygging av stillinger i selskapene fordi det inkluderer overføring av rute- og planleggingskompetanse til oppdragsgiver. (b) Redusert mulighet for kollektiv medvirkning på grunn av flyttet av dette planleggingsansvaret fra bedrift til oppdragsgiver. (c) Redusert jobbsikkerhet ved overtallighet etter en anbudsoverdragelse. I dag er dette lite trolig for operativt personell i og med at det er stor etterspørsel etter førere.⁶ Imidlertid vil utstøting av for eksempel syke og eldre være en mulighet for arbeidsgivere. (d) Eventuell intensivering av arbeidsdag på grunn av optimalisering av ruteplanlegging.

⁶ At det er høykonjunktur opplever ikke selskapene som problematisk sammenlignet med andre sektorer. Oslo T-banedrift mener at det ikke "sliter" med rekrutteringen på samme måte som bussektoren gjør det.

En annen mulighet ville være overgang fra fremforhandlet nettokontrakt til nettoanbud. Her ville (c) og (d) være sannsynlige effekter. Av de fire effektene som er nevnt, vil reglene om virksomhetsoverdragelse kunne hindre (c). Det vil si at reglene vil videreføre ansettelsesforholdet til ny arbeidsgiver. I denne sammenheng skal det nevnes at oppdragsgiver i basisalternativet kunne ha stilt krav om prioritering av de ansatte fra virksomheten som overføres ved nyansettelser hos ny operatør ved en anbudsoverdragelse. I en situasjon med stor etterspørsel etter arbeidstakere vil denne reguleringen sikre de ansatte fortsatt jobb som reglene om virksomhetsoverdragelse vil. I en situasjon med lav etterspørsel etter arbeidskraft vil hovedforskjellen bestå i at opprinnelig arbeidsgiver vil stå for nedbemanningen, mens virksomhetsoverdragelse overfører oppsigelseskostnadene til ny arbeidsgiver. Dessuten vil reglene om virksomhetsoverdragelse overføre bedriftsansienniteten til arbeidstakerne, noe prioritert ved nyansettelser ikke gjør.

Et annet forhold er pensjonsordninger. Pensjon er ofte dyrere i offentlige tariffavtaler enn i private. Det vil ha konsekvenser for ansatte i offentlig sektor dersom de etter en anbudsrunde ikke får beholde en like god pensjonsordning som i det offentlige fordi et privat selskap vinner. I dag har trikkeselskapet og t-baneselskapet ytelsesbasert bruttopensjonsordning. Dersom driften anbudsutsettes kan det føre til at pensjonsordningen blir svekket. Det samme kan skje med ulempetillegget. Generelt ville en trolig observere en endring fra lokale særavtaler til sentrale minsteavtaler.

Reglene om virksomhetsoverdragelse vil ikke sikre en videreføring av pensjonsordningen. Ny oppdragsgiver kan velge å gjøre denne gjeldende. Grunnen til at denne ble videreført på Gjøvikbanen skyldtes fagforeningenes forhandlinger med NSB Anbud i forkant av overdragelsen, og resultatet for de ansatte på Gjøvikbanen var derfor bedre enn reglene om virksomhetsoverdragelse kan garantere. Imidlertid sikrer reglene de ansatte rett på forhandlinger. Regler om virksomhetsoverdragelse ville kunne styrke de ansattes forhandlingsposisjon, selv om deres forhandlingsstyrke ikke ville være like stor som inne jernbanen, fordi de ikke har samme tilgang til tilsvarende førerjobber.

Flere forhold skiller seg fra bussektoren. Mens utdanningen innen bussektoren er offentlig, er den intern i trikke- og t-baneselskapet med godkjenning fra Jernbanetilsynet. For lokal banetransport varer opplæringstiden ca. tre måneder. Den interne opplæringen kan gi operatøren i markedet en konkurransefordel ved anbudsrunder. Å opprette et utdannelsesstilbud for trikke- og baneførere slik som i jernbanesektoren, er en måte å unngå dette på.

Kombinasjonen av intern opplæring og spesielle kvalifikasjonskrav begrenser fluktuasjoner i arbeidsmarkedet. Dette kan redusere jobbsikkerheten ved eventuell anbudsoverdragelse, men enkeltindivider ville likevel kunne oppleve redusert jobbsikkerhet.

7 Ferje og hurtigbåt

Ferje- og hurtigbåtmarkedet er, som de øvrige sektorene vi har sett på, preget av sentraliserte forhandlinger. Dette reduserer forskjellene i arbeidsbetingelser mellom rederiene. Spesielt i sektoren er relativt omfattende sikkerhetsforskrifter og -funksjoner knyttet opp til mannskapet. Omfanget av konkurranseutsetting innen fylkesferjer og hurtigbåter varierer, som beskrevet innledningsvis. Når det gjelder statlig kjøp av riksveiferjer er det vedtatt og en er i gang med å anbudsette alle strekninger. Det blir i dag benyttet nettokontrakter ved anbudsette. Møreforskning har i flere utredninger undersøkt effekter av tidligere forsøk med konkurranseutsetting på dette området, og vurdert konkurranseregimet (se Bråthen et al 2004 og oversikt i Fearnley et al 2006;). De har konkludert med at det er store utfordringer med å etablere et velfungerende konkurranseregime, på grunn av konsentrasjon i næringen og de etableringshindringene som følger av at ferjene bare kan benyttes på det norske markedet og at det er et lite andrehåndsmarked. Virkningene av anbud for de ansatte, har etter det vi kjenner til, ikke vært undersøkt. Våre informanter legger vekt på at et trekk ved anbudene er at en reduserer bemanningen. Samtidig er det også innen denne næringen stor etterspørsel etter arbeidskraft. Samtidig er det problemer knyttet til overtallighet til tross for et stramt arbeidsmarked. Dette skyldes bruk av mer effektive driftsløsninger, ulike sertifikatskrav og at ferjeansatte bosted bør være i nærheten av sambandet de jobber på.

Nettokontrakter er utbredt i hurtigbåt- og ferjenæringen både innenfor fremforhandlede regimer og anbudsregimer. Skal all drift konkurranseutsettes betyr det i hovedsak at overgangene enten er (i) anbudskonkurranser med overgang fra fremforhandlet nettokontrakt til nettoanbud eller (ii) senere anbudsrunde fra nettoanbud til nettoanbud. Effektene av å introdusere reglene om virksomhetsoverdragelse vil i hovedsak være å garantere arbeidstakerne et videreført ansettelsesforhold hos ny arbeidsgiver ved en anbudsoverdragelse (se 6. for å sammenligne med effektene av reglene innen sektoren for t-bane og trikk).

Ved anbud innen ferje- og hurtigbåt blir som regel ikke materiell videreført, og identiteten til virksomheten blir sjelden bevart ved en anbudsoverdragelse. Selv der identiteten bevares impliserer ikke dette under dagens regelverk at arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse gjelder. Grunnen er at arbeidsmiljøloven gjør unntak for sjøfart. Stillingsvernet til de ansatte har hjemmel i sjømannsloven (ikke arbeidsmiljøloven). I dag har de ansatte rett på prioritet ved nyansettelser dersom dette er spesifisert i kontraktene med oppdragsgiver. Imidlertid betyr ikke en slik bestemmelse at arbeidstakerne får videreført sin ansienitet, noe reglene om virksomhetsoverdragelse gjør.

Innenfor sjøfart er etterspørselen etter arbeidskraft stor. Blant annet gjør arbeidsplasser på sokkelen at sjøfolk som oftest ikke blir ledige. Erfaringer tyder på at de ansatte ved anbudsoverdragelser enten fortsetter å jobbe hos opprinnelig eller begynner hos ny arbeidsgiver. Likevel kan det tenkes at en situasjon med overtallighet oppstår.

Overtallighet oppstår når for eksempel rederi A har 40 ansatte i et samband. En ny operatør B med nytt materiell vinner konkurransen om dette sambandet. Denne operatøren har kun behov for 28 ansatte på sambandet. Det vil si at 12 arbeidstakere gjøres overflødig. I tillegg etterspør den nye operatøren spesialkompetanse for å kunne drive det nye materiellet. Alt i alt trenger den nye operatøren kun 20 av As ansatte. Reglene om virksomhetsoverdragelse betyr at arbeidsgiver B må overta alle 40 arbeidstakere. Dette byr på praktiske problemer som at de 40 vil være fast ansatte, ikke på sambandet, men i rederiet. Det fører også til at de sist ansatte i B kan fortrenkes av ansatte med lenger ansiennitet i A.

Tariffmessig er ansatte på ferjer oftest knyttet til samband i nærheten av bosted. Arbeidstakerne får reisegodtgjørelse for reise til arbeidsstedet. For eksempel har et rederi en avtale med en arbeidstaker som bor to mil fra arbeidsstedet at det dekker reisekostnadene utover to mil ved beordring av tjeneste et annet sted. Dersom for eksempel Tide Sjø med kontor i Bergen skulle vinne et anbud i Møre og Romsdal hvor Fjord1 har sitt sete, og overtallighet oppsto, ville Tide Sjø muligens ikke ha en jobb å tilby i nærheten av vedkommendes bosted i Møre og Romsdal. Derimot ville rederiet ha et jobbtilbud for eksempel 30 mil lenger sør. Ved skifte av samband, gir tariffavtalene rett til nye forhandlinger. Dette kan bety at arbeidstaker ikke vil få dekket reisen utover to mil, og oppsigelse ville bli det eneste sannsynlige. I et slikt tilfelle ville ikke reglene om virksomhetsoverdragelse ha en annen effekt enn at den nye operatøren får oppsigelseskostnadene. Imidlertid kan det være at opprinnelig operatør med kontor i nærheten av arbeidstakerens bosted har annet arbeid å tilby. En slik situasjon vil være problemfri dersom arbeidstakeren velger å ta i bruk reservasjonsretten.

Det er ikke uvanlig at overtallighet på et spesifikt samband oppstår. Nye operatører vinner et anbud fordi de legger andre typer ordninger til grunn. Disse er gjerne knyttet til mannskapet. En måte å redusere bemanningen på er å få maskinisten til å selge billetter. Selskapene forhandler med de ansatte, og bruker ressurser for å få de ansatte til å tenke i et mer ressursparende mønster. En lavere bemanning kompenseres imidlertid ofte med en gulrot i form av høyere lønn.

En annen måte er å ta i bruk mer bemanningseffektivt materiell som kan medføre andre sertifikatkrav. Der et nytt selskap kommer med annet materiell med for eksempel større maskinkraft kreves andre typer sertifikater eller tilleggssertifikater for forhold som radiostyrt navigering. Fører, styrmann, maskinist, matros osv. har hver sin utdanning og sertifikat. Innen hurtigbåt er sertifiseringen eller spredningen på utdanningsnivå større enn innen ferje.

For å drifte må personene ha de nødvendige kvalifikasjonene. Operatørene som gir et tilbud må enten få opplysninger om de ansattes sertifikater i konkurransegrunnlaget eller prise en økt risiko i forbindelse med dette. For å kunne levere

tjenesten fra dag én, må kurs gjennomføres på forhånd. Hvor lang opplæringstiden er, avhenger ikke bare av operatørens valg av materiell, men også av krav som stilles i anbudet av oppdragsgiver.

Det tyder på at selskapene først og fremst konkurrerer på bemanning og skiftordninger. Dersom operativt personale før en anbudsoverdragelse er sikret etter denne, vil noe av kostnadseffektiviteten falle bort. Rommet for kreativitet for løsninger og ideer vil reduseres. Imidlertid er dette avhengig av hvor høye oppsigelseskostnadene og opplæringskostnadene er i forhold til effektiviseringspotensialet, det vil si innsparingen av å kjøre et nytt fartøy med lavere bemanning i kontraktperioden.⁷

Grovt sagt utgjør personalkostnadene i denne sektoren 50 prosent, og i tillegg vil krav om virksomhetsoverdragelse omfatte deler av administrasjonen (dersom administrativt ansatte har minst 50 prosent av arbeidsoppgavene sine tilknyttet det anbudsutsatte området). Reduserte muligheter til å konkurrere på personaleffektive løsninger, vil innebære konkurranse på færre parametre enn de i dag har. De vil konkurrere på investeringer, innkjøp og (ved nettoanbud) forventninger i framtidig trafikkutvikling.

Så langt har fokuset vært på arbeidstakernes stillingsvern. Anbudsoverdragelse kan også ha konsekvenser på arbeids- og lønnsbetingelsene. Innen sektoren for hurtigbåt og ferje skiller disse seg lite fra rederi til rederi. Grunnen er at det ble slutt på lokale lønnsforhandlinger i 2006. Fagforeningene oppfattes å ha en relativt sterk posisjon, som også er koblet til sakkyndig råd i Sjøfartsdirektoratet, som behandler saker det er uenighet om lokalt i ferjesektoren.⁸ Sentrale forhandlinger og fagforeningenes relative styrke kan svekke betydningen av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse.

Reglene vil imidlertid være viktig for ansatte ved at de sikres en videreføring av opparbeidet ansiennitet. Denne er knyttet til velferdsgoder som frikort osv. De vil også videreføre individuelle avtaler som blant annet er utbredt blant kapteiner.

⁷ I følge selskapene er oppsigelser en utfordring. Når et selskap taper et anbud og går mot slutten, vil noen ansatte ikke ønske å gå over til konkurrenten. I løpet av perioden slutter arbeidstakere eller er i ferd med å avslutte. Det siste halve året av kontraktsperioden har selskapene en økning i personalkostnader tilknyttet det å avslutte virksomhet. Å stille krav om virksomhetsoverdragelse vil kanskje gjøre at ansatte føler seg trygge og eventuelt redusere denne avviklingskostnaden.

Det kan tenkes som et problem at ny operatør ønsker å ansette arbeidstakerne som overdras lenge før driftsoppstart på grunn av opplæring. Da kan operatøren som avviker ha et problem med å levere tjenester ut kontraktsperioden. Hvor stort dette problemet er, er usikkert. Et selskap er avhengig av inntekter for å ha ansatte, og inntekter før det først når det har begynt å levere. Det er derfor lite sannsynlig at en ny operatør vil overta ansatte før driftsstart.

⁸ De sterke fagforeningene er med på å forklare hvorfor uroen i forbindelse med konkurransutsetting har vært mindre innen sjøfart enn i bussektoren. I et historisk perspektiv har ansattes rettigheter i lokale avtaler blitt redusert med effektiviseringen av den lokale rutebiltransporten på 80-tallet. Dette har i liten grad funnet sted i ferjesektoren.

Til tross for at selskapene har en fast tariff i bunnen har selskapene forskjellige modeller. Det betyr at tilbyderne vil trenge informasjon om de ansatte, for ikke å medføre dyrere tilbud på grunn av risikokalkulering. Uten denne informasjonen vil den som sitter med kortene tettest til brystet ha en konkurransefordel. Samferdselsdepartementet legger til grunn at de vil innarbeide en hjemmel for innhentning av relevant informasjon hos operatøren som leverer tjenesten under anbudsutlysningen.

Paradoksalt nok er det slik – i denne sektoren som de øvrige – at reglene om virksomhetsoverdragelse som blant annet har som mål å sikre utsatte arbeidstakere også kan tenkes å åpne for tilpasninger for å kvitte seg med svake ansatte. Mønstringen innen sjøfart er ambulerende, det vil si at en arbeidstaker som er mønstret i rederiet kan bli flyttet mellom samband: ”Sjømannen har rett og plikt til å tjenestegjøre på ethvert av rederiets skip med mindre annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale (sjømannsloven § 3).”

Dette gir selskapene en mulighet til å plassere sine svakeste arbeidstakere på et samband som skal ut på ny konkurranserunde. Det er disse arbeidstakerne ny operatør må overta dersom operatøren som fra før leverer tjenesten taper anbudet.

Imidlertid er muligheten for utsortering av arbeidstakere usikker, i og med at bosted har betydning for hvilke samband en ansatt er tilknyttet, noe som kan leses ut av tariffavtalene. Samtidig har arbeidstakerne en reservasjonsrett. Det vil si at de kan velge å ikke gå inn i et arbeidsforhold med ny operatør. Om de samtidig har en valgrett er usikkert (se 1.3).

Å få overført ansatte fra tidligere operatør kan være en fordel fordi arbeidstakerne har lokalkunnskap. Imidlertid er ikke nødvendigvis krav om virksomhetsoverdragelse nødvendig for å få dette til. Skiftordningene forutsetter at folk bor i nærheten av et samband. For hurtigbåter er dette annerledes. De ansatte kan bo over et langt større område. Det kan være grunn til å anta at reglene om virksomhetsoverdragelse vil medføre at ny og gammel operatør vil måtte samarbeide mer om overføring av mannskapet ved anbudsoverdragelse enn det som er tilfelle i dag.

Oppsummert vil reglene om virksomhetsoverdragelse få følgende konsekvenser for partene: Den viktigste effekten for de *ansatte* er at de vil oppleve en større trygghet rundt stillingsvernet og får videreført sin bedriftsansienitet.

Oppdragsgiver vil få økte administrasjonskostnader av å samle inn opplysninger og behandle mer informasjon som må tas med i konkurransegrunnlaget for å unngå konkurransevridding mellom tilbyderne. Dette vil antakeligvis ikke utgjøre en stor kostnad, ettersom den kun skal formidles videre. Det vil utgjøre en marginal del av oppdragsgivers administrasjonskostnader. Viktigere er det forholdet at ny operatør vil prise eventuelle oppsigelses- og opplæringskostnader i tilbudet, slik at tilskuddene vil øke.

For *operatør* vil reglene føre til økte oppsigelseskostnader ved overbemanning. Tilbyder vil også måtte veie opplæringskostnader og oppsigelseskostnader opp mot sparte utgifter av å ha færre ansatte i løpet av kontraktperioden på nytt materiell. Operatørs administrasjonskostnader i etterkant av et vunnet anbud vil anta-

keligvis øke som følge av reglene om virksomhetsoverdragelse. Dette skyldes plassering av ansatte etter sertifikatskrav og bosted på grunn av eventuell overtalighet.

Det er imidlertid grunn til å anta at økt risikoprising som følge av reglene om virksomhetsoverdragelse har mindre betydning sammenlignet med virkningene av de andre kjennetegnene ved markedet, som vi beskrev innledningsvis og som gjør at det er vanskelig å etablere en velfungerende konkurranse – ikke minst på ferjemarkedet. Her ser det ut til å være klare forskjeller i forhold til bussektoren, forhold som klart har med andrehåndsmarkedet for materiell å gjøre, men kanskje også kontrakts- og kjøpsform.

8 Kystruten Bergen-Kirkenes

Samferdselsdepartementet står bak det offentlige kjøpet av tjenester på Kystruten som har markedsnavnet Hurtigruten. Denne drives av Hurtigruten ASA, et konsern som driver turistvirksomhet og kollektivtransport. Konsernet har ca. 1000 årsverk tilknyttet Hurtigruten på havet. Av disse er ca. 500 catering- og hotellan-satte, 300 dekkansatte og 200 maskinister. Kontrakten er en nettokontrakt.

I 2004 utlyste Samferdselsdepartementet et anbud på Kystruten. Kun ett tilbud ble levert. I kontraktsutlysningen stilte myndighetene krav om at leverandører skal tilby lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell i anbudstrafikken som minst svarer til en av de landsomfattende tariffavtalene i Norge. Dette følger av forskrift om anbud i lokal rutetransport som, i tillegg til sjømannsloven, har bestemmelser om ansettelsesforhold. Som for hurtigbåt og ferje er stillingsvernet til de ansatte hjemlet i sjømannsloven (ikke arbeidsmiljøloven). Det betyr at reglene om virksomhetsoverdragelse ikke ville ha kommet til anvendelse i basisalternativet (dagens regelverk) selv om identiteten skulle bevares ved en anbudsoverdragelse.⁹

På fartøy kan det være vanskelig å skille aktivitet fra transportmiddel. Spesielt framstår dette som vanskelig på Hurtigruten fordi kommersiell drift og offentlig kjøp drives på samme kjø. Dette skiller seg fra ferjesektoren hvor noen ruter er offentlig kjøp i sin helhet. Hurtigruten-konseptet skiller seg fra ferjer og hurtigbåter ved at størstedelen av produksjonen er tilknyttet kommersiell drift. Mens catering på ferjer i noen tilfeller drives av egne firmaer på egen risiko og ikke av rederiene selv – og utgjør en liten del av tjenesten om bord – utgjør catering- og hotelltjenester på Hurtigruten den største delen av produksjonen om bord.¹⁰ Dette er kommersiell drift, og omfattes *ikke* av det offentlige kjøpet.

Et krav om samme rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse vil *kun* omfatte den delen av virksomheten som er offentlig kjøp. Reglene om virksomhets-overdragelse vil gjelde for den bemanningen Kystruten ville ha hatt dersom statens

⁹ Reglene om virksomhetsoverdragelse er hjemlet i arbeidsmiljøloven (se 1.3).

¹⁰ Det er visse paralleller til Hurtigruten i bussektoren. Her fins det eksempler på at selve anbudet er utformet som et strengt minimumstilbud, og at operatøren står fritt utover dette. I slike tilfeller er operatøren skjermet til en viss grad. Selskapet har områdeløyve og har hele fylket (eller området konsesjonen gjelder for) som markedsgrunnlag for seg. Imidlertid er det innenfor bussproduksjon enklere å skille ruter og offentlig kjøp fra kommersielt tilbud i tid og kilometer. Dette er blant annet tilfelle fordi bussdrift ikke har catering osv. som Hurtigruten tilbyr.

kjøp var eneste virksomhet. Her står en altså overfor betydelige avgrensingsproblemer.¹¹

Problemet med å skille hvem reglene om virksomhetsoverdragelse vil gjelde for, gjør det vanskelig å vurdere effektene av å innføre reglene. Skulle det imidlertid finnes en måte å dele de ansatte inn på, ville konsekvensene av å innføre reglene om virksomhetsoverdragelse tilsvare effektene av reglene i ferje- og hurtigbåtsektoren. Dette gjelder økte administrasjonskostnader i etterkant av et vunnet anbud knyttet til nedbemanning på grunn av mer optimale driftsløsninger og andre sertifikatskrav enn hos tidligere operatør.

Utover dette vil reglene om virksomhetsoverdragelse sannsynligvis ikke utgjøre en vesentlig konkurransehindring sammenlignet med andre etableringsbarrierer i sektoren er knyttet til mangel på et andrehåndsmarked av skip. I Norge i dag er det kun Hurtigruten ASA som har slike skip.

¹¹ Hvem reglene om virksomhetsoverdragelse skal gjelde for kan også være et problematisk spørsmål også innenfor ferje- og hurtigbåtsektoren. Et krav om samme rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse vil kun omfatte den delen av virksomheten som er offentlig kjøp. Catering er ikke et krav i utlysningstekstene. Det betyr at catering-personell ikke vil ha krav på bli ansatt hos ny operatør eller ha krav på å få sine avtaler overført dersom de skulle bli det.

I noen tilfeller inngår catering-ansatte i sikkerhetsbemanningen. Dette er i færre og færre tilfeller, og når catering-ansatte har sikkerhetsoppgaver er det i større samband hvor catering-virksomhet er lønnsomt. Fartøy hvor catering-ansvarlige inngår i sikkerhetsbemanningen er tilfeller i eldre fartøy. I anbudskonkurranser konkurrer disse med nye fartøy som i utgangspunktet har en langt mindre sikkerhetsbemanning. Forskjellen i bemanningen kan være fra 6 ansatte i et eldre fartøy til 3-4 i et nytt fartøy. Konkurransfordelen i å ha et nytt fartøy vil reduseres ved at en operatør med et nytt fartøy må beregne oppsigelseskostnader og/eller opplæringskostnader.

9 Konklusjon

Virkningen av å innføre regler om virksomhetsoverdragelse innen kollektivtransporten vil variere, avhengig av flere forhold, som arbeidsmarkedet og den øvrige regulering av ansettelsesforholdene. Generelt er kollektivtransportsektoren preget av sentraliserte tariff-forhandlinger, slik at mange sider ved lønns- og arbeidsbetingelser ikke påvirkes av konkurranseutsettelse eller anbudsoverdragelse.

Den viktigste generelle virkningen av et regelverk om virksomhetsoverdragelse for de ansatte, er at det vil styrke det individuelle stillingsvernet i situasjoner med anbudsoverdragelse. Dette kan også antas å motvirke eventuell utstøting av eldre og syke arbeidstakere i slike overgangssituasjoner. Dette er generell virkning på tvers av delsektorer.

De fleste andre sider ved de ansattes lønns- og arbeidsbetingelsene vil ikke påvirkes av et slikt regelverk. Et mulig unntak er pensjonsordninger for noen grupper av ansatte. Det er særlig blant jernbaneansatte og innen trikk og t-bane i Oslo, de har pensjonsordninger som vil kunne bli mindre gunstige for de ansatte ved anbudsoverdragelse. En bestemmelse om virksomhetsoverdragelse sikrer ikke slike avtaler i seg selv, men kombinasjonen av at de må reforhandles og fagforeningenes styrke, vil kunne medvirke til at de videreføres.

Dette var tilfellet i det tilfellet der vi har sett at de ansatte ble gitt samme rettigheter og plikter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse; konkurranseutsetting av togtilbudet på Gjøvikbanen. Her klarte fagforeningene å framforhandle mer gunstige ordninger for sine medlemmer enn det som regelverket isolert sett sikret. Dette må sees på bakgrunn at personell var en kritisk faktor for oppdragsgiver og tilbydere, og at reservasjonsretten ga de ansatte et godt forhandlingskort.

Innen jernbanesektoren er konkurranseutsettelsen av togtilbudet på Gjøvikbanen et eksempel på et anbud der de ansatte gjennom konkurransen ble tilkjent de samme rettigheter som ville følge reglene om virksomhetsoverdragelse. Anbudet hadde et tilstrekkelig antall tilbydere; konkurransen var reell. De relative administrative merkostnadene for oppdragsgiver på grunn av reglene om virksomhetsoverdragelse synes marginale, og den nye operatøren tok over virksomheten uten rekrutteringsproblemer og -konflikter av betydning. Det har trolig vært betydningsfylt at et datterselskap i NSB vant, og ikke en av de øvrige konkurrentene som for de ansatte ville ha vært en ukjent arbeidsgiver.

Anvendelse av reglene om virksomhetsoverdragelse har trolig medvirket til større trygghet og stabilitet på arbeidstakersiden enn uten et slikt krav. Antakelig har det styrket muligheten for rekruttering, og trolig medvirket til å lette omstillingsprosessen som anbud medfører. Vilkår om de samme rettigheter som ved virksom-

hetsoverdragelse synes å ha vært en fordel for alle parter på Gjøvikbanen. Hadde vilkårene ikke vært stadfestet ville konkurrenter til den eksisterende operatøren i markedet potensielt sett måtte nyansette alt nødvendig personell, noe som kunne ha vært en etableringsbarriere. Et minus for arbeidsgiver kan det være at vedkommende er beskranket i rekrutteringspolitikken og ellers kunne stått friere mht utforming av arbeidsvilkår (som i denne sektoren er gjennomregulerte).

Virkninger av et slikt regelverk for omstilling og effektivisering kan imidlertid antas å være annerledes i delsektorer der rekrutteringskostnadene vil være mindre enn på jernbane.

Generelt impliserer reglene om virksomhetsoverdragelse ved anbud for *operatører* som tilbydere at de må prise den økte usikkerheten disse innebærer. Den økte usikkerheten rommer følgende komponenter:

- Overtakelse av ansatte som er lite produktive eller dårlige yrkesutøvere
- Overtakelse av en ”ukjent” organisasjon der ny arbeidsgiver først kan begynne nedbemanningen av ved anbudsoverdragelse
- Usikkerhet knyttet til rettslige konflikter ved tilpasning og harmonisering av to arbeidsstokker

Videre vil operatører ha ulikt informasjonsgrunnlag for risikoprising. Kjennskap til etablert organisasjon blir et konkurransefortrinn. Hvor viktig usikkerheten forbundet med overtagelse av ansatte er – sammenlignet med andre usikkerhetsmomenter – vil variere. Det er mange faktorer som i dag fører til uforutsigbarhet for operatørene både i tilbuds- og kontraktsperioden. Dette er blant annet slike forhold som andre operatørers strategier, usikkerhet knyttet til om en vinner ruteområder med synergi, oppdragsgivers kompensasjon, markeds- og produksjonsutvikling.

Når det gjelder risikovurdering er også lengden på kontraktene av betydning. Lange kontrakter vil redusere risikoen på kostnadssiden når det gjelder investeringer i materiell og personell, også risikoen med overdragelse av personell.

Videre antar vi at virkemidler som tas i bruk for å styrke ansettelsesforhold vil ha konsekvenser for målet om reduserte produksjonskostnader. Et strengere stillingsvern som reglene om virksomhetsoverdragelse innebærer, kan føre til økte kostnader for selskapene som vil ha mindre muligheter til å effektivisere arbeidsstokken gjennom rekrutteringspolitikk. En situasjon med overtallighet kan oppstå og operatøren risikerer kostnader i forbindelse med oppsigelser. Ansiennitetsprinsippet gjør at nye arbeidstakere hos tidligere og nåværende arbeidsgiver må gå. Høyere lønnsansiennitet betyr høyere lønnskostnader for operatøren. Risikoen består også i at anbydere vil måtte kalkulere med større ressursbruk enn strengt tatt nødvendig.

Generelt er det dermed grunn til å anta at et nytt regelverk vil redusere mulighetene for effektivisering og omstilling. Det følger imidlertid ovenstående at vi antar at de viktigste negative virkningene i næringen vil være endret fordeling av omstillings- og oppsigelseskostnader. Selv med virksomhetsoverdragelse kan en anta

at tilbyder baserer tilbudet på en mest mulig effektiv organisering av virksomheten. Tilbyderne må imidlertid prise omstillings- og oppsigelseskostnader i tilbudet. Redusert risiko for førermangel og eventuelle rekrutteringskostnader i et stramt arbeidsmarked, vil imidlertid trekke i motsatt retning.

Kostnadsøkningen vil være høyere i tilfeller der en går fra framforhandlede nettokontrakter til bruttokontrakter enn i etablerte bruttoanbudsregimer, dels på grunn av antatt større bemanningsreduksjon, dels på grunn av informasjonsasymmetri. Tilsvarende vil det være størst usikkerhet for nye operatører ved nettoanbud i tilfeller der inkumbenten har markeds- og planleggingskunnskapen. I slike tilfeller kan en anta at et slikt regelverk, sammen med de øvrige konkurransehindringene et slikt regime innebærer, vil svekke konkurransen.

Dette impliserer at de negative virkningene av et regelverk om virksomhetsoverdragelse for kostnader ved offentlig kjøp vil være minst på områder der det er etablert bruttoanbud og der det er reell konkurranse, slik vi finner på deler av den lokale bussektoren. Isolert sett vil et slikt regelverk ha klarere negative virkninger for konkurransen og dermed kunne føre til reduserte innsparinger ved eventuell første gangs anbud både i buss-sektoren, og dersom en skulle ønske å konkurranseutsette driften av t-bane og trikk i Oslo. For begge disse områdene ville de negative virkningene for konkurranse og offentlige budsjetter reduseres dersom regelverket ble avgrenset til operativt personell.

Tilsvarende virkninger kan antas for hurtigbåt og ferje. Særlig når det gjelder ferje er imidlertid spørsmålet om den relative betydningen av et slikt regelverk vanskelig å vurdere. På den ene siden er det mye som tyder på at andre forhold ved markedet og konkurransen er langt mer avgjørende (konsentrasjon på tilbydersiden og etableringshindre), på den andre siden vil et slikt regelverk isolert sett påvirke konkurransen negativt.

Generelt er det altså grunn til å anta økte administrasjonskostnader for det offentlige som følge av et slikt regelverk. Viktigere i forhold til de offentlige utgifter er imidlertid effekter av antatt høyere tilbud fra operatører i konkurransen. Slike økte kostnader må enten realiseres gjennom høyere tilskudd enn hva ellers ville vært tilfellet eller redusert tilbud.

Utredningen viser imidlertid også at spørsmålet om effekten av konkurranseutsetting, og virkninger som styrkede rettigheter for de ansatte har for produksjon, tilbud og tilskuddsnivå, ikke kan sees isolert fra andre trekk ved det offentlige kjøpet, som kontraktstype, -lengde og – utforming. En eventuell innføring av et regelverk om virksomhetsoverdragelse ved anbud, vil dermed øke oppdragsgivers behov for å vurdere andre sider ved konkurransebetingelsene som er avgjørende for å få til reell konkurranse og dermed de målsetninger konkurransen er ment å skulle realisere.

10 Litteratur

- Bekken, Jon-Terje, Frode Longva, Nils Fearnley, Edvin Frøysadal og Oddgeir Osland 2006. *Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport*. TØI-rapport 819/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Bråthen, S., A. Fuglseth, A. Hervik, O. I. Larsen, L. Lyche, J. Odeck og E. T. Sandvik. 2004. *Anbud i ferjesektoren – erfaringer og utsikter*. Rapport 0408. Møreforskning, Molde.
- Council Directive 2001/23/EC* of March 2001. On the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses.
- Fearnley, Nils, Oddgeir Osland, Jon-Terje Bekken, Frode Longva and Merethe Dotterud Leiren 2007. *Well-functioning competition? Evidence of competitive situations and their implications in three different passenger transport sectors*. (Paper sendt til konferansen 11th WCTR i juni 2007.)
- FOR 2003-03-26 nr. 400*: Forskrift om anbud i lokal rutetransport. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Granden, Gro 2006. *Ansatt, oppsagt, avskjediget?* Gyldendal akademisk
- HR-2006-00174-A*: Samordning/virksomhetsoverdragelse innenfor SAS-konsernet – arbeidstakeres rettigheter.
- Longva, Frode, Oddgeir Osland, Jon Inge Lian, Claus Hedegaard Sørensen og Didier van de Velde 2005. *Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart*. TØI-rapport 787/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- LOV 1975-05-30 nr 18*: Sjømannslov. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- LOV 2002-06-21 nr 45*: Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- LOV 2005-06-17 nr 62*: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2004:5*. Arbeidslivslovutvalget. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Osland, Oddgeir og Merethe Dotterud Leiren 2006. *Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport*. TØI-rapport 860/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- St.prp.nr.1 (2006-2007)*. Samferdselsdepartementet
- Werlauff, Erik 2002³. *Udlicitering og medarbejdere*. København.

11 Intervjuliste

Aga, Geir, administrerende direktør i Tide Sjø

Arnesen, Jon Fredrik Birkheim, avdelingsdirektør i Jernbaneseksjonen,
Samferdselsdepartementet

Aslaksen, Øystein, leder i Norsk Lokomotivmannsforbund

Bakke, Didrik, rådgiver i Nærings- og samferdselsavdelingen, Nordland
fylkeskommune

Brekka, Lise, kontorsjef i NSB Anbud

Eriksen, Stein Petter, Statens vegvesen Vegdirektoratet

Fosen, Arne, direktør for strategi og forretningsutvikling i NSB Persontog

Guldbrandsen, Stein, leder for Seksjon samferdsel og teknisk, Fagforbundet

Holtebekk, Helge, sikkerhetssjef i Oslo T-banedrift AS

Hovbrender, Signe, rådgiver i Jernbaneseksjonen, Samferdselsdepartementet

Meling, Jan Egil, økonomisjef i Oslo Sporvognsdrift AS

Nordby, Margareth, administrerende direktør i NSB Anbud AS

Næss, Eli Marita Vik, seksjonsleder i Ferjeseksjonen, Statens vegvesen Region
vest

Odland, Rolf Michal, avdelingsleder i Veolia Transport Norge

Ohr, Frode, viseadministrerende direktør i Fjord1

Sethre, Jane Brekkhus, nestleder i Norsk Jernbaneforbund

Stenberg, Arne, rådgiver i Veg- og sjøtransportseksjonen,
Samferdselsdepartementet

Storøy, Rigmund, nestleder i Norsk Sjømannsforbund

Thomassen, Harald, administrerende direktør i Rederienes Landsforening

Øen, Arnfinn, avdelingsdirektør i Veg- og sjøtransportseksjonen,
Samferdselsdepartementet

Intervjuliste fra ”Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport” (Osland og Leiren 2006)

Aubert, Christian. Administrerende direktør i Transportbedriftenes Landsforening
Brenden, Sjur. Administrerende direktør i Schøyen Bilcentraler
Byström, Mattias. Anbud och Affärsutveckling i Swebus AB
Enebrink, Leif. VD i Swebus AB
Engum, Hans-Kristian. Driftsutviklingsdirektør i Schøyen Bilcentraler
Galtestad, Håvard. Organisasjonssekretær i Yrkestrafikkforbundet
Guldbrandsen, Stein. Leder i Fagforbundets Seksjon samferdsel og teknisk
Gundersen, Erik. Administrerende direktør i Vestviken Kollektivtrafikk
Gaarde, Henry. Viseadministrerende direktør i Stor-Oslo Lokaltrafikk
Hannevold, Runar Trygve. Administrerende direktør i Stor-Oslo Lokaltrafikk
Hedenfalk, Johan. Sikkerhetsjef i Storstockholm Lokaltrafik
Holm, Frank. 1. nestleder i Norsk Transportarbeiderforbund
Jensen, Bent Møller. Formann for Trafikfunktionærernes Fagforening
Jordal, Per J. Jurist og politiker
Kambestad, Sigurd Øyvind. LO-advokat
Leite, Helge. Driftsdirektør i Sporveisbussene Nexus Trafikk
Nielsen, Henning Korshøj. Visedirektør i Danske Busvognmænd
Nielsen, Jack. Leder i Yrkestrafikkforbundet
Norstrand, Lars. Trafikkdirektør i Storstockholm Lokaltrafik
Poullsson, Einar Østerdahl. NHO-advokat
Sandström, Larsa. Ordførende i Trafikseksjonen i Kommunal Stockholm
Sørensen, Johan. Kontraktsjef i Hovedstadens Udviklingsråd
Veggeland, Arne. Konsernsjef i Nettbuss
Wahl, Asbjørn. Daglig leder i aksjonen For Velferdsstaten

Andre kontakter i Osland og Leiren 2006

Granden, Gro. LO-advokat
Werlauff, Erik. Dr. jur. Professor ved bedriftsstudier, Aalborg universitet

**Sist utgitte TØI publikasjoner under program:
Kollektivtransportens finansiering**

| | |
|---|----------|
| Optimale tilskudd til kollektivtrafikk i byområder | 829/2006 |
| Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport | 819/2006 |
| Etterspørselseffekter på kort og lang sikt: en litteraturstudie i etterspørselsdynamikk | 802/2005 |
| Tiltakspakker for kollektivtransport 1996-2000. Befolkningens vurdering av tiltakene og effekter på reisemiddelvalget | 794/2005 |
| Samfunnsøkonomisk analyse av kollektivtransportens inntektsgrunnlag. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 4 | 767/2005 |
| Lettbaner - europeiske erfaringer | 764/2005 |
| Kollektivtransportens økonomiske rammebetingelser og utviklingstrekk. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 3 | 752/2004 |
| Preferanseundersøkelse blant lokale beslutningstakere i samferdselssektoren. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 2 | 746/2004 |
| Transportpakker i by. Rammebetingelser, organisering og innhold - en oversikt | 744/2004 |
| Endringer i kontraktperioden. En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontaktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia | 741/2004 |
| Finmod - en aggregert kostnadsmodell for norsk kollektivtransport | 734/2004 |
| "An offer you can't refuse." Innføring av bomringer i norske byområder Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 1 | 733/2004 |
| Analytisk rammeverk for undersøkelser av målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester | 730/2004 |
| The Social Optimum Public TRANsport Model (SOPTRAM) | 708/2004 |
| Effekter av drosjeregulering - internasjonale erfaringer | 658/2003 |

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

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

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

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