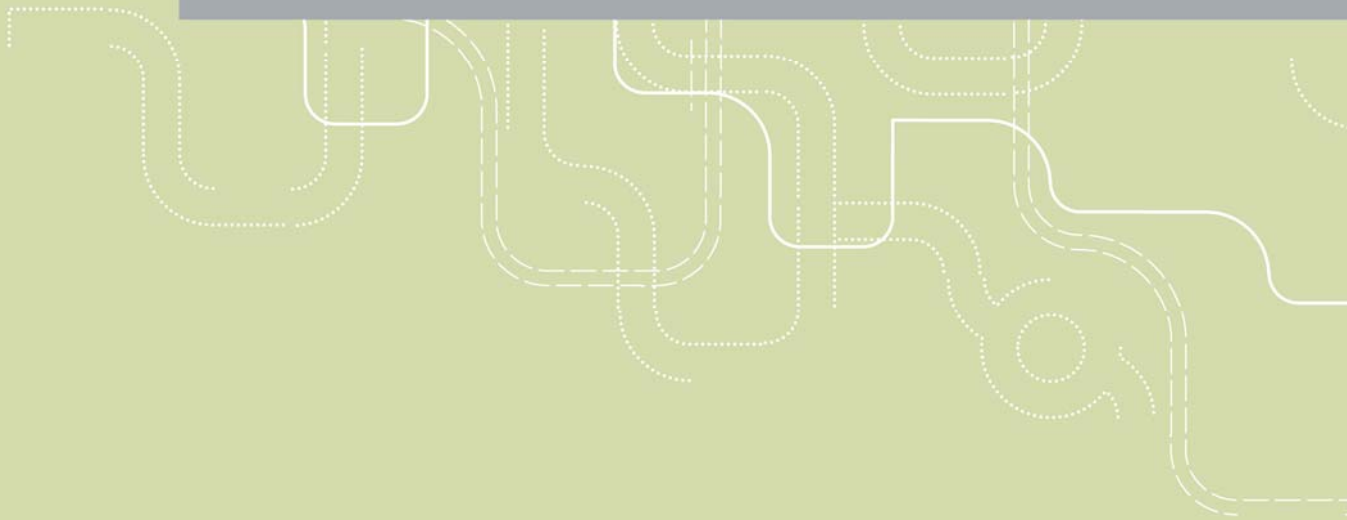


Anbud, virksomhetsoverdragelse
og ansettelsesforhold i lokal
kollektivtransport



Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport

Oddgeir Osland
Merethe Dotterud Leiren

ISSN 0808-0808-1190

ISBN 82-480-0690-5 Papirversjon

ISBN 82-480-0691-3 Elektronisk versjon

Oslo, november 2006

Tittel: Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport

Forfatter(e): Oddgeir Osland; Merethe Dotterud Leiren

TØI rapport 860/2006

Oslo, 2006-11

65 sider

ISBN 82-480-0690-5 Papirversjon

ISBN 82-480-0691-3 Elektronisk versjon

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Samferdselsdepartementet

Prosjekt: 3201 Konkurransens effekter for ansettelsesforhold og politiske målsetninger

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Claus Hedegaard Sørensen

Emneord:

konkurransesetting; kollektivtransport; ansettelsesforhold; anbud

Sammendrag:

I prosjektet kartlegges forventede resultater av anbudsoverdragelse på ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport. Sett fra arbeidstakernes synsvinkel har dette i første rekke to negative effekter: Redusert jobbsikkerhet og mer intensiv bruk av arbeidskraften. Andre sider ved ansettelsesforholdene berøres i liten grad på grunn av andre regulerende trekk ved det norske regimet. I rapporten diskuteres fire måter å regulere ansettelsesforholdene på når lokal kollektivtransport er satt ut på anbud: (1) La reguleringen være som den er i dag. (2) Tilføy reguleringer i det nasjonale lovverket som å gi bussjåførene i det overdragende selskapet prøvetid i det vinnende selskapet. (3) Overdragelse av bussjåfører ved anbudsoverdragelse, med en eventuell nedbemanning i overdragende selskap. (4) Virksomhetsoverdragelse, som i utgangspunktet ikke forskjellsbehandler noen ansatte i overdragende eller vinnende selskap ved overtallighet. Modell til fire gir arbeidstakerne et sterkere stillingsvern ved anbudsoverdragelser enn i dag, men representerer i økende grad målkonflikter med kostnadseffektivitet og like konkurransebetingelser.

Title: Competitive Tendering and Employment Relations in Local Public Transport

Author(s): Oddgeir Osland; Merethe Dotterud Leiren

TØI report 860/2006

Oslo: 2006-11

65 pages

ISBN 82-480-0690-5 Paper version

ISBN 82-480-0691-3 Electronic version

ISSN 0808-1190

Financed by:

Ministry of Transport and Communications

Project: 3201 Competitive tendering and its effects on public goals and employment relations

Project manager: Oddgeir Osland

Quality manager: Claus Hedegaard Sørensen

Key words:

competitive tendering; employment relations; local public transport

Summary:

The aim of the project is to map the expected results of competitive tendering on employment relations in local public transport in Norway. We find that because of national regulations and agreements certain aspects of employment relations are left unaffected. However, there are two effects of franchising on employment relations that are crucial to the employees. These are reduced employment protection and a more intensive use of the labour force. In this report, we suggest four ways of regulating employment relations when local public transport services are tendered: (1) To leave the regulation as it is today. (2) To add certain regulations to national law, such as giving all employees at the former company a period of trial at the new company. (3) To transfer bus drivers to the new company unless the new company has excessive labour force. Then the transferring company may dismiss the bus drivers. (4) To adopt employees' rights in the events of transfer of undertakings in franchising processes. Such a regulation will include bus drivers as well as other workers related to the procurement. The winning company will have to carry out dismissals in a case of excessive labour force. Model two through four are meant to strengthen workers' employment protection when the operation of local public transport is transferred from one company to another. They may, however, imply undesirable risks, thereby rising costs and distortion of competition.

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

Dette er rapportering fra første delprosjekt i ”Konkurransetsetting og fristilling – konsekvenser for ansettelsesforhold og deres virkninger for transportpolitisk og samfunnsmessig måloppnåelse”. Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet gjennom Program for Overordnet Transportforskning (POT). Paal Iversen har vært vår kontaktperson i departementet, og har sammen med Jan-Tore Hanssen og Dag Namtvedt bidratt med kommentarer underveis.

I arbeidet med rapporten har vi nedsatt en referansegruppe: Fra arbeidsgiversiden Transportbedriftenes Landsforening ved Christian Aubert; fra arbeidstakersiden Norsk Transportarbeiderforbund ved Frank Holm, Fagforbundet ved Stein Guldbrandsen og Yrkestrafikkforbundet ved Håvard Galtestad; fra oppdragsgiversiden Vestviken ved Erik Gundersen og Stor-Oslo Lokaltrafikk ved Runar Hannevold; og Per J Jordal, kst lagdommer og medlem av Senterpartiets sentralstyre. Referansegruppen har i løpet av prosessen fått anledning til å bidra med informasjon og synspunkter i form av samtaler og kommentarer til utkastet. Flere av dem har lagt ned en betydelig arbeidsinnsats. Vi har også hatt nytte av mange andre informanter. En liste over dem vi har intervjuet, finnes i vedlegg 2. Ingen av de ovennevnte har ansvar for eventuelle feil eller svakheter ved rapporten.

Forskningsleder Oddgeir Osland har vært prosjektleder, Merethe Dotterud Leiren har stått for innsamlingen og bearbeidingen av norske, svenske og danske utlysningstekster og reguleringer, for øvrig er rapporten som helhet skrevet i samarbeid mellom dem. Frode Longva og Trine Hagen har kommet med nyttige innspill. Claus Hedegaard Sørensen har kvalitetssikret rapporten. Den endelige tekstbehandlingen er utført av avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen.

Oslo, november 2006
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm *Arvid Strand*
instituttssjef avdelingsleder

Innhold

Sammen drag	I
Summary	i
1 Innledning, begrepsavklaring og klargjøring av problemstilling	1
1.1 Om anbud og ansettelsesforhold	2
1.2 Metode og datagrunnlag	5
1.3 Om den tematiske avgrensingen i forhold til andre sektorer/yrkesgrupper.	6
1.4 Avgrensing fra juridiske problemstillinger	7
2 Antatte effekter av anbudsoverdragelse på ansettelsesforhold i dagens reguleringsregime	8
2.1 Kort historisk riss	8
2.2 Nasjonal lovgivning/regelverk og avtaler.....	9
2.2.1 Arbeidsmiljøloven	10
2.2.2 Yrkestransportloven	11
2.3 Ulike tariffavtaler for kollektivtransport	12
2.3.1 Viktige forskjeller mellom tariffavtalene.....	12
2.4 Fylkeskommunenes kontraktsbetingelser	15
2.4.1 Fortrinnsrett ved nyansettelse.....	17
2.4.2 Kvalifikasjonskrav til de ansatte	17
2.4.3 Kompensasjon for lønnsøkning	18
2.4.4 Pensjonsordning	18
2.4.5 Arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.....	19
2.4.6 Kontraktlengde	19
2.4.7 Fokus på kvalitet	19
2.4.8 Ulik reguleringsgrad i regionale kontrakter	19
2.5 Sannsynlige effekter av anbudsoverdragelse på ansettelsesforhold i dagens regime.....	20
2.5.1 Effekter på ulike områder	21
2.5.2 Oppsummering.....	27
3 Virksomhetsoverdragelse: Norsk lovgivning og utenlandske erfaringer	28
3.1 Arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse	28
3.1.1 Tariffavtale.....	29
3.1.2 Pensjonsordning	29
3.1.3 Individuelt oppsigelsesvern	30
3.1.4 Reservasjonsrett	30
3.1.5 Arbeidsgivers informasjonsplikt	30
3.2 Anvendelse av bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse	31
3.2.1 Materiell.....	31
3.2.2 SAS-Braathens-dommen	31
3.2.3 Danske og svenske erfaringer	32
3.2.4 Konkurransen	33
3.2.5 Overtallighet	33
3.2.6 Individuelle avtaler og særavtaler	34
3.2.7 Arbeidsgiveransvar	35
3.2.8 Generelle inntrykk	36
3.3 Overførbarhet til Norge.....	36
3.3.1 Den danske modellen applisert på Norge.....	36
3.3.2 Den svenske modellen applisert på Norge	38
3.4 Den danske og den svenske modellen	40
4 Ulike modeller for regulering av ansettelsesforholdene og effektene av dem...	42
4.1 Grenseoppgang i forhold til juridiske spørsmål	42
4.2 Sannsynlige effekter av ulike modeller for regulering av ansettelsesforholdene ..	44
4.2.1 Virksomhetsoverdragelse	44

4.2.2 Overdragelse av sjåfører	50
4.2.3 Videreføring av dagens regime	51
4.2.4 Nasjonalt reguleringsregime for styrket stillingsvern	52
4.3 Oppsummert forskjeller mellom reguleringsregimer	52
Litteratur	55
Vedlegg	

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.

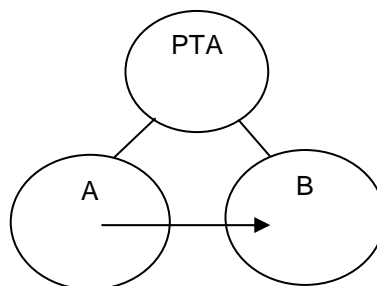
I rapporten presenteres altså fire modeller, nummerert fra 1 til 4 (desto høyere tall, desto sterkere reguleringsgrad). Tre av disse er relativt grundig diskutert i ulike kapitler: Ett alternativ vil være en videreføring av dagens modell. Denne har vi gitt benevnelsen modell 1, og effektene av den er 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.

Summary

Competitive Tendering and Employment Relations in Local Public Transport

The report is about local public transport in Norway, how competitive tendering may affect employment relations and how to regulate them. We suggest giving the workers the same rights as in the events of transfer of undertakings. However, as franchising includes the following three entities and there is no direct transfer between the two companies, unwanted risks – thereby rising costs – may occur.

Figure S.1.: Triangle of entities involved in a procurement process



TØI-report 860/2006

The figure illustrates the public transport authority (PTA) which orders the service, company A which delivers the service, but loses the competition, and the new operator company B. The arrow shows that B may employ A's employees. National regulations do, however, not guarantee workers in A employment in B.

We suggest four ways of regulating employment relations when local public transport services are tendered out. (1) The first is to leave the regulation as it is today. (2) A second opportunity is to add the following regulations to national law: give old employees the right of first priority when the new company has a manpower shortage; decide on a minimum contract period; give the former company's employees a period of trial in the new company. (3) Going further the government may secure employment protection for bus drivers by transferring them to the new company. However, if the new company has excessive labour force the transferring company may dismiss the bus drivers. (4) Going even further the government may decide that employees' rights in the events of transfer of undertakings shall be adopted in franchising processes. Such a regulation will include bus drivers as well as other workers related to the procurement. The

winning company will have to carry out dismissals in case of excessive labour force.

Model two through four are meant to strengthen workers' employment protection when the operation of local public transport is transferred from one company to another. They may, however, imply undesirable risks, thereby rising costs and distorting competition. We expect the extent of such effects to increase with their order as represented with the numbers in brackets.

Three questions are central in this report. First, how does franchising affect employment relations in local public transport? Franchising is seen as a tool to lower production costs and used as an argument by the government for lowering the subsidies to local public transport. The counties are responsible for local public transport, and today eleven out of 19 apply competitive tendering in this sector. However, trade unions are of the opinion that the employees are paying for the increased cost efficiency gained through competitive tendering. Worsened working conditions are the result of competitive tendering, they argue.

Therefore, the aim of this project is to map the expected results of franchising on employment relations. Employment relations refer to employment protection, wages and pensions, working time, qualification requirements, and workers' participation. We argue that for employees who traditionally enjoyed, and in many places still enjoy, stable employment relations, competitive tendering does have its consequences. Employees may face economic uncertainty because of the limited contract period. We conclude that franchising affects employment protection most strongly. This is so, even if the employees have already been through a process of competitive tendering. If they have not, we argue that the consequences are larger and several other aspects of employment relations become important.

However, the regulations between trade unions and organisations are nationwide and the private agreements do not differ much from each other. We argue that "social dumping" is part of the history of how franchising has affected wages and pensions, but of little importance today.

Second, this problem may be solved by giving the workers the same rights when competitive tendering is carried out as they have in the event of transfer of undertakings. We discuss how may such a national regulation enhance employment relations in a situation of competitive tendering.

Third, competition is what makes franchising a valuable tool. An implication of adopting employees' rights in the events of transfer of undertakings will limit the parameters for companies to compete on. Moreover, companies will face increased risks of costs as they do not have access to the incumbent's information. The public transport authorities, which most commonly have established public corporations for planning, designing and buying public transport, may also experience increased administrative costs and risks. We therefore ask the question: How will the regulation affect other areas such as competition, production costs and administrative costs?

We argue that there are reasons to believe that the costs may increase if workers in a process of franchising are given employee's rights in the events of transfer of undertakings. We are of this opinion although feedback from the HUR- and

Storstockholm-area shows no sign of serious disadvantages. The public transport authorities in the HUR-area, which is Copenhagen and the area around the Danish capital, and of Storstockholm, which is the area of the Swedish capital have adopted employees' rights in the event of transfer of undertakings. In contrast to the regulation suggested in our project, however, these are "private" contracts and not national regulations. From a legal perspective this difference is crucial. In addition, there are some differences in the legal framework of these countries compared to the Norwegian regime. The legal differences may have consequences for the result of adopting a new regulation.

1 Innledning, begrepsavklaring og klargjøring av problemstilling

I denne utredningen søker vi å besvare følgende problemstillinger:

- 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 målsetninger eller virkemidler innen lokal kollektivtransport?

Formålet med rapporten er å drøfte alternative måter å regulere ansettelsesforholdene ved anbudsutsettelse og -overdragelse innen lokal kollektivtransport. Rapporten er en første delrapport innen POT-prosjektet ”Konkurransetsetting og fristilling – konsekvenser for ansettelsesforhold og deres virkninger for transportpolitisk og samfunnsmessig måloppnåelse.” Dette prosjektet avsluttes ved utgangen av 2007 og skal gi mer systematisk kunnskap om effektene av konkurranseutsetting innen ulike delsektorer.

Når vi framlegger en egen delrapport nå, har dette sammenheng med at Samferdselsdepartementet tidlig i prosjektet ønsket en egen vurdering av alternative måter å regulere ansettelsesforholdene innen lokal kollektivtransport – med særlig vekt på vurdering av effektene av å gi ansatte samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse.

Bakgrunnen er den økte politiske oppmerksomheten mot de ansattes, og særlig sjåførenes, lønns- og arbeidsbetingelser i forbindelse med økt bruk av anbud i lokal kollektivtransport. Dette har i økende grad fått status som et eget delmål for den lokale transportpolitikken. Klarest er betydningen av dette vist i den politiske plattformen for den nye regjeringen: Her tok regjeringen både til orde for at fylkeskommunen burde avvente videre anbudsutsettelse inntil effektene for ansatte og tilbudsutvikling er bedre klarlagt, og at arbeidstakerne burde sikres samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse (Soria Moria-erklæringen, s. 27).

Hvilken status målet om gode lønns- og arbeidsbetingelser skal ha varierer: Noen vil oppfatte relativt stabile og gode lønns- og arbeidsbetingelser som en verdi eller et mål i seg selv. Andre vil oppfatte dette som et virkemiddel for å sikre rekruttering til næringen og/eller for å redusere kostnader som svekkede lønns- og arbeidsbetingelser kan ha for andre budsjetter i den grad de medfører økt sykmelding, utstøting fra arbeidslivet osv. Dette taler for at det er bred enighet om at stabile og gode lønns- og arbeidsbetingelser for sjåførene bør være et trekk ved næringen og at rammebetingelsene bør sikre dette. Hvordan det skal gjøres, er

mer omstridt. Skjerpede regler for å ivareta ansattes rettigheter kan ha effekter som står i motsetning til andre målsetninger for den lokale kollektivtransportpolitikken.

Enkelt formulert er de overordnede målene for den lokale kollektivtransportpolitikken et godt kollektivtilbud til lavest mulige kostnader. Hva som er et ”godt kollektivtilbud” er politisk-administrativt definert og innebærer en avveining mellom pris, rutetilbud og kvalitet. Denne avveiningen har fylkeskommunen ansvar for. Avveininger mellom mål som pris, tilbud, kvalitet og reduksjon i offentlige utgifter er imidlertid ikke temaet i denne rapporten. Derimot vil vi, når vi diskuterer sterkere reguleringer av ansettelsesforholdene, stille spørsmålet om dette står i motsetning til disse andre målene for transportpolitikken.

Vi vil også diskutere eventuelle konflikter mellom sterkere reguleringer av ansettelsesforholdene og konkurranse. Bakgrunnen er som følger: De fylkeskommunene som har tatt i bruk anbud, har begrunnet det med at konkurranse vil føre til økt måloppnåelse: Konkurransesutsetting går ut på at private bedrifter – og eventuelt den offentlige sektoren selv – konkurrerer om å produsere varer og tjenester for det offentlige. Slik er konkurransesutsetting et *virkemiddel* for å realisere målsetninger som (a) økt kostnadseffektivitet, (b) reduserte offentlige utgifter til kjøp eller subsidiering av kollektivtransport og (c) bedret tilbud og kundeorientering. Tidligere undersøkelser gir støtte til hypoteser om at anbud innen lokal persontransport fører til økt kostnadseffektivitet, i det minste på kort sikt (Longva og Osland mfl 2005). Slike funn har vi også gjort i Norge, og funnene våre viser at denne besparelsen primært er tatt ut gjennom reduserte tilskudd fra det offentlige (Bekken mfl 2006). Derimot er det ikke et entydig funn at kvaliteten på tilbudet forbedres. Oppdragsgiver eller de politiske myndighetene kan velge i hvilken grad de ønsker å benytte innsparingene til å bedre tilbudet eller til å redusere tilskuddene og bruke midlene til andre formål. Utfallet av dette valget vil variere fra fylke til fylke, men den generelle tendensen er altså tilskudsreduksjon.

1.1 Om anbud og ansettelsesforhold

Mange begreper blir definert underveis. Vi skal her kort definere noen begreper og klargjøre noen sammenhenger som vi antar er viktige for framstillingen.

Vi har i andre sammenhenger presentert og drøftet ulike former for konkurransesutsetting (Longva og Osland mfl 2006). I denne sammenhengen er det konkurransesutsetting forstått som anbudsutsetting og anbudsoverdragelse som er av interesse. For å unngå forvirring i denne sammenheng benytter vi derfor begrepet anbudsutsetting (som er en form for konkurransesutsetting) identisk med begrepet konkurransesutsetting.

Ansvar for produksjon av lokale kollektivtransporttjenester vil enten være i form av egenproduksjon eller tildeles produksjonsselskaper ved hjelp av to virkemidler: Direkte kjøp gjennom forhandlinger eller konkurransesutsetting.

- *Direkte kjøp gjennom forhandlinger* innebærer at retten til tjenesteproduksjonen tildeles en tilbyder, eller i enkelte tilfeller utføres av det offentlige selv, uten bruk av konkurranse som virkemiddel. Tilbyderen kan riktignok være egne rettssubjekter, også private eller interkommunale, som får løyve til drift av kollektivtransport, men disse oppnår produksjonsretten uten

konkurransen med andre, alternative tilbydere. Dette har vært den tradisjonelle formen for tildeling i Norge.

- *Anbudsutsetting* viser til en situasjon hvor det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv eller som det offentlige har fått utført gjennom direkte kjøp med forhandling med en aktør. Det innebærer at produksjonsretten blir tildelt etter konkurranse mellom ulike tilbydere. Det etableres på denne måten en konkurranse om markedsadgangen snarere enn konkurranse i markedet.

I dette prosjektet er vi opptatt av effekten av anbudsutsetting på ansettelsesforholdene og tar utgangspunkt i den mest omfattende endringen: *Anbudsoverdragelse*, det vil si en situasjon der en operatør vinner et anbud i ett område der en annen operatør tidligere har kjørt.

Vi benytter 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

Endringer i ansettelsesforholdene kan påvirke andre variabler som trivsel, produktivitet, sykefravær med videre. Sammenhengene mellom ansettelsesforhold og slike variabler er i noen tilfeller relativt entydige, som for eksempel sammenhengen mellom jobbtrygghet og trivsel. I andre tilfeller er sammenhengene mer usikre, som sammenhengen mellom jobbsikkerhet og sykefravær.

Videre vil vi skille mellom det individuelle ansettelsesforholdet og det vi kan omtale som det kollektive aspektet ved ansettelsesforhold. Det siste viser til arbeidstakernes kollektive påvirkning, som gjennom arbeidstakerorganisasjoner. Det er i første rekke de individuelle ansettelsesforholdene som er i sentrum for denne rapporten.

Hvilke effekter anbudsoverdragelse har på ansettelsesforholdene i sektoren kan antas å være påvirket av 1) det nasjonale reguleringsregimet og 2) det regionale reguleringsregimet. Det nasjonale reguleringsregimet viser til reguleringer av marked og arbeidsliv og omhandler både lover/forskrifter og partsavtaler. De mest sentrale beskrives i neste kapittel. Disse påvirker også kjennetegn ved markedet, som konkurranse mellom operatører og – det mest sentrale i denne sammenheng – etterspørselen etter bussjåfører.

Også trekk ved det regionale/fylkeskommunale reguleringsregimet – og da særlig bestemmelser om ansettelsesforhold – beskrives i neste kapittel. Det er imidlertid noen sider ved dette regimet som har mer indirekte betydning, og som kort skal skisseres her:

Vi antar for det første at det tradisjonelle skillet mellom brutto- og nettokontrakter kan ha betydning.

Bruttokontrakter kjennetegnes ved at operatøren overlater alle inntektene fra billettsalg til myndighetene. Myndighetene kjøper tjenesten. Fylkeskommunen påtar seg på den måten inntektsrisikoen, mens operatørene beholder kostnads-/produksjonsrisikoen. Myndighetene har ansvaret for all planlegging (trasé, takster og lignende), informasjon og markedsføring i løpet av driftsperioden. Bruttokontrakter har tradisjonelt vært den mest brukte kontraktsformen i kollektivtransport med buss i Sverige og Danmark. Ved bruk av bruttokontrakter skal anbudene og anbudsprosessen utformes i samsvar med lov om offentlige anskaffelser

Nettokontrakter kjennetegnes ved at operatøren beholder alle passasjerinntektene. Det er imidlertid ikke utviklet andre insentiver enn hva som ligger i billettinntektene fra ruteproduksjonen. 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, og kontraktsformen er ofte forbundet med større handlefrihet for selskapene til tilbudsutforming enn hva bruttokontrakter er. Nettokontrakter har tradisjonelt vært den dominerende kontraktsformen innen kollektivtransportsektoren i Norge.

I økende grad introduserer også oppdragsgivere insentiver for å øke antallet passasjerer i bruttokontrakter.

De ulike kontraktsformene er assosiert med andre forhold som vi antar kan ha relevans for ansettelsesforholdene. Når det gjelder *rolle- og ansvarsdelingen*, har det blant annet betydning hvor ansvaret for ruteplanlegging og tilbudsutforming er lagt. Dersom slik planlegging er lagt til foretaksnivå, slik den som regel er ved nettokontrakter, innebærer det en mulig kobling mellom arbeidsgiver/personalpolitikk og produksjon. Med større sannsynlighet enn ved bruttokontrakter gir nettokontrakter fagforeninger en arena de har aksess til. En frakobling av ruteplanlegging og arbeidskraftplanlegging vil trolig svekke arbeidstakernes kollektive innflytelse på arbeidstiden.

Tilsvarende kan en bestemt forbindelse mellom bedriftenes *markeds-/tilbudsorientering* og ansettelsesforhold antas. Dersom et foretak er opptatt av best mulig tilbud og dermed kundeorientering øker sannsynligheten for at arbeidsgivere oppfatter arbeidstakere som en ressurs for å realisere dette målet. Dermed kan gode arbeidsbetingelser være en ressurs for dette formålet. I deler av litteraturen framheves en antatt positiv sammenheng mellom nettokontrakter og selskapenes kundeorientering. Vi antar imidlertid ikke a priori at det er en entydig positiv sammenheng mellom nettokontrakt, fagforeningsinnflytelse og kundeorientering. Det er for eksempel ikke gitt at en nettokontrakt har et større fokus på kvalitet enn for eksempel en bruttokontrakt med insentiver. Vi avgrenser oss til å anta at det er en positiv sammenheng mellom fokus på tilbudsutvikling og fokus på de ansatte, og at konkurranse- og kontraktsutforming påvirker dette.

Poenget i denne sammenhengen er at effektene av anbudsoverdragelse vil variere etter kjennetegn ved innkjøpsformen forut for og ved en anbudsoverdragelse. Det er grunn til å anta at effektene er mindre ved andre gangs utlysning av bruttoanbud enn ved første anbudsrunde i et område der det tidligere har vært forhandlede nettokontrakter.

I utgangspunktet er det særlig ett trekk ved anbudsutsettelse som med nødvendighet er relevant for ansettelsesforhold: Anbud øker sannsynligheten for

oppsigelser. I de tilfeller der anbudsutsettelse fører til en anbudsoverdragelse, overføres ruteproduksjonen innen et gitt område fra ett foretak til et annet. For de ansatte som har hatt sitt virke innen et bestemt område, kan det bety at de ikke lenger har det. De må enten overføres til annen virksomhet i foretakets regi, sies opp, permitteres eller bli tilsatt i det foretaket som vant anbudet.

Videre kan anbudsutsettelse og -overdragelse ha effekter på andre sider ved ansettelsesforholdet som lønn, sosiale forhold og arbeidssituasjon. Hvilke effekter anbud har vil blant annet være betinget av situasjonen forut for anbudsutsettelsen og hvordan anbudsutsettelsen gjennomføres. Vi antar at sentrale trekk her er:

- Tidligere kjøpsform (direkte kjøp eller anbud)
- Kontraktsform (netto- eller bruttokontrakt)
- Kontraktsinnhold (bestemmelser, lengde)
- Organisasjonsform/ansvarsdeling mellom kjøpsorgan/foretak
- Insentivstruktur/foretakstilpasning

Samtidig kan ikke spørsmålet om effekter av anbudsoverdragelse for ansettelsesforhold besvares uten at det knyttes til øvrige rammebetingelser. Den videre utredningen har derfor følgende struktur:

Problemstillingen i neste kapittel – kapittel 2 – er hvilke effekter vi forventer at anbudsoverdragelse har for ansettelsesforhold innen lokal kollektivtransport i Norge. Kapitlet innledes med en beskrivelse av reguleringsregimet og dermed rammebetingelsene for anbudsoverdragelse. Deretter drøftes hvordan disse påvirker effektene av anbudsoverdragelse, før kapitlet avsluttes med en gjennomgang av antatte effekter gitt ulike lokale kjøpsregimer.

I kapittel 3 og 4 diskuteres effekter av krav om virksomhetsoverdragelse ved anbudsoverdragelse. Innledningsvis gjengis lovverket for virksomhetsoverdragelse, før vi beskriver antatte effekter for ansettelsesforhold. I kapittel 3 beskrives også erfaringer fra hovedstadsområdet i Danmark (HUR) og fra Stockholm (SL). Kapittel 4 innledes med en avgrensing i forhold til de juridiske vurderingene, før vi presenterer og diskuterer fire ulike modeller for regulering av ansettelsesforholdene.

1.2 Metode og datagrunnlag

Rapporten bygger på flere typer beskrivelser og vurderinger. Noen av disse er vi sikre på, andre er beheftet med usikkert datagrunnlag og flertydige effekter. Vi presenterer datagrunnlag kapittel for kapittel.

Beskrivelsen av den historiske bakgrunnen innledningsvis i kapittel 2 bygger på tidligere rapporter og sammenfatninger på området. Den er avgrenset til å skulle presentere en kontekst for denne utredningen. Rapporten er skrevet i 2006, mye har skjedd tidligere som påvirker effektene av anbud. Presentasjonen av rammebetingelsene for dagens anbudsregime bygger dels på offentlige dokumenter (NOU, lovbestemmelser osv.). Vi har videre sammenfattet likheter og forskjeller mellom de ulike tariffavtalene, en sammenfatning som ble foretatt før resultatet av vårens tariffoppgjør. Vi har også sammenfattet og systematisert informasjon om ansettelsesforholdene fra konkurransebetingelsene i de fylker som har tatt i bruk anbud. Denne sammenfatningen bygger på data samlet inn i et tidligere prosjekt (Bekken et al 2006), men er her systematisert for dette formål

(Leiren 2006). Beskrivelse og vurdering av effektene av anbudsutsettelse for ansettelsesforholdene innenfor dagens regime er basert på en kombinasjon av en rent logisk vurdering av slike effekter gitt at dagens reguleringer følges, og data stilt til rådighet for oss av ulike informanter.

De ulike informantene (se intervjuliste i vedlegg 2) har gitt oss innspill til vurderinger av effekter av å gi ansatte samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse. Vurderingen gjennomgås i kapittel 3 og 4. I disse kapitlene har vi også samlet inn og sammenfattet erfaringer fra København- og Stockholm-området, der en variant av bestemmelsen om å gi samme rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse er tatt i bruk.

I tillegg til dette har vi hatt en referansegruppe med representanter for arbeidsgiverne, arbeidstakerne og oppdragsgiverne (se forordet for fullstendig oversikt). Representantene bidro med informasjon i form av samtaler og hadde mulighet til å kommentere utkastet underveis. På et "miniseminar" møttes de som hadde anledning for diskusjon og gjennomgang av det første utkastet til rapporten.

Dette er en utredning. Det innebærer at vi har anstrengt oss for å samle inn og sammenfatte relevant kunnskap som gir grunnlag for å vurdere argumenter for og i mot ulike måter å regulere ansettelsesforholdene ved anbud. Vi har hatt stor nytte av intervjuer og innspill, men ingen av våre informanter eller medlemmer av referansegruppen er ansvarlige for de sammenfatninger vi har gjort. Det gjelder ikke minst avgrensning i forhold til juridiske vurderinger, der vi har hatt kontakt med flere advokater og andre jurister.

1.3 Om den tematiske avgrensingen i forhold til andre sektorer/yrkesgrupper

Rapporten avgrenser seg til å ta opp ansettelsesforholdene til ansatte i selskaper innen lokal kollektivtransport på land, og med særlig vekt på sjåførenes situasjon. Når denne yrkesgruppen har fått en særegen regulering og en nå diskuterer en utvidelse av reguleringen, bør dette trolig sees i et historisk lys. Denne yrkesgruppen kommer i en annen situasjon enn mange andre grupper innen "privat sektor". Ett av skillene mellom privat og offentlig sektor har tradisjonelt vært at ansatte i en offentlig sektor tradisjonelt har hatt større jobbsikkerhet enn de innen privat sektor. På den andre siden har ansatte i privat sektor ofte hatt høyere lønn. Offentlig sektor har vært preget av store omstillingsprosesser de siste årene, ofte kombinert med tiltak for å redusere usikkerheten ved omstilling (se Trygstad mfl, 2006), ikke minst innen statlig sektor. Dette må bla sees på bakgrunn av slike forhold. Situasjonen i lokal kollektivtransport har noen historiske likhetstrekk: Noen bussjåfører har bakgrunn som NSB-ansatte (nå Nettbusskonsernet), andre var tidligere en del av kommunal sektor (i større byer), men atter andre var i private eller interkommunale selskap og organiserte og lokaliserte innen privat sektor. Men også for sistnevnte gruppe innebærer den lange tradisjonen med stabile, framforhandlede kontrakter at jobbsikkerheten i liten grad har vært preget av svingninger: Bussjåfør var noe en kunne forvente å forbli, dersom en ville det. Mange steder kunne en også forvente å få kjøre samme rute. I tillegg til slike historiske forhold, har trolig også andre forhold hatt

betydning. Dette er en sektor med høy organisasjonsprosent, og dermed sterkere muligheter til å gjøre kollektive interesser gjeldende enn i mange andre deler av privat sektor, ikke minst blant ufaglærte. Kravet om en viss særbehandling har trolig også bakgrunn i at dette er en ufaglært yrkesgruppe, der alternative arbeidsmarkeder ikke er så nærliggende som for mange andre.

Disse tre forholdene gir noe av bakgrunnen for at vi i dag har spesielle bestemmelser innen yrkestransportloven som skal sikre sjåførenes rettigheter ved anbud (se neste kapittel) – og for at en diskuterer om disse rettighetene skal utvides. Vi avgrenser oss her til å forholde oss til et slikt diskusjonsgrunnlag og dermed til lokal kollektivtransport på land. Det betyr at en rekke tilgrensede gruppers situasjon ikke vurderes, bla sjømenn som i dag har sin situasjon regulert av den samme bestemmelsen i yrkestransportloven. Vi tar heller ikke opp situasjonen til andre yrkesgrupper som blir påvirket av anbud ved offentlig kjøp av transporttjenester. I sum blir det da to forhold som ikke blir drøftet her: 1) Rettferdighetsvurderinger knyttet til at en skal ha særegne reguleringer for en eller noen få yrkesgrupper som er berørt av offentlig kjøp ved anbud, og 2) eventuelle sidevirkninger på andre områder dersom slike bestemmelser på dette området skulle initiere tilsvarende endringer på andre områder/sektorer.

1.4 Avgrensing fra juridiske problemstillinger

Dette er ingen juridisk utredning. Vi som har skrevet den er samfunnsvitere og har begrenset juridisk kompetanse. Særlig når det gjelder vurderingen av det vi skriver om alternative måter å regulere ansettelsesforholdene på, og ikke minst de beskrivelser vi gir av å gi ansatte samme rettigheter og plikter som ved virksomhetsoverdragelse, er dette viktig: Dels har rettsforståelsen vært under utvikling og kan antas å fortsette å være det. Hva det vil si å gi ansatte samme rettigheter og plikter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse er på noen områder usikkert. Effektene kan være annerledes i Norge enn i våre naboland.

Vi har valgt å løse dette ved å ta utgangspunkt i de konkrete sidene ved ansettelsesforholdene, og ved å diskutere hva det vil innebære å sikre disse (kapittel 4). På dette grunnlaget har vi skissert fire modeller: (1) Dagens regime, (2) nasjonalt standardisert regime, (3) overdragelse av sjåfører og (4) virksomhetsoverdragelse.

Vi antar at disse modellene har det til felles at de kan gis en utforming ved endring av dagens regelverk. Hvordan det kan gjøres, er et juridisk spørsmål. Om det skal gjøres, er et politisk spørsmål. Konsekvensene av det er et empirisk spørsmål. Det er det siste vi diskuterer her.

2 Antatte effekter av anbuds- overdragelse på ansettelsesforhold i dagens reguleringsregime

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

- Hvilke sider ved ansettelsesforholdene som er regulert i en grad og på en slik måte at de ikke er gjenstand for konkurranse
- Kjennetegn ved markedet, ikke minst etterspørsel etter arbeidskraft
- Hvilken situasjon som eksisterer forut for konkurranseutsettingen og hvordan anbudene utformes

Vi skal her innledningsvis beskrive det nasjonale og regionale reguleringsregimet. Da ansvaret for offentlig kjøp av lokal kollektivtransport er lagt til fylkeskommunale myndigheter, skal vi se på regionale konkurranse- og kontraktsbetingelser i dette kapittelet. Det er fylkeskommunene som fastsetter kontraktsbetingelsene og kan dermed medvirke til å sikre ansettelsesforhold. Forutsetningen er at de ligger innenfor de nasjonale rammebetingelsene, som består av lovverket og landsomfattende bransjeavtaler. Vi gir derfor også en beskrivelse av hvordan nasjonale reguleringer påvirker ansettelsesforhold.

Samtidig er dagens reguleringsregime et resultat av tidligere prosesser, og effektene av det må sees på bakgrunn av utviklingen de siste tiårene. Vi starter derfor med et kort riss av den historiske utviklingen.

2.1 Kort historisk riss

Det norske reguleringsregimet fram til 1994 var preget av to typer organisering av lokal kollektivtransport:

- Fylkeskommunen fremforhandlet kontrakter (direkte kjøp) enten med private operatører eller offentlig eide (for eksempel interkommunale) selskaper
- Kommunale selskaper produserte kollektivtransport i egenregi

Inndelingen gjenspeilte delvis et skille mellom by og land, der de kommunale selskapene som kjørte i egenregi var dominerende i noen større byområder mens fremforhandlede kontrakter var mest vanlig ellers. Fra midten av 1970-årene kom dette regimet under press (se Osland og Kråkenes, 1998): Spesielt i 1970-årene økte kostnadene og subsidienivået til lokal kollektivtransport vesentlig. Denne kostnads- og subsidieveksten hadde flere årsaker: Økt konkurranse med personbilismen som reduserte etterspørselen etter kollektivtransport, prisstoppen

under motkonjunkturpolitikken og beslutningen om også å legge kollektivtransporten i og rundt de større byområdene under det nasjonale regulativet.

Fra slutten av 1970-årene ble det dermed sterkere oppmerksomhet rettet mot kostnadssiden ved lokal kollektivtransport. Dette, sammen med et ønske om desentralisering av ansvaret, var motivene for å overføre ansvaret for kollektivtransport til fylkeskommunene og senere innlemme finansieringen som del av rammeoverføring; det nye inntektssystemet i 1986.

Noen sentrale trekk ved utviklingen siden den tid har vært:

- Generelt har det fra midten av 1980-årene vært fokus på å redusere tilskuddene til lokal kollektivtransport. Dette har vært en generell tendens, med unntak av økende vekt på tiltak for å styrke kollektivtransporten i byområdene fra 1990-årene
- Det var også et motiv for å åpne for anbud i 1994. I perioden fra 1995 ble reduksjonene i overføringer blant annet begrunnet med at fylkeskommunene nå kunne ta i bruk anbud eller på annen måte effektivisere driften
- Pr 1. juli 2005 hadde 10 fylker tatt i bruk anbud, 26 prosent av rutekilometrene er anbudsutsatt, mens dette dekker 40% av passasjerene (Bekken m.fl. 2006). I mange andre fylker har det vært tatt i bruk effektiviseringsavtaler og trusler om anbud
- Generelt har det i alle fylkeskommuner vært en kostnadsreduksjon fram til slutten av 1990-årene, da kurven igjen snudde
- Størrelsen på besparelsen er størst ved bruk av anbud. Anbud har altså gitt reduksjon i kostnader. Besparelsene har i stor grad blitt tatt ut i reduserte tilskudd, men kan i prinsippet benyttes til bedret tilbud
- I alle de store byene som tradisjonelt har utført produksjonen i egenregi, er de kommunale selskapene blitt omdannet til AS
- Det har altså vært omstillings- og effektiviseringsprosesser i mange byområder og fylker, dels som alternativer til, dels forut for anbudsutsettelsen. Slike effektiviseringsprosesser har også vært innrettet mot mer effektiv bruk av arbeidskraften, og endring av lokale tillegg og lokale avtaler

Det er altså grunn til å anta at fokus på effektivisering og innsparing de siste 20 årene har hatt en generell effekt på ansettelsesforholdene. I denne rapporten er det imidlertid særegne effekter av anbud vi er opptatt av. Dette er grunnen til at vi i det følgende retter oppmerksomheten mot de nasjonale reguleringer som er tatt i bruk for å regulere effekten av anbud på ansettelsesforhold, og at vi avgrenser oss til å kartlegge reguleringene i fylker som har tatt i bruk anbud.

2.2 Nasjonal lovgivning/regelverk og avtaler

Det er særlig tre typer *nasjonale* reguleringsformer som påvirker ansettelsesforholdene i Norge:

- Lovverket, som kan deles opp i to typer: (a) Deler av lovverket som direkte regulerer ansettelsesforholdene som for eksempel arbeidsmiljøloven og (b) regler som indirekte påvirker aspekter ved dem, som trygdelovgivning
- Tariffavtaler på ulike nivåer (kollektive og individuelle)
- Andre partsavtaler, som avtaler om inkluderende arbeidsliv

En høy grad av organisering og koordinering av arbeidstakere og arbeidsgivere gjør at Norge ofte betegnes som et neo-korporatistisk land, der arbeidslivets parter frivillig forhandler med myndighetene om ansettelsesforhold. Reguleringer for ansettelsesforhold baserer seg på tariffavtaler og det nasjonale lovverket. Mange spørsmål er overlatt til forhandlinger mellom arbeidslivets parter. Lønn er for eksempel ikke lovfestet (Stokke, 2002). Samtidig utøver partene gjennom dialog, deltakelse i lovutvalg og høringsuttalelser en viktig innflytelse på arbeidsmiljøloven. Flere lovendringer er initiert av fagforeninger og arbeidsgiverforeninger. Ofte er dette lovendringer som allerede er tariffregulert (NOU 2004:5, 40).

Sett i et internasjonalt perspektiv tilhører Norge den ”nordiske modellen”, som skiller seg fra den kontinentale tradisjonen der lovgivning har større betydning som reguleringsform. Primært er reguleringsformene innen arbeidsretten den samme i de nordiske landene, men det er likevel noen vesentlige forskjeller. Ansettelsesforhold i Norge er mer regulert via lovgivning enn i Danmark, hvor de fleste reguleringer skjer via frivillige forhandlinger. I Sverige, hvor sentrale lønnsforhandlinger har brutt sammen, er lovgivningen mer omfattende enn i Norge (Stokke, 2002, NOU 2004:5).

Et eksempel på en avtale som regjeringen og partene i arbeidslivet har gått sammen om i Norge er avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Avtalen ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet og gjelder fra 2006 til 2009. Målet med avtalen er å redusere sykefraværet med 20 prosent, øke den gjennomsnittlige avgangsalderen i arbeidslivet og ansette flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Bakgrunnen for IA-avtalen er at norske sykelønns- og trygdeordninger belaster foretak eller offentlige budsjetter for individuelle kostnader som arbeidstaker påføres. Med andre ord vil samfunnsøkonomiske kostnader for sykdom slå ut som budsjettkostnader for foretak eller stat. Slike mer indirekte reguleringer som IA – avtalen vil ikke bli behandlet her. Derimot skal direkte reguleringer gjennom tariffavtalene og lovverket beskrives.

Først skal viktige aspekter ved arbeidsmiljøloven gjennomgås. Denne loven inneholder ingen paragrafer spesielt rettet mot anbudssituasjoner. Deretter skal bestemmelsene i yrkestransportloven beskrives. Denne loven spesifiserer arbeidstakers rettigheter spesielt ved anbudsoverdragelse.

2.2.1 Arbeidsmiljøloven

Anbud fører til at arbeidstakere må leve med usikkerhet i forhold til egen arbeidssituasjon. Da anbud gir grunnlag for oppsigelser, skal de delene av arbeidsmiljøloven som omhandler oppsigelsesvern gjennomgås.

Stillingsvernsreglene i arbeidsmiljølovens kapittel 15 bestemmer under hvilke forhold en ansatt kan sies opp. Ved individuell oppsigelse kan en arbeidstaker kun sies opp dersom oppsigelsen er saklig begrunnet i arbeidsgiverens eller arbeids-

takerens forhold: ”Skyldes oppsigelsen driftsinnskrenkning eller rasjonaliserings-tiltak, er den ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har et annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstaker. Ved avgjørelse av om en oppsigelse har saklig grunn i driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, skal det foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker (arbeidsmiljøloven § 15-7).”

Etter denne paragrafen kan det faktum at en virksomhet taper en kontrakt gi saklig grunn for oppsigelse. Oppsigelsen kan begrunnes med at tapet av kontrakten gjør at selskapet ikke lenger har arbeid å tilby. Videre står det i § 15-7: ”En oppsigelse som skyldes at arbeidsgiver setter ut eller tar sikte på å sette ut virksomhetens drift på oppdrag ved bruk av selvstendige oppdragstakere, er ikke saklig med mindre det er nødvendig av hensyn til virksomhetens fortsatte drift.” I hovedsak vil dette ha gyldighet innen lokal busstransport hvor det har vært produksjon i egenregi, som for eksempel Oslo Sporveier.

Ved masseoppsigelser gjelder egne regler (arbeidsmiljøloven § 15-2). En masseoppsigelse skjer dersom flere enn ti arbeidstakere sies opp i løpet av en 30 dagers periode på grunn av innskrenkninger eller rasjonalisering. Loven krever at arbeidsgiver som vurderer å gå til masseoppsigelser drøfter dette med de tillitsvalgte og gir alle relevante opplysninger. I samarbeid med de tillitsvalgte skal arbeidsgiveren forsøke å få til avtaler for å unngå oppsigelser. Arbeidsgiverens standpunkt er avgjørende hvis partene ikke blir enige.

Sammenliknet med de andre skandinaviske landene har det norske lovverket et strengt individuelt oppsigelsesvern, men større muligheter til kollektive oppsigelser (OECD Employment Outlook 1999). Dette gjelder like mye før som etter en anbudsoverdragelse.

Anbud gir ikke bare grunnlag for oppsigelser, men også individuelle nyansettelser av ansatte som arbeidet i den virksomheten som tapte anbudet. De som nyansettes går over i en ny virksomhet med de avtaler og retningslinjer som gjelder i dette selskapet. Bestemmelser om blant annet nyansettelser ved en anbudsoverdragelse finnes i yrkestransportloven.

2.2.2 Yrkestransportloven

I yrkestransportloven finnes bestemmelser spesielt rettet mot anbud. I § 8 heter det at anbud kan benyttes ved tildeling av løyve for rutetransport. I § 22 stilles det krav til fylkeskommunen om å gi godtgjørelse til lokal rutetransport. Her kreves det også at kontrakter, som er inngått på grunnlag av anbud, skal gjelde for minst fem år med mulighet for kortere forlengelser.

I forskriften til loven heter det i § 4: ”Oppdragsgiver kan i anbudsinnbydelsen bestemme at operativt personell ansatt i selskap som får innskrenket rutevirksomheten som følge av overgang til ny løyvehaver etter anbud, skal ha fortrinnsrett ved nyansettelser i det overtakende selskap dersom det overtakende selskap på overtagelsestidspunktet har behov for nyansettelser.

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

Forskriften om anbud i lokal rutetransport *påbyr* altså selskapene å forplikte seg til å følge bestemmelsene i en landsdekkende tariffavtale. Samtidig *åpner* den for at oppdragsgiver i anbudsutlysningen kan stille krav om at ansatte i ”tapende” selskap får fortrinnsrett ved nyansettelser i det ”vinnende” selskapet.

Det er viktig å bemerke at paragrafen gjelder operativt personell og ikke administrasjonen, verksteds- og vedlikeholdsansatte. Når vi i denne utredningen refererer til fortrinnsrett ved nyansettelse, er det bussjåførene vi viser til.

Oppsummert stilles det klare begrensninger for transportbedrifter ved salg av tjenester til det offentlige. Selskapene må følge tariffbestemmelser. I det følgende skal vi først oppsummere variasjon i tariffbestemmelser før vi ser på bestemmelser i fylkeskommunale kontrakter.

2.3 Ulike tariffavtaler for kollektivtransport

Da partene antas å ha bedre innsikt i de ulike bransjene og lokale forhold enn lovgiver, er mange spørsmål overlatt til forhandlinger mellom partene og regulert ved tariffavtale. Tariffavtaler utvider vernet arbeidstakerne har etter arbeidsmiljøloven. I henhold til lovverket kan tariffavtalene også redusere vernet til arbeidstakerne. Gjennom lokale avtaler har man for eksempel mulighet til å øke overtidsarbeid utover begrensningene i arbeidsmiljøloven.

Ved anbudsutsetting og -overdragelse kan et skifte i tariffavtale oppstå for arbeidstakere som får ny arbeidsgiver. Dette kan ha konsekvenser for de ansatte, da lønn og andre arbeidsbetingelser kan være bedre eller dårligere i en tariffavtale enn i en annen. Hvordan er dette i tariffavtalene som omfatter lokal kollektivtrafikk?

2.3.1 Viktige forskjeller mellom tariffavtalene

Forskrift om anbud i lokal rutetransport stiller krav om at en landsdekkende bransjeavtale må følges. Innenfor lokal kollektivtransport er det tre slike tariffavtaler: I den kommunale sektoren gjelder (a) Hovedtariffavtalen til Kommunenes Sentralforbund (KS). I den private bussektoren finnes overenskomstene til (b) NAVO og (c) Transportbedriftenes Landsforening (TL). Det er i all hovedsak de private avtalene som gjelder i næringen. Vi har sett på hvor store forskjellene er mellom de ulike bransjeavtalene når det gjelder faktorer som lønnsnivå, tillegg, arbeidstid og pensjonsordninger. Sammenfatningen er fra i vår, før siste tariffoppgjør og foreligger som vedlegg 1 i rapporten. Hovedtrekkene i forskjellene er som følger:

Tariffavtalen i kommunesektoren er mer uklar enn de private overenskomstene, da den inneholder færre styringer som gjelder for eksempel diett og tellepenger. Dette er som forventet, da hovedtariffavtalen også gjelder for andre sektorer enn transport.

De to tariffavtalene i privat sektor har mange like bestemmelser som gjelder arbeidsplan, fleksibilitet, tilsigelse, frikort og skiftplaner. I følgende punkter skiller tariffavtalene til TL og NAVO seg fra hverandre:

- Oppsigelsestiden for fast ansatte er kortere i TLs avtale (1 måned mot 3 måneder)

- Diett ved overnatting eller over 12 timers arbeidsdag er noen kroner lavere hos NAVO (kr. 65,- mot kr. 63,- og kr. 93,- mot kr. 90,-)
- NAVO gir et tillegg for kjøring etter kl 01:30 på 50%, som TL ikke gir
- Arbeidstakere omfattet av TLs avtale får kr. 15,- mindre i tellepenger i måneden enn det NAVOs avtale gir (kr 50,- mot 75,-)
- TLs tariffavtale har et tillegg for forsinkelser på kr. 60,- per uke som NAVO ikke spesifiserer
- NAVO gir én time lenger permisjon for amming per dag i barnets første leveår enn TL og garanterer fedre to uker fedrepermisjon med lønn
- NAVO stiller krav om kollektiv gruppelivsforsikring, noe TL ikke gjør
- Bussjåfører i Oslo og Akershus har høyere lønn enn sjåfører andre steder i landet. TL-avtalen kan sees på som mannskapsmessig dyrere enn NAVO-avtalen, da den har både en Oslo-avtale og en Akershus-avtale (Stor-Oslo Lokaltrafikk). NAVO-avtalen har kun gunstigere betingelser for sjåfører i Oslo¹
- Mens TL-avtalen har en innskuddsbasert pensjonsordning, har NAVO-avtalen en bruttobasert ordning med et pensjonsnivå på 63 prosent.

En sammenligning av de private avtalene viser at det er flere faktorer arbeidstakere nyter godt av i NAVO-avtalen enn i TLs. Imidlertid vil dette variere etter arbeidstakernes ulike behov. Hvordan står tariffavtalene i den private sektoren i forhold til den i offentlig sektor?

Sammenlignet med avtalene i privat sektor, garanterer KS bedre vilkår på følgende punkter:

- KS garanterer fedre som har fedrepermisjon lønn i flest antall uker
- Ved omplassering er arbeidstaker sikret samme lønnsnivå som før dersom omplasseringen ikke skjer etter arbeidstakerens ønske
- Alle tidligere private og offentlige tjenester godskrives i lønnsansienniteten
- KS gir arbeidstakerne høyere tillegg for overtidarbeid på blant annet helge- og høytidsdager

Imidlertid er lønnsnivået noe lavere i kommunesektoren enn i NAVOs og TLs tariffavtaler hvor lønningene er likeverdige. Ved økt ansiennitet kommer en arbeidstaker i kommunesektoren opp på samme nivå som i den private sektoren og den blir noe høyere enn i privat sektor for de med fagbrev. Vi kan dermed si at det ikke er betydningsfulle forskjeller mellom avtalene når det gjelder lønsvilkår.

Når det gjelder pensjonsordningene sikrer alle tre tariffavtalene arbeidstakerne avtalefestet pensjon (AFP), som betyr at de kan gå av med pensjon når de er 62 år gamle, og pensjonen beregnes som om vedkommende hadde arbeidet fram til den

¹ At NAVO-avtalen har gunstigere betingelser for sjåfører i Oslo står ikke i tariffavtalen vi har studert, men bekreftes av fagforeningen vi har snakket med.

ordinære pensjonsalderen på 67 år. En viktig forskjell er likevel at den offentlige og den private sektoren har forskjellige tilleggssytelser til folketrygden. I offentlig sektor sikres alle arbeidstakere bruttogaranterte tjenstepensjoner. Det vil si at samlet pensjon er uavhengig av endringer i folketrygdens pensjonsytelser; pensjonistene garanteres et samlet pensjonsnivå. I privat sektor derimot defineres pensjonsytelsen på bakgrunn av folketrygden. Dersom folketrygden endres etter at tjenstepensjonen er opptjent, vil samlet pensjon endre seg tilsvarende (NOU 2004:5, 57f, 369ff).

Da KS følger reglene i Statens Pensjonskasse og stiller seg ansvarlig for differanseytelser som selvvassurandør, er dette den beste tariffavtalen i rutebilsektoren. De private bransjeavtalene har ingen forsikring som garanterer for en slik differanse. Av de private har NAVO en bedre pensjonsordning enn TL, da NAVO gir et tillegg til grunnpensjonen som er 750 kroner høyere i måneden enn hos TL.

Når hovedkriteriet for hvilket selskap som vinner anbudet er lavest pris, er tariffavtalene utsatt for konkurranse. Hvis alt annet er likt, oppnår selskapet med den billigste tariffavtalen lavest kostnader. Sammenlikningen av tariffavtalene har vist at pensjonsordningene er viktige her. Ved første anbudsrunde kan ansatte, som tidligere var omfattet av den offentlige pensjonsordningen, oppleve å få en dårligere pensjon i den private sektoren. Selv om lov om Statens Pensjonskasse åpner for at arbeidstakere i virksomheter som har en nær tilknytning til staten kan være medlemmer i Statens Pensjonskasse, er det lite sannsynlig at et selskap ønsker en slik avtale, da denne er den dyreste.² Av samme grunn kan arbeidstakere ved senere anbudsrunder oppleve tariffhopping fra NAVOs til TLs tariffavtale.

Et annet aspekt som berører pensjonsordninger er at de kan bli kuttet på "usynlige" måter, altså på tilleggssytelser som etterlattepensjoner og lignende (Pedersen 2000). På dette punktet er TLs tariffavtale best av de private, da den garanterer et ektefelle tillegg på 50 prosent av grunnbeløpet dersom bussjåføren er forsørger. Veies dette opp mot NAVOs større tillegg i pensjon, kan TLs pensjonsordning sies å være den beste i privat sektor. Dette gjelder kun når arbeidstakeren er forsørger. Også her kommer arbeidstakerne i offentlig sektor bedre ut. Ved full oppføring av pensjon, har arbeidstakeren rett til ektefelle- og barnepensjon.

Beskrivelsen ovenfor refererer til tidligere tariffavtaler. I august 2006 ble partene enige om å jobbe mot tilnærmet identiske tariffavtaler for TL- og NAVO-områdene. Arbeidet med en bransjeavtale, etter modell fra Sverige, har startet. Den vil inneholde det meste av bestemmelsene i dagens avtaler, men skal på plass gjennom forhandlinger. Utviklingen av en slik felles bransjeavtale vil sterkt begrense bruken av pensjonsordninger og andre elementer som konkurransefaktor for de ulike operatørene. Gitt at det er enighet om at lønnsnivået i næringen er så lavt at det er et hinder for rekruttering, kan en slik avtale også kombineres med et lønnsloft i næringen.

Når situasjonen også er slik, som nevnt ovenfor, at det er svært få sjåførere igjen innen kommunal sektor, er de endringer i arbeidsbetingelser som følger av en overgang fra kommunal til privat sektor, langt på vei realisert og dermed ikke

² Arbeidstakere i virksomheter som tidligere har vært en del av staten og som har blitt fristilt kan være medlemmer i Statens Pensjonskasse (NOU 2004:5, s. 377).

lenger en problemstilling. I det følgende legges til grunn at utviklingen går i retning av harmonisering av avtaler og realisering av en felles bransjeavtale (eventuelt to identiske tariffavtaler).

2.4 Fylkeskommunenes kontraktsbetingelser

Partene i arbeidslivet inngår avtaler som er viktige for ansettelsesforholdene. Også fylkeskommunene stiller krav til ansettelsesforhold i kontraktene med operatørene. Hvilke rettigheter for arbeidstakere finnes i fylkesvise bestemmelser?

Det er fylkeskommunene som har ansvaret for organiseringen og finansieringen av lokal kollektivtransport. Med hjemmel i yrkestransportloven kan de bestemme om transportruter skal settes ut på anbud. De har myndighet til å stille krav til leverandør, så lenge disse ikke bryter med nasjonal rett. Vi har studert aktuelle kontrakter og anbudsutlysninger inngått mellom leverandør og oppdragsgiver i åtte fylker. Spørsmål vi har søkt å finne svar på er om fylkeskommunene har satt krav til virkemidler som forhindrer konkurranse om ansettelsesrelasjoner, og hvordan de har forholdt seg til § 4 i forskrift om anbud i lokal rutetransport.

Tabell 2.1. Betingelser i fylkeskommunenes anbudsutlysninger som har med
ansettelsesforhold å gjøre.

	Akershus	Finmark	Nordland	Oppland	Rogaland	Telemark	Vest-Agder	Vestfold
Kontrakt	Brutto	Brutto	Brutto	Brutto	Brutto	Netto	Brutto	Brutto
Kontraksperiode	7+1+1+1	5	7+1+1+1	6+2	5+1+1+1	5	5	6+1+1+1
Fortrinsrett ved nyansettelse ved anbud	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Personale over 55 år prioriteres ved nyansettelse	Ja			Ja				
Virksomhetsoverdragelse kan komme til anvendelse			Ja					
Forsterket pensjonsytelse			Ja					
Tilstrebe fagbrev			Ja		Ja			
Oppførings- og kompetanse-rutiner	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Redegjørelse for kvalitetsmål, utvikling og støttefunksjoner for sjåførere				Ja				
Oppdragsgiver har rett til innsyn i vogn disponering, skift- og turnusplan								Ja
Kvalitetsansvarlig					Ja			Ja
Underkriterium ved utvalgelse med vekt på profesjon, kundebehandling og service		Ja					Ja	
Bonusordning for sjåførene	Ja							
Kompensasjon for godtgjørelse	0,9*(0,55L+0,3K+0,1D+0,05R) Eventuelt ekstraordinær prisjustering	KPI Prod.-endringer større enn 3% av brutto vognkm	0,55L+0,30K+0,15D ALFA-modellen	Indeksregulering Prod. endres med 0.2% For ekstra prod. avtales høyere pris.	0,9*(0,55L+0,35K+0,1D) Endringer i prod. over 1%	Inntekts- og prod.-relatert	Full for dieselavgift og øvrige off. komponenter som KPI og lønn	KPI 0,55L+0,35K+0,1D Endring i prod. over 0,5%

TØI-rapport 860/2006

I tabell 2.1. er bestemmelser som også er gitt på et overordnet nivå ikke tatt med, da disse ikke utgjør noen forskjell mellom fylkene. For eksempel står det i de fleste kontraktene at leverandøren skal ha lønns- og arbeidsvilkår for operativt personell som minst tilsvare en av de landsomfattende tariffavtalene for transportsektoren, noe som er gitt i forskrift om anbud i lokal rutetransport. Her skiller imidlertid Nordland seg ut, fordi fylkeskommunen spesifiserer hvilken av de landsomfattende tariffavtalene vilkårene minst skal tilsvare: Tariffavtalen mellom LO og NHO. Om denne avtalen er den "dårligste" av de tre eller hvilke kriterier som skal vurderes for å avgjøre dette, gis det ingen opplysninger om. Ut fra vår gjennomgang kan det sies at TLs tariffavtale er den som gir lavest dekning av de tre. Da er pensjonsordningen uten ektefelletillegget lagt til grunn. Slik sett skiller ikke Nordlands kontrakt seg fra de andre fylkenes. Nordland stiller

imidlertid krav om en forsterket pensjonsordning i forhold til tidligere pensjonsavtaler.

I det følgende kommer en gjennomgang av de fylkesvise reguleringene satt opp i tabellen. Vi skal se om bestemmelsene i kontraktene går lenger enn nasjonalt regelverk og tariffavtaler.

2.4.1 Fortrinnsrett ved nyansettelse

Som tidligere vist, er bestemmelser om ansettelsesforhold regulert gjennom forskrift om anbud i lokal rutetransport. Vestfold har ikke fulgt opp den muligheten forskriften gir til å stille krav om fortrinnsrett ved nyansettelser; de øvrige fylkeskommuner gjør det.

I praksis kan det stilles spørsmål ved virkningen av bestemmelsen. For det første er det ikke sikkert at det overtakende selskapet har behov for nyansettelser. For det andre, kan tidsbeskrankninger som at fortrinnsretten bare gjelder "frem til oppstart" (Finmark, Telemark, Vest-Agder, Akershus) og "på overtakelsestidspunktet" (Rogaland) gjøre at operatørene finner måter å omgå regelen på. Vanskeligere er det å unngå regelen hvor fortrinnsretten gjelder "frem til ett år etter oppstart" (Oppland). I alle tilfeller har anbudsvinneren mulighet til å ansette nye sjåførere før overtakelsestidspunktet og dermed svekkes virkningen av regelen.

Et annet spørsmål er hvilke arbeidstakere som prioriteres dersom det ikke er behov for alle. Fra et bedriftsøkonomisk perspektiv vil det lønne seg for selskapet å ansette de arbeidstakerne som er mest effektive og som det er minst kostnader forbundet med. Dette kan diskriminere syke og personer over 55 år.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv eller med mål om å styrke de ansattes vern, vil tilleggs klausuler som at "personale over 55 år skal prioriteres ved slik nyansettelse" være ønskelig. Bestemmelsen finnes i Oppland og Akershus. I to fylker, Rogaland og Nordland, videreføres selskapsansiennitet ved anbudsoverdragelse. Dette har ingen betydning utover hva som gjelder for de andre fylkeskommunene, da selskaps- eller konsernsansiennitet garanteres i de landsomfattende tariffavtalene.

2.4.2 Kvalifikasjonskrav til de ansatte

I to av fylkene, Nordland og Rogaland, blir det formulert kvalifikasjonskrav til sjåførene, men kravet er formulert løst: "Leverandør skal gjennom opplæring og andre tiltak tilstrebe at flest mulig av sjåførere har fagbrev for tunge kjøretøy" (Nordland). Disse fylkene er blant de som gir ansatte i selskap som får innskrenket rutevirksomheten på grunn av tapt anbud fortrinnsrett ved ansettelse i det nye firmaet.³

Til sjåførene stilles det krav om at de skal ha høy kompetanse når det gjelder takster, rutetider og korrespondanser, positiv serviceinnstilling og god kundeopp-

³ Kvalifikasjonskravet kan ha følger for fortrinnsretten, da det ikke er sikkert at arbeidstakerne i det overdragende selskapet har fagbrev. Imidlertid stiller ingen fylker krav om at operativt personell skal ha fagbrev. Et lignende tilfelle, men i forbindelse med virksomhetsoverdragelse, er beskrevet i NOU 2004:5, s. 363.

treden, beherske norsk, være oppmerksomme på personer med spesielle behov. Dette er forutsetninger for god kvalitet. I tjenesteyrker kan gode arbeidsvilkår være avgjørende for god kvalitet. En bussjåfør som trives på jobb og ikke er stresset, oppleves som hyggelig av passasjerene. Han/hun oppfyller kravet om at operativt personell skal være vennlig og ha en korrekt opptreden. Dersom gode arbeidsvilkår vurderes som en forutsetning for kvalitet og kravet til god kvalitet er viktigere enn pris, vil mest sannsynlig fokuset på arbeidsmiljøet være størst.

2.4.3 Kompensasjon for lønnsøkning

En faktor som er med på å motvirke konkurranse på de ansattes lønnsvilkår i norsk bussektor, er kompensasjon for lønnsøkning. Det innebærer at fylkeskommunen øker leverandørenes tilskuddsnivå i samsvar med en eventuell lønnsøkning. Budet til leverandør reduseres i og med at lønnsutviklingen er fjernet som risikofaktor. At myndighetene velger å kompensere for dette i kontraktene henger sammen med lønnsforhandlingene. På grunn av den sentrale oppgjørsformen i norske lønnsforhandlinger i rutebilsektoren, regnes lønnsøkning å være et forhold utenfor selskapenes kontroll.

Det samme gjelder endringer i dieselpris, som også inkluderes i kostnadsindeksen i anbudskontraktene. At kompensasjon gis for endringer i dieselpris og lønnsnivå er relativt nytt (Bekken et al 2006). De tidligste anbudskontraktene i Norge kompenserte kun for endringer i konsumprisindeksen (KPI). At andre endringer i dag kommer i tillegg fanger kostnadsutviklingen i bussektoren bedre, da kostnadene her kan avvike fra kostnadsutviklingen i andre bransjer.

Vi ser en utvikling der flere bestemmelser tilføyes i kontraktene. Disse bestemmelsene er med på å begrense hvor mye partene faktisk forhandler om når det gjelder tilskuddsnivået hvert år. Det er imidlertid variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder hvordan de ulike kostnadsfaktorene beregnes og tidspunktet for kompensasjon. Dessuten øker kostnadene for oppdragsgiver når fylkeskommunen velger å legge flere faktorer i kostnadsindeksen. I dag finnes denne mekanismen i anbudskontraktene til alle fylkeskommunene bortsett fra Finmark, hvor revidert godtgjørelse fastsettes etter KPI.

2.4.4 Pensjonsordning

I anbudskontrakten til Nordland finnes nok et element som er med på å trygge forholdene for ansatte, som ved en anbudsoverdragelse står overfor en ny arbeidsgiver. Pensjonsvilkårene er i Nordlands kontrakt ikke gjort til konkurranse: "Bussførere og verkstedsansatte skal ha en forsterket pensjonsytelse sett i forhold til gjeldende tariff." Av alle fylkeskommunene, som har satt kollektivtrafikk ut på anbud, er Nordland, med sin første anbudsrunde i 2004, den eneste med dette kravet.⁴

⁴ En slik pensjonsbestemmelse er et nytt fenomen og kan sees i lys av debatten som har pågått i forhold til den nye arbeidsmiljøloven, som trådte i kraft 1. januar 2006. Arbeidslivslovutvalget fremmet et forslag om å fjerne unntaksregelen ved virksomhetsoverdragelse. Mens de ansattes lønns- og arbeidsvilkår opprettholdes når en virksomhet skifter innehaver, var pensjonsordningen holdt utenfor denne regelen (opphevet arbeidsmiljølov fra 1977). I den nye arbeidsmiljøloven er ikke dette lenger tilfelle. I dag overføres arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-,

2.4.5 Arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse

I tillegg står det i Nordlands kontrakt at arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse kan komme til anvendelse. Fylkeskommunen har nå bestemt at kravet skal komme til anvendelse. Hvilke effekter slike reguleringer vil kunne ha på ansettelsesforholdene behandles i kapittel tre.⁵

2.4.6 Kontraktlengde

Et annet aspekt som kan være viktig for de ansatte, er kontraktlengden. Situasjoner med redusert jobbsikkerhet oppstår når ny anbudsrunde kan medføre at det selskapet som nå kjører ruteområdet, taper anbudet. Hyppigheten i anbudsrunder blir dermed viktig. I fylkeskommunene varierer kontraktperioden fra fem til opp mot ti år.

2.4.7 Fokus på kvalitet

Vi antar at det er en sammenheng mellom fokus på kvalitet og arbeidsbetingelsene til de ansatte. I gjennomgangen av kontraktene finner vi at to fylker krever en kvalitetsansvarlig (Vestfold og Rogaland), og i ett fylke skjer kvalitets- og avviksrapporing hver måned (Rogaland). I et annet kan oppdragsgiver iverksette kontrolltiltak og innsyn i vogndisponering, skift- og turnusplan (Vestfold). Et tredje krever redegjørelse for kvalitetsutvikling og støttefunksjoner for sjåførere (Oppland). I en femte kontrakt åpner oppdragsgiver for å utføre intervjuundersøkelser på bussene for å kartlegge tilfredshet (Telemark). Her involveres bussjåførenes arbeidsvilkår i kvalitetssikringen.

Også opplæring blir satt i sammenheng med kvalitetssikring. Imidlertid er kravet om opplæring i de fleste fylker løst formulert, da det ikke står hva som legges i kravet eller det stilles kun krav om at bussjåførene skal læres opp i billettsystemet.

Interessant er det også at Stor-Oslo Lokaltrafikk foreslår for leverandør å motivere bussjåførene gjennom en bonusordning der deler av bonusen skal tilfalle det operative personalet. Hvordan tilbyderen vil legge opp en slik ordning bes skissert. Stor-Oslo Lokaltrafikk stiller også krav om samarbeid med de ansatte. Det understrekes at kjøretid og arbeidstidsordninger skal planlegges i samarbeid med representantene for de ansatte. Dette er med på å styrke de ansattes rettigheter, men går ikke lenger enn arbeidsmiljøloven gjør. Den bestemmer at ved ulike arbeidstider skal arbeidsplanen fastsettes i samarbeid med de tillitsvalgte (§ 10-3).

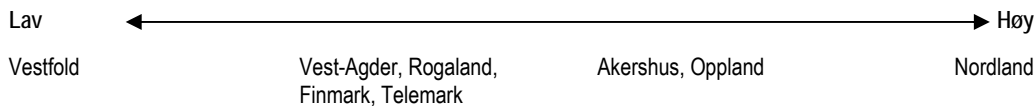
2.4.8 Ulik reguleringsgrad i regionale kontrakter

Ut fra opplysningene kan fylkeskommunene deles inn i fire hovedtyper: (a) Fylker med lav reguleringsgrad, det vil si at de stiller få eller ingen krav, (b) de med mid-

etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon til arbeidsgiver (Arbeidsmiljøloven § 16).

⁵ I kapittel tre i rapporten går vi igjennom erfaringer med virksomhetsoverdragelse. Observasjonene er fra Storstockholm Lokaltrafikk og hovedstadsområdet i Danmark. At Nordland ikke er valgt som observasjon skyldes at kravet er nytt og erfaring mangler. Konkurransen gjennomføres i skrivende stund.

dels reguleringsgrad, altså at de følger muligheter i lovverket, (c) de som går litt lenger enn lovverket og (d) sterkt regulerte fylker, hvor de som går langt utover lovverket kategoriseres.



Vestfold karakteriseres av å ha en lav reguleringsgrad, da fylkeskommunen ikke stiller krav om fortrinnsrett ved nyansettelser, slik loven åpner for. Litt nærmere sentrum på reguleringsdimensjonen ligger Vest-Agder, Rogaland og Finmark, da disse bruker muligheten i loven om å gi fortrinnsrett ved behov for arbeidskraft i det overtakende selskapet. Denne muligheten benytter også Akershus og Oppland seg av, men de gir også arbeidstakere over 55 år prioritet ved nyansettelser. Derfor plasserer de seg litt til høyre for sentrum. På den høyre enden av dimensjonen ligger Nordland. Nordland har en høy reguleringsgrad, da regelen om at samme krav som ved virksomhetsoverdragelse kan gjelde ved anbud, ikke er forankret i det nasjonale lovverket.

2.5 Sannsynlige effekter av anbudsoverdragelse på ansettelsesforhold i dagens regime

Når vi her skal vurdere effektene av anbudsoverdragelse på ansettelsesforholdene i dagens regime, må vi innledningsvis understreke at arbeidsledigheten i dag er lav. Det har generelt i en årrekke vært vanskelig å skaffe nok bussjåførere. Etter spørnelsen har med andre ord vært stor. En følge er at situasjoner med overtallighet ikke er særlig sannsynlig. Likevel kommer vi her til å drøfte effekter for individuelle ansettelsesforhold også i situasjoner med overtallighet.

Det er flere trekk ved dagens regime som reduserer de negative effektene av anbudsoverdragelse for de ansatte. Ett er de sentraliserte lønnsoppgjørene, og bestemmelsen om en landsdekkende tariffavtale i kontraktene, og utviklingen av en felles bransjeavtale. Et annet trekk er arbeidsmiljølovgivningen. Den påfølgende drøftingen av effektene av anbudsutsetting og -overdragelse på ansettelsesforholdene, tar utgangspunkt i disse særtrekkene ved det norske regimet. Dermed gjelder også følgende: Skulle disse trekkene ved det norske reguleringsregimet endres, ville effektene bli annerledes (for eksempel ville en utvikling i retning av lokal lønnsfastsettelse medføre helt andre effekter for lønnsutviklingen).

2.5.1 Effekter på ulike områder

På bakgrunn av de forskjellige situasjonene før en anbudsrunde og vektleggingen av pris i konkurransen skal vi se på mulige negative effekter på ansettelsesrelasjoner. Vi går gjennom ulike faktorer som har med ansettelsesrelasjoner å gjøre.

Rekruttering og oppsigelse

Et viktig aspekt er rekruttering og oppsigelse. Om ansatte i det overdragende selskapet får arbeid i det vinnende selskapet, er et spørsmål om etterspørsel etter arbeidskraft i begge selskap. Et selskap, som vinner en anbudskonkurranse et sted, kan tape konkurransen et annet sted. Da er det ikke sikkert at selskapet har behov for nyansettelser. Hvor mobile arbeidstakerne er og det geografiske området selskapet opererer i, spiller en rolle her. Da Schøyen Bilcentraler tapte anbudet i Oslo og Akershus hvor Schøyens kjerneområde hadde vært til da, og vant anbudskonkurransen i Hedmark, sluttet mange av Schøyens arbeidstakere fordi de ikke var villige til å flytte eller pendle. Dermed hadde Schøyen behov for nyansettelser i Hedmark.

Et annet spørsmål er om anbudsoverdragelsen er en mulighet for arbeidsgiver å rekruttere den delen av den forrige virksomheten som presumptivt er mest effektiv. Følgene av dette kan være en utstøting av for eksempel eldre og syke arbeidstakere. I to fylkeskommuner antas dette problemet for de eldre å være mindre, da de stiller krav om at arbeidstakere over 55 år prioriteres ved nyansettelser.

Faren for oppsigelse kan også være avhengig av størrelsen til selskapet (Bogen og Engelsrud, 2004). Generelt kan ikke individuelle oppsigelser foretas, dersom omplassering er mulig (NOU 1996:6). En omplassering til andre stillinger i en virksomhet gjelder stillinger arbeidstakeren er skikket for. I et lite firma er sjansene små for omplasseringer. Dermed kan arbeidstakerne føle seg tryggere i et større privat selskap eller i en fylkeskommune. Om dette også gjelder i et konsern, er ikke avklart (NOU 1996:6, 37f). I utgangspunktet er omplassering begrenset til å gjelde for det enkelte selskapet, men dersom flere selskaper i et konsern anses å ha arbeidsgiveransvar kan regelen modifiseres. Høyesterett har lagt til grunn at det kan være situasjoner da flere bedrifter innen en paraplyorganisasjon kan anses som arbeidsgivere.

På landsbasis er det liten grunn til å anta at det blir omfattende reduksjoner i etterspørsel etter sjåførere. Dette følger av at produksjonsvolumet er opprettholdt på tross av lavere statlige tilskudd. Anbud og hevede takster er brukt som middel til å fastholde produksjonsvolumet. For administrasjon og støttefunksjoner i verksted kan andre effekter ventes. Vi antar at en bedre organisering av produksjonen ved for eksempel å dra nytte av stordriftsfordeler fører til oppsigelser i administrasjon og verksteder. Imidlertid er dette avhengig av størrelsen på bedriftene og om det er første eller andre gangs anbudsutlysning. I store bedrifter kan stordriftsfordeler i forbindelse med å samle administrasjonen og verkstedene allerede være tatt ut. I et slikt tilfelle kan vi anta at oppsigelser her ikke skjer på grunn av en anbudsoverdragelse. Dette forutsetter at selskapet ikke taper så mange anbudsrunder at det blir nødt til å gjennomføre drastiske nedskjæringer.

Oppsummert innebærer anbudsoverdragelse potensielt oppsigelser av arbeidstakere i selskapet som taper anbudet. En masseoppsigelse har sin motsvarighet i

individuelle ansettelser av sjåførere og andre arbeidstakere i selskapet som vant anbudet. Denne koblingen mellom kollektive oppsigelser og individuelle ansettelser, innebærer, sett fra synsvinkelen til den enkelte arbeidstaker, en svekkelse av vedkommendes rettigheter. Det øker også sannsynligheten for at andre kriterier enn de som ville vært benyttet ved oppsigelse (ansiennitet) blir benyttet ved nytilsettinger. Dette kan antas å føre til svekket posisjon for blant annet eldre arbeidstakere, noe som blir søkt kompensert i konkurransebetingelsene i noen fylker. Det er også grunn til å anta at mulighetene for nyansettelser i vinnende selskap vil variere mellom ulike yrkesgrupper. Vi vil anta at mulighetene er større for sjåførere enn for eksempel for ansatte i administrasjonen og verkstedsansatte.

Lønnsbetingelser

Når lave kostnader er et konkurransefortrinn, forventes det at konkurranseutsetting har konsekvenser for arbeidstakernes lønninger. Lokal kollektivtransport er arbeidsintensiv, og personalkostnader utgjør så mye som 2/3 i de fleste selskaper. Siden det nasjonale lovverket krever at en landsdekkende tariffavtale skal følges, har anbudsoverdragelse imidlertid ikke så store konsekvenser for sjåførenes lønnsnivå. Som vi har sett er lønnen i privat sektor noe høyere enn i offentlig sektor, men med økt ansiennitet tar kommunal sektor igjen den private. Siden det meste av overgangen fra kommunal til privat sektor allerede er gjennomført, er dette ingen problemstilling.

Det er små forskjeller i lønnsbetingelser i tariffavtalene. I denne forstand er ikke lønnsbetingelser gjort til en konkurransefaktor. Vi har dermed ikke grunn til å anta at anbud svekker de individuelle lønnsbetingelsene. Enkeltsjåførere kunne ha fått svekket lønnsnivå ved nyansettelser ved anbud, men i tariffavtalene er det gjort avtaler som sikrer lønnsansiennitet: "Når mannskap fra tidligere operatør ansettes ved anbud, viderføres ansiennitet (TL-overenskomsten)." Etter at denne bestemmelsen er kommet inn i avtalene, gjelder en mulig problemstilling: Ansatte med individuelle lønnspåslag og som blir oppsagt eller slutter i selskapet som fram til anbudsoverdragelsen var leverandør i det anbudsutsatte området risikerer å ikke få disse påslagene. I følge intervjuer med fagforeninger er ikke slike individuelle lønnspåslag vanlig i bussektoren.

Som nevnt er kompensasjon for lønnsøkning forankret i fylkeskontraktene. Dette vil ikke ha en direkte innvirkning på arbeidstakernes lønnsnivå, men gir trolig lavere bud på grunn av redusert kostnadsrisiko for operatør. Dermed er bedrifters ulike risikoanalyser når det gjelder lønnsøkning ikke utsatt for konkurranse.

Vår drøfting gjelder altså individuelle lønnsforhold. Fra enkelte hold er det hevdet at selve prosessen med anbudsutsettelse fører til økt press på lønningene til de ansatte, og dermed over tid fører til en generelt svakere lønnsvekst enn det som ellers ville vært tilfelle og sammenlignet med andre yrkesgrupper. Denne type langsiktige, strukturelle effekter har vi ikke hatt mulighet til å undersøke. Vi legger imidlertid til grunn at en kombinasjon av mer ensartede tariffavtaler (utviklingen mot en bransjeavtale) og kompensasjon fra fylkeskommunene for lønnsøkning, vil kunne forhindre en slik utvikling – dersom det er enighet om det.

Oppsummert er det, gitt det norske systemet med relativt sentralisert lønnsfastsettelse i rutebilssektoren, grunn til å anta at anbudsoverdragelse har liten effekt på det individuelle lønnsnivået.

Sosiale betingelser

Et annet argument som brukes mot konkurranseutsetting er ”sosial dumping”. Permisjon og pensjon er ofte dyrere i offentlige tariffavtaler enn i private. Særlig gjelder endring i sosiale betingelser pensjonsordningene (Pedersen 2000). Yrkes-transportloven legger en minstegaranti for pensjonsordninger ved at disse er inkludert i de landsomfattende tariffavtalene. Likevel vil det ha betydelige konsekvenser for ansatte i offentlig sektor dersom de etter en anbudsrunde ikke får beholde en like god pensjonsordning som i det offentlige. Også i den private sektoren er dette av betydning, da tariffavtalen til NAVO garanterer arbeidstakerne et større tillegg enn TL gjør, mens TL sikrer et ektefelle tillegg som NAVO ikke har. Imidlertid fører utviklingen av identiske tariffavtaler i den private sektoren til at tariffhopping med konsekvenser for pensjonsordningene ikke vil være av stor betydning. Dersom oppdragsgiver, som Nordland gjør, stiller krav om det, kan pensjonsordningene bli bedre etter en anbudsoverdragelse.

Arbeidstid

Fordi vinneren av en anbudsrunde er selskapet med lavest pris eller økonomisk mest gunstige tilbud, kan anbud antas å medføre økt press på arbeidstakernes arbeidstid. For selskapene vil den overordnede målsetningen være å optimalisere skiftordninger. Dersom det er en stor grad av ”slakk” i organisasjonen, trenger ikke dette stå i motsetning til arbeidstakernes interesser. Men dersom de ansatte i utgangspunktet har en arbeidssituasjon med høyt arbeidspress og få pauser, kan endret utforming av ruter og dermed arbeidstid oppleves som et problem. På grunn av målet om reduserte kostnader kan anbud føre til kutt i pausetid og mer ubekvemme skiftordninger. Selskaper vil, for å vinne et anbud, sette pausetid til et minimum og skiftordninger så gunstig for virksomheten som mulig.

Tariffavtalene viser til arbeidsmiljøloven for bestemmelser om pause- og hviletid. I kapittel 10 finnes disse bestemmelsene. Partene i arbeidslivet gis stor fleksibilitet i det en fagforening med innstillingsrett, det vil si med minst 10.000 medlemmer, kan inngå tariffavtale med arbeidsgiver om å fravike reglene i arbeidstidskapittelet (§ 10-12).⁶ I arbeidsmiljøloven finnes også regler om arbeidstakernes rett til medbestemmelse: ”Dersom arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan [...]. Arbeidsplanen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakernes tillitsvalgte (§ 10-3).”

Slik sett spiller det ingen rolle om anbudsoverdragelsen skjer fra offentlig til privat sektor eller om anbudskontrakten er en brutto- eller nettokontrakt. Skillet mellom brutto- og nettokontrakter blir imidlertid viktig i sammenheng med grad av innflytelse de ansatte antas å ha. Dette behandles under deloverskriften medvirkning.

Hviletid og skiftordninger er også viktig når arbeidstakere har forhandlet seg fram til særavtaler som gir gunstigere vilkår enn de overordnede rammevilkårene. Bortsett fra i TLs tariffavtale finnes det ingen garanti for at særavtaler beholdes ved anbudsoverdragelse.

⁶ I forskrift om arbeidstid for sjåførere og andre innenfor vegtransport finnes bestemmelser for hviletid, men denne gjelder kun strekninger på over 100 km og er derfor sjelden aktuelt i lokal kollektivtrafikk.

Paragrafen (§ 10-3) vektlegger samarbeid med de tillitsvalgte. Da er antall personer dekket av tillitsvalgtiden av betydning, det samme gjelder hvor mye fri arbeidstakere sikres til arbeid i arbeidsmiljøutvalg. Dette er gode vi antar at en arbeidsgiver vil forsøke å kutte for å senke kostnadene ved anbud. Dessuten har intensivering av arbeidsdagen sammenheng med reduksjon i antall tilgjengelige busser. Ved forsinkelser må en sjåfør kutte pausene der det tidligere ble satt inn en ny buss. Det samme må en bussjåfør gjøre dersom effektiviseringen fører til kutt i reguleringstiden på en rute.

Oppsummert antar vi at økt effektivisering av arbeidstiden er et område bedriftene vil konkurrere på. Om dette medfører forverrede arbeidsbetingelser for de ansatte er et spørsmål om slik effektivisering overskrider det som fra et arbeidstakerperspektiv er unødvendig slakk og oppleves som økt stress eller lignende.

Usikkerhet og sykefravær

Det er grunn til å anta at anbud skaper økt usikkerhet blant de ansatte. Arbeidstakerne "vet hva de har, men de vet ikke hva de får" etter en anbudsrunde. De må forholde seg til usikkerhet om hvilket firma som vinner anbudet, om de får jobb i det overtakende firmaet, hvem som er arbeidsgiver, hvor de jobber om fem eller åtte år og under hvilke arbeidsbetingelser de vil stå.

Hvor stor denne usikkerheten er, og hvor velbegrunnet den er, vil variere, blant annet knyttet til individuelle forhold og situasjonen på arbeidsmarkedet. Muligens vil den også variere etter hvor lang erfaring en har med konkurranseutsetting: Tradisjonen i næringen har vært stor grad av jobbsikkerhet, så vel som stabilitet i forhold til rute- og dermed organisering av arbeidsdagen. Anbud vil derfor innebære usikkerhet i et yrke der de ansatte tradisjonelt har vært skjermet, men om denne usikkerheten vil vedvare ved annen og tredje anbudsrunde er ikke sikkert. Generelt kan hoveddelen av sjåfører etter flere anbudsrunder oppleve at de er relativt sikre på videre arbeid, riktignok ikke i bedriften, men i næringen.

Forholdet mellom bruk av anbud og effekter på sykefravær er usikkert. På den ene siden kan økt usikkerhet føre til økt stress og psykosomatiske problemer og også gi utslag i økt sykefravær (Wiegman et al 2004, Gunnes 2003). På den andre siden, kan økt bruk av anbud føre til at sykefraværet reduseres. Arbeidstakere jobber mer disiplinert fordi de enten er redde for å miste jobben eller de er motiverte til å begynne på nytt (NOU 1996:6). For noen arbeidstakere kan anbuds-overdragelse og skifte av arbeidsgiver innebære en bedret arbeidssituasjon fordi den nye arbeidsgiveren prioriterer arbeidsmiljøet høyere enn den som tapte anbudet.

I sum finner vi ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om at økt bruk av anbud fører til økt sykefravær over tid.

Medvirkning

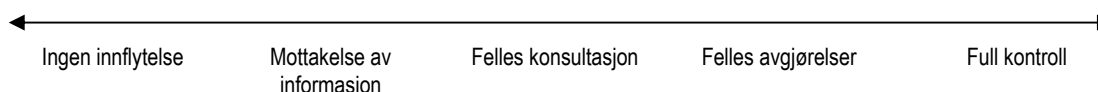
Et annet aspekt gjelder forholdet mellom anbud og medvirkning: Reduserer en anbudsoverdragelse arbeidstakernes medvirkning?

Arbeidsmiljøloven stiller krav til medvirkning uansett regime: "Det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar (§ 14-2)." Kravet er bredt formulert og det er usikkert hvor stor betydning det har, da

arbeidsgiver har styringsrett. Det vil si at arbeidsgiver har rett til å lede, kontrollere, fordele og kontrollere arbeidet (Fougner et al 2003, 45).

Når det gjelder spørsmålet om medvirkning bør vi dels skille mellom (a) grad av medvirkning og (b) individuell eller kollektiv medvirkning.

I loven refererer medvirkning både til det ansvaret en arbeidstaker har til å utføre sine oppgaver, medbestemmelse og arbeidsautonomi. Disse gradene av medvirkning kan plasseres på et kontinuum over arbeidstakers innflytelse på sin arbeidssituasjon (Blyton og Turnbull 1998, 224):



Generelt er bussjåfører i en situasjon der de i liten grad individuelt kan påvirke arbeidsdagen, fordi den i stor grad er forhåndsdefinert gjennom rutetider osv. Slik skiller de seg fra mange andre yrkesgrupper, som i større grad har innflytelse på arbeidsdagen sin. Tradisjonelt har de hatt innflytelse gjennom en kombinasjon av kollektiv og individuell innflytelse på ruteplanleggingen. Dette mulighetsrommet har tradisjonelt vært stort i integrerte selskaper og i bedrifter med framforhandlede kontrakter.

Både i kommunale selskap og i framforhandlede kontrakter blir rutene utformet i en prosess og av personer som de ansatte har tilgang til, og sikrer dermed de ansattes medvirkning. Fagforeningene kan påvirke og få gjennomslag for sine interesser på avgjørelser som gjelder strategisk, taktisk og operativ planlegging. Gjennom styrerepresentanter står fagforeningene ofte i direkte kontakt med politikere.

De framforhandlede kontraktene er og har tradisjonelt vært nettokontrakter. Ved anbud opererer de fleste fylkeskommunene med bruttokontrakter. Vi antar at arbeidstakernes kollektive innflytelse svekkes når ruteplanleggingen løftes ut av bedriften. I alle bedrifter med over ti ansatte, har de ansatte rett til å ha en styrerepresentant (arbeidsmiljøloven). Dette vil de fortsatt ha, men ved bruttokontrakter står ikke lenger bedriften for ruteplanleggingen, men oppdragsgiver. Da har ikke arbeidstakerne direkte aksess til ruteplanleggingen. I tillegg innebærer strukturendringer en utvikling i retning av større konsern der personalledelsen er løftet ut av de tidligere bedriftene og over på konsernnivå. Dette kan bidra til avstand mellom ledelsen og de ansatte.

Det er ikke entydig hvilken effekt en overgang fra netto- til bruttokontrakt har på *individuell* medbestemmelse: På den ene side, tyder gjennomgangen over på at arbeidstakeres kollektive medvirkning svekkes ved konkurranseutsetting, da forhandlinger ikke finner sted slik som i forhandlingsregimene. Dessuten vil et fokus på å kutte kostnader trolig medføre redusert medbestemmelse, da beslutningskostnader stiger med antall beslutningstakere.

På den andre siden viser undersøkelser i andre sektorer at arbeidstakere kan få økt medvirkning som følge av konkurranseutsetting. Innenfor konkurranseutsatt pleie og omsorg i Sverige viser undersøkelser (Bogen og Engelsrud 2004, 329) at arbeidstakere trives bedre med sine private arbeidsgivere enn kommunalt ansatte gjør. Slike undersøkelser har vist at de private kan være flinkere til å ansvarlig-

gjøre og trekke med sine ansatte i beslutningsprosesser, de gir større muligheter til å påvirke og ta egne initiativ, beslutningsveiene er kortere, arbeidsoppgavene mer varierte, administrasjonene mindre og lederne flinkere til å oppmuntre sine ansatte enn i offentlig sektor. Imidlertid handler ikke vår utredning om organisasjonskulturer avhengig av operatørens eierskap. Vi diskuterer generelle effekter av anbud og ikke effekter avhengig av bedrifters organisasjonskulturer.

Likevel, slike eksempler viser at det kan være variasjon mellom selskapene når det gjelder hvordan de forholder seg til de ansatte, variasjon i ledelsesfilosofi og hvordan en bruker lønns- og arbeidsbetingelser som konkurransefaktor. Hvem som vinner anbudene kan være avgjørende. Hvordan anbudene utformes kan påvirke dette.

Oppsummert kan anbud ha betydning for individuell og kollektiv medvirkning. Det er liten grunn til å anta at anbud i seg selv påvirker den kollektive medvirkningen. Antakeligvis påvirkes den av to mekanismer som i noen tilfeller er assosiert med anbud. For det første etablerer de fleste fylkeskommunene som tar i bruk anbud egne kjøpsorganer – administrasjonsselskaper. Dermed styrkes ruteplanleggingen på offentlig side og løftes ut av foretakene. Dette kan svekke kollektiv innflytelse gjennom fagforbundene. Tilsvarende vil kjennetegn ved vinnende selskap påvirke medvirkningen. En overgang fra et lokalt forankret selskap med etablerte møtearenaer mellom fagforeninger eller personalledelse og overregionale selskaper med personalkontor på konsernnivå kan også svekke kollektiv innflytelse.

Variierende effekter ved anbudsoverdragelse

Så langt har vi diskutert generelle effekter som følger av anbud. Som nevnt vil effektene på noen områder kunne variere, avhengig av situasjonen forut for anbudsoverdragelse – og kjennetegn ved anbudsutforming. Vi skal her grovt skissere to ytterpunkter.

Minst effekter forventer vi å finne ved andre gangs bruttoanbud i et område. Spesielt ved overgang fra en bruttoavtale til en annen bruttoavtale vil forskjellen for de ansatte være liten. En overgang fra en nettoavtale til en bruttoavtale derimot vil ha konsekvenser for de ansatte også når strekningene de jobber på har vært anbudsutsatt tidligere. Anbudsoverdragelse vil primært ha effekter avgrenset til oppsigelse/nyansettelse og dermed opplevelsen av stillingsvern for sjåførene. Endret produksjon kan også medføre endrede arbeidsbetingelser.

Størst effekter kan vi anta å finne ved første gangs bruttoanbudsutlysning i et område der kontraktene tidligere har vært framforhandlede. Jobbsikkerheten vil være stor for flere ansatte enn der anbud tidligere er tatt i bruk. Grunnen er at et selskap som har hatt monopol i et område sannsynligvis vil ha verkstedsansatte og eventuelt administrasjon det ikke er plass for i det nye selskapet. Dette forutsetter at stordriftsfordeler ikke allerede er tatt ut. Arbeidstakerne vil gå fra en situasjon med høy opplevd jobbsikkerhet tilsvarende den vi tradisjonelt har funnet i offentlig sektor til høy grad av jobbsikkerhet.

En overføring av ansvar til et nytt kjøpsorgan kan svekke de ansattes innflytelse på blant annet ruter. Dermed reduseres arbeidstakernes påvirkning av arbeidssituasjonen. De vil gå fra en situasjon med avklarte ruteområder med

kjente og definerte pauser. Kontraktslengden vil også ha betydning. Jo kortere kontraksperioden er, desto større er jobbusikkerheten.

2.5.2 Oppsummering

Vi har beskrevet arbeidslivsrelasjonene slik de fremstår i norsk lov- og avtaleverk og drøftet sannsynlige effekter av anbudsoverdragelse på ansettelsesrelasjoner. Diskusjonen om virkninger av anbud har hovedsaklig konsentrert seg om bussjåførene, da det er operativt personell forskriften om anbud i lokal rutetransport gjelder.

Det stilles klare begrensninger for transportbedrifter ved salg av tjenester til det offentlige. Selskapene må følge tariffbestemmelser og – dersom oppdragsgiver krever det – gi arbeidstakerne i den tapende bedriften fortrinnsrett ved nyansettelser.

De viktigste effektene er, for det første, at anbudsoverdragelse potensielt innebærer oppsigelser av arbeidstakere i selskapet som taper anbudet. En masseoppsigelse har sin motsvarighet i individuelle ansettelser av sjåførere og andre arbeidstakere i selskapet som vant anbudet. Likevel betyr den nye arbeidsgiverens mulighet for utsortering av arbeidstakere en svekkelse av arbeidstakerens individuelle rettigheter. Det er sannsynlig at andre kriterier enn de som benyttes ved individuelle oppsigelser anvendes ved nytilsetninger. Dette kan føre til en svekket posisjon for eldre og syke arbeidstakere. I konkurransebetingelsene i noen fylker blir dette søkt kompensert.

Det er også grunn til å anta at mulighetene for nyansettelser i vinnende selskap vil variere mellom ulike yrkesgrupper. Mulighetene for nyansettelser er mest sannsynlig større for sjåførere enn for ansatte i administrasjon og vedlikeholds- og verkstedsansatte.

For det andre vil anbudskonkurranse trolig innebære en mer intensiv bruk av arbeidstiden. Dette er en følge av at tilbydere søker å optimalisere skiftene i forhold til rutestruktur.

Effekter på andre sider av ansettelsesforholdene, som individuelle lønnsbetingelser og sosiale betingelser, antar vi er moderate. Dette fordi effektiviseringsgevinster allerede ble tatt ut ved trusselen om anbud. Videre ser vi det som sannsynlig at en overgang fra framforhandlede nettokontrakter til bruttoanbud innebærer svekket kollektiv medvirkning for de ansatte. Flere av de skisserte effektene vil variere etter om det er første eller andre gangs anbudsutsettelse.

3 Virksomhetsoverdragelse: Norsk lovgivning og utenlandske erfaringer

Drøftingen av hvordan nye reguleringer av ansettelsesforholdene påvirker ansattes situasjon og andre målsetninger for transportpolitikken har en juridisk og en organisasjonssosiologisk side. Den juridiske går ut på hvordan myndighetene kan regulere ansettelsesforhold og hvordan reguleringen står i forhold til annen lovgivning; den sosiologiske handler om ulike reguleringsmodeller og deres effekter. Vår kompetanse og interesse i denne utredningen omhandler organisasjonsmodeller, men disse er juridisk informert. Vi skal i dette kapitlet gi en beskrivelse av gjeldende bestemmelser om virksomhetsoverdragelse, før vi i neste kapittel skisserer ulike modeller for regulering av ansettelsesforholdene.

Kapitlet har følgende deler:

- 1) En beskrivelse og tolkning av dagens lovbestemmelser og rettspraksis om virksomhetsoverdragelse i Norge
- 2) En gjennomgang av erfaringer fra Danmark og Sverige og drøfting av overførbareheten av slike erfaringer

3.1 Arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse

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).

Vi antar for det første at 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 her (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 rutebilsektoren dersom den overtakende bedriften overtar vesentlig materiell. Konsekvensene av dommen kan være at busselskaper lar være å overta utstyr ved seier i en anbudsrunde. Slik vil bedrifter unngå kostnadene som oppstår ved å ta over ansettelsesforholdene til den forrige arbeidsgiveren.

For det andre, og det er viktigere i vår sammenheng, antar vi at de nasjonale myndighetene kan innføre en bestemmelse om at ansattes rettigheter og plikter ved anbudsoverdragelse innen lokal kollektivtransport skal være de samme som ved virksomhetsoverdragelse. Spørsmålet om likebehandlingsproblemer knyttet til å avgrense en bestemmelse til dette yrket, drøftes ikke her. Derimot er vi opptatt av hva en slik regulering vil innebære for ansettelsesforholdene i lokal kollektivtransport.

I det følgende skal vi gi en fortolkning av bestemmelsen om arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.

3.1.1 Tariffavtale

Bestemmelsen om arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse innebærer at tariffavtalen kan overføres. Dette gjelder hele tariffavtaleforholdet og betyr at ny arbeidsgiver også blir bundet av eventuelle særavtaler eller andre underordnede avtaler. Bestemmelsen har imidlertid en begrensning: ”Ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder ikke hvis ny arbeidsgiver innen tre uker etter overdragelsestidspunktet skriftlig erklærer overfor fagforeningen at ny arbeidsgiver ikke ønsker å bli bundet. De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtale som den tidligere arbeidsgiver 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)).”

Arbeidsgiveren bestemmer alene om han/hun vil bli bundet av tariffavtalen. Arbeidstakerne står likevel ikke uten medvirkning. Dersom den nye arbeidsgiveren benytter seg av treukersfristen, kan arbeidstakerne kreve tariffavtale og har rett til å benytte seg av arbeidskamp for å oppnå denne (Granden 2006, 51).

3.1.2 Pensjonsordning

Også pensjonsordninger overføres ved en virksomhetsoverdragelse med visse forbehold: ”Arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenstepensjon, overføres til ny arbeidsgiver [...]. Ny arbeidsgiver kan velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne. Dersom arbeidstakernes tidligere

pensjonsordninger ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal ny arbeidsgiver sørge for at de overførte arbeidstakerne sikres rett til videre opptjening etter en annen kollektiv pensjonsordning (§ 16-2 (3)).”

3.1.3 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 noen saklighetsvurdering slik andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven gir (FAD 2000). Imidlertid er ikke arbeidstakeren beskyttet mot saklig begrunnede oppsigelser som gjelder andre forhold enn virksomhetsoverdragelsen. Bruk av bestemmelsen sikrer altså det individuelle stillingsvernet ved selve overdragelsen. Etter at denne er foretatt er det mulig for den opprinnelige (i tilfeller der arbeidstakere har valgt å benytte seg av reservasjonsretten) og den nye arbeidsgiveren å foreta nedbemanning etter de ordinære bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

3.1.4 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 valgrett – at arbeidstakere kan velge å opprettholde arbeidsforholdet hos sin opprinnelige arbeidsgiver. I følge rettspraksis (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.

3.1.5 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: ”

- (1) Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte.
- (2) Det skal gis særskilt informasjon om:
 - a) grunnen til overdragelsen
 - b) fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen
 - c) de rettslige, økonomiske og sosiale følger av overdragelsen for arbeidstakerne
 - d) endringer i tariffavtaleforhold, planlagte tiltak overfor arbeidstakerne

- f) reservasjons- og fortrinnsrett, og fristen for å utøve slike rettigheter.
- (3) Dersom tidligere eller ny arbeidsgiver planlegger tiltak overfor arbeidstakerne, skal dette så tidlig som mulig drøftes med tillitsvalgte med sikte på å oppnå en avtale (arbeidsmiljøloven § 16-5).”

Samtidig som arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse innebærer en informasjonsplikt, gir reguleringen arbeidstakerne en mulighet til medvirkning ved at de tillitsvalgte får rett til å drøfte overdragelsen.

3.2 Anvendelse av bestemmelsen om virksomhets- overdragelse

3.2.1 Materiell

Etter dagens regelverk må aktiviteten som overføres beholde sin identitet etter overdragelsen for at reglene om virksomhetsoverdragelse er gjeldende. I bussektoren impliserer identitet vesentlig materiell. Dersom samme krav som ved virksomhetsoverdragelse gjøres gjeldende i alle tilfeller av anbudsoverdragelse, betyr det at erverver også må overta materiell?

Vi antar at svaret er negativt, da direktivet handler om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, slik det også er formulert i arbeidsmiljøloven. Dessuten må en overdragelse ha skjedd *før* det avgjøres om overdragelsen er en virksomhetsoverdragelse. Vi ønsker å finne en løsning på problemet om ansettelsesforhold i en situasjon *etter* at en overføring er definert som en ikke-virksomhetsoverdragelse. Problemstillingen går ut på å gjøre reglene for arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse gjeldende også i situasjoner hvor overdragelsen juridisk sett ikke er en virksomhetsoverdragelse.

Krav om at ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse anvendes ved anbudsoverdragelse, kan gjøre det mer lønnsomt for vinneren av anbudet å kjøpe materiell av tidligere leverandør. I dagens situasjon har vinnende selskap grunner til ikke å overta materiell, da dette kan utløse krav om virksomhetsoverdragelse og kostnaden ved dette er usikker. Ved en eventuell innføring av krav om virksomhetsoverdragelse snus situasjonen: Overtaker vil måtte kalkulere inn i tilbudet kostnader av kravet om å overta ansatte på samme vilkår som hos tidligere arbeidsgiver. Overtakelse av materiell kan sees isolert.

3.2.2 SAS-Braathens-dommen

SAS-Braathens-saken viser hvordan virksomhetsoverdragelse anvendes i norsk rettspraksis. Bakgrunnen for saken var følgende: Omtrent et halvt år etter SAS AB kjøpte Braathens aksjer bestemte styret i Braathens i mai 2002 å legge ned bakkjetjenestene og i stedet kjøpe dem fra Scandinavian Ground Services (SGS) (HR-2006-00174-A). For Braathens ansatte ble det utarbeidet en tiltakspakke for de overflødige. Alternativt kunne de blant annet søke om ansettelse i SGS. Ved ansettelse i SGS fikk arbeidstakerne verken ta med seg lønnsnivå, stillingsbrøk eller ansiennitet fra Braathens, noe de ansatte mente de hadde krav på og de gikk til sak.

Partene var uenige om reglene om arbeidstakers rettigheter ved virksomhets-
overdragelse skulle gjøres gjeldende. I januar 2006 la Høyesterett til grunn at

virksomhetens identitet var beholdt etter overføringen og ga dermed arbeidstakerne medhold i at reglene om virksomhetsoverdragelse skulle gjelde: ”Konklusjonen må [...] bli at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse, og at de ankende parters rettigheter og plikter som fulgte av arbeidsavtalene med Braathens ASA, er overført til Scandinavian Airlines System Denmark Norway Sweden (HR-2006-00174-A).”

Relevansen for vårt vedkommende er at denne rettsforståelsen innebærer at ansattes rettigheter og plikter i arbeidsavtalene med opprinnelig selskap blir overført til det nye selskapet. Generelt kan det oppstå et harmoniseringsbehov. SAS-Braathens-prosessen har vist at problemer knyttet til ulike avtaler, så vel som mellom fagforeninger forankret i de ulike bedriftene, kan oppstå. Mest vesentlig for vår sammenheng er det at den norske rettspraksisen på dette området, skiller seg fra anvendelsen av virksomhetsoverdragelse i hovedstadsområdene i Danmark og Sverige. Slik vi forstår norsk rettspraksis hva gjelder virksomhetsoverdragelse, innebærer den at de ansatte i det overdragende selskapet ikke har svakere rettigheter enn de ansatte i vinnende selskap ved nedbemanning. En slik formulering i om å gi ansatte samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse i nasjonal lovgivning gir dermed opphav til en modell for regulering av ansettelsesforholdene som vi skal drøfte nærmere i neste kapittel. Først skal vi imidlertid gå nærmere inn på erfaringer fra våre naboland.

3.2.3 Danske og svenske erfaringer

Vi har ovenfor gjennomgått norske lovbestemmelser og norsk rettspraksis knyttet til virksomhetsoverdragelse. Som vi skal se er ikke denne nødvendigvis samsvarende med hvordan krav om virksomhetsoverdragelse er formulert i hovedstadsområdene i våre to naboland. Dels har forskjellen sin bakgrunn i historiske forhold (se 3.4), men kan også ha sammenheng med at bestemmelsene der ikke er forankret i nasjonal lovgivning. I hovedstadsområdene i Danmark og Sverige er virksomhetsoverdragelseskravet gitt i utlysningsteksten til oppdragsgiver. Kravet er med andre ord en ”privat” avtale. Da private avtaler ikke kan overstyre nasjonal lovgivning, kan det, som vi skal se oppstå tilfeller hvor ansatte i det overdragende selskap sies opp der og ikke overføres til vinnende selskap.

Hva er så formuleringen og hvilke erfaringer har partene i hovedstadsområdene København og Stockholm gjort med kravet om at arbeidstakerne skal ha samme rettigheter ved anbud som ved virksomhetsoverdragelse? Dette er temaet for den avsluttende delen av dette kapitlet.

I den danske utlysningsteksten forutsetter Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) at ny operatør følger reglene om lønsmottakeres rettsstilling ved virksomhetsoverdragelse. Tilbud som reserverer seg mot dette blir ikke tatt i betraktning. Dette er for å sikre at ingen sjåfører blir dårligere stilt hos ny arbeidsgiver.

I Storstockholm Lokaltrafik krever i utlysningsteksten at det overtakende busselskapet overtar personell knyttet til trafikkoppdraget (§ 6 i Trafikavtalet). Arbeidstakerne har rett til å reservere seg mot dette. I tillegg formuleres en rekke rutiner ved arbeidsgiverbytte. Både den svenske arbeidsgiversiden og fagforeningssiden bekrefter at reglene om virksomhetsoverdragelse anvendes i praksis.

3.2.4 Konkurransen

En forutsetning for lik konkurranse, er at selskapene kan gi tilbud på like vilkår. I en anbudssituasjon kjenner kun operatøren som utfører tjenesten alle relevante opplysninger om de ansatte på de anbudsutsatte rutene. I utgangspunktet skaper dette ulike konkurransebetingelser. Andre tilbydere kjenner ikke de lokale avtalene og har ikke krav på opplysninger som bryter med personvernet. Dette problemet løser HUR på følgende måte: HUR pålegger operatøren opplysningsplikt ved kontraktsutløp. Kontrakten åpner for at HUR kan kreve opplysninger om overenskomster, lokalavtaler, personlige avtaler med personalet og ansiennitets- og lønnsforhold. HUR regulerer for den delen av den gjennomsnittlige lønnsansienniteten som overstiger ni år eller er mindre enn fem år. Dersom det eksisterer lokalavtaler og leverandøren kan begrunne at disse er av vesentlig økonomisk betydning, regulerer HUR prisen inntil disse kan avsluttes. Det betyr at operatørene kan gi tilbud uavhengig av informasjon om lokale avtaler.

Storstockholm Lokaltrafikk opplyser at tilbyderne får opplysninger om hvor mange som jobber i virksomheten delt inn i grove aldersklasser og tilgang til alle kollektivavtaler. Andre opplysninger må operatørene skaffe selv eller kalkulere som risiko i tilbudet. Først når toukersfristen for reservasjonsretten er ute, får overtakende selskap mer nøyaktige opplysninger om arbeidstakerne. Da informerer overdragende arbeidsgiver den nye om hvem av arbeidstakerne som vil gå over og om ansettelsesforholdet. Dersom det skulle vise seg at forutsetningene var urettmessige, har operatøren rett til å ta opp forhandlinger med Storstockholm Lokaltrafikk .

3.2.5 Overtallighet

I HUR kan nedbemanningen skje i den overdragende bedriften.⁷ Dermed unngår vinneren av anbudet at omkostningene veltes over på denne; ny arbeidsgiver slipper kostnadene i forbindelse med en nedbemanning. Ny arbeidsgiver plikter i et slikt tilfelle å bevise at selskapet ikke har behov for arbeidskraften. I praksis blir dette en form for første rett ved nyansettelser slik den norske forskriften om anbud i rutebilssektoren åpner for. Imidlertid har de ansatte i Danmark større rettigheter enn arbeidstakere som omfattes av fortrinnsrett i dagens reguleringsregime i Norge, da sistnevnte ikke har krav på en videreføring av sine arbeidsvilkår. Forutsatt at ansiennitetsprinsippet etterfølges, unngår mindre effektive arbeidstakere i Danmark utstøting på grunn av arbeidsgiverbytte.

Reguleringen unngår derimot ikke problemet med en utsortering av arbeidskraft, at tidligere arbeidsgiver sorterer ut de arbeidstakerne han/hun vil ha med seg. De den tidligere arbeidsgiveren ikke vil ha, må den nye arbeidsgiveren overta, så lenge den nye ikke kan bevise at busselskapet ikke har behov for ny arbeidskraft.

⁷ ”De almindelige overenskomstbestemte opsigelsesbestemmelser er gældende og foretages af ’tabende entreprenør’ efter meddelelse fra ’ny entreprenør’ om chaufførbehovet. Problemet er minimalt, idet entreprenørerne i deres arbejdstidstilrettelæggelse alle har optimeret chaufførforbruget for at undgå spiltid og forøgede lønomkostninger” (representant for arbeidsgiversiden i Danmark).

I situasjoner der det har oppstått overflødig arbeidskraft, har busselskapene unngått å oppsi medarbeidere ved at bussjåfører har tatt ut sine oppsparte fridager og deltatt på utdanningsvirksomhet og lignende tiltak. I følge den danske fagforeningssiden har problemet vært begrenset på grunn av utskiftingen i sjåførstaben og at gjennomsnittstiden som bussjåfør i HUR er synkende. Samtidig har den ”pene” beskjefligelsesgraden gjort det vanskelig å skaffe det rette antallet sjåfører.

Den svenske fagforeningssiden mener at overtallighet i Storstockholm ikke har vært et problem. Dette begrunnes med at effektiviseringen av bedriftene skjedde før anbud ble innført og ansatte måtte gå. Dette bekreftes av administrasjonsselskapet som legger til at trafikken har økt.

Om nedbemanningen i Storstockholm utføres i den overdragende eller vinnende bedriften er avhengig av om arbeidstakerne velger å bruke reservasjonsretten. Ved overtallighet i slike tilfeller skal arbeidsgiveren i selskapet med innskrenket rutevirksomhet gjennomføre en omplasseringsutredning og innkalle den lokale fagforeningen til forhandling. Ved saklig grunn gjennomføres så oppsigelsene hos tidligere arbeidsgiver. Imidlertid kan arbeidstakere som har reservert seg bli med over til ny arbeidsgiver for å arbeide der ut oppsigelsesperioden.

3.2.6 Individuelle avtaler og særavtaler

Arbeidstakerne har rett til å få med seg sine individuelle avtaler til ny arbeidsgiver. Danske erfaringer viser at om reglene om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse og ansatte får beholde disse, så mister de avtalene så fort de går ut. Dermed blir arbeidsvilkårene ikke endret ved selve overdragelsen, men på et senere tidspunkt.⁸

Også forhold som koordinering av ferie kan føre til at arbeidstakerne må oppgi sine individuelle avtaler. I følge informasjon vi har mottatt fra fagforeningenes side, har arbeidsgivere forsøkt å presse ansatte til å gi fra seg tidligere avtaler. For eksempel får 20 arbeidstakere en ny arbeidsgiver, som anerkjenner deres gamle avtaler. Disse er annerledes enn reglene for de 300 andre ansatte de skal jobbe med. Når mindretallet velger å beholde sine gamle avtaler, krever arbeidsgiveren at de skal innrette sommerferien slik at hele perioden blir dekket. De 300 andre kan derimot fordele ferien mellom seg. Da de 20 ikke kjenner alle bussrutene og tekniske løsninger og for å være i fellesskapet med sine medarbeidere, velger de i stedet å gå over på den nye avtalen.⁹

⁸ ”HUR forudsætter at de lokalaftaler der måtte være indgået hos en arbejdsgiver hurtigst muligt bliver opsagt, og at man ikke har udvidede aftaler i forhold til den almindelige overenskomst mellem arbejdsgiver og lønmodtagerorganisationer. Dette gøres ved at HUR ikke agter at betale herfor, og uden HUR's betaling herfor findes ikke en konkurrencedygtig pris (representant for fagforeningssiden i Danmark).”

⁹ ”Baggrunden for at arbejdsgiverne har et ønske om at presse nye over på de aftaler de i forvejen har, er ikke så meget et lønspørgsmål, men mere at gamle aftaler som de ansatte kommer med om hvordan arbejdet kan tilrettelægges kan virke hæmmende for den fleksibilitet som arbejdsgiverne naturligt gerne ønsker for den samlede arbejdsstyrke på virksomheden (representant for fagforeningssiden i Danmark).”

At overgangen til nye avtaler ikke er et lønsspørsmål henger sammen med at overenskomstene omfatter vide bestemmelser om lønn, pensjoner, oppsigelse, arbeidstilrettelegging, ferie og tillegg betalinger.

I Sverige formulerer Storstockholm Lokaltrafik visse rutiner for ansattes rettigheter ved arbeidsgiverbytte (bilag 13.5.1). Etter loven om ansettelsesbeskyttelse (LAS, 6b §) overføres arbeidsavtalen automatisk til ny arbeidsgiver. Om ikke arbeidsgiveren inngår en ny avtale med arbeidstakerne, skal samme lønnsnivå som hos forrige arbeidsgiver beholdes. I tilfeller der arbeidsvilkår endres skal de ansatte informeres skriftlig om dette.

Rutinene åpner for at arbeidsgiverne kan endre avtalene som arbeidstakerne har. Samtidig legger oppdragsgiveren restriksjoner ved at arbeidstakerorganisasjonene inndras i forhandlinger. I utlysningen viser Storstockholm til loven om medbestemmelse i arbeidslivet (MBL). I følge paragraf 11 skal arbeidsgivere (her: Nåværende og overtakende) på eget initiativ forhandle med fagforeningene om de forholdene som er bundet av kollektivavtalen ved forandring av virksomheten. Dermed sikres arbeidstakerne medvirkning.

Videre skal overtakende arbeidsgiver forhandle med motparten om hvilke arbeidsvilkår som skal gjelde for de ansatte som overtas. Deretter skal den overdragende og den overtakende arbeidsgiveren bli enige om hvem som betaler for innestående feriepenger.

3.2.7 Arbeidsgiveransvar

Det ser ut til å ha skjedd en standardisering av ansettelsesforholdene i rutebilsektoren i hovedstadsområdet i Danmark. HUR setter føringen for hvilke avtaler som følges. Problemer i forhold til risikoprising som oppstår ved at tidligere arbeidsgiver sitter på forretningshemmeligheter i form av en lokal avtale, løser HUR ved å betale for dem. Etter hvert vil disse avtalene opphøre og dermed er sannsynligheten svært liten for at en bedrift har bedre avtaler enn det HUR forutsetter. Med andre ord legges premissene for ansettelsesforholdene hos oppdragsgiver. Til tross for dette mener arbeidsgiver- og oppdragsgiversiden i København at oppdragsgiver ikke har et arbeidsgiveransvar. Dette kan forklares med at partene først er blitt enige om en kollektiv tariffavtale, som HUR så viser til som et minstekrav.

Også i Storstockholm ser det ut til at det har skjedd en standardisering av ansettelsesforholdene. Storstockholm Lokaltrafik stiller krav om hvilke tariffavtaler operatørene skal bindes av og en felles bransjeavtale er opprettet. I forbindelse med virksomhetsoverdragelse legger de opp til forhandlinger mellom partene og trekker seg dermed unna arbeidsgiveransvaret. Videre overtar ikke SL ansvaret for å dekke eventuelle særavtaler. Dermed vil, på den ene side, risikoprisingen i Storstockholm antakeligvis være større enn i HUR. På den andre siden, minskes denne effekten ved at det legges opp til forhandlinger. Utlysningsteksten gir inntrykk av at problemer som oppstår må løses hos de to partene i arbeidslivet.

En vurdering av Storstockholm-avtalen som helhet problematiserer likevel arbeidsgiveransvaret. Representanter fra Storstockholm Lokaltrafik innrømmer at det er en gråsoner mellom arbeidsgiver- og bestilleransvaret, men at slike spørsmål

tas opp i et ”samverknadsråd” hvor fagforeningsrepresentanter på distriktsnivå og trafikksjefer møtes.

3.2.8 Generelle inntrykk

Erfaringene fra København-området tyder på at deres anvendelse av virksomhetsoverdragelse har medført relativt få problemer av praktisk eller juridisk art.¹⁰ Imidlertid skal det påpekes at erfaringene fra Danmark ikke umiddelbart er overførbare til Norge. Dette gjelder forhold særlig ved at blant annet stillingsvernet er svakere i Danmark (se nedenfor).

Også i Storstockholm synes erfaringene med å stille krav om virksomhetsoverdragelse å være uproblematiske. I det svenske hovedstadsområdet mener administrasjonsselskapet at rutinene ved arbeidsgiverbytte bidrar til kontinuitet. Tidligere har Storstockholm Lokaltrafikk opplevd at arbeidstakerne har gått til streik fordi overtakende busselskap valgte å senke lønningene. Dette og andre forstyrrelser i forbindelse med anbudsoverdragelser unngår Storstockholm ved at operatørene ikke kan konkurrere på ansettelsesforhold. Storstockholm opplever det imidlertid som negativt at reguleringen gjør det vanskeligere å rasjonalisere og gjøre endringer fordi dette kan føre til konflikt med fagforeningene.

3.3 Overførbarhet til Norge

Det er særlig to problemstillinger knyttet til å overføre disse erfaringene til Norge:

- 1) Overførbarhet av selve bestemmelsen: Kan bestemmelsene slik de anvendes, tas i bruk i Norge og i så fall hvordan?
- 2) Er det forhold ved øvrig lovgivning og reguleringer som gjør at bestemmelsene vil få andre effekter i Norge enn i våre naboland?

I de neste to delene skal vi ta opp disse spørsmålene. Vi skal først gi en beskrivelse av hva det vil innebære å applisere den danske modellen på Norge før vi gjør det samme med den svenske modellen. Det er grunn til å understreke at denne gjennomgangen ikke impliserer at vi vurderer det rettslige grunnlaget for anvendbarheten av modellen i forhold til konkurranselovgivningen.

3.3.1 Den danske modellen applisert på Norge

I HUR kan nedbemanningen skje i det selskapet som taper anbudet til tross for at oppdragsgiver stiller krav om at lønsmottakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse skal følges. At nedbemanningen kan skje hos overdragende busselskap har trolig sammenheng med at bestemmelsen ikke er lovfestet i nasjonal lov, men er en ”privat” avtale. At bestemmelsen er privat innebærer at

¹⁰ ”Måske bortset fra i starten af udliciteringen må vi således i dag konstatere, at udbud foregår meget smertefrit og uden væsentlige problemer – også for chaufførerne – mellem vindende og tabende entreprenør. Det helt afgørende i den sammenhæng er at udbudsvilkårene er klart og objektivt formulert og beskrevet uden at udbyder på nogen måde ’blander’ sig i de overenskomstmæssige aftalte løn- og arbejdsforhold. Arbejdsgiveren er overordnet alene forpligtiget til at overtage det personale der er nødvendig for den fortsatte drift. Dette har ikke skabt væsentlige problemer” (representant for arbeidsgiversiden i Danmark).

avtalepartene ikke kan redusere de ansattes lovbestemte beskyttelser. Allerede ansatte i den overtakende bedriften vil på bakgrunn av arbeidsmiljøloven kunne protestere mot å bli likestilt med ansatte som kommer til bedriften ut fra en avtale mellom bedriften og oppdragsgiver. Med andre ord kan arbeidstakere i de to bedriftene stilles ulikt ved overtallighet.

Vi legger til grunn at tilsvarende bestemmelser kan formuleres i Norge. Det vil si at det er mulig å etablere en modell der sjåførene normalt overtas av vinnende selskap, men at nedbemanning kan gjennomføres i tapende selskap ved overtallighet. Dette vil i så fall ikke være en nasjonal bestemmelse om virksomhetsoverdragelse, men en nasjonal bestemmelse som bygger på de samme rutinene som ved virksomhetsoverdragelse. Vi antar med andre ord at vi kan skille mellom ulike modeller som kan bygge på ulike formuleringer i lovverket. Dette skal beskrives nærmere i neste kapittel hvor vi skisserer ulike modeller hvor (a) ansatte i begge firmaer har like rettigheter eller (b) de ansatte i overtakende og overdragende virksomhet har ulike rettigheter.

I det følgende skal vi anta at en modell tilsvarende den danske kan etableres i Norge. Gitt dette, hvilke forskjeller ved andre sider ved reguleringene skulle tilsi at den danske modellen får andre effekter i Norge enn i HUR?

Stillingsvern

Stillingsvern er et aspekt som gjør at konsekvensene av den danske modellen mest sannsynlig vil være større i Norge enn i Danmark. Danmark har ingen generell stillingsvernslovgivning som omfatter alle arbeidstakere (NOU 1999:34). Det finnes imidlertid en rekke tariffavtaler på dette området som blant annet regulerer stillingsvernet. Hovedavtalen mellom Dansk LO og Danmarks Arbejdsgiverforening stiller krav til saklig grunn for oppsigelse og gjelder i HUR-området. I følge representanter fra den danske fagforeningssiden gir, etter arbeidsretten, forhold som manglende arbeid og uoverenskommelse mellom den ansatte og arbeidsgiveren saklig grunn for oppsigelse. Om arbeidstakere har rett til å stå i stilling under en rettssak, slik tilfellet er i Norge, nevnes ikke i hovedavtalen.

Oppsigelsesperioden er langt kortere i den danske rutebilssektoren enn i Norge. Mens oppsigelsesperioden går fra én uke til tre måneder i Danmark, varer den fra én måned til et halvt år i Norge. I Danmark foretas i tillegg en omskolering av bussjåfører i form av utdannelsesiltak i oppsigelsesperioden. Utdannelsesvirksomheten finansieres av det offentlige. For det offentlige betyr dette en forskyvning av kostnader til en annen sektor (FOA 2005), mens bedriftene slipper høye utgifter i forbindelse med oppsigelser. Skulle et busselskap ved overdragelsen overta arbeidskraft fra den tidligere leverandøren, har individuelle oppsigelser ved en senere anledning mindre konsekvenser for bedriften enn de ville ha i Norge.

Dessuten kan danske arbeidsgivere si opp en syk ansatt dersom det er usikkert hvor lenge arbeidstakeren vil være syk. Som i Norge er i utgangspunktet syke arbeidstakere vernet mot oppsigelse, men i Danmark finnes det unntak, som vi ikke finner i det norske regelverket. I følge den norske arbeidsmiljøloven kan ikke en arbeidsgiver si opp en syk arbeidstaker i løpet av de første tolv månedene. Under to forutsetninger vil den danske modellen hindre utstøting. Forutsetningene er, for det første, at de ansatte som ny arbeidsgiver overtar, det vil si har behov for, rekrutteres etter ansiennitetsprinsippet og, for det andre, at de syke arbeidstakerne ikke er blant de sist ansatte. En slik regulering vil mest sannsynlig ha større øko-

nomiske konsekvenser for arbeidsgivere i Norge enn i Danmark på grunn av det strengere stillingsvernet.

Vi har ikke systematisk sammenligningsgrunnlag for variasjon mellom Norge og Danmark hva gjelder saklighetskrav ved nedbemanningsprosesser og spørsmålet om kostnadsfordeling ansatte/bedrift, det vil si blant annet om terskelen for at ansatte får stå i stilling under rettslig behandling. Fra noen informanter har det kommet fram at den norske rettspraksisen er strengere enn den danske, mens OECDs oversikt viser at disse to landene i et komparativt perspektiv kommer relativt likt ut (OECD Employment Outlook 1999). Dersom det førstnevnte er tilfelle, vil selvsagt en slik ordning potensielt ha større kostnader for bedriftene i Norge enn i Danmark. Om det vil ha det, er betinget av at nedbemanning er en problemstilling, ulikt det som er erfaringen i Danmark.

Konkurranse

Et tredje aspekt gjelder parametere som bedriftene har å konkurrere på. Når 2/3 av produksjonskostnadene til busselskapene er arbeidskraft, hva skal bedriftene konkurrere på, når de ikke kan konkurrere på ansettelsesforholdene?

Norske busselskaper har færre parametere å konkurrere på enn danske. Mens busselskapene i Norge først og fremst konkurrerer på lavest pris (Hagen og Longva 2004), vektlegger HURs utlysningstekst kvalitet i tillegg til pris. I København vektlegges pris med 40 prosent, kvalitet av drift med 35 prosent og kvalitet av bussmateriell med 25 prosent.

Arbeidsgiveransvaret og oppdragsgivers ansvar

Den danske arbeidsmiljøloven har en bestemmelse vi ikke finner i den norske: Paragraf 33a i den danske arbeidsmiljøloven presiserer at oppdragsgiver har et ansvar for arbeidsmiljøet. Mens ansvaret for arbeidsmiljøet i Norge ligger hos arbeidsgiver, har også den tredje parten et ansvar i Danmark.

Likevel, i HURs kontraktmateriale går det fram ”at ethvert personaleanliggende afgøres af entreprenøren (HUR 18. udbud).” Dermed forsøker tilbyder ”generelt og overordnet [...] at undgå enhver indblanding i chaufførernes arbejdsvilkår som i Danmark henhører til aftale mellem overenskomstparterne” (Intervju med den danske arbeidsgiversiden).

Den danske situasjonen er altså preget av at administrasjonsselskapet på den ene siden søker en klar rolledeling mellom oppdragsgiver og arbeidsgiver, mens det på den andre siden som oppdragsgiver har et ansvar for arbeidsmiljøet. Det er usikkert hvilken betydning bestemmelsen i den danske arbeidsmiljøloven har for overførbarheten av den danske modellen til Norge.

3.3.2 Den svenske modellen applisert på Norge

Det er ikke entydig klart for oss om nedbemanningssituasjoner i Storstockholm ville vært løst i samsvar med den danske modellen, eller med norsk rettspraksis ved virksomhetsoverdragelse i Norge. Med andre ord vet vi ikke om ansatte i Storstockholm-området kan sies opp i overdragende bedrift. Ingen av partene vi har snakket med mener at ansatte kan sies opp i overdragende firma. Grunnen til dette vet vi ikke. En forklaring kan være at det ikke har oppstått problemer som følge av at rasjonaliseringen foregikk før anbud ble tatt i bruk og at problem-

stillingen derfor ikke har dukket opp. En annen er at det er en felles forståelse for hvordan kravene følges.¹¹

Rutinene for arbeidsgiverbytte i det svenske hovedstadsområdet er mer omfattende (de inneholder flere punkter) enn den norske arbeidsmiljølovens bestemmelse i kapittel 16, men de er av en slik art at de ikke trenger å ha betydning for overførbarheten. Øvrig lovgivning er av større betydning. Hvilke konsekvenser vi antar at den svenske modellen vil ha på ansettelsesforhold i den norske rutebilssektoren skal beskrives nedenfor.

Reglene om virksomhetsoverdragelse

Et aspekt som kan gjøre at den svenske modellen vil ha større konsekvenser i Norge enn i Sverige, gjelder regelverket for virksomhetsoverdragelse. Direktivet som lovverket bygger på åpner for at nasjonal lovgivning kan være mer omfattende enn dette er. Norge benytter seg av dette i det pensjonsordninger også overføres som en hovedregel ved virksomhetsoverdragelse. I Sverige derimot unntas ytelser i forbindelse med alderdom, invaliditet eller pensjonsordninger for etterlatte.¹² Betyr dette at de økonomiske konsekvensene av den svenske modellen vil være større for arbeidsgivere i Norge enn i Storstockholm? Hvis svaret begrunnes med ulik regulering av pensjonsordninger er svaret negativt. For det første har Sverige en felles bransjeavtale som inkluderer pensjonsordninger i rutebilssektoren. For det andre har arbeidsgivere i Norge en tidsfrist på tre uker til å reservere seg mot reguleringen om pensjonsordninger ved virksomhetsoverdragelse.

Stillingsvern

Når det gjelder stillingsvern, er saklig oppsigelse og rett til å stå i stilling ved en eventuell arbeidstvist lovfestet i Sverige som i Norge. Også oppsigelsesperioden i Sverige har det samme spennet som i Norge: Oppsigelsestiden går fra én måned til et halvt år. Imidlertid øker lengden på oppsigelsesperioden raskere enn i Norge. Det vil si at arbeidstakerne i Sverige har lovfestet lenger oppsigelsesperiode etter kortere ansettelsestid enn i Norge. Basert på oppsigelsesperioden vil individuelle oppsigelser ved en senere anledning ikke være av større økonomisk betydning for bedrifter i Norge enn i Sverige – snarere tvert i mot.

Andre aspekter ved stillingsvernet er imidlertid strengere i Norge. Selv om syke i utgangspunktet er vernet mot oppsigelse, kan svenske – som danske – arbeidsgivere si opp en sykemeldt dersom det er usikkert hvor lenge arbeidstakeren vil være borte fra arbeidet.

¹¹ Kravet om at reglene om virksomhetsoverdragelse skal følges er – som i HUR – en privat avtale. Etter vår forståelse vil det bety at ansatte i overtakende bedrift ikke kan presses ut av arbeidstakere i overdragende selskap ved overtallighet. Ingen av partene vi har snakket med i det svenske hovedstadsområdet mener at ansatte kan sies opp i overdragende firma. Grunnen til dette vet vi ikke. En forklaring kan være at det ikke har oppstått problemer som følge av at rasjonaliseringen foregikk før anbud ble tatt i bruk og at problemstillingen derfor ikke har dukket opp.

¹² Også i Danmark unntas pensjonsordninger fra regelverket om lønsmottakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Imidlertid stiller HUR krav om at pensjonsordninger må være på samme nivå eller bedre enn hos forrige busselskap.

Konkurranse

Storstockholms kontrakt fra 14. september 2005 bygger på et konsept administrasjonsselskapet har valgt å kalle virksomhetsutvikling. Dette bygger på redegjørelser om ulike sider ved virksomheten. Ved tildeling av kontrakten er seks kriterier med på å avgjøre hvem vinneren av anbudsrunden er: Lederskap, informasjon, planlegging, medarbeidernes utvikling og deltakelse, virksomhetens prosesser og kundenes tilfredshet. Under hvert punkt må tilbyderen angi arbeidsmetoder for hvordan busselskapet vil ta fatt på oppgaven, hvordan metodene skal anvendes og hvordan operatøren evaluerer og forbedrer. Med andre ord har busselskapene i Sverige flere parametere å konkurrere på enn i norske kontrakter.

3.4 Den danske og den svenske modellen

I hovedstadsområdene i nabolandene er situasjonen preget av at "arbeidsgivere forgår, mens oppdragsgiver og arbeidstakere består". Dette skiller seg ikke nødvendigvis fra dagens situasjon i Norge, da busselskaper i alle tre landene har mangel på bussjåfører. Skulle trenden snu og vi ville få et overtallighetsproblem i den skandinaviske rutebilssektoren, sikrer reguleringen i Storstockholm Lokaltrafiks avtale arbeidstakerne større rettigheter enn HURs kontrakt som igjen har strengere føringer enn norske. Imidlertid er også avtalen i Storstockholm "privat" og ikke nasjonal lovgivning. Dermed er det grunn til å tro at arbeidstakere kan sies opp i overdragende bedrift også i Storstockholm dersom et problem med overtallighet skulle oppstå og det nye selskapet nekter å overta ansatte fra overdragende bedrift. Dette har aldri skjedd i praksis. Kanskje vitner det om en felles forståelse og aksept – kultur – i bransjen om hvordan reguleringen praktiseres.

Sammenlignet med regimene i hovedstadsområdene i nabolandene kan vi anta at konsekvensene av å anvende den danske eller den svenske modellen vil være større i Norge. Hovedsakelig gjelder dette på følgende områder:

- Mens domstolene i Danmark og Sverige kan pålegge arbeidsgiveren å gi arbeidstakeren erstatning, kan norske domstoler dømme arbeidstaker tilbake i stilling. Om arbeidstakeren har rett på å forbli i stillingen er en avveining av hvor store de negative konsekvensene for arbeidstakeren er sett i forhold til bedriftens. Dersom denne variasjonen i rettspraksis også gjelder nedbemanning/kollektive oppsigelser, herunder rett til å stå i stilling når saken går for retten, vil kostnadene være større for norske arbeidsgivere enn i våre naboland. Tilsvarende kan dette antas å reflekteres i nivået på budene ved anbud
- Ved sykefravær hvor det er usikkert hvor lenge arbeidstakeren vil være borte fra arbeidet

På følgende områder forventer vi ikke at konsekvensene av en overføring skal være større i Norge enn i nabolandene:

- Dersom fordelingen av stillingsansiennitet er tilnærmet lik i norske og svenske busselskaper, kan vi anta at oppsigelsesperioden er lengre i Sverige enn i Norge
- I hovedstadsområdene i nabolandene har svenske og danske busselskaper flere parametere å konkurrere på

4 Ulike modeller for regulering av ansettelsesforholdene og effektene av dem

I det følgende skal vi skissere fire modeller for regulering av ansettelsesforhold ved anbudsoverdragelse, og vurdere hvilke effekter de vil ha for ansettelsesforhold og for andre målsetninger på området.

1. Videreføring av dagens modell
2. Modell med standardisert regime med noe styrket ansettelsesvern
3. Overdragelse av sjåførere ved anbud. Denne er en variant av den regulering vi har sett i hovedstadsområdene København og Stockholm. Vi legger her til grunn at ved overdragelse av sjåførere skal nedbemanning skje i overdragende firma
4. Virksomhetsoverdragelse. Denne gir alle de ansatte i alle yrkesgrupper knyttet til virksomhetsområdet i overdragende firma samme rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse

Effektene av modell nr 3 er beskrevet i forrige kapittel. Tilsvarende er effektene av dagens modell på ansettelsesforhold beskrevet i kapittel 2. Siden modell 2 er en modifisert utgave av modell 1, er det modell 4 som får en særlig plass i dette kapitlet. Det er verdt å understreke at modell 3 og 4 skiller seg fra hverandre på to områder: Hvor mange yrkesgrupper de berører (bare sjåførere eller alle ansatte) og om nedbemanning skjer bare i overdragende eller både i overdragende og vinnende selskap. Denne variasjonen kunne gitt rom for skissering av to modeller til, men vi oppfatter det som tilstrekkelig med fire modeller.

4.1 Grenseoppgang i forhold til juridiske spørsmål

Særlig når det gjelder de to siste modellene er det behov for en grenseoppgang i forhold til de juridiske sidene ved spørsmålet. To spørsmål er sentrale:

For det første om eller hvordan disse modellene kan formuleres i lov- og regelverk. Vi antar her at begge modeller kan gis en slik forankring. Vi oppfatter det som et juridisk spørsmål hvordan det kan gjøres.

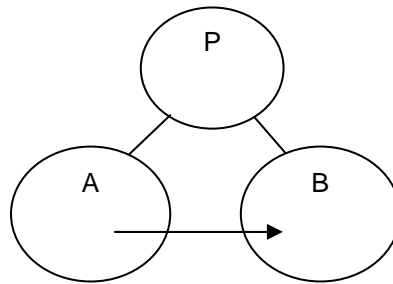
Vi antar også at reguleringen, slik vi beskriver den her, i hovedtrekk vil være i samsvar med den norske rettspraksisen når en gir ansatte samme rettigheter ved anbudsoverdragelse som ved virksomhetsoverdragelse. Det er imidlertid grunn til å understreke at vi ikke tar stilling til de rent rettslige sidene ved tolking av krav om virksomhetsoverdragelse. Vi benytter en bestemt forståelse av dette som grunnlag for å formulere en modell for hvordan ansettelsesforholdene kan reguleres, og for å vurdere effektene av denne modellen.

Modell 3: Overføring av sjåfører ved anbud er, som det går fram av benevnelsen, en variant av hvordan sjåførenes rettigheter sikres i HUR-området og i Stockholm. En viktig forskjell mellom modell 3 og 4 er at modell 3 innebærer at vinnende selskap overtar de ansatte i overdragende selskap med mindre de kan dokumentere at de ikke har behov for dem. En annen er at vi i denne forbindelse avgrensner modellen til sjåførenes rettigheter, det vil si at den ikke sikrer rettighetene til alle ansatte i overdragende bedrift.

For begge modeller foreligger det altså uklarhet om det juridiske grunnlaget. For det første er det et spørsmål om disse kan sies å være i samsvar med konkurranselovgivningen. Vi har ikke kompetanse til slike vurderinger og legger til grunn at begge modeller kan antas å være i samsvar med gjeldende rett.¹³

For det andre kan det stilles spørsmål om forholdet til personvernlovgivningen. Dersom anbudet skal gjennomføres med overdragelse av personell, må selskapene få kunnskap om visse trekk ved nåværende operatørs arbeidsstokk (antall ansatte, deres lønn osv.). Vi legger til grunn, blant annet basert på erfaringer fra Danmark, at slik informasjon kan legges til rette på en måte som ikke representerer brudd på personvernlovgivningen.

Figur 4.1: Trekantsituasjon



TØI-rapport 860/2006

For det tredje er det spørsmål om ulike ”trekantsituasjoner” som både har en juridisk side (se for eksempel Poulsson 2005) og en organisatorisk side. Enkelt formulert er problemstillingen som følger: En anbudsoverdragelse qua virksomhetsoverdragelse innbefatter tre parter: Tidligere oppdragstaker (A), erverver av anbudet, og dermed ny oppdragstaker (B) og oppdragsgiver (P). Vi kan tenke oss flere situasjoner som medfører rettstvister mellom disse partene.

- a) Vi kan tenke oss strategiske spill fra A i form av feilinformasjon om arbeidstokk og dens lønnsnivå, ombemanning av området med mindre

¹³ Det er også juridiske uklarheter i forhold til at direktivet kun setter en minstestandard. Hva skjer dersom et utenlandsk firma som vinner et anbud i et land der rammebetingelsene forutsetter reglene om virksomhetsoverdragelse, går til sak? Vil saken bli behandlet under direktivet om virksomhetsoverdragelse eller EUs konkurranseregler? Ingen slik sak har vært oppe i domstolen og i direktivet er det ikke tatt stilling til spørsmålet om hvilket lands regler er gjeldende. Imidlertid gir prinsipper om internasjonalt lovvalg en pekepinn på hvilket nasjonalt lovverk som skal anvendes (Werlauff 2002, 57f): Lovverket i det landet der arbeidstakeren normalt arbeider legges til grunn.

effektivt personell med mer. Problemet som da oppstår er hvem som skal bære kostnadene, B eller P.

- b) Vi kan tenke oss en situasjon der B ikke opprettholder sine forpliktelser i henhold til krav om virksomhetsoverdragelse eller på annen måte. Ett eksempel: De overtar ikke alle ansatte eller de overtar ikke de ansatte i samsvar med lovverket. I hvilken grad vil dette involvere P? I groveste tilfelle kan oppdragsgiver finne at kontrakten med B må sies opp. Da kan en stå overfor en situasjon der de ansatte som nå har gått over fra A ikke lenger har rettigheter i A. Den direkte relasjonen mellom A og B er ikke til stede ved svik i en anbudsprosess.
- c) En tredje problemstilling gjelder *når oppdragsgiver gjør endringer* som kan medføre reduksjoner i arbeidsstokken, for eksempel ved at de reduserer produksjonen i ett gitt anbudsområde. I hvilken grad har da oppdragsgiver et ansvar overfor arbeidstakerne?

Denne usikkerheten kan deles i to komponenter, en juridisk og en organisatorisk. Den juridiske komponenten handler om i hvilken grad de spørsmål som er skissert ovenfor er uavklarte rettslig og dermed usikkerhet om hvilke rettstviser som da kan følge i kjølvannet av å etablere den type modeller vi drøfter her – og hvem som til syvende og sist blir sittende med kostnadsansvaret. Den organisatoriske komponenten gjelder hvordan oppdragsgiver skal organisere ansvarsdelingen på dette området – det vil si hvilket ansvar oppdragsgiver skal ta for å redusere usikkerhet knyttet til anbudsoverdragelsen. De organisatoriske sidene ved spørsmålet blir drøftet under.

4.2 Sannsynlige effekter av ulike modeller for regulering av ansettelsesforholdene

I det følgende skal vi diskutere sannsynlige effekter av ulike reguleringer av ansettelsesforholdene ved anbudsoverdragelse. Vi diskuterer både effektene for selve ansettelsesforholdene og for andre målsetninger med kollektivtransporten (som bedre tilbuds-, pris- og kostnadsutvikling). Og vi diskuterer effektene for konkurransen, som jo er et virkemiddel for å realisere slike målsetninger i de områder en har tatt i bruk konkurranse.

4.2.1 Virksomhetsoverdragelse

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

Oppsigelse og stillingsvern

Den viktigste effekten av modell 4 er at den vil motvirke jobbusikkerheten ved at arbeidstakerne sikres et sterkere stillingsvern ved anbudsoverdragelse. Selskapet som vinner en anbudskonkurranse må overta arbeidstakerne som sies opp i selskapet med innskrenket rutevirksomhet.

Vi legger til grunn at bestemmelsen innebærer en overtakelse av alle ansatte som har minst 50 prosent av sine arbeidsoppgaver knyttet til virksomheten. Det vil si at på en anbudsutsatt strekning har de ansatte krav på ansettelse hos ny

arbeidsgiver. Det har også verkstedsansatte og administrasjonen forutsatt at over halvparten av arbeidsoppgavene deres er knyttet til denne strekningen. Det individuelle stillingsvernet og særlig styrkes jobbsikkerhet for arbeidstakere som av ulike grunner kunne frykte å ikke bli ansatt i overtakende selskap.

På den andre siden, kan overtakelsen av de ansatte føre til overkapasitet hos det overtakende selskapet. Dette vil innebære oppsigelser i vinnende selskap, noe som vil bety at den enkelte arbeidstaker vil måtte akseptere en oppsigelse, dersom han/hun har lavere ansiennitet enn arbeidstakere fra det overdragende selskapet. Forskjellen i effekt i forhold til dagens ordning vil være at ansiennitetsprinsippet følges konsekvent, det vil si at interessene til eldre arbeidstakere ivaretas. I sum innebærer dette at de nyansatte (som ofte vil være de yngre blant de ansatte) i begge selskaper må gå.

Negative effekter for de ansatte av en slik endring kan være følgende: I en situasjon med overtallighet vil sannsynligvis arbeidstakere fra begge selskaper oppleve å miste kollegaer. Dette kan igjen ha negative følger for arbeidsforholdet mellom arbeidstakerne fra de ulike selskapene, som nå skal jobbe sammen. Økt jobb-usikkerhet for yngre sjåførere kan også svekke rekrutteringen til yrket.

Tariffområde, pensjonsordninger og avtaler

Som beskrevet i kapittel 2, er det i dag få problemstillinger knyttet til forskjeller mellom tariffavtalene. Det kan imidlertid foreligge forskjellige lokale avtaler knyttet opp til tariffavtalene, og individuelle avtaler som de ansatte har krav på å få overført ved en virksomhetsoverdragelse. Generelt gjelder ved virksomhetsoverdragelse at arbeidstakerne har krav på en minst like god tariffavtale og pensjonsordning som hos forrige arbeidsgiver. I første omgang omgås dermed "tariffhopping" og arbeidstakernes pensjonsordninger vil ikke være konkurranseutsatt. Imidlertid kan arbeidsgiver, når avtalen går ut, velge å skifte tariffområde. Som gjennomgangen av regelverket også viser, har arbeidsgiver innen en bestemt tidsfrist mulighet til å reservere seg mot kollektive tariffavtaler og pensjonsordninger. Som framhevet tidligere, er spørsmålet om videreføring av tariffavtaler ikke særlig viktig i dagens regime på grunn av utviklingen mot en felles bransjeavtale.

Vi antar at effekten av en virksomhetsoverdragsmodell vil være ytterligere harmonisering av lokale og individuelle avtaler mellom bedrifter, slik vi har sett i HUR-området. I den grad det er slik variasjon vil dette medføre reforhandlinger og potensial for konflikter.

Lønninger og pensjoner er i vesentlig grad regulert i dag. Lokale og individuelle avtaler for bussjåførere er stort sett av liten betydning. I den grad de er betydningsfulle vil en virksomhetsoverdragsmodell styrke arbeidstakers posisjon i forhold til arbeidsgiver.

Opplysningsplikt

Virksomhetsoverdragelse pålegger tidligere og ny arbeidsgiver opplysningsplikt. Dette øker de ansattes muligheter til å påvirke egen arbeidssituasjon. De har krav på informasjon på et tidlig tidspunkt og kan bidra i omstillingsprosessen. Dermed er det grunn til å tro at virksomhetsoverdragelse minsker usikkerheten de ansatte føler i forhold til egen arbeidssituasjon. Dersom ny arbeidsgiver skulle endre arbeidsvilkårene er det grunn til å tro at medarbeiderne vil kreve forhandlinger.

Effekter på andre målsetninger

Effektene av denne modellen på andre målsetninger er i stor grad knyttet til risikofordelingen mellom de øvrige partene: Operatører og oppdragsgiver. Vi kan ikke vurdere den rettslige siden ved risikofordelingen, men til en rettslig vurdering ligger en bestemt rolledeling. Vi antar at oppdragsgivers ansvar også ved en slik modell kan reduseres i samsvar med den situasjonen vi har sett i Danmark og Sverige. Dette innebærer at brorparten av risikoen bæres av markedsaktørene hva gjelder produksjonssiden, men at myndighetene kan ta noe ansvar hva gjelder overgangssituasjoner.

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. Da vil effektene for de to partene grovt formulert bli som følger:

For *operatører* som tilbydere innebærer en slik endring at de må prise den økte usikkerheten en slik ordning innebærer. Denne økte usikkerheten rommer følgende komponenter:

- Overtagelse av ansatte som lite produktive eller dårlige yrkesutøvere
- Overtagelse av en organisasjon av ukjent størrelse som en 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 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).

I tillegg til slike effekter kan noen strukturelle effekter forventes. Operatørene blir i praksis svært beskranket i rekrutteringspolitikken sin. Videre kan noen operatører spekulere i virksomhetsoverdragelse gjennom bemanning av ruter som skal anbudsutsettes. I sum kan en slik utvikling i redusert makt i personalpolitikken også redusere opplevelsen av ansvar i personalpolitikken – med en utvikling av en ”pool” av sjåførere som er knyttet til ett ruteområde – ikke til de bedrifter som til enhver tid kjører dette området.

For det offentlige *kjøpsorganet* vil dette ha følgende effekter. De får noe økte administrasjonskostnader, i det de må samle inn og framlegge informasjon om kjørende operatørs organisasjon. De vil videre måtte påregne økte kostnader som

følge av at operatører skal prise den 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 de enten må håndtere gjennom økte tilskudd, økte priser eller svekket tilbud.

En positiv konsekvens for oppdragsgiver – og operatører - kan være at overdragelsen av ansatte fører til en stabilitet ved arbeidsgiverbytte. Slik arbeidssituasjonen er i dag sliter busselskapene med å få nok sjåførere. Det finnes 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 leveringene utsettes eller at sjåførere som ikke kjenner rutene blir satt til å kjøre. En konsekvens kan være dårligere kvalitet på tilbudet. Samme rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse kan slik redusere risikoen for operatører i tilbudsfasen.

Kostnads- og tilbudsutvikling

Flere forhold gjør at reguleringen kan ha økte kostnader til følge. For det første forventer vi altså dyrere tilbud i anbudsrunder, fordi operatørene må kalkulere risiko på grunn av manglende informasjon om de ansatte. Selv om oppdragsgiver stiller opplysninger til disposisjon, kan det ikke utelukkes at det finnes opplysninger på et mer detaljert nivå som er viktig for bedriftene. Dette gjelder forretningshemmeligheter eller detaljerte opplysninger om hver enkelt ansatt som hvor mye hver enkelt er syk, hvor mange ulykker arbeidstakeren er innblandet i og lignende. Det er ingen grunn til å tro at slik statistikk er annerledes enn i andre busselskaper, men dersom virksomhetsoverdragelse fører til at tidligere bedrift sorterer ut de beste arbeidstakerne, kan det ha betydning. Utsortering av arbeidskraft kan imidlertid kun skje ved at overdragende arbeidsgiver oppfordrer enkelte arbeidstakere til å ta i bruk reservasjonsretten.

Vi finner det imidlertid lite sannsynlig at arbeidstakere vil kunne kreve en fortsettelse av gamle skiftplaner, da styringsretten for den nye arbeidsgiveren etter overdragelsen er den samme som styringsretten for den overdragende arbeidsgiveren før overføringen. Spillerommet til å pålegge arbeidstaker plikter innenfor arbeidsavtalens rammer er den samme for tidligere som for ny arbeidsgiver. Unntaket vil være dersom lokale avtaler skulle beskrænke muligheten for endring, eventuelt romme kompensasjonsordninger for ubekvem arbeidstid med mer.

Når det gjelder individuelle avtaler som også er forretningshemmeligheter, kan oppdragsgiver påta seg denne risikoen ved å overta ansvaret for disse avtalene inntil de går ut på dato.

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.

Krav om virksomhetsoverdragelse vil også medføre større administrasjonskostnader, gjennom merarbeid for oppdragsgiver med hensyn til detaljbeskrivelse av omfanget av ansattes arbeidsforhold.

Konkurranse

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.

Det er konkurransen mellom selskaper i en anbudsrunde som gjør anbud til et attraktivt virkemiddel. Når det offentlige auksjonerer ut retten til å produsere lokal kollektivtrafikk, oppnås en konkurransesituasjon ved at flere leverandører konkurrerer om anbudet. Belønningen til vinneren er en eksklusiv rett til å levere busstransport for oppdragsgiveren. Hensikten med anbudskonkurranse er å utnytte fordelene ved informasjon som utvikles i markedet og å benytte insentiver til å effektivisere offentlig produksjon. Den skal sørge for at monopolprofitt eller slakk konkurreres vekk. Forutsetningen for konkurranse er at det eksisterer konkurrenter eller potensielle leverandører i markedet og at konkurransevilkårene er like.

Prinsippet om likhet ved konkurranse går ut på at alle potensielle leverandører har mest mulig sikre opplysninger om kontraktsforholdet (NOU 1996:6, 73). Dersom en tilbyder risikerer å måtte overta alle arbeidstakere hos nåværende kontraktinnehaver, vil dette være en usikkerhetsfaktor, som kan gjøre at selskapet ikke deltar i konkurransen. 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. 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 et argument for å utforme konkurransebetingelsene slik at usikkerheten blir redusert på andre områder, for eksempel når det gjelder markedsinformasjon.

Ulike effekter gitt ulikt utgangspunkt – og strukturelle effekter

Effektene vi har beskrevet ovenfor vil variere. Dersom en står overfor en situasjon med 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.

Med andre ord: Det er grunn til å anta at det er konflikter mellom det å ta i bruk krav om full virksomhetsoverdragelse, og det å fremme like og transparente konkurransevilkår og å ta ut effektiviserings- og innovasjonspotensial gjennom konkurransen. Det er også grunn til å anta at et slikt krav vil øke kostnadene og dermed – alt annet likt – føre til økt pris, svekket tilbud eller økte offentlige utgifter til offentlig kjøp av lokal kollektivtransport.

Hvor store konfliktene mellom krav om full virksomhetsoverdragelse og de etablerte målsetningene på feltet er, vil variere gitt ulike forutsetninger. Vi antar at noen faktorer vil kunne redusere dem:

- Fortsatt stor etterspørsel etter sjåførere
- At partene har et pragmatisk forhold til reforhandling av arbeidsavtaler
- At det over tid utvikles en mer ensartet selskapsstruktur, slik at det primært er tale om overdragelse av sjåførere
- En klar ansvarsdeling mellom det offentlige og det private. Med andre ord en situasjon der det ikke er grunnlag for rettstvister mellom oppdragsgiver og operatører når det gjelder ansvaret for de ansatte

Generelt er det trekk ved krav om virksomhetsoverdragelse at den krever klar rolledeling mellom oppdragsgiver og arbeidsgiver. Vi antar også at krav om virksomhetsoverdragelse vil fremme eller, i det minste, i større grad er i samsvar med bruttoanbudsregimer enn andre kontraktsformer: Det er vanskelig å tenke seg kombinasjonen av anbud på nettokontrakter og krav om virksomhetsoverdragelse, da dette vil gi etablert operatør svært store konkurransefortrinn.

Variasjon i effekter, gitt stor etterspørsel etter sjåførere, summeres opp i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Variasjon i effekter ved overgang fra/til ulike kontraktsformer.

Fra	Til	Uten VO	Med VO	Kostnadseffekter
Fremforhandlet nettokontrakt over et stort område	Bruttoanbud med små rutepakker	Nyansettelser av samtlige sjåførere, valgfritt hos operatør Adm og verksted uten jobb	Overtakelse av alle ansatte, oppsigelse i flere nye selskap Adm og verksted sies opp i nytt selskap	Oppsigelseskostnader hos ny operatør Økt risiko og risikoprising (lokale avtaler, produktivitet og sykekostnader) Overgangsproblemer (hvilke ansatte i hvilket nytt selskap?)
Bruttoanbud med små rutepakker	Bruttoanbud med små rutepakker	Nyansettelser av samtlige sjåførere	Overtakelse av samtlige sjåførere	Små

Merknad: Forkortelsen VO står for virksomhetsoverdragelse

TØI-rapport 860/2006

Vi antar altså at bruken av virksomhetsoverdragelse har forskjellige effekter ut fra hvilket regime som eksisterer i det aktuelle fylket i forkant. Begrepet kostnads-effekt i høyre kolonne viser til ulike kostnadseffekter med virksomhetsoverdragelse. Det er altså vår vurdering at betydningen av en modell med virksomhetsoverdragelse vil være minst i de områder som allerede har tatt i bruk bruttoanbud.

4.2.2 Overdragelse av sjåfører

Denne modellen, modell 3, og effektene av den er beskrevet i detalj i kapittel 3, her skal vi gi en kort oppsummering. Modellen innebærer begrenset virksomhetsoverdragelse og begrenset oppdragsgiveransvar. Det nye selskapet er i utgangspunktet pliktig til å overta de ansatte som kjører ruteområdet. Dersom det nye selskapet kan dokumentere at det ikke trenger så vidt mange ansatte, skal nedbemanningen skje i selskapet som kjører ruten.

I en slik modell vil effektene på ansettelsesforhold i form av stillingsvern/trygghet endres. Gitt dagens situasjon med stor etterspørsel etter sjåfører blir effekten for sjåfører det samme som ved full virksomhetsoverdragelse: Det individuelle stillingsvernet styrkes og faren for individuelt tap av arbeid pga av alder eller sykdom er kraftig redusert. I Danmark har problemet vært minimalt fordi effektiviseringsgevinster ble tatt ut allerede ved trussel om anbud og at etterspørselen etter bussjåfører er stor. Vi antar at dette i stor grad vil være tilfelle også i Norge.

Gitt overtallighet, vil nedbemanningen følge ansiennitetsprinsipp hos tapende operatør. I en slik situasjon er fortsatt arbeidstakernes jobbsikkerhet uavhengig av alder og helse styrket, sammenlignet med dagens ordning. Siden det individuelle oppsigelsesvernet generelt er sterkere i Norge enn i København-området, er arbeidsgivers mulighet for å gjennomføre individuelle oppsigelser etter virksomhetsoverdragelse mindre i vårt land. Nedbemanning for andre yrkesgrupper enn sjåfører vil kunne gjennomføres forut for anbudsoverdragelse (i Danmark er det ingen forskjellsbehandling mellom bussjåfører og andre ansatte). For andre sider ved ansettelsesforholdene er situasjonen identisk med de vi har beskrevet for virksomhetsoverdragelsesmodellen.

Vi antar likevel at modell 3 innebærer vesentlig redusert risiko for operatører sammenlignet med krav om full virksomhetsoverdragelse, i og med at de har betydelig større fleksibilitet når det gjelder omfang av arbeidsstokken som overtas. Også en slik regulering vil være i motstrid til andre målsetninger med lokal kollektivtransport: Målkonfliktene er likeartede med dem vi har skissert for virksomhetsoverdragelsesmodellen, men ikke i samme størrelsesorden.

Oppsummert blir effekten for sjåfører, gitt dagens situasjon med stor etterspørsel etter sjåfører, den samme som i virksomhetsoverdragelsesmodellen. Det individuelle stillingsvernet styrkes og faren for individuelt tap av arbeid på grunn av alder eller sykdom er redusert. Samtidig medfører modellen betydelig mindre potensielle negative effekter på andre målsetninger enn i en modell med virksomhetsoverdragelse.

4.2.3 Videreføring av dagens regime

Ett alternativ er videreføring av dagens regime. Vurdering av effekter av dagens regime er beskrevet i kapittel 2, og blir derfor bare kort oppsummert her: Sett fra ansattes perspektiv, er det særlig på to områder dette regimet har klart negative effekter på ansettelsesforholdene ved anbudsoverdragelse: Økt individuell jobbusikkerhet og press på arbeidstid.

Anbudsoverdragelse innebærer potensielt oppsigelse av arbeidstakere i selskapet som taper anbudet. En slik masseoppsigelse har sin motsvarighet i individuelle ansettelser av sjåfører og andre arbeidstakere i selskapet som vant anbudet. Denne koblingen mellom kollektive oppsigelser og individuelle ansettelser, impliserer – fra den individuelle arbeidstakers perspektiv - en svekkelse av vedkommendes rettigheter. Det øker også sannsynligheten for at andre kriterier enn de som ville vært benyttet ved oppsigelse (ansiennitet) blir benyttet ved nytilsetninger, noe som kan antas å føre til svekket posisjon for blant annet eldre arbeidstakere. Dette blir søkt kompensert i konkurransebetingelsene i noen fylker. Det er også grunn til å anta at mulighetene for nyansettelser i vinnende selskap vil variere mellom ulike yrkesgrupper. Vi vil for eksempel anta at mulighetene for nyansettelser er større for sjåfører enn for eksempel for merkantilt personale og verkstedsansatte.

Ved siden av økt usikkerhet, vil den andre viktige effekten av anbudsoverdragelse på ansettelsesforholdene trolig være mer intensiv bruk av arbeidstiden ved at tilbydere søker å optimalisere skiftene i forhold til rutestruktur.

Effektene er altså primært på to områder, mens de fleste andre sider ved ansettelsesforholdet er upåvirket. Bakgrunnen er dels at det norske regimet har relativt høy reguleringsgrad. Vi har sett at det stilles klare begrensninger for transportbedrifter ved salg av tjenester til det offentlige. Selskapene må følge tariffbestemmelser og – dersom oppdragsgiver krever det – gi arbeidstakerne i den tapende bedriften fortrinnsrett ved nyansettelser. Partene i arbeidslivet har altså framforhandlet avtaler som skjermes viktige sider ved ansettelsesforholdet for konkurranse. Dels må de begrensede effektene på andre områder sees i sammenheng med at vi har hatt en langvarig effektiviseringsprosess i forkant av anbud.

Flere av de effektene vi har skissert, vil variere, blant annet med bakgrunn i om det er første eller andre gangs anbudsutsettelse. Vi antar videre at en sannsynlig effekt av anbudsutsettelse når en går fra framforhandlede nettokontrakter til bruttoanbud, vil være svekket kollektiv medvirkning fra de ansatte. Kontraktslengde er også en viktig variabel. Også andre faktorer, som bedriftskultur i vinnende selskap, som kan være assosiert med om anbudene har fokus ensidig mot kostnadssiden eller også mot tilbudssiden, kan ha en effekt, uten at vi har kunnet drøfte disse her.

Effektene av en slik modell for andre målsetninger blir som i dag. Det er ingen grunn til å anta forverring. Dette innebærer ikke at dagens regulering av ansettelsesforholdene ikke har effekter på andre målsetninger. Både det at en har tatt ut effektiviseringsgevinster i tidligere regimer og den sterke reguleringsgraden av ansettelsesforhold, kan vi anta har redusert effekten av anbud på kostnadseffektivisering (Longva og Osland mfl 2005, Bekken mfl 2006). I en slik situasjon kan en argumentere for at status quo representerer en hensiktsmessig avveining i de

områder der en ønsker å konkurranseutsette lokal kollektivtransport – det gir større fleksibilitet for oppdragsgivere og operatører. Dersom en ønsker en større lønnsvekst og å unngå konkurranse på lønninger og pensjoner, bør en støtte initiativet i retning mer identiske overenskomster – og fra myndighetenes side være inneforstått med at økt lønnsnivå til syvende og sist blir en kostnad for offentlige budsjetter.

Ett trekk ved det nåværende regimet er at det åpner for stor grad av variasjon mellom fylkene, fra de som bare følger minimumsbestemmelsene i yrkestransportloven til det siste initiativet i Nordland om å gi samme rettigheter og plikter som ved virksomhetsoverdragelse. Denne variasjonen i rettigheter for de ansatte så vel som i konkurransevilkår kan oppfattes som uheldig. Et siste alternativ er dermed å etablere mer ensartede regler på nasjonal basis.

4.2.4 Nasjonalt reguleringsregime for styrket stillingsvern (modell 2)

Det er allerede i dag mange sider ved ansettelsesforholdene som ikke påvirkes av anbudsoverdragelse; de viktigste unntakene er individuell jobbsikkerhet og press på arbeidstiden. Dersom en er av den oppfatning at det viktigste problemet, gitt at partene i arbeidslivet kommer til gode ordninger med lønns- og arbeidsbetingelser, er jobbsikkerhet for sjåførere, og da særlig for eldre og eller syke, så er et alternativ å mer målrettet styrke deres rettigheter innen dagens regime. I denne modellen tar vi utgangspunkt i noen bestemmelser som dels søker å realisere dette formålet, samtidig som det etablerer en konkurransesituasjon som i større grad gir en fordel til bedrifter som søker å utvikle et godt arbeidsmiljø og gode arbeidsbetingelser som en ressurs i konkurransesituasjonen. Noen elementer i en slik modell kan være:

- å omformulere muligheten i yrkestransportloven til et krav om fortrinnsrett for eldre arbeidstakere for alle kontrakter
- minimumsbestemmelser om kontraktslengde
- bestemmelser om at også andre kriterier enn pris skal vektlegges ved anbud
- garantert prøvetid for alle i overtakende selskap

En slikt nasjonalt reguleringsregime vil innebære en standardisering og dermed mer likeartet regulering, det vil øke jobbsikkerheten noe for sjåførene, og det vil fremme bedrifter som ikke fokuserer motsetning mellom arbeidsbetingelser og kvalitet. Modellen vil ha få negative effekter på andre målsetninger, men kan svekke kostnadseffektiviteten noe.

4.3 Oppsummert forskjeller mellom reguleringsregimer

Tabellen viser hvilke effekter de fire alternativene forventes å ha på ansettelsesforhold og andre målsetninger, gitt bruk av anbud. Det første alternativet er referansealternativet, og det er sammenlignet med dette alternativet vi diskuterer effekter på andre målsetninger. For de tre siste alternativene beskrives effektene vi mener reguleringsregimene vil ha sammenlignet med dagens situasjon. Effektene på jobbsikkerhet vil endres dersom etterspørselen etter sjåførere blir lavere enn den er i dag.

Figur 4.2. Effekter av de fire modellene på ansettelsesforhold og andre målsetninger

Modell	Effekter på ansettelsesforhold	Effekter på andre målsetninger
Dagens regime	<ul style="list-style-type: none"> • Lønn og sosiale betingelser vil være på samme nivå som før en anbudsoverdragelse • Konsekvensene av en overdragelse vil være mindre i et regime hvor anbud allerede har funnet sted enn der anbudsoverdragelsen skjer for første gang • Anbudsoverdragelse gir jobbsikkerhet, men den vil variere fra fylke til fylke, da fylkene har ulike bestemmelser om ansettelsesforhold ved anbudsoverdragelse • Intensivering av arbeidsdagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen endring i forhold til i dag. Men fylkeskommuner kan endre sitt regime, for eksempel ta i bruk "overdragelse av sjåfører" som da får samme effekter som beskrevet under
Nasjonalt standardisert regime med følgende tilleggsreguleringer: Obligatorisk fortrinnsrett for eldre arbeidstakere, bestemmelser om kontraktslengde og obligatorisk prøveansettelse for sjåfører	<ul style="list-style-type: none"> • Noe styrket jobbsikkerhet • Fortsatt fleksibel ansettelsespolitikk 	<ul style="list-style-type: none"> • Få effekter på andre målsetninger • Høyere lønnskostnader for overtakende arbeidsgiver på grunn av høyere ansiennitet i arbeidsstokken
Overdragelse av sjåfører	<ul style="list-style-type: none"> • Gitt høy etterspørsel etter sjåfører, sikres individuelt stillingsvern. Nedbemanning etter ansiennitet sikres og dermed reduseres faren for utstøting av syke og eldre arbeidstakere • Forutsatt at arbeidsgiver ikke ansetter nye sjåfører før anbudsoverdragelsen, vil arbeidsgivers fleksibilitet ved ansettelser minskes 	<ul style="list-style-type: none"> • Modellen ligner på reguleringen av virksomhetsoverdragelse i det danske hovedstadsområdet, der dette er en privat avtale og ikke offentlig bestemt. (Der gjelder bestemmelsen også andre arbeidstakere enn bussjåfører). Erfaringene herfra tyder på få negative konsekvenser. Likevel grunn til å anta risikoprising pga økt usikkerhet ved anbud
Virksomhetsoverdragelse	<ul style="list-style-type: none"> • Gitt at det er høy etterspørsel etter sjåfører sikres individuelt stillingsvern. Også her sikres nedbemanning etter ansiennitet, men da i både overdragende og vinnende bedrift. Dermed reduseres sjansen for utstøting av eldre og syke arbeidstakere. Regelen vil gjelde alle arbeidstakere 	<ul style="list-style-type: none"> • Økte kostnader for overtakende arbeidsgiver og oppdragsgiver på grunn av kalkulering av risiko og administrasjonsarbeid • Endrede konkurransebetingelser i favør av selskapet som kjører ruteområdet • Varierende effekter: Effektene blir minst ved andre gangs bruttoanbud og små ruteområder

TØI-rapport 860/2006

Konklusjon:

De fleste sider ved ansettelsesforholdene er regulert i dagens regime. Reguleringene gjør at det ikke er mulig å bruke disse som konkurransefaktorer. Det viktigste forholdet som kan reguleres sterkere er det individuelle stillingsvernet. Vi har skissert en gradvis opptrapping av dette i ulike modeller. Et fellestrekk ved opptrappingen av stillingsvernet er at sannsynligheten for konflikter med andre målsetninger (kostnadsutvikling) og virkemidler (konkurranse) øker. Etterspørselen etter sjåfører er en nøkkelvariabel. Om de to mest ytterliggående reguleringene – modellen med overdragelse av sjåfører og virksomhetsoverdragelsesmodellen – kan følgende oppsummeres og settes på spissen: Avgrenses problemstillingen til jobbsikkerhet for sjåfører og det forutsettes stor etterspørsel etter sjåfører, vil modellen med overdragelse av sjåfører ha de samme effektene på stillingsvern som modellen med virksomhetsoverdragelse. Det er imidlertid vesentlig mindre usikkerhet knyttet til sjåførmodellen, hva gjelder effekter på andre målsetninger.

Litteratur

- Bekken, Jon-Terje, Frode Longva og Bård Norheim 2003. *Nye avtaleformer for kjøp av kollektivtransport i Telemark*. TØI-rapport 676/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- 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.
- Blyton, Paul og Peter Turnbull 1998². *The Dynamics og Employee Relations*. Hampshire.
- Bogen, Hanne og Gerd Engelsrud 2004. Ansatte på anbud, i: Åge Johnsen, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo (red.). *Konkurransesetting i kommunene*. Oslo.
- Erke, Alena og Trine Hagen 2006. *Effects of Competition in Public Urban Transport on Organizational Commitment and Behaviour*. Oslo. TØI-paper presentert under European Transport Conference i Strasbourg. 18-20 sept 2006
- Fougner, Jan, Lars Holo og Odd Friberg 2003⁸. *Arbeidsmiljøloven. Kommentirutgave 8. utgave*. Oslo.
- Gunnes, Stein 2003. *Anbudstap i rutebilsektoren. Konsekvenser for de ansatte, yrkets omdømme og kompetansen*. Oslo. Fafo.
- Hagen, Trine og Frode Longva 2004. *Endringer i kontraktperioden. En dokumentasjon av retningslinjer og praksis ved utvalgte kontraktsformer for lokal bussdrift i Skandinavia*. TØI-rapport 741/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Holm, Vegard 2006. *Bransjeavtalen på vei*.
<http://www.transportarbeider.no/ntf/OSTHome.nsf>
- FOA – Fag og Arbejde 2005. *Besparelse ved udlicitering af bustrafik i Hovedstadsområdet*.
- Leiren, Merethe Dotterud 2006. *Ansettelsesrelasjoner i fylkeskommuners anbudskontrakter*. Arbeidsdokument av 8. mai 2006.
- 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.
- Longva, Frode og Oddgeir Osland 2006. "Organizing trust" *On the institutional underpinning and erosion of trust in different organizational forms in public transport*. Paper presentert på Thredbo-konferanse 2005, under publisering.
- Norsk Transportarbeiderforbund 2003. *Bruk av anbud i kollektivtrafikken*.
www.transportarbeider.no.
- OECD 1999. *OECD Employment Outlook June 1999*. Paris.
- Osland, Oddgeir og Trond Kråkenes 1998. "New Deal eller nye spilleregler? Om kollektivtransportens forvaltningsorganisasjon og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten." Rapport nr 65. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

- Pedersen, Axel West 2000. *Konkurransesetting og pensjon*. Oslo. Fafo.
- Poulsson, Einar Østerdahl 2005: *Virksomhetsoverføring – erververs undersøkelsesrett og –plikt – kjøpsrett og arbeidsrett* i *Arbeidsrett og arbeidsliv*. Bind 2 s. 93-107
- Solvoll, Gisle. 2006. *Konsekvenser av overdragelse av personell ved anbud*. Arbeidsdokument av 10. juli 2006. Handelshøgskolen i Bodø.
- Stokke, Torgeir Aarvaag. *Arbeidsmiljøloven og tariffregulering*. FAFO-notat 2002:20.
- Trygstad, Sissel, Thomas Lorentzen, Espen Løken, Leif Moland og Nina Skalle 2006: *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004*. Fafo-rapport 530.
- Østvold, Per 2006. *Når bussjåføren må ta regningen i*: Aftenposten 05.05.06.
- Wiegman, Inger-Marie, Karin Mathiesen og Peter Hasle 2004. *Arbeidsmiljø ved udbud af busdrift*. 2004. CASA. København.
- Werlauff, Erik 2002³. *Udlicitering og medarbejdere*. København.

Offentlige dokumenter

Besl.O. nr. 96 (2004-2005).

FAD – Rapport om virksomhetsoverdragelse. 2000. www.dep.no

FOR 2003-03-26 nr 400: Forskrift om anbud i lokal rutetransport. Oslo:
Samferdselsdepartementet.

Inst.O. nr. 100 (2004-2005).

Lag (1982:80) om anställningsskydd.

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

LBK nr 710 af 20/08/2002: Bekendtgjørelse af lov om lønmodtageres retsstilling ved
virksomhedsoverdragelse.

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.

NOU 1996:6. Arbeidstakeres stilling i konsernforhold m.v. Oslo: Kommunal og
arbeidsdepartementet.

NOU 1999:34. Arbeidslivslovutvalget. Oslo.

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

Anbudskontrakter

Akershus fylkeskommune 2004. *Anbud 017 – 2004 Follo. Anbudsinnydelse.*

AB Storstockholms Lokaltrafik. 2005. *Förfrågningsunderlag busstrafik Södertälje.*

Hovedstadens Udviklingsråd. 2005. *Udbudsbetingelser for 18. udbud af almindelig
rutekørsel.*

Finnmark fylkeskommune 2004. *Åpent anbud vedrørende bussruter i midtre Finmark i
perioden 1.1.2005-31.12.2009.*

Nordland fylkeskommune 2005. *Følgeskriv bussanbud Ytre Helgeland.*

Oppland fylkeskommune 2005. *Konkurransesgrunnlag. Persontransport i rute: Byruter i
Gjøvik, regionrute mellom Gjøvik og Lillehammer, regionrute mellom Gjøvik og
Hønefoss i perioden 1.1.2006-31.12.2011(-13).*

Rogaland Kollektivtrafikk FKF 2004. *Anbudsinnydelse – Kjøp av rutetransport
Haugalandet.*

Telemark fylkeskommune 2004. *Anbudsinnydelse (Ny kunngjøring). Persontransport i
rute i Grenland i perioden 27. juni 2005-27. juni 2010.*

Vestfold Kollektivtrafikk AS 2005. *Anbudsinnydelse – Kjøp av rutetransport i år 2006.*

Vest-Agder fylkeskommune 2000. *Anbudsinnydelse. Åpent anbud vedrørende skole- og
persontransport. Perioden 01.01.2001-31.12.2005.*

Tariffavtaler

Kommunenes Sentralforbund 2004. *Hovedtariffavtalen. Tariffperioden 01.05.2004-30.04.2006.*

Landsoverenskomst for rutebilkørsel mellom Arbejdsgiverforeningen for Kollektiv Trafikk og Jernbanernes Arbejdsgiverforening og Specialarbejderforbundet i Danmark.

Nettbuss 2004. *Overenskomst for Nettbuskonsernet 2004-2006.*

Overenskomst for transportselskaper i Norge av 2004 mellom NHO/TL og LO/Norsk Transportarbeiderforbund.

Tillægsoverenskomst (HT-området) til landsoverenskomst for rutebilkørsel mellom Arbejdsgiverforeningen for Kollektiv Trafikk og Specialarbejderforbundet i Danmark.

Internettsider

www.fagbladet.no

www.ubudsportalen.dk

Vedlegg

Vedlegg 1

	Overenskomst for transportselskaper i Norge av 2004 mellom NHO/TL og LO/Norsk Transportarbeiderforbund	Overenskomst av 2004 mellom NAVO/Nettbuss og LO Stat	Hovedtariffavtalen av 2004 KS
Ansiennitet	Den tid vedkommende har vært <i>sammenhengende</i> ansatt i bedriften. Når mannskap fra tidligere operatør ansettes ved anbud, videreføres ansiennitet. Praksis med C- og D-førerkort godskrives.	Godskrives. Ved oppkjøp/fusjon godskrives ansettelsestid. Konsernansiennitet kommer til anvendelse ved søknad på ledige stillinger og nye stillinger ved vunnet anbud.	All tidligere privat og offentlig tjenester godskrives i lønnsansienniteten.
Arbeidstid	37,5t pr. uke 36,5t 35,5t 33,6t Kan utligne arbeidstiden ut over seks uker, men slik at daglig arbeidstid ikke overskrider 9t og ukentlig ikke overstiger 48t.	37,5t pr. uke 35,5t 33,6t 34t for Oslo Sporveier AS Aldri overstige 48t i en uke.	37,5t pr. uke 35,5t 33,6t
Arbeidsplan	I samarbeid m/ tillitsvalgte i god tid.	Skal utarbeides og være slått opp.	
Oppsigelsestid	14 dager i prøvetiden, 1 mnd for fast ansatte.	1 mnd i prøvetiden, minst 3 mnd for fast ansatte, bestemmes i særavtale.	14 dager i prøvetiden, 3 mnd for fast ansatte.
Omplassering			Dersom dette ikke skyldes arbeidstakerens forhold skal nåværende lønnplassering beholdes
Fleksibilitet	Ordninger avtales med den enkelte eller de tillitsvalgte, for eksempel gjennomsnittsberegnet arbeidstid el. timekonto-ordning.	Ordninger avtales med den enkelte eller de tillitsvalgte, for eksempel gjennomsnittsberegnet arbeidstid el. timekonto-ordning.	
Ferie	Ferie etter ferieloven og avtalefestet ferie (5 dager) utgjør 30 virkedager. Ekstraferie for arbeidstakere over 60 år på 6 dager. Søke å avvike i skoleferien. Kan overføres til neste ferieår.	Ferie etter ferieloven og avtalefestet ferie (5 dager) utgjør 30 virkedager. Ekstraferie for arbeidstakere over 60 år på 6 dager. Avtalefestet ferie kan gis samlet i ferieåret. Oppfordres til å ta ferie i forbindelse m/ helligdager. Kan overføres til neste ferieår.	Avtalefestede feriedager tas ut uten at behovet for stillinger øker. Prosentsats for feriepenge: 12% av feriepenges grunnlaget (14,3% for de over 60 år).
Fridag	Ën dag fri hver sjettede dag.	Fridagsplan skal avtales.	Kan fridag som erstatning for arbeid ikke gis, utbetales ordinær daglønn.
Videreutdanning		Videreføre arbeidet i "Etter- og videreutdanningsreformen".	

Anbud, virksomhetsoverdragelse og
ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport

	Overenskomst for transportselskaper i Norge av 2004 mellom NHO/TL og LO/Norsk Transportarbeiderforbund	Overenskomst av 2004 mellom NAVO/Nettbuss og LO Stat	Hovedtariffavtalen av 2004 KS
Tilsgivelse	Betales med minst 2t for fremmøte, selv om arbeidsøkten er kortere	Betales med minst 2t for fremmøte, selv om arbeidsøkten er kortere.	Betales med minst 2t for fremmøte, selv om arbeidsøkten er kortere. Utrykning betales timelønn pluss 50% for faktisk medgått tid pr. vakt, timelønn +100% i helger og høytid
Spise/hviletid	Følger arbeidsmiljøloven § 51. (30 min etter 4t og før 5t er gått.) .	Dersom spisepausen er etter 4,5t jobb skal sjåføren ha pause for personlige behov.	Følger arbeidsmiljølov § 51.
Bonus, premieordninger	Bedrift og tillitsvalgte blir enige.	Inngå avtaler.	Kan innføres, er ikke pensjonsgivende.
Diett	Kr 65,- u/ overnatting, men over 12t arbeidsdag. Kr 93,- v/ overnatting.	Kr 63,- u/ overnatting, men over 12t arbeidsdag. Kr 90,- v/ overnatting.	
Særavtaler	Beholdes.		Lokale avtaler kan inngås.
Frikort	For ansatte m/ familie. Utenfor Oslo: på bedriftens bussruter. I Oslo: på lokalruter	For ansatte m/ familie. På bussrutene til Nettbuss og andre selskaper overkomsten dekker .	
Lønn (mnd) sjåfør Eks 0 ansiennitet	m/ fagbrev: kr 19.556,- u/ fagbrev: kr 18.485,-	m/ fagbrev: ≈ kr 19.053,- u/ fagbrev: ≈ kr 18.387,-	m/ fagbrev: ≈ kr 18.483,- u/ fagbrev: ≈ kr 16.333,-
Lønn (mnd) sjåfør Eks 10 års ansiennitet	m/ fagbrev: kr 20.606,- u/ fagbrev: kr 19.535,-	m/ fagbrev: ≈ kr 20.606,- u/ fagbrev: ≈ kr 19.939,-	m/ fagbrev: ≈ kr 21.250,- u/ fagbrev: ≈ kr 20.000,-
Tillegg	Natt (19:00-06:00): +25% 15:00 lør-24:00 søn: +40%, ikke i tillegg til annen kompensasjon Overtid: 50% Overtid (21:00-06:00), lør, før helligdager fra kl. 13:00, søn og helligdager: 100% Høytidstillegg: 100% Kjøring etter kl 01:30: 50%	Natt (19:00-06:00): +25% 15:00 lør-24:00 søn: +35%, ikke i tillegg til annen kompensasjon Overtid: 50% Overtid (21:00-06:00), lør, før helligdager fra kl. 13:00, søn og helligdager: 100% Høytidstillegg: 100%	<i>For dagarbeidstid:</i> Overtid 21:00-06:00, lør, søn, dager før helligdager: 100% Overtid: 50% Overtid på helge- og høytidsdager, før helligdager fra kl 12:00: 133 1/3% <i>For skift-/turnusarbeid:</i> Overtid på helge- og høytidsdager, før helligdager fra kl 12:00: 133 1/3% Overtid som sammenlagt overstiger 4t: 100% Overtid umiddelbart 2 t før skift og/eller 4 t etter skift: 50% Tillegg (avhengig av grunnlønn) pr t for ordinært arb mellom 17:00 og 06:00
Smusstillegg	Utgår, er inkludert i timelønnen		Kr 1,50 pr. t
Tellepenger	Kr 50,- i mnd	Kr 75,- i mnd	
Veskeoppgjør	Tid for inntil 20 min. pr. uke er kompensert for i timelønnen. Oppgjørstid utover dette	Tid for inntil 20 min. pr. uke er kompensert for i timelønnen. Oppgjørstid utover dette	

	Overenskomst for transportselskaper i Norge av 2004 mellom NHO/TL og LO/Norsk Transportarbeiderforbund	Overenskomst av 2004 mellom NAVO/Nettbuss og LO Stat	Hovedtariffavtalen av 2004 KS
	påføres skiftplan.	påføres skiftplan.	
Tillegg for forsinkelser	Kr 60,- pr. uke Ut over 30 min. -> overtidsbetaling		
Skiftplaner	Ikke lenger enn 12t pr. dag, ikke mindre enn 2t. Aldri oppmøte mer enn 2 ganger pr. dag.	Ikke lenger enn 12t pr. dag, ikke mindre enn 2t. Aldri oppmøte mer enn 2 ganger pr. dag.	Oppmøte flere enn 3 ganger hver arbeidsdag, som strekker seg over 9t, er godtgjørelsen ytterligere 1 1/2t pr. dag
Delte skift	Ved sammenhengende opphold på stasjonssted utover 2t betales en godtgjørelse på kr 85,- pr. dag.	Ved sammenhengende opphold på stasjonssted utover 2t betales en godtgjørelse på kr 85,- pr. dag. Delt dagsverk avsluttes senest kl 19:00. Aldri delte skift på søn- og helligdager.	Hvis arbeidstaker må møte fram flere enn 2 ganger hver arbeidsdag, er godtgjørelsen 1 ½ timelønn pr. dag. Dagen m/opphold strekker seg over 9t eller mer. Hvilepauser regnes ikke som oppdeling av tjenesten.
Stasjonssted	Flytting av dette skal drøftes med de tillitsvalgte på forhånd.	Avtales, der sjåføren har sitt fram møte.	
Permisjon	Amming: Sikret tjenestefri med lønn for én halv time to ganger daglig eller arbeidstiden redusert med inntil 1t pr. dag i barnets første leveår.	Fedrepermisjon m/ lønn: 2 uker. Amming: Sikret tjenestefri med lønn i inntil 2t pr. dag i barnets første leveår. Forlengelse av permisjon fører til redusert godtgjørelse.	Fedrepermisjon m/lønn: 4 uker Amming: Gis fri med lønn i inntil 2t pr. dag. Viktige velferdsgrunner gir arbeidstaker velferdspermisjon m/ lønn i inntil 10 (12) arbeidsdager el. 20 (24) m/ halv lønn i året.
Forsikring	Kollektiv ran- og innbruddsforsikring	Kollektiv gruppelevsforssikring, kollektiv ran- og innbruddsforsikring	Erstatning ved yrkesskade/ sykdom, invaliditet, skade på tjenestereise og på vei til/fra jobb. <i>Gruppelevsforssikring for:</i> Ved dødsfall utbetales et engangsbeløp til ektefelle/partner. Begravelsesbidrag.
Pensjonsordning	AFP for ansatt og omfattet av ordningen i minst 2 år: 62 år . Amsatt de siste tre år eller tilsluttet de siste fem. Pensjonsgivende inntekt som overstiger 1G. Minst 10 år m/ poengopptjening i folketrygden fra fylte 50 år. I de 10 beste årene hatt en gj.snittlig pensjonsgivende inntekt på minst 2G. Grunn- + tilleggspensjon (kr 950,- i mnd). Ektefelle tillegg på 50% av G dersom forsørger. AFP-ytelse skal ikke overstige 70% av tidligere årsinntekt. Anledning til gradert pensjon	Arbeidstakere som har fylt 62 år kan gå av med avtalefestet pensjon (AFP). Lov om statstilskudd til ordninger for AFP, 1988. I tillegg til pensjon utbetales et AFP-tillegg på kr 1.700,- pr. mnd. Anledning til gradvis nedtrapping . AFP-ytelse skal ikke overstige 70% av tidligere årsinntekt.	Tjenestepensjonsordning (TPO) omfatter faste og midlertidige m/ minst 14t arb i uka. Ved full opptjening (30 år): 66% av pensjonsgrunnlaget, rett til ektefelle- og barnepensjon. Oppsatt pensjon: 40 år. Følger regler i Statens Pensjonskasse. Forsikringsmessig dekket, kommunen/fylket er ansvarlig for differanseytelser som selv-assurandør. Lønn over 12G tas ikke hensyn til. Skifte av selskap/pensjonskasse skal drøftes med tillitsvalgte – kjønnsnøytral ordning. AFP er pensjonen arb.taker har rett til i samsvar m/ denne tariffavtalen.

*Anbud, virksomhetsoverdragelse og
ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport*

	Overenskomst for transportselskaper i Norge av 2004 mellom NHO/TL og LO/Norsk Transportarbeiderforbund	Overenskomst av 2004 mellom NAVO/Nettbuss og LO Stat	Hovedtariffavtalen av 2004 KS
	(kun fulltidsansatte), gradvis nedtrapping.		

Vedlegg 2

Intervjulist

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. Sikkerhetssjef i Storstockholm Lokaltrafik.
Holm, Frank. 1. nestleder i Norsk Transportarbeiderforbund.
Jensen, Bent Møller. Formann for Trafikfunktionærernes Fagforening.
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

Granden, Gro. LO-advokat.
Jordal, Per J. Kst lagdommer og medlem av Senterpartiets sentralstyre.
Werlauff, Erik. Dr. jur. Professor ved bedriftsstudier, Aalborg universitet.

Sist utgitte TØI publikasjoner under program:

Samfunnseffektiv kollektivtransport. utfordringer og muligheter i Akershus	803/2005
Mer miljøvennlige arbeidsreiser. Rammebetingelser og muligheter	801/2005
Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester. Dokumentasjonsrapport	787A/2005
Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart. Synteserapport	787/2005
Parkeringspolitikk og parkeringstilbud i Follo-kommunene	778/2005
Lokalisering av virksomheter - konsekvenser for transport og miljø : en litteraturstudie	1021/1995