

Sammendrag:

Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport

I denne rapporten drøftes følgende tre spørsmål:

- Hvilke effekter kan vi forvente at anbudsoverdragelse har på ansettelsesforholdene innen lokal kollektivtransport?
- Hvordan vil det å gi ansatte samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse kunne påvirke ansettelsesforholdene?
- Vil det å gi arbeidstakerne samme rettigheter ved anbud som ved virksomhetsoverdragelse være i konflikt med andre mål eller virkemidler innen lokal kollektivtransport?

Svaret på det første spørsmålet er at vi i første rekke kan forvente effekter på to områder; redusert jobbsikkerhet og intensivert bruk av arbeidstiden. På andre områder, som lønn, sosiale rettigheter og medinnflytelse forventer vi enten ingen effekter eller varierende effekter utifra før-situasjon og hvordan konkurranseutsettingen gjennomføres. Bakgrunnen for få eller svake effekter på disse områdene er at både politiske myndigheter, gjennom yrkestransportloven, og partene i arbeidslivet, gjennom tariffavtalene, har gjennomført reguleringer som gjør at viktige sider ved ansettelsesforholdene ikke berøres av konkurranse. Dagens reguleringsregime er det vi omtaler som modell 1 i denne rapporten.

Svaret på det andre spørsmålet avhenger av hva en forstår med å gi ansatte samme rettigheter og plikter som ved virksomhetsoverdragelse. Her benytter vi to typer kilder: En gjennomgang av norsk lovverk og rettspraksis og erfaringer fra hovedstadsområdene i Sverige og Danmark. På denne bakgrunn skisseres to ulike modeller: Den meste ytterliggående, Modell 4: Virksomhetsoverdragelse. Denne innebærer at alle de ansatte i overdragende selskap har samme rettigheter som i vinnende selskap. Modell 3: Overdragelse av sjåfører, som avgrenser rettighetene til operativt personell, og der eventuell nedbemanning gjennomføres i overdragende selskap. Gitt stor etterspørsel etter arbeidskraft, har disse to modellene like effekter hva gjelder å sikre jobbsikkerheten for alle sjåfører. I tillegg til dette beskriver vi en modell 2 med et sterkere nasjonalt reguleringsregime, som kan antas å øke jobbsikkerheten noe, men uten krav om overdragelse av stillinger.

Svaret på det tredje spørsmålet er at vi, alt annet likt, antar at en sterkere regulering av ansettelsesforhold dels vil øke kostnadsnivået, dels vil svekke konkurransen. Økt kostnadsnivå vil føre til behov for økte tilskudd eller økte takster/svekket tilbud. Konfliktene med andre målsettinger øker med reguleringsgrad:

Modell 2 vil ha svakest effekt på andre mål, modell 3 noe sterkere, mens målkonfliktene ved modell 4 er sterkeste.

Effekter av anbudsoverdragelse på ansettelsesforhold i dagens regime

Vi benytter her begrepet *ansettelsesforhold* om de ansattes lønns- og arbeidsforhold og sikter da til:

- Stillingsvern (oppsigelse/nyansettelser)
- Lønnsforhold
- Sosiale betingelser (pensjon med mer)
- Regulering av arbeidstid, pauser osv.
- Kvalifikasjonskrav
- Medvirkning på arbeidssituasjonen

Med *anbudsutsetting* og anbudskonkurranse mener vi en situasjon der det offentlige lar andre rettsobjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tidligere har utført selv eller tidligere har fått utført gjennom direkte kjøp med forhandling med en operatør. Vi skiller mellom to typer effekter av slik anbudsutsettelse: Strukturelle effekter (som konsekvenser for markedet) og effekter på individuelle ansettelsesforhold. Vi legger i denne drøftingen vekt på effekter på individuelle ansettelsesforhold i situasjoner ved anbudsoverdragelse, det vil si der et selskap vinner anbud i et område der et annet selskap tidligere har kjørt.

Det vil variere hvilke effekter konkurranseutsetting og anbudskonkurranse har på ansettelsesforholdene i en gitt sektor, blant annet etter:

- Hvilke sider ved ansettelsesforholdene som er regulert i en grad og på en slik måte at de ikke kan konkurreres om.
- Kjennetegn ved markedet, ikke minst etterspørsel etter arbeidskraft.
- Hvilken situasjon som eksisterer forut for anbudsutsettingen/-overdragelsen (type kontrakt, om egenproduksjon eller framforhandlede kontrakter, første eller andre gangs anbud), og hvordan anbudene utformes.

Effekten av anbudsoverdragelse på ansettelsesforhold i dagens norske reguleringsregime diskuteres i kapittel 2. I rapporten konkluderer vi med at det særlig er på to områder en kan forvente effekter av anbudsoverdragelse på ansettelsesforholdene: Det individuelle stillingsvernet og regulering/press på arbeidstiden.

Individuelt stillingsvern: Den viktigste og mest entydige effekten av anbudsoverdragelse er at det kan oppstå overtallighet i tapende selskap. I den grad administrativt eller annet støttepersonell berøres av dette, er det ingen reguleringer som ivaretar deres interesser. For bussjåfører innebærer den nåværende sterke etterspørselen etter denne yrkesgruppen at de som er berørt av anbud lett får ansettelse i vinnende selskap eller et annet selskap. Noen busselskaper ønsker også å beholde arbeidskraften i en overgangsperiode til tross for tapt anbud, fordi de regner med økt behov for bussjåfører som følge av avgang, anbud de vinner osv. Den mest markante endringen i sjåførenes ansettelsesforhold som følge av anbudskonkurranse er at det individuelle stillingsvernet oppheves, det vil si at den enkelte sjåfør vil oppleve økt jobbusikkerhet sammenlignet med en situasjon uten

anbud. Det er videre grunn til å anta at en slik økt jobbsikkerhet kan være velbegrunnet hos noen sjåførere: De med høyt sykefravær, eldre og de som av ulike grunner er mindre skikket til yrket, vil ha større risiko for ikke å bli foretrukket ved nyansettelser.

Press på/intensivering av arbeidstiden: En viktig konkurransefaktor er bruken av arbeidskraften, og det er grunn til å anta at innføring av anbud har ført til optimalisering av driftsmodeller, skiftplaner med mer. I den grad dette ikke oppleves som fjerning av unødig slakk også fra arbeidstakernes side, kan reduksjon av pauser, reguleringstid osv oppleves som forverrede arbeidsbetingelser.

Vi finner ikke grunn til å anta at anbud og anbudsoverdragelse i seg selv medfører effekter på andre sider ved ansettelsesforholdene som lønnsutvikling og sosiale rettigheter. Dette har flere grunner. Ett er kjennetegn ved det norske reguleringsregimet, som forhindrer at slike forhold gjøres til konkurransefaktor. Særlig to forhold ved reguleringen i yrkestransportloven har betydning. For det første heter det i forskriften at oppdragsgiver i anbudsinnbydelsen kan bestemme at operativt personell ansatt i selskapet, som får innskrenket rutevirksomheten, skal ha fortrinnsrett ved nyansettelser i det overtagende selskapet, dersom dette selskapet på overdragelsestidspunktet har behov for nyansettelser. For det andre må de som deltar i anbudskonkurransen, forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst svarer til en av de landsomfattende tariffavtalene.

Det er i all hovedsak to overenskomster som regulerer området, overenskomstene mellom NHO/TL og LO/Norsk Transportarbeiderforbund og YTF og mellom NAVO/Nettbuss og YTF og LO Stat. Med unntak av visse forskjeller i pensjonsordningene er disse i hovedsak like, og det er en prosess i gang for å utvikle en felles bransjeavtale for hele sektoren. Disse reguleringene, kombinert med det norske systemet med relativt sentralisert lønnsfastsettelse, og at selskapene får kompensert kostnader for lønnsøkning fra fylkeskommunene, gjør at lønnsnivået skjermes for press ved anbudsutsettelse og -overdragelse.

Et annet trekk ved rammebetingelsene har også betydning: Generelt er det, og har vært, stor etterspørsel etter bussjåførere. Problemene med rekruttering til bransjen er en av grunnene til arbeidet med en bransjeavtale som pågår nå og ambisjonen om lønssløft i årene framover. Den generelle arbeidsmarkedssituasjonen kombinert med liten grad av rutekutt, i mange områder snarere produksjonsøkning, er en avgjørende årsak til den store etterspørselen. Her kan det imidlertid være lokale variasjoner knyttet til overtallighet ved noen anbudsoverdragelser.

Vi antar at effektene av anbudsoverdragelse på andre områder enn jobbsikkerhet vil variere fra fylke til fylke, avhengig av før-situasjonen: Minst effekter kan forventes i et område der en gjennomfører andre gangs bruttoanbud. Størst antar vi at effektene vil være ved første gangs bruttoanbud i et område der en tidligere har hatt fremforhandlede nettokontrakter. I slike områder vil blant annet betingelsene for kollektiv medvirkning reduseres gjennom overføring av planleggingskompetanse fra selskap til oppdragsgiver og dermed endret aksess for fagforeninger.

Anvendelse av samme krav ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse

Det er etablert et reguleringsregime som på mange områder sikrer sjåførers lønns- og arbeidsvilkår. Det har imidlertid vært fremmet forslag om at dette bør styrkes ytterligere, gjennom å gi de ansatte samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse. I rapporten tar vi ikke opp spørsmålet om rimeligheten av særbehandling av en yrkesgruppe. Vi konstaterer at blant annet historiske forhold ved sektoren (dels har deler av produksjonen vært del av offentlig virksomhet, og der den ikke har vært det, har de hatt stabile fremforhandlede kontrakter) har skapt en tradisjon med relativt stor grad av jobbsikkerhet, som det har vært politisk aksept for at en søker å videreføre.

I rapporten belyses ulike reguleringsregimer som kan sikre et slikt formål, ved en gjennomgang av 1) bestemmelser om krav om virksomhetsoverdragelse slik disse nå er nedfelt i norsk rett, og 2) den utforming likeartede bestemmelser har fått i hovedstadsområdene København (HUR-området) og Stockholm, og de erfaringer de har gjort der.

Vi innleder kapittel 3 med en beskrivelse av bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse i norsk arbeidsmiljølovgivning. Dette er et område der rettspraksisen er og har vært i utvikling, sist med SAS-Braathens-dommen. Vi foretar ingen juridisk vurdering, men avgrensner oss til å få fram sentrale forskjeller mellom norsk rettspraksis på dette området og den utforming bestemmelser om ansettelsesvernet innen lokal kollektivtransport har fått i hovedstedene i våre naboland. Slik vi forstår en lovfestet bestemmelse av å gi ansatte samme rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse, impliserer den at ansatte i overdragende selskap har samme rettigheter som de ansatte i overtakende/vinnende selskap. Gjennomgangen av reguleringene i København, viser på den andre siden en bestemmelse og en situasjon der eventuell nedbemanning som følge av overtallighet skjer i overdragende selskap. I den andre delen av kapittel 3 sammenfattes praksis og erfaringer fra våre naboland. Vi har i liten grad funnet dokumentasjon på vesentlige problemer med den praksisen de har etablert, ei heller vesentlige negative erfaringer for andre målsettinger innen lokal kollektivtransport. Flere forhold er imidlertid sentrale dersom en skal overføre slike erfaringer til Norge. Viktigste er a) at bestemmelsen avgrensner seg til nedbemanning i overdragende selskap, men også b) at en i liten grad har hatt situasjoner med overtallighet i disse byområdene. I de tilfeller en har hatt det, har en funnet pragmatiske løsninger, og c) variasjon i andre sider ved lov- og regelverk (særlig forskjellen i individuelt stillingsvern mellom Norge og Danmark).

Basert på denne gjennomgangen av lovbestemmelsene om virksomhetsoverdragelse og utformingen i Stockholm og København, skisserer vi to organisasjonsmodeller for styrket individuelt stillingsvern.

Virksomhetsoverdragelse (Modell 4): Denne gir alle de ansatte i overdragende firma samme rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse.

Overdragelse av sjåfører ved anbud (Modell 3): Vi legger her til grunn at ved overdragelse av sjåfører skal nedbemanning skje i tapende firma. Modellen har likhetstrekk med de vi har sett på i København og Stockholm.

Modellene er organisasjons- eller reguleringsmodeller som vi antar kan etableres i Norge. De representerer ikke en juridisk fortolkning fra vår side, men modeller som vi antar kan gis formelt grunnlag i lov- og eller regelverk.

Forskjellen mellom disse modellene, med særlig vekt på den mest radikale modellen, utlegges i kapittel 4. Der diskuteres også hvilke effekter de vil ha i forhold til andre mål med kollektivtransporten. Felles for begge disse modellene er at de innebærer styrket individuelt stillingsvern og reduserer risikoen for at noen arbeidstakere mister jobben ved anbudsoverdragelse som følge av sykdom, alder eller andre forhold som lovgivningen vår ellers tar sikte på å forhindre. Forskjellen mellom modellene er særlig a) at den ene modellen avgrenser seg til rettighetene til sjåførere, den andre sikrer rettighetene til alle yrkesgrupper knyttet til virksomheten, og b) hvilke selskaper eventuell nedbemanning skal foretas i.

For sjåførenes stillingsvern har modellene like effekter gitt stor etterspørsel etter arbeidskraft. Gitt en situasjon med overtallighet vil effektene være ulike for de ansatte i hhv overdragende og vinnende selskap, men det er grunn til å anta at begge modellene reduserer faren for utstøting av sårbare arbeidstakere: Sårbare arbeidstakere er mer beskyttet i oppsigelsesprosesser enn ved nyansettelser.

Det er grunn til å anta at modellene vil ha likeartede men ulik grad av negative effekter på andre mål. Særlig ved virksomhetsoverdragelsesmodellen vil det være økt risiko og usikkerhet for operatører som skal gi tilbud på et område en annen operatør kjører. Det er grunn til å anta at dette, alt annet likt, vil medføre at de legger inn høyere tilbud som vil medføre en kostnadsøkning for oppdragsgiver. Økt usikkerhet og informasjonsasymmetri kan også redusere antall tilbydere og konkurransen blir dermed redusert. Siden usikkerhet og risiko er størst ved virksomhetsoverdragelsesmodellen, er konfliktene med andre mål også størst ved denne.

Etablering av slike reguleringsmodeller vil ha varierende effekter i forhold til ulike før-situasjoner. De vil ha svakere effekter i et område med andre gangs bruttoanbud enn i et område med første gangs bruttoanbud der det tidligere har vært fremforhandlede nettokontrakter.

I rapporten presenteres altså fire modeller, nummerert fra 1 til 4 (desto høyere tall, desto sterkere reguleringsgrad). Tre av disse er relativt grundig diskutert i ulike kapitler: Ett alternativ vil være en videreføring av dagens modell. Denne har vi gitt benevnelsen modell 1, og effektene av den er i første rekke diskutert i kapittel 2. Et annet alternativ vil være overtagelse av sjåførere etter modell fra våre naboland (modell 3), hvis effekter blir diskutert grundigst i kapittel 3. Trekk ved og effekter av Modell 4, virksomhetsoverdragelse, drøftes i kapittel 4. Kapittel 4 avsluttes med en kort beskrivelse av et siste alternativ (Modell 2): Et nasjonalt, standardisert regime for styrket stillingsvern som reduserer variasjon mellom fylker. Denne modellen bygger i mindre grad enn de to øvrige alternativene til dagens regime på beskrankninger i bedriftenes ansettelsespolitikk, men tar utgangspunkt i et nasjonalt reguleringsregime som gir insentiver til og fremmer interessene til selskap som prioriterer arbeidsmiljøet og arbeidsbetingelsene til de ansatte.