

Rapport 2: 2015

Roar Eilertsen og Stein Stugu

# Busstransport i Sør- Trøndelag

## Erfaringer med anbud

## Forord

Denne rapporten er utarbeidet i De Facto – Kunnskapscenter for fagorganiserte av Stein Stugu og Roar Eilertsen på oppdrag for Fagforbundet. I arbeidet med rapporten har vi intervjuet tillitsvalgte og medlemmer i bussfagforeningene (Fagforbundet og Norsk Transportarbeiderforbund) i Trondheim og på Røros, den politiske ledelsen og flere fylkespolitikere i Sør-Trøndelag, samt representanter for styre og administrasjon i ATB og administrasjon i flere busselskap. Vi takker alle som har stilt opp for oss med sin kunnskap og sitt syn på de utfordringene som finnes i kollektivtrafikken på veiene i fylket.

Vi har også gått igjennom en rekke forskningsrapporter, utredninger, rapporter og avisutklipp som belyser de problemstillingene vi har vært opptatt av. I arbeidet med å trenge inn i offentlig statistikk om status og utvikling i kollektivtrafikken har vi fått hjelp fra medarbeidere i Statistisk sentralbyrå, mens ansatte i både fylkeskommunen og AtB har vært behjelpelig med de tall og underlag som vi har etterspurt. Takk for all velvillig bistand. Og all bruk og eventuelle misforståelser står for vår egen regning.

Rapporten er tydelig preget av at det er de problematiske sidene ved konkurranseutsetting og anbud i kollektivtrafikken som er i fokus. Underveis har vi intervjuet flere som er sterke tilhengere av anbudssystemet, og som mener at de svakheter man erfarer kan rettes opp innenfor systemets rammer. De vil nok mene at deres synspunkter ikke er gjengitt like omfattende som motforestillingene. Men i den offentlige debatten mangler ikke argumentene for konkurransens og markedsmekanismens fortreffeligheter. En rapport som i hovedsak konsentrerer seg om de styrings- og utviklingsmessige svakhetene med anbudsmodellen forsvarer etter vår mening absolutt sin plass. Våre oppdragsgivere er opptatt både av arbeidstakernes situasjon og rettigheter, av de demokratiske dimensjonene ved organiseringen, og av å gi publikum et godt kollektivtilbud. Vi håper rapporten kan bidra til en kunnskapsbasert og god diskusjon om den fremtidige organiseringen av kollektivtrafikken, både i Sør-Trøndelag og resten av landet.

Oslo, mai 2015

1	Innledning .....	4
2	Bakgrunn for konkurranseutsetting .....	6
2.1	Hvorfor valgte fylkeskommunen fullt anbud? .....	9
2.2	Oppgavefordeling mellom offentlig og privat endres .....	10
3	Modellen som ble valgt .....	13
3.1	Advarslene mot anbud .....	16
3.2	Problematisk valg av anbudsmoell .....	17
3.2.1	Distriktsanbud .....	17
3.2.2	Tilrettelegging for drosjenæringen .....	18
4	Konsekvenser for ansatte .....	21
4.1	Virksomhetsoverdragelse og garantier for heltid .....	22
4.2	Omfang av anbud øker kraftig .....	24
4.3	Anbud får konsekvenser for ansattes arbeidsforhold .....	25
4.4	Rapport fra FAFO for Norsk Transportarbeiderforbund .....	29
4.5	AtBs incitamentordninger .....	30
5	Økonomi i anbud .....	32
5.1	Vurdering av hva det kan konkurreres på .....	33
5.1.1	Kapital .....	34
5.1.2	Lønn og arbeidsbetingelser .....	36
6	Konsekvenser for miljø .....	39
6.1	Posisjonskjøring .....	40
7	Økonomiske konsekvenser .....	43
7.1	Administrasjonen eser ut .....	45
8	Anbud fører til konsentrasjon .....	51
9	Et dårligere busstilbud for publikum? .....	55
9.1	Fylkets møte med 15 distriktsordførere .....	57
9.2	Oppdal .....	58
9.3	Brukerne reagerer .....	59
10	En organisasjonsform som gjør samhandling vanskelig .....	61
10.1	Politikere .....	62
10.2	AtB vs. fylkeskommunen .....	63
10.3	AtB vs. busselskapene .....	65
10.4	Forholdet til bussjåførene .....	65
11	EU/EØS-regelverket og anbud .....	68
12	Konklusjoner .....	70

# 1 Innledning

I 2008 bestemte fylkestinget i Sør-Trøndelag å sette all kollektivtrafikk ut på anbud. Man opprettet et heleid administrasjonsselskap, AtB, som skulle stå for bestilling og kjøp av transporttjenester fra eksterne operatørselskaper. Avtalene skulle baseres på konkurranse om et antall åtteårige kontrakter for ulike ruter / områder i fylket, hvor operatørene får en avtalt sum for å levere de tjenestene og den kvalitet på tilbudet som AtB krever. Fylkeskommunen styrer gjennom sine årlige bevilgninger og en rammeavtale med AtB, hvor krav og forventninger til kollektivtilbudet beskrives.

Inntil 2007 hadde man hatt en forsøksordning hvor Trondheim kommune hadde ansvaret for kollektivtrafikken i byen, mens fylket hadde ansvar for kontrakter med operatørselskaper om rutetilbudet i distriktene. I forkant av omleggingen til et helhetlig anbudsregime ble det blant annet argumentert med at man «*ønsket en samordning av den regionale trafikken*»<sup>1</sup>. I tillegg ønsket man å få flere til å reise kollektivt, og slik bidra til mindre miljøbelastninger. Forestillingene om at anbudskonkurranser er et verktøy for god kostnadskontroll og mulige innsparinger, antas også å ha spilt en rolle.

Over hele landet har det vært både tvil og strid om hvorvidt anbudsregimet er det beste svaret på utfordringene for kollektivtrafikken, og så også i Sør-Trøndelag. Før omleggingen i 2008 var advarslene særlig sterke fra fagbevegelsen, og etter noen års erfaringer har ikke motstanden blitt mindre. De viktigste innvendingene som kom fra fagforeningshold, kan sammenfattes slik<sup>2</sup>:

- Anbud skaper dårligere samarbeidsforhold mellom busselskapene og myndigheter
- Anbud vrir fokus i busselskapene over på et ensidig kostnadsfokus, noe som forsterkes av at det er fylkeskommunen ved innkjøpselskapet (AtB) som har ansvar for kundekontakt
- Anbud skaper et mer sentralisert bussmarked med fare for sterk konsentrasjon med få dominerende selskap
- Færre og større selskap vil svekke bransjens lokale tilknytning
- Anbud gjør produktutvikling vanskeligere ved at kompetanse deles på flere selskap og vanskeliggjør samarbeid
- Kostnadspress vil gjøre vilkårene for utøvelse av yrket vanskeligere med press for flere delte stillinger og mer deltid

---

<sup>1</sup> Fra fylkets strategiplan, sitert fra Asplan Viak 2008

<sup>2</sup> Vår oppsummering, basert på avisoppslag og dokumenter fra fagforeningene i 2008

- Anbud gjør det vanskeligere å rekruttere flinke folk med god kompetanse fordi yrket blir mindre attraktivt. Yrket blir mindre attraktivt å satse på for ungdom.
- En bestiller-utfører modell med et innkjøpselskap som definerer vilkårene, og busselskap som utfører arbeidet, øker avstanden mellom de som opplever publikums reaksjoner daglig og de som har ansvaret for å ivareta slike tilbakemeldinger. Det vil svekke kvaliteten på tilbudet og en risikerer at vilje til å gi tilbakemeldinger svekkes fordi veien til endring er lang
- Byråkratisering vil øke ved at det må etableres administrative ressurser i flere ledd slik at ressursene vris fra å utføre arbeidet til å administrere arbeidet
- Anbud vil gjøre samordning av kjøring vanskeligere

I denne rapporten vil vi summere opp en del av erfaringene med anbudsregimet i Sør-Trøndelag, og blant annet se på hvordan det har stått seg i forhold til de nevnte advarslene. Vi vil gi en grundigere beskrivelse av hvordan arbeidsdelingen mellom fylkeskommunen, AtB og operatørselskapene fungerer, og særlig fokusere på de mange problemer som denne konstruksjonen har innebygd. Det gjelder ikke minst de ansattes og fagforeningenes muligheter til innflytelse over arbeidshverdagen og til å delta i utviklingen av et godt kollektivtilbud i fylket.

Vi vil også se nærmere på politikernes muligheter til å styre utviklingen og på erfaringene med kostnadskontroll og god økonomistyring i den valgte modellen. Til tross for et markant økt rutetilbud, en formidabel trafikkvekst i Trondheimsområdet, og nyere og mer miljøvennlige busser, har kostnadsveksten i Sør-Trøndelag vært langt sterkere enn det som kan begrunnes i trafikkøkningen og i sammenlignbare fylker. I revisjonsrapporter tilskrives dette dårlig kostnadskontroll og manglende kontrakts- og bestillerkompetanse i AtB<sup>3</sup>. I rapporten dokumenterer vi hvordan svaret på problemene i stor grad har dreid seg om å ansette stadig flere i administrasjonsselskapet. I perioden 2009-2015 har antall årsverk i AtB økt fra 16-17 i 2010 til 55, og administrasjonsutgiftene er nå svært høye.

Den positive utviklingen har heller ikke i samme grad kommet distriktene til del, og etter store budsjettoverskridelser og påfølgende kutt de siste par årene er det særlig distriktstilbudet som har blitt rammet i tillegg til tilbudet utenom rushtida i og rundt Trondheim. I rapporten vil konsekvenser og reaksjoner for publikum bli belyst.

Anbudsmodellen gir muligheter til å stille tydelige miljøkrav til operatørselskapene, men har samtidig ført til en sterk økning i tomkjøringen av bussene. Det belaster miljøet unødvendig. Vi går grundigere inn i hvordan dette er en direkte følge av den oppsplittingen anbudsregimet medfører, og at kontraktsystemet også bidrar til høye kapitalkostnader og et dårlig miljøregnskap i operatørselskapene.

---

<sup>3</sup> Revisjon Midt-Norge IKS: Rapport fra forvaltningsrevisjon, Desember 2014

## 2 Bakgrunn for konkurranseutsetting

### Sammendrag

Det rødgrønne flertallet i fylkestinget i Sør-Trøndelag vedtok i 2008 å sette all busstrafikk i fylket ut på anbud. Inntil da hadde det NSB-eide selskapet Team Trafikk<sup>4</sup> (nå Nettbuss) hatt ansvar busstilbudet i Trondheim by, mens tre-fire andre selskaper hadde kontrakter for distriktsrutene. Lang tids misnøye med Team Trafikks tilbud i Trondheim, usikkerhet om konsekvensene av nye EU-regler, samt det faktum at mange avtaler med busselskapene utløp dette året, var viktige årsaker til at politikerne nå valgte å endre regime. Etter en del utredninger konkluderte man med at fylket skulle opprette et heleid administrasjonsselskap, AtB, som skulle stå for bestilling og innkjøp av kollektivtransport fra eksterne operatører. Vedtaket var kontroversielt, og særlig fagbevegelsen protesterte. Utfallet kunne blitt et annet dersom fylkets forsøk på å kjøpe opp Team Trafikk hadde lyktes.

Sør Trøndelags vedtak om full konkurranseutsetting av busstransport kan ses på bakgrunn av tre viktige momenter:

1. Forståelsen av framtidig EU-rett. Den politiske oppfatningen av retningen på EUs transportdirektiv var at det la til rette for full konkurranseutsetting, men at det kanskje kunne være mulig med drift i egenregi. Mellomløsninger slik de var praktisert i fylket antok man ikke ville være mulig. Disse forholdene drøfter vi nærmere i kpt. 11.
2. Trondheim kommune hadde i perioden fra 2004 til 2007 hatt ansvaret for busstransport i byen. Dette var en forsøksordning<sup>5</sup> som ble avsluttet. Ansvaret ble tilbakeført til fylkeskommunen fra og med 2008.
3. Alle løpende kontrakter og konsesjoner i Sør-Trøndelag utløp i 2007. Forholdene lå således til rette for en endret organisering av transportsektoren.

Med dette som utgangspunkt tok fylkeskommunen initiativ for å se på hvordan kollektivtransporten skulle organiseres. Fylkestinget vedtok følgende på sitt møte 12.12.2007:

*Fylkesrådmannen pålegges å arbeide for at følgende alternative løsninger kan gjennomføres for kollektivtrafikken:*

<sup>4</sup> Team Trafikk ble etablert i 2001 ved en sammenslåing av Trondheim Trafikkselskap og Hemne og Orkladal Billag. Nettbuss, som er eid av NSB, kjøpte i 2002 opp selskapet og ble selskapets eneste eier fra 16. desember 2002. (Wikipedia)

<sup>5</sup> Leiren 2015:7

- a. *Arbeidet med etablering av eget ruteplanleggingsselskap intensiveres.*
- b. *Utredning av eget fylkeskommunalt kollektivselskap for snarest mulig etablering.*
- c. *Legge til rette slik at kollektivtrafikken kan legges ut på anbud fra 1.1.2009.*

Samtidig gjorde fylkestinget vedtak om hvordan en skulle forholde seg til videre bussdrift på kort sikt, som i praksis også åpnet for en særskilt diskusjon om hvordan forholdet til Team Trafikk AS skulle håndteres:

1. *Nettbuss Trøndelag AS, TrønderBilene AS og Gauldal Billag AS tilbys en 4-årig avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune om drift av bussruter gjeldende fra 2008.*
2. *For Team Trafikk AS inngås det på nåværende tidspunkt ingen flerårig avtale. Fylkesrådmannen får fullmakt til å forhandle om en godtgjørelse for 2008.*

I praksis åpnet vedtakene fra fylkestinget for en videre diskusjon om hvordan kollektivtrafikken i fylket skulle organiseres, inkludert overtakelse av Team Trafikk AS, selskapet som hadde ansvar for busstransport i Trondheim. Asplan Viak ble brukt for å utrede de valgmulighetene fylkeskommunen hadde. Asplan Viak hadde vinteren 2008 levert en rapport med tittelen «Fylkeskommunale busselskaper i Sør-Trøndelag og Hedmark, en utredning bestilt av begge fylkeskommuner. I rapporten «Organisering av kollektivtrafikken i Sør-Trøndelag», mars 2008, trekker de fram flere forhold som må avklares knyttet til organisering av kollektivtrafikken. Spørsmål som helt klart er helt sentrale. 7 spesifikke elementer blir nevnt<sup>6</sup>:

1. *Blir det etablert et fylkeskommunalt trafikkelskap eller ikke?*
2. *Hvis det blir, vil dette selskapet betjene hele fylket eller bare deler av det?*
3. *Skal enheten inngå brutto- eller nettoavtaler<sup>7</sup>?*
4. *Hvilke oppgaver skal enheten utføre, og hvilke blir eventuelt igjen i fylkeskommunen?*
5. *I den utstrekning tjenester skal kjøpes og ikke egenproduseres. Skal anbud benyttes?*
6. *Hvilke tjenester i tilknytning til transporttilbudet (terminaltjenester, ruteopplysning) skal enheten produsere selv og hva skal den kjøpe av andre?*
7. *Skal enheten utføre trafiksammordning (kjørekontor) innenfor området TT, skoleskyss eller pasientoppdrag, og skal ruteopplysning inn i enheten?*

Disse oppgavene kan kombineres på flere forskjellige måter. Asplan Viak valgte å ta med i vurderingen fire mulige organisasjonsformer. Utredningen legger da føringer som i praksis utelater en femte mulighet som er å legge all kollektivtrafikk inn som en forvaltningsenhet under fylkeskommunen, dvs. at en ikke oppretter et eget driftsselskap(AV 2008:2):

---

<sup>6</sup> AV 2008:1

- A. Ett fylkeskommunalt driftsselskap for all kollektivtrafikk i fylket.
- B. Et fylkeskommunalt driftsselskap for kollektivtrafikken i Trondheim, fylkeskommunen kjøper kollektivtrafikk tjenester fra selskaper i øvrige regioner, uten konkurranse så lenge det går.
- C. Fylkeskommunen kjøper alle kollektivtrafikk tjenester med nettokontrakter, uten konkurranse så lenge det går, og oppgraderer sin innsats i kollektivtrafikken på en del områder.
- D. Fylkeskommunen tar lederrollen i fylkets kollektivtransport. De fleste markeds- og administrative oppgaver rundt kollektivtrafikken overtas og det etableres bruttokontrakter. For å kunne ta ut nødvendige besparelser på utøversiden, forutsetter løsningen bruk av anbud. Det anbefales etablert et profilert, kompetent administrasjonsselskap i AS-form.

Sør-Trøndelag fylkeskommune landet i praksis på alternativ D, dvs. etablering av et trafikkelskap, eller med Asplan Viaks ord: «Fylkeskommunale kjøp, bruttokontrakter, anbud og styrket organisasjon». Fylkestinget vedtok i juni 2008 konkurranseutsetting og at det skulle etableres eget trafikkelskap, i tillegg til at fylkeskommunen skulle innlede forhandlinger med sikte på å kjøpe Team Trafikk. Det er interessant å se hva Asplan Viak legger som forutsetninger for å etablere en løsning med eget trafikkelskap og anbud:

*Scenario D innebærer etablering av et fullskala administrasjonsselskap etter mønster av Ruter og Vestviken Kollektivtrafikk AS. Selskapet skal være fylkeskommunens utførende organ på kollektivtrafikkområdet. Det må kunne gis slagkraft i form av ledelse og ressurser til å gjøre kollektivtrafikken i stand til også f.eks. å utføre sin rolle i en fremtidig organisasjon hvor CO<sub>2</sub>-utslipp og personbilbruk må reduseres. Slik vi ser det, krever dette bruttokontrakter, anbud, en kompetent organisasjon med mulighet for styring og påvirkning av kollektivtrafikken og en klar lederrolle i forhold til operatørselskapene. Fylkeskommunen vil være en sentral aktør for statlige tiltak i en slik forbindelse, og det er svært viktig at fylkeskommunens handlingsrom og påvirkningskraft øker i forhold til dagens situasjon, hvor endringsprosesser kan være tunge.*

For forståelse av de valg en står overfor er det viktig å forstå forskjellen på bruttoavtaler, som er den avtaleformen en nå anvender i Sør-Trøndelag, og nettoavtaler, som er det en brukte tidligere ved forhandlede kontrakter. Bruttoavtaler er avtaler der oppdragsgiver har full kontroll på utgifter og inntekter. Oppdragsgiver, dvs. fylkeskommunen enten ved vedtak eller ved AtB fastsetter alle billettpriser og også hvilke ruter som skal kjøres. Operatørene har således ingen muligheter til å påvirke egen inntektsside ved f.eks. markedsføring eller endrede ruter. Nettokontrakt gir et tilskudd til bussdrift. Dette gir busselskapet større fleksibilitet både til ruteplanlegging og å bestemme priser, og gir derved større frihet til operatør. Justering underveis blir enklere, men politisk styring kan svekkes.



Det legges ikke skjul på at Asplan Viaks forslag vil medføre økt administrativ bemanning. En matrise som gjennomgår anslag på administrativ bemanning i de 4 scenarioene anslår Asplan Viak bemanningen slik i de 4 scenarioer:

Tabell 2.1: Anslag for administrasjon med ulik organisering (Asplan Viak 2008)

Scenario	Bemanning i fylkeskommunen	Bemanning i administrasjonsheten
<b>A: Fylkeskommunal rutedrift</b>	4 – 6 årsverk	
<b>B: Delvis fylkeskommunal rutedrift</b>	5-8 årsverk	
<b>C: Nettokjøp og oppgradert organisasjon</b>	9 – 12 årsverk	
<b>D: Administrasjonsselskap, bruttokjøp</b>	4-5 årsverk	8-13 årsverk

Som vi ser er bemanningen til administrasjon høyest i den løsningen som foreslås, men kostnadene skal angivelig dekkes inn ved at anbud presser ned prisen på selve transportarbeidet (Asplan Viak 2008:19):

*Denne oppbemanningen bør langt på vei finansieres med kostnadsreduksjoner i transportselskapene. Det kan være svært vanskelig eller umulig å forhandle ned kontraktene tilstrekkelig uten konkurranse. Anbud er derfor trolig den eneste, realistiske måten å lykkes i dette.*

## 2.1 Hvorfor valgte fylkeskommunen fullt anbud?

Valget av fullt anbud var kontroversielt innenfor det politiske flertallet i Sør-Trøndelag, med klart rød-grønt styringsflertall. Valget i 2007 ga de daværende regjeringspartiene Ap, SV og Sp klart flertall.

Flertallet var imidlertid helt klare på at en ikke ønsket å videreføre den kontraktsformene som var vanlig i fylket. En benyttet et system med forhandlede kontrakter med 4 års varighet. Politisk var det en utbredt oppfatning at dette var en form som ga for mye handlingsrom til de lokale trafikkelskapene, og at det var viktig å sikre en bedre politisk styring ved at makt ble flyttet fra de lokale selskapene til fylkeskommunen. Spesielt var det mange som mente at Team Trafikk, som stor for mye av kollektivtrafikken i Trondheim, drev altfor dyrt og at en trengte redskap for å presse ned kostnadene i TT. Dette illustreres også ved at en på fylkestinget i desember 2007 valgte å inngå nye fire-årige avtaler med Trønderbilene AS, Gauldal Billag AS samt Nettbuss Trøndelag AS, men ikke med Team Trafikk AS. Team Trafikk forsøkte en i stedet å kjøpe, som en løsning på et

vedtak i april 2008 som ba om videre utredning med en bred innfallsvinkel (protokoll fylkesting 22-23/4-2007):

*Helt eller delvis fylkeskommunalt eid trafikkselskap, partnerskapsavtaler, brutto- eller nettoavtaler, eget innkjøpsselskap og/eller ruteplanleggingsselskap samt forskjellige former for helhetlig eller partiell konkurranseutsetting må være blant de viktigste løsningslinjene som leges til grunn for det videre arbeidet.*

Illustrerende for holdningen er følgende sitat tillagt uidentifisert politiker i en vurdering av bakgrunnen for at Sør-Trøndelag fylke valgte full anbudsutsetting (Leiren 2014: 250, vår oversettelse fra engelsk):

*Partiet var mot, men jeg forstod raskt at det var bortkastet arbeid å forhandle med et privat monopol. De [det private monopolet] brukte [sin posisjon] maksimalt og spilte politikerne ut mot administrasjonen. Så jeg bestemte meg for at de ikke skulle få en krone fra meg. [...] Til slutt kastet jeg inn kortene. [...] Selvfølgelig fikk jeg betydelig kjeft (bloody bullocking) fra mitt eget parti.*

Fylkestinget valgte således å se på flere alternativer parallelt. Samtidig med at en vedtok å se på mulighetene for å etablere et fullt anbudssystem ble det også vedtatt å utrede muligheten for å etablere en intern operatør i fylkeskommunalt eie. En søkte således å kjøpe Team Trafikk fra Nettbuss. Ikke for å drifte all busstransport i fylket, men for i alle fall å ha noe av transporten på egne hender. Det vil i så fall også gi en kompetanse som kunne brukes til å sikre gode kontrakter med andre leverandører.

Fylket var også svært nær å få forhandlet fram en overtakelse av TT. I vårt arbeid med denne rapporten, enten vi snakker med politikere, administrasjon eller tillitsvalgte har vi ikke lyktes med å møte noen som kan forklare hvorfor Nettbuss valgte ikke å selge TT til fylket. Den mest sannsynlige forklaringer er at NSB, som eier, trolig vurderte det som mer økonomisk fordelaktig å konkurrere på de anbudene som ville bli lagt ut i full bredde hvis fylkeskommunen ikke klarte å overta et eksisterende busselskap.

Det framstår som at en svært viktig årsak til at en valgte anbud var å få kostnadene under kontroll, noe som illustreres ved holdningene til Team Trafikk.

## 2.2 Oppgavefordeling mellom offentlig og privat endres

Konkurranseutsetting omtales ofte som «privatisering». Det er en sannhet med svært store modifikasjoner. I virkeligheten er det bare noen få elementer i verdikjeden som blir igjen i privat regi, svært mange oppgaver i verdikjeden må legges under det offentlige. Mange oppgaver flyttes fra operatør til det offentlige. Dette illustrerer hvordan busselskapenes arbeidsområde innskrenkes ved konkurranseutsetting sammenliknet med forhandlede kontrakter.

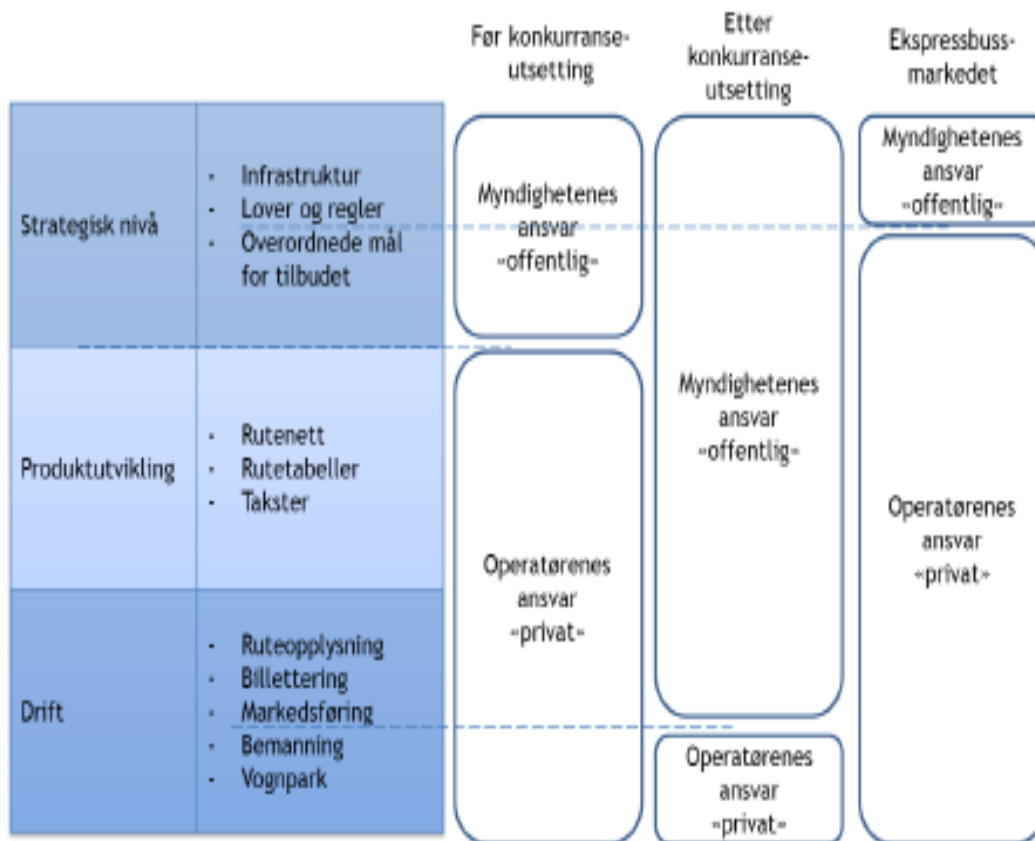
Den stiliserte oppsummeringen med fordeling av arbeidsoppgaver mellom fylket, administrasjonsselskap og busselskap, som vi ser i figur 2.2 er dekkende også for de endringene som er gjort i Sør-Trøndelag. Ansvar for oppgaver som rutenett og rutetabeller, markedsføring og ruteopplysning er flyttet fra operatørene til AtB og fylkeskommunen.

Tilhengerne forutsetter at konkurranseutsetting skal føre til kostnadsbesparelser. Oslo Economics beskriver det slik: (Spekter 2014:12)

*Rapporter fra 2000-tallet bekrefter bilde av at man faktisk oppnådde en effektivitetsgevinst på 10 pst., f.eks. TØI-rapport 982/2008 «Anbud på norsk» (Longva og Osland). Denne rapporten registrerte også en økning i administrasjonskostnadene på 1-2 prosentpoeng av de totale kostnadene, ved hjelp av en enkel, men konsistent regneøvelse.*

I tillegg anslår Oslo Economics at det senere har vært en ytterligere økning i administrasjonskostnader i offentlig regi på 1-2 prosentpoeng.

**Figur 2.1: Fordeling av ansvar i kollektivtransporten før og etter konkurranseutsetting<sup>8</sup>**



Kilde: Oslo Economics' rapport *Effektivitet i fylkeskommunalt kjøp av kollektivtransport (2013)*

<sup>8</sup> Spekter 2014

Påstanden om at konkurranseutsetting vil bety reduserte kostnader baserer seg på at når såkalte «lokale monopoler» (i dette tilfellet de løyvene som operatørene fikk i form av forhandlede kontrakter) utsettes for konkurranse, så vil kostnadene gå ned. Dette var også situasjonen i Sør-Trøndelag, der det spesielt ble hevdet at Team Trafikk drev lite kostnadseffektivt.

Som vi skal komme tilbake til i kpt. 5 og 7 er det vanskelig å se at det finnes dekning for at konkurranse fører til reduserte kostnader.

## 3 Modellen som ble valgt

### Sammendrag

Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK) har fortsatt ansvaret for kollektivtrafikken i fylket. Det er fylkestinget som bevilger penger og bestemmer takster og omfang på rutetilbudet, mens AtB står for den praktiske planleggingen og bestillingen fra busselskapene. Fylket styrer AtB gjennom en rammeavtale, og forventninger og krav til tilbudet konkretiseres i en årlig leveranseavtale. AtB ledes av et såkalt «profesjonelt» styre, og har i tillegg til kjøp av transporttjenestene også ansvar for ruteplanlegging, markedsføring og publikumsservice. Busselskapene leverer de tjenester som er avtalt i kontraktene, og har ingen innflytelse på utformingen av tilbudet. Systemet er basert på åtte-årige såkalte «bruttokontrakter», som betyr at alle billettinntekter mm. går inn til fylket. Busselskapet skal uansett ha betalt for den avtalte leveransen, mens fylket dekker alle kostnader ut over billettinntektene.

Etter at kjøpet av Team Trafikk ble stanset av Nettbuss, valgte Sør Trøndelag en modell med et eget administrasjonsselskap, AtB og full konkurranseutsetting ved hjelp av anbud. Det tilsvarer modell 4 i forslaget fra Asplan Viak (se kpt.2). Fylkeskommunen inngikk i 2008 nye avtaler for transport utenfor Trondheim. Anbudsutsettingen ble gjennomført i flere etapper, også fordi en ønsket å lære seg hvordan dette skulle gjøres. Anbudene ble så gradvis gjennomført, slik at det eneste som nå gjenstår er noen fergeruter som ligger utenfor denne rapporten. Framdriftene for anbud var i grove trekk utsetting i tre etapper:

1. En del av Trondheim fra 2010,
2. Resten av Stor-Trondheim fra 2011
3. Resten av fylket fra 2014.

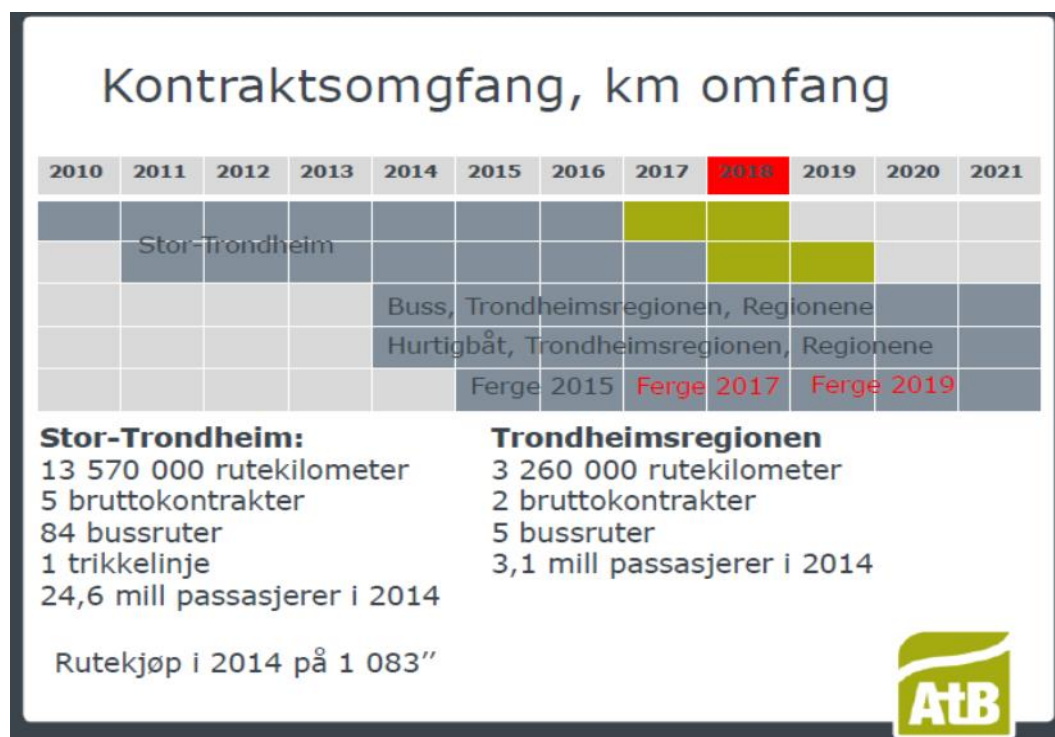
Selskapene som nå utfører transportarbeidet for AtB ser vi i figur 3.2.

Med den modellen fylket valgte har vi i dag følgende arbeidsfordeling mellom fylke, transportselskap og operatørene (basert på AtB 2015). Som vi ser er dette i grove trekk sammenfallende med den stiliserte endringen vi ser i figur 2.1 (Oslo Economics):

1. Fylkeskommunen:
  - a. AtBs eier gjennom ordfører og tinget
  - b. Overordnet ansvar
  - c. Tilskudds- og takstmyndighet
  - d. Tildeling av skoleskyss
  - e. Miljøpakken
2. AtB:

- a. 100 % eid av Sør Trøndelag fylkeskommune (STFK)
  - b. Styres av rammeavtale mellom STFK og AtB
  - c. Verktøy for å koordinere kollektivtrafikken
  - d. Innkjøp av transporttjenester
  - e. Ruteplanlegging
  - f. Markedsføring og informasjon
  - g. Alle tjenester knyttet til kollektivtrafikk
  - h. Kundeservice og ruteopplysning
3. Operatørene:
- a. Vinner av ulike anbud
  - b. Driftsansvar
  - c. Sjøfører og buss
  - d. Båt og mannskap

Figur 3.1: Kontraktsumfang Sør Trøndelag (kilde: AtB, presentasjon 2015)



Figur 3.2: Operatører innenfor kollektivtrafikk i Sør Trøndelag (kilde: AtB, presentasjon 2015)

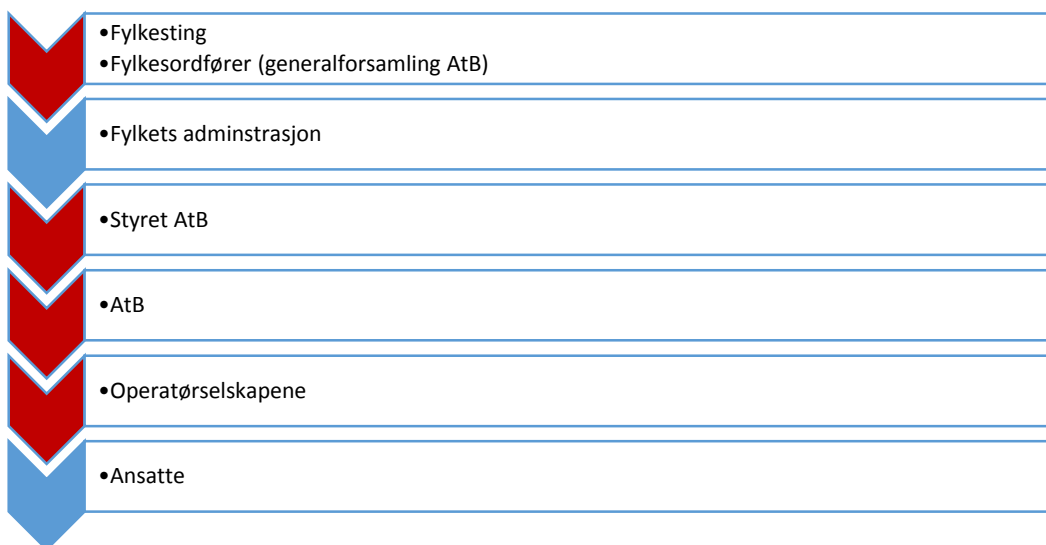


For styring av AtB valgte man en formell modell med lite direkte involvering av politikerne i fylket. Fylkesordfører Tore O. Sandvik er en enegeneralforsamling, og styret er i all hovedsak et såkalt profesjonelt styre med liten eller ingen politisk erfaring. Den viktigste styringen av selskapet skal i prinsippet skje via rammeavtalen mellom fylket og AtB. Som vi skal komme tilbake til, skaper dette en lang rekke problemer, som egentlig er *innebygd* i en slik struktur. For fylkeskommunenes politikere oppleves avstanden til AtB stor, tilsvarende liten er muligheten for direkte påvirkning. På den annen side vil et såkalt profesjonelt styre være opptatt av handlingsrom og armlengdes avstand mellom fylket og fylkets politikere, fordi en tett oppfølging vil gjøre oppdraget vanskeligere. Et såkalt profesjonelt styre vil ønske handlingsrom. Det gjør tilpasninger til et optimalt tilbud ut fra markedsvurderinger enklere. Dette poengteres f.eks. av nåværende styreleder Bjørn Wiggen som har bred næringslivserfaring bl.a. fra Orkla, Ringnes og Carlsberg.

I forhold til forhandlede kontrakter blir omfanget av arbeidet som skal gjøres i operatørselskapene mindre. Ved valg av bruttokontraktsmodellen kan ikke operatør justere inntektsnivået verken ved endringer i ruteopplegg eller endringer i takstnivå, noe de tidligere kunne gjennom forhandlede kontrakter. Dette reduserer handlingsrommet for busselskapene. Det er bare eierskap til bussene og vedlikeholdet av dem som skiller operatørselskapene fra rene bemanningsselskaper. Dette gjør ikke bare innholdet i selskapenes arbeid snevrere, men skaper en stor strukturell utfordring for de ansatte: Hvordan skal de bli hørt med innspill rundt utførelse av arbeidet, både i forhold til publikum og til sin egen

arbeidssituasjon. Det er svært mange ledd mellom de som utfører arbeidet og de som står for bevilgninger og har ansvaret, dvs. politikerne i fylkestinget.

Figur 3.3: Skisse, styringsstruktur buss Sør- Trøndelag. Rødt beslutningsenhet.



### 3.1 Advarslene mot anbud

Fylkestingets vedtatt om anbudsutsetting møtte stor motstand fra fagbevegelsen i Sør-Trøndelag. I forbindelse med den politiske behandlingen av anbudsutsetting ble det gjennomført politiske streiker over 4 timer både ved fylkestingets behandling i juni og i oktober<sup>9</sup>, uten at det førte til endring. Som vi har redegjort for tidligere i dette kapittel var begrunnelsen for full anbudsutsetting fra de rød-grønne partiene i stor grad problemene knyttet til overtakelse av Team Trafikk og et antatt høyt kostnadsnivå. Konsernstyret i Nettbuss hindret som nevnt at fylkeskommunen kjøpte majoritet i Team Trafikk, noe som var medvirkende til at ikke en annen løsning ble valgt.

Fra de borgerlige partiene var begrunnelsen for anbudsutsetting primært økonomi. Morten Ellefsen (FrP) sa det slik: «*Hadde man lagt det ut på anbud tidligere ville vi hatt penger vi kunne brukt på annet, som for eksempel skole*», mens Høyres Torhild Aarbergsbotten «*ser på nyheten om forhandlingenes sammenbrudd [om overtakelse av Team Trafikk] med glede*». (Adressa 18/9-08)

Hvordan så fagforeningene på problemene som ville oppstå ved anbud? De viste blant annet til et oppslag i Transportforum nr. 1-2008 om «anbud etter bruttomodell» med Lars-Börje Björfjäll. Han hadde vært administrerende direktør i et administrasjonsselskap og var i 2008 administrerende direktør i operatørselskapet Göteborg Sporveger:<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Klassekampen 9/6-08, Adresseavisen 18/9-08 og 11/6-08

<sup>10</sup> Buss- og sporveiarbeidernes forening 2008



- *Rollefordelingen mellom administrasjonsselskapene og operatørene har utviklet seg til ren detaljstyring*
- *Bransjen drives ikke etter normale forretningsprinsipper*
- *Det er ikke kundenes behov som bestemmer utviklingen av tilbudet, men stivbente detaljkraav fra oppdragsgiverne*
- *Kontraktene løper i 5 til 10 år, og kan ikke forandres i vesentlig grad underveis*
- *Det er ingen dynamikk i det vi driver med*
- *Busselskapene har blitt de rene bemanningsselskapene*
- *Selskapene har ingen incitamenter lenger – utover det rent kosmetiske*
- *På tide at selskapene får tilbake ansvaret for det som har betydning for deres egen forretningsdrift*
- *Han vil ha tilbake ansvaret for:*
  - *Ruteplanlegging med blant annet frekvens*
  - *Utforming av materiellet*
  - *Markedstiltak*
- *Det er strukturen som er problemet*
- *Det handler om kollektivtrafikkens framtid*

I vår oppsummering med konklusjoner i kpt. 12 vil vi se at det meste av disse advarslene bekrefteas av den utviklingen vi har sett i Sør-Trøndelag

## 3.2 Problematisk valg av anbudsmoell

Oppdeling i egne anbud som skiller langruter og lokalruter/skolekjøring samt egne anbud for drosjenæringen har sannsynligvis vært en medvirkende årsak til betydelige problemer. Modellen skjerpel nemlig de problematiske sidene ved anbud. Spesielt skulle det vise seg deling av anbudene i en pakke for skolekjøring og en for ordinær rutekjøring skulle utløse store problemer. Det samme gjelder kravene til materiell, som i praksis medført at så godt som alt bussmateriell måtte kjøpes nytt ved inngåelse av anbudene.

### 3.2.1 Distriktsanbud

PwC har evaluert gjennomføringen av distriktsanbudene i fylket<sup>11</sup>. De konkluderer med at AtBs kunnskapsgrunnlag var for dårlig til at anbudene kunne bli vellykket med den modellen som ble valgt (PwC; 4).

*Den innsamling og analyse av informasjon som ble utført av AtB som grunnlag for ruteplaner og materiellspesifikasjoner var etter vår vurdering ikke tilfredsstillende og er underliggende årsak til flere av de problemer som senere er oppstått. Hadde AtB gjennom informasjonsinnsamlingen fått et riktig bilde av behovet, herunder spesielt antall skyssberettigede og materiellbehov i skoleskyssen, ville dette sannsynligvis medført at AtB ikke hadde delt*

<sup>11</sup> PwC: AtB. Evaluering av regionanbudene for buss i Sør-Trøndelag. 17/3 - 2014

*regionruter og skoleskyss/lokale ruter i ulike anbudspakker innenfor samme geografiske område. Dernest hadde AtB heller ikke tapt verdifull tid ved å måtte avlyse og utlyse på nytt anbudet på skoleskyss og lokale ruter, primært som følge av mangler i rutebeskrivelsene og feil dimensjonering av materiell.*

Videre påpeker PwC at AtB i større grad burde benyttet den kompetansen som utvilsomt var tilstede i busselskapene; «det var operatørene som hadde stått for all ruteplanlegging under tidligere avtaleregime og hadde mest detaljkunnskap». Her peker PwC på et av de største problemene ved bruk av anbud. Kravene til kunnskap hos bestiller blir svært store, og gir på permanent basis operatørselskapene viktig kunnskap som de selvfølgelig ønsker å holde på og utvikle i forhold til neste runde med anbud. Modellen etablerer derved et *motsetningsforhold* med behov for bygging av kompetanse både hos operatør og bestiller. Kompetansen er så viktig at AtB rekrutterer nøkkelpersoner fra operatørene. Det etableres konkurranse om de som har både transportfaglig kompetanse og lokal kunnskap om fylket. I tillegg får fylkeskommunen behov for egen kompetanse for å hindre at AtB blir en stat i staten.

AtB valgte å splitte regionanbudene i tre rutepakker innenfor tre geografiske områder:

- Stam- og regionruter
- Skoleskyss og lokale ruter
- Individuelt tilrettelagt skoleskyss

Konsekvensen oppsummeres av PwC:

*Erfaringene viser at den antatte balansen mellom store/mindre kjøretøy til skoleskyss og lokale ruter var sterkt avvikende fra det reelle behovet. Ved å splitte i flere rutepakker mistet operatørene mulighet til synergier som kunne medført mer effektiv utnyttelse av materiell og sjåfører, og derav en mulig lavere anbudspris og lavere kostnader samlet sett både for operatøren og STFK.*

### **3.2.2 Tilrettelegging for drosjenæringen**

Et bevisst grep ved inndelingen av anbud var tilrettelegging for at drosjenæringen skulle kunne konkurrere direkte om anbudene, ikke bare være underleverandør til andre operatører. Fylkestinget vedtok således i juni 2011:

*Ved kjøp av offentlige betalte transportere skal det legges til rette for at drosjenæringen skal ha anledning til å delta i anbudskonkurranser i regi av SFTK (AtB)<sup>12</sup>*

Del tre i anbudspakkene var derfor individuelt tilrettelagt skoleskyss. Anbudene ble delt i 11 geografiske områder, og drosjenæringa vant ti av dem (PwC;24):

---

<sup>12</sup> FT-sak 74/2011

1. Agdenes, Orkdal, Meldal (Sør-Trøndelag Taxi)
2. Snillfjord, Hemne (Sør-Trøndelag Taxi)
3. Hitra, Frøya (Sør-Trøndelag Taxi)
4. Holtålen, Røros (Gauldal Østerdal Buss)
5. Selbu, Tynset (Sør-Trøndelag Taxi)
6. Osen, Roan (Trøndertaxi)
7. Rissa (Trøndertaxi)
8. Åfjord (Trøndertaxi)
9. Oppdal, Rennebu (Trøndertaxi)
10. Ørland, Bjugn (Sør-Trøndelag Taxi)
11. Melhus, Skaun, Midtre Gauldal (Sør-Trøndelag Taxi)

Oppdelingen i tre anbudspakker var tilsynelatende en suksess. Det politiske ønsket om å ha med drosjenæringa som direkteleverandør ble ivaretatt. Men hva ble de videre konsekvensene?

En stor risiko ved anbudsutsettelse er operatør ikke klarer å levere på angitt kostnadsnivå, må innstille eller går konkurs. Og nettopp det skjedde. En av anbudsvinnerne, Sør-Trøndelag Taxi, som vant 6 av 11 distrikt, gikk konkurs i mars 2014. De hadde på det tidspunktet 6-7 millioner utestående til sjåfører og drosjeeiere.<sup>13</sup> I følge daglig leder var det likevel ikke et problem for sjåførene, selskapet hadde tilsvarende beløp utestående på fakturaer som allerede var sendt. Konkursen skyldes ikke bare kundeforholdet til AtB, men AtB og Helse Midt-Norge var selskapets to viktigste kunder.<sup>14</sup>

Underskuddet hadde bygd seg opp over tid, men taxiselskapets daglige leder Tor Holm hevdet overfor NRK at de høsten 2013/våren 2014 gikk i balanse. Imidlertid tyder mye på at selskapets utestående i stor grad baserte seg på overfakturering. Mange av fakturaene var i følge AtB basert på svindel med innholdet. 7/7-14 anmeldte AtB den daglige lederen for bedrageri og dokumentforfalskning. Av anmeldelsen framgår det at AtB mener overfaktureringen var betydelig:

*Det er usikkert hvilket omfang overfaktureringen har, men det kan være at det er utbetalt nokså mye mer enn det er kontraktmessig grunnlag for, se bilag 4 [til anmeldelsen]. Det kan dreie seg om ca 60 % overfakturering av det fakturerte grunnlaget på ca 10 millioner kroner.*

I stedet for å fakturere for hver kjøretur, ble det f.eks. fakturert for antall barn med separat faktura for hvert barn. I praksis kan det da faktureres flere ganger for samme kjøretur der en bringer flere barn samtidig.

Konkursen medførte store ekstrakostnader for fylket og AtB. Dette omtales i en revisjonsrapport slik (Revisjon Midt-Norge, side 6): «I tillegg kom det en konkurs hos en av operatørene som medførte store kostnader». Konkursen illustrerer slik et av systemproblemene med anbud, når tilbudene presses for lavt utløser det ekstra

<sup>13</sup> Adressa 3/3 - 14

<sup>14</sup> Nr.no 3/3-14

kostnader hos oppdragsgiver. Hvor stor denne total kostnaden er blitt, har ikke AtB oversikt over utover de tall som er brukt i anmeldelsen.<sup>15</sup>

I dag har Trøndertaxi, den andre store vinneren i anbudsrunden overtatt kjøringen i de fleste av områdene Sør-Trøndelag Taxi trafikkerte. Dette er en illustrasjon av en annen effekt av anbudsutsettelse, det medfører reelt en risiko for konsentrasjon om færre private aktører, en reell maktkonsentrasjon. Men på private hender. Dette er spesielt en betydelig risiko i tynt befolkede områder.

---

<sup>15</sup> E-post fra adm.dir. Janne Sollie 7/5-15

## 4 Konsekvenser for ansatte

### Sammendrag

Dersom en anbudsrunde medfører at et nytt selskap vinner kontrakten, har sjåførene rett til å bli med over til det nye selskapet, jfr Arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelser. Det er i dag samme tariffavtale i alle selskaper som har kontrakter i Sør-Trøndelag, slik at det ikke eksisterer konkurranse på de avtalte lønnsatsene. Ved overgangen til nytt regime garanterte fylket at de som hadde hele stillinger skulle få beholde disse, og at ingen skulle fratras opparbeidede pensjonsrettigheter. Men når lønnskostnadene er den største utgiftsposten for busselskapene, og det er minimale forskjeller i vilkårene for lånefinansiering, drivstoff og vedlikehold, øker likevel presset på lønns- og arbeidsvilkårene. I intervjuer med De Facto rapporterer de ansatte at grunnbemanningen blir dårligere, andel deltidsstillinger øker, det blir flere delte skift, mer stress, økt arbeidsbelastning og mindre tid til opplæring. Dette bekreftes også i andre forskningsrapporter. De ansatte møter en ledelse som ikke kan «gjøre noe med» forhold som er låst i kontraktene, mulighetene for medbestemmelse og engasjement for å utvikle tilbudet har blitt dårligere, og motivasjonen for å gjøre en god jobb svekkes.

Ved innføring av full bruk av anbud i Sør-Trøndelag ble det gjort noen tiltak med sikte på å styrke de ansattes posisjon. I tillegg til at alle anbudene ble sett på som virksomhetsoverdragelse, ble det innført flere tiltak som skulle styrke ansattes posisjon utover det lovbestemte minimum.

I modellvalget ligger i prinsippet at de ansatte kun skal forholde seg til egen arbeidsgiver, dvs. operatørselskapet. Illustrerende for denne føringen er den prinsipielle betraktningen slik PwC beskriver det (PwC:15)

*Merk for øvrig at det er operatørselskapene som er arbeidsgiver og ansvarlig overfor sjåførene. Kontakt mellom sjåfører og AtB skal derfor i utgangspunkt gå gjennom det respektive morselskapet. Videre er forhandlinger om lønn/tariff og andre arbeidsvilkår et anliggende mellom sjåfør og operatør. Tilsvarende er det operatørselskapene som eier bussen, og som bestemmer utformingen av disse utover de minimumskrav som eventuelt settes i kontrakten med AtB.*

Ut fra formell struktur og dagens lovverk har PwC rett. Men dette utløser betydelige problemer. Det skyldes ikke bare at mye bestemmes ovenfra gjennom anbudenes utforming og krav, men også at organisasjonsformen gjør det vanskeligere å utnytte de ansattes kunnskaper.

Disse konsekvensene er - i alle fall i teorien - ikke noe ønske fra det politiske flertallet i fylkeskommunen. Det er derfor gjennomført flere tiltak for å gi tillitsvalgte og verneombud arenaer der de kan ta opp de problemene de møter, samt sikre de ansattes rettigheter. Vi skal se på noen av disse tiltakene.

#### 4.1 Virksomhetsoverdragelse og garantier for heltid

Fylkeskommunen gjorde vedtak som sikret ansattes rettigheter til fortsatt stilling ved skifte av arbeidsgiver, i tråd med intensjonene i arbeidsmiljølovens §16.1. Yrkestrafikkloven presiserer at ved overdragelse av løyve skal arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse, §§16-2 til §§ 16-7 gjelde.

Vedtaket fra fylkestinget sikret disse rettighetene, noe som også inkluderte retten til å fortsette i en heltidsstilling hvis det var det en hadde. Kontraktene er helt klare på dette (PwC;34):

*Operatør skal sørge for at yrkestransportlovens § 8 om ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse i samsvar med arbeidsmiljølovens §§16-2 til §§16 - 7 blir fulgt*

Dette har ført til betydelige konflikter som alle har funnet sin løsning, men det har tatt tid. De siste to konfliktene ble ikke løst ved forlik før i 2015. PwC illustrerer også indirekte konfliktnivået når de skriver (s.34)

*Når det gjelder gjennomføringen av virksomhetsoverdragelsene har vi fått inntrykk av at det blant enkelte av operatørene har vært varierende vilje til samarbeid, der oversikten over sjåførere som kunne omfattes av virksomhetsoverdragelsen har blitt holdt igjen lengst mulig. Det faktiske antallet sjåførere for virksomhetsoverdragelse ble til slutt lavere enn forventet. Dette førte i sin tur til et behov for nyrekruttering med kort tidsfrist. Særlig for Boreal, som ny operatør på busstransport i regionen, ble det en utfordring å skaffe tilstrekkelig antall sjåførere, samt gi dem tilstrekkelig opplæring før oppstart.*

Et tilsvarende problem fikk operatørene når det gjaldt etablering av tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på trafikkledelse. Dette er ikke uventet. Vi vil anta at veldig mye av den kompetansen som tidligere fantes i de etablerte operatørselskapene nå ble attraktiv og nødvendig i tre organisasjoner, både i fylkeskommunen, i AtB og i flere av busselskapene

I tillegg medfører retten til videreføring av heltidsstillinger påståtte ekstra kostnader for operatør, spesielt slik anbudene ble delt opp. PwC (side 40) estimerer at reglene om videreføring av faste stillinger påfører Nettbuss en årlig merkostnad på ca 2,8 millioner kr. Pr. februar 2014 hevdes det at Nettbuss lønner 26 sjåførere i 100 % stilling på tross av at de kun har kjøring for 60-70 % stilling. Som vi ser i kpt. 5 har anbud medført at omfang av deltidsstillinger i bransjen øker jevnt.

Dette illustrerer at anbud medfører et press for at ansatte må tilpasse sin stillingsbrøk til det arbeidet som er tilgjengelig. Presset for deltid øker. (Mer om det i kpt. 5) Det vil alltid være større behov for ansatte i rushtida enn ellers på dagen. Etablering av hele stillinger, som er svært viktig for at sjåføyrket skal være langsiktig attraktivt, vil bli udelt mye enklere hvis en kan kombinere forskjellige kjøreoppdrag innenfor samme geografiske område. Med den strukturen AtB valgte, blir dette dessuten enda vanskeligere enn det ville vært med mer helhetlige anbudspakker.

For operatørselskapene vil det være rasjonell økonomi å ansette nye sjåførere på deltid, og helst kvitte seg med heltidsansatte. Det vil redusere lønnskostnadene, og er et av de få elementene som kan skille operatørene. Men det gjør arbeidsplassene mindre attraktive og flytter de negative konsekvensene av fleksibilitet over på sjåførene.

Omfang av endringer underveis er også med på å skjerpe konfliktnivået. I praksis beskriver PwC en situasjon der det ikke var spesielt lurt av operatørselskapene å innrette sin organisasjon fullt ut etter det anbudet en vant (side 39).

*Evnen til å håndtere de løpende endringsordrene ser ut til å variere mellom busselskapene. Dette har for det første sammenheng med omfanget av endringer, som igjen henger sammen med hvilke endringsbehov som ble sett og løst før oppstart. For det andre har forventninger og innstilling til bestiller/utfører-modellen mellom AtB og operatør hatt betydning. Dersom man har forholdt seg til den opprinnelige bestillingen fra AtB, og rigget organisasjonen administrativt i henhold til dette, vil man få store utfordringer når det kommer et vesentlig omfang av løpende endringer.*

Endringene har ikke tatt slutt. En større endring ble senest ved begynnelsen av 2015 iverksatt, med betydelige konsekvenser for rutestruktur og økonomi.

Vedtaket om å sikre ansatte i heltidsstillinger fortsatt rett til heltid er et positivt forsøk på å ivareta ansattes rettigheter. Men det fører åpenbart også til en stivhet i organisasjonen som kunne vært bedret med en annen inndeling av anbudene. Man kunne funnet en betydelig mer smidig løsning hvis en hadde hatt en helhetlig organisasjon. Det er f.eks. ingen grunn til å tro at Nettbuss (Team Trafikk) tidligere opprettet heltidsstillinger kun ut fra god vilje. Det var ganske enkelt lettere innenfor den driftsmodellen en hadde tidligere med forhandlede, helhetlige, kontrakter.

En av de store utfordringene i neste runde med anbud vil bli om tilsvarende vilkår, med rett til heltid, videreføres. Hver ny anbudsrunde vil skape usikkerhet blant de ansatte. Når en i praksis ser at heltidsstillinger er en kostnad, og i tillegg bryter med anbudets logikk, dvs. at ansvar for å tilpasse seg det som er mest mulig kostnadseffektivt for oppdragsgiver dyttes over på den enkelt ansatte, vil dette bli en særskilt oppgave å ivareta heltid også når det utlyses nye anbud.

Et spesielt problem vil være at når rutestrukturen legges for å få lavest mulig kostnader så må hensynet til ansattes stillinger og yrkets attraktivitet ivaretas særskilt. Når ansatte ikke kan påvirke utforming av ruter, vil dette bli vanskeligere.

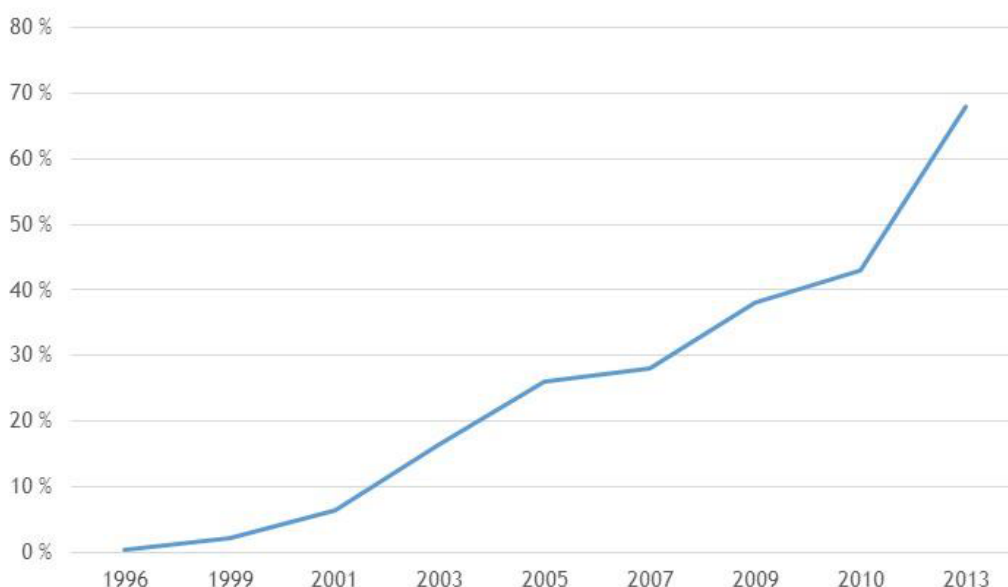


Rådende ideologisk vind er dessuten at ansatte skal tilpasse seg arbeidsgivers behov for fleksibilitet, gitt oppdraget slik det er definert ovenfra.

## 4.2 Omfang av anbud øker kraftig

Det finnes flere rapporter som ser på hvordan anbud påvirker yrket for ansatte innenfor bussnæringa. Anbud er en nasjonal trend. Omfanget av anbud har økt betydelig i den perioden vi ser på i Sør-Trøndelag, dvs. 2008 – 2015, og er i ferd med å bli enerådende på nasjonalt plan. I en rapport utført for Arbeids- og sosialdepartementet (AFI, Oslo Economics, Actecan) angis at 69 prosent av ruteproduksjon av busstransport i Norge var satt ut på anbud i 2013, mens det var 0 i 1996 og 29 % i 2007. Veksten i anbud har således vært eksplosiv, og har i stor grad skjedd samtidig med en tilsvarende utvikling i Sør-Trøndelag.

**Figur 4.1: Andel ruteproduksjon av buss på anbud (Kilde: AFI m.fl. 2014:30, basert på NHO<sup>16</sup>)**



Andelen nå er vesentlig høyere. I NHOs oversikt over anbud i for bussbransjen (se fotnote 16) angis det kraftig vekst i anbud i følgende fylker fra 2013 til i dag utover det vi kan se av figur 4.1:

- Østfold, fra 37 % til 100 % pr. 1/7-13
- Buskerud, fra 10 % til 98 % fra 1/7-15
- Aust - Agder, fra 0 til 60 % fra 1/1-15 og 100 % fra 1/1 -17
- Sogn og Fjordane, fra 0 til 18 % fra 23/6-14 og 100% fra juni 2017

<sup>16</sup> <http://nho-transport.no/anbudsoversikt/status-for-anbud-i-rutebilnaeringen-article2619-532.html> og <http://nho-transport.no/anbudsoversikt/category532.html>



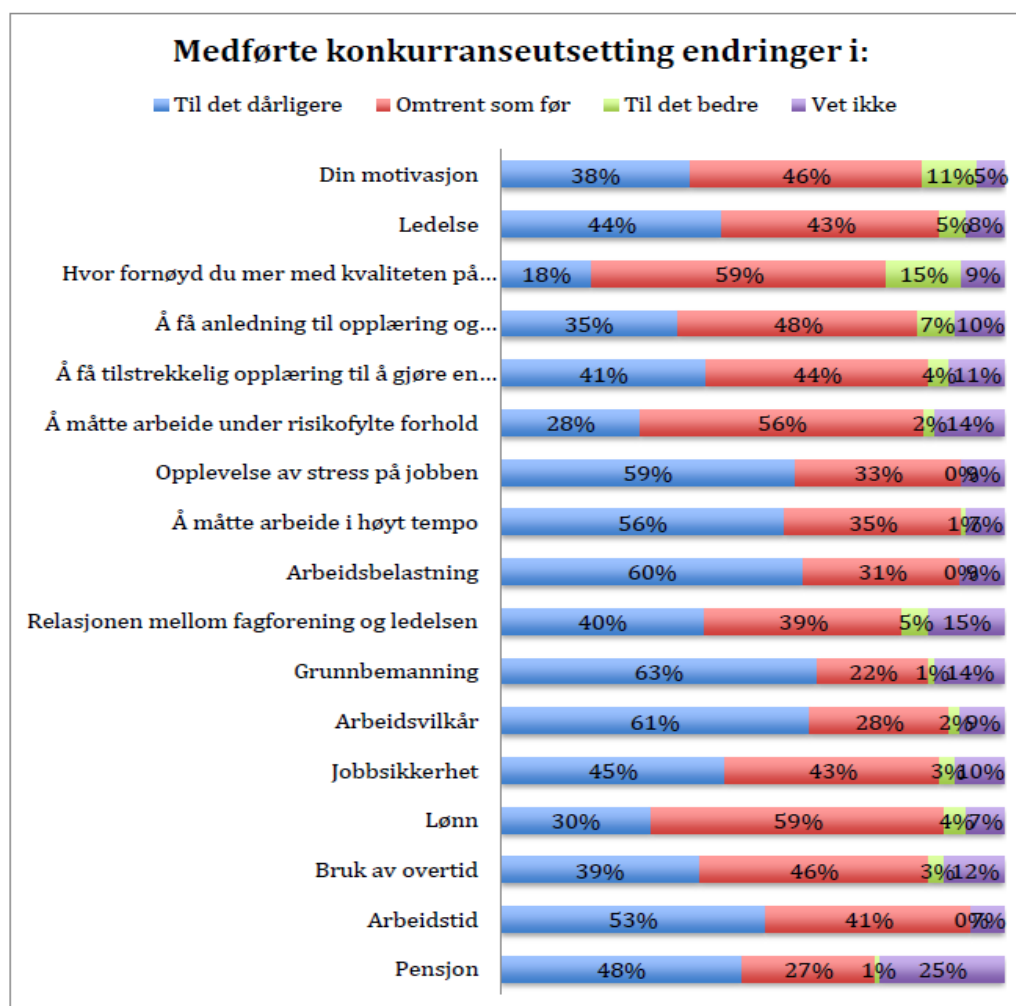
- Møre og Romsdal, fra 14 % til 27 % pr. 1/1-14 og 100 % fra 1/1 - 16
- Sør-Trøndelag, fra 62 % til 100 % 1/6-13

Omfanget av anbudsutsetting når vi kommer til 1/1 – 2016 være omtrent 90 % av all ruteproduksjon med buss i Norge.

### 4.3 Anbud får konsekvenser for ansattes arbeidsforhold

Utviklingen vi har sett i Sør-Trøndelag er slik parallell til det vi har sett i store deler av i Norge. AFIs (m.fl.) rapport for departementet baserer seg på 345 respondenter, 93 % arbeider i busselskap som deltar i anbudskonkurranser. Således er undersøkelsen representativ for hvordan en opplever den generelle utviklingen av arbeidet i bransjen.

Figur 4.2: Konsekvenser av konkurranseutsetting (kilde: AFI m.fl., N=93)<sup>17</sup>

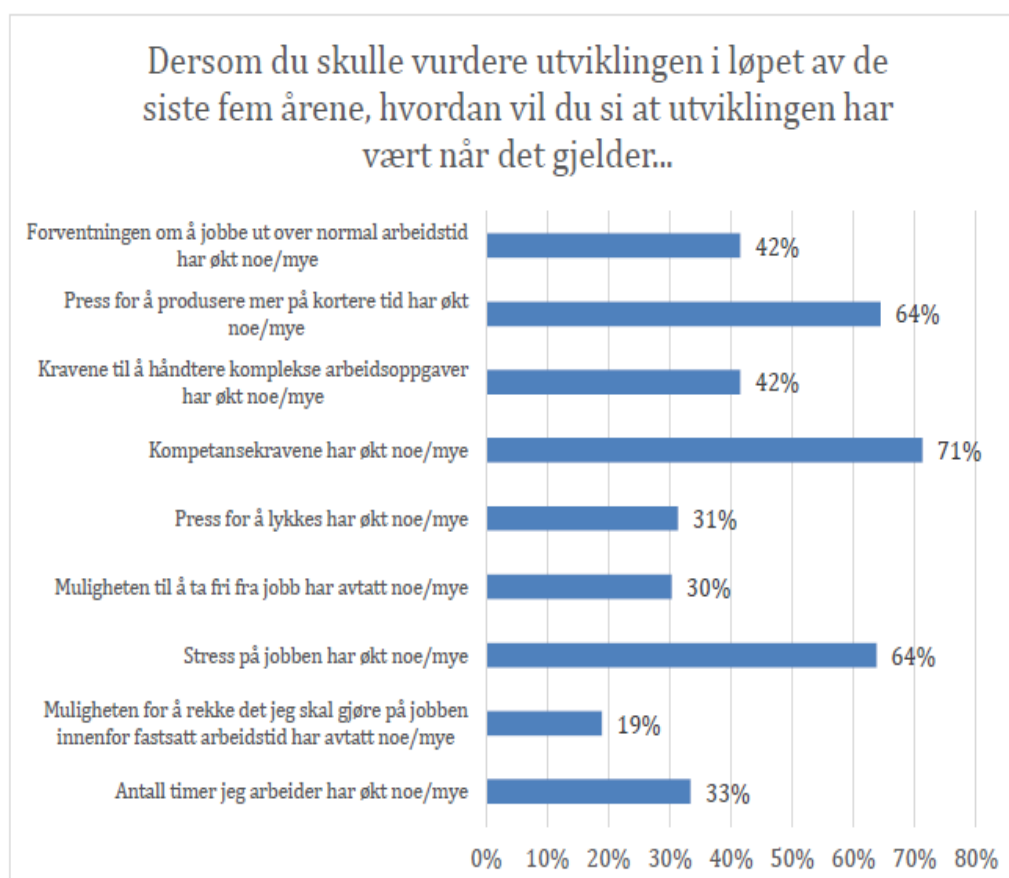


<sup>17</sup> Hele spørsmålet i påstand 3-5 er ifølge Anne Cecilie Bergene (AFI) «Hvor fornøyd er du med kvaliteten på arbeidet som du utfører», «Å få anledning til opplæring og kompetanseutvikling» og «Å få tilstrekkelig opplæring til å gjøre en god jobb»

I figur 4,2 ser vi noen hovedfunn fra den undersøkelsen som Arbeids- og sosialdepartementet har fått utført om hvordan endringene i bransjen har påvirket arbeidsforholdene.

Undersøkelsen har også sett på utviklingen i hvordan arbeidet blir opplevd av de ansatte:

**Figur 4.3: Utvikling i bransjen over siste 5 år, hvordan oppleves utviklingen. (Kilde AFI m.fl. 2014, N=396-405)**



Vi ser at det spesielt er tre faktorer som oppleves som sterkt endret:

- Press for å produsere mer på kortere tid
- Økning av kompetansekrav
- Stress på jobben

Disse funnene samsvarer godt med det som fortelles fra våre respondenter, som er tillitsvalgte og medlemmer av Fagforbundet og Transportarbeiderforbundet i Sør-Trøndelag, både gjennom individuelle intervjuer og gruppesamtaler.

Vi vil her trekke fram noen viktige elementer om hvordan våre respondenter har beskrevet årsakssammenheng og gi noen utfyllende kommentarer.

### **Ledelse**

Som vi ser av figur 4.2 er det svært få som opplever at konkurranseutsetting medfører bedre ledelse, mens 44 % opplever at ledelsen blir dårligere. En effekt som åpenbart styrker dette inntrykket er at ledelsen blir beskrevet som unnnvikende. Når problemer blir tatt opp med eget selskap, oppleves det hyppig at representantene kvier seg for å ta problemet videre til AtB. Dette begrunnes dels med at det er vanskelig å få til endring, men enda oftere med at det oppleves som viktig å ha et godt forhold til oppdragsgiver. Et godt samarbeidsklima med AtB vurderes som svært viktig for å være i posisjon i forhold til nye anbudsrunder. Slik kan det se ut som om anbudssystemet «disiplinerer» ledelsen i busselskapene på en slik måte at de framstår som dårligere, mens den egentlige årsaken er behovet for å forsvare posisjon i forhold til selskapet som disponerer pengesekken, AtB.

### **Opplæring**

En betydelig andel av de som opplever konkurranseutsetting opplever at opplæringen blir dårligere. Dette er et betydelig problem når vi samtidig ser (figur 4.2) at kompetansekravene har økt kraftig. Dette kan indikere at en konsekvens av de kravene som stilles fra anbudsgiver (se bl.a. kpt. 4.5) skjerper kravene til kompetanse. Dette kan gjelde på områder som kjørestil og miljøpåvirkning, kunnskap om samlet rutetilbud, kunnskap om takster og service, sikkerhet m.m., i tillegg til muligheten til å ta fagbrev, alt områder som ifølge flere av dem vi har snakket med beskrives som vanskeligere, men med forskjeller mellom selskapene. Her illustreres godt den skvisen anbudssystemer ofte setter ansatte i. Det er lett for oppdragsgiver å sette krav, men vanskelig å kostnadsfeste hvordan dette skal løses av busselskapet. Da er det de ansatte som skvises mellom økte krav og mindre ressurser til å gjennomføre nødvendig opplæring. Dette er en av mange faktorer som vil redusere motivasjon for arbeidet, en faktor så mye som 38 % angir er gått ned.

Ser vi hvordan de ansatte vurderer konsekvensene av konkurranseutsetting for opplæring, så ser vi at så mye som 35 % vurderer at de får dårligere vilkår for opplæring og kompetanseutvikling og enda flere, 41 % synes utviklingen når det gjelder tilstrekkelig opplæring til å gjøre en god jobb går feil vei.

### **Motivasjon**

Som vi viser i kpt. 5 så er basis for at det i det hele tatt skal være mulig å spare på anbudsutsetting i bussbransjen at presset på de ansatte øker. Og anbudssystemet med bruttokontrakter gjør det vanskelig å få til endring. Våre intervjuer med ansatte i bransjen i Sør-Trøndelag bekrefter denne oppsummeringen som gjengis fra en tillitsvalgt i Transportarbeiderforbundet (AFI m.fl. 2014:35):

*Med en gang vilkår blir spesifisert i kontrakt er det svært vanskelig, og i mange tilfeller umulig, å gjøre endringer eller rette opp feil. Som nevnt*

*bestemmer den som har arbeidsgiveransvaret [busselskapet], og som fagforeningen kan forhandle med, ved bruttokontrakt bare i begrenset grad hvordan produksjonen av kollektivtransporten skal foregå.*

Problemene vil slå ut på område etter område, og det blir vanskeligere og vanskeligere å nå fram med krav om endringer. Det er da ikke overraskende at motivasjon for arbeidet reduseres. At motivasjon reduseres er i tillegg en effekt som trolig utløser en negativ spiral. Mindre motivasjon vil gjerne medføre at viljen til å bruke egne erfaringer for å få til endring reduseres. Når en tillegg opplever det som vanskelig å nå fram, reduseres viljen ytterligere. Men med redusert motivasjon følger gjerne at en lettere gjør feil, at en ikke er så aktpågivende og at i større grad bare utfører arbeidet fordi en må, bare for å få en lønn å leve av.

Hverdagen på viktige punkter bryter på denne måten med flere elementer i arbeidsmiljøloven, f.eks. §4-2, punkt a og c:

*§ 4- (2) I utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal:*

*a) det legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid,*

*c) det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar,*

Manglende motivasjon, manglende deltakelse og manglende engasjement vil i neste runde utløse behov for mer kontroll. Flere mål med påfølgende kontroll og flere brukerundersøkelser er gjerne svaret. De ansatte opplever å bli satt under ytterligere administrasjon, noe som igjen svekker motivasjonen, utløser enda mer kontroll og moralisering over at de ansatte gjør en dårligere jobb, noe som heller ikke er spesielt motiverende.

### **Grunnbemanning, overtid og arbeidstid.**

Spørsmålene om arbeidstid illustrerer hvordan press på økonomi forplanter seg nedover i systemet. Økende bruk av innleid arbeidskraft, midlertidige ansatte og stort trykk på å redusere grunnbemanning til et minimum, har konsekvenser. Fleksibilitet betyr i praksis at de ansatte må tilpasse sin arbeidstid til det arbeidsgiver mener er behovet. I Sør-Trøndelag er dette presset kraftig økt på grunn av den AtBs inndeling av anbudene. Svaret blir da mere delte skift, mer deltid og mer overtid for å dekke behov her og nå. Alt medfører en utvikling som oppleves som negativ.

AFIs (AFI 2014:35) rapport illustrerer omfanget av «atypisk» arbeid. 95 % av de som svarer på rapporten spørreundersøkelse er fast ansatt. Men de opplyser om betydelig utbredelse av andre «fleksible» arbeidsformer. Om sin egen arbeidsplass angir

- 85 % at det brukes ekstrahjelp/tilkallingsvakter og
- 61 % at vikarer brukes til å dekke opp for sykefravær o.l.

- 40 % at det finnes midlertidige ansatte
- 15 % at selskapet bruker selvstendig næringsdrivende til å utføre arbeid
- 10 % at det finnes innleide på arbeidsplassen

Alle disse trekkene ved arbeidet i busselskapene undergraver attraktiviteten i yrket.

#### 4.4 Rapport fra FAFO for Norsk Transportarbeiderforbund

FAFO beskriver i rapporten «Norsk transport – veien videre», som er skrevet på oppdrag fra Norsk Transportarbeiderforbund, mange av de samme utfordringene i bransjen som går igjen i AFIs rapport. Rapporten peker også på mange av de samme problemene med anbudsutsetting som følge av anbudssystemet som vi har erfart i Sør-Trøndelag (side 45):

*Når det gjelder endringer knyttet til tredje parten – kunden eller oppdragsgiver, erfarer både ledere og tillitsvalgte i busselskapene at det er vanskelig å vinne fram med synspunkter overfor administrasjonsselskapet. Som et eksempel er det svært vanskelig å få justert rutetider. Det er byråkratiske prosesser som tar lang tid og krever mye dokumentasjon.*

FAFO mener at den nye organisasjonsformen i næringa, med anbud, medfører at samarbeidsklimaet i busselskapene blir dårligere; «*både tillitsvalgte og ledelsen peker på anbudsregimet som en viktig årsak til at relasjonen mellom dem har blitt mindre samarbeidspreget og mer konfliktorientert*». Dette har opplagt sammenheng med at operatørselskapenes handlingsrom er kraftig redusert.

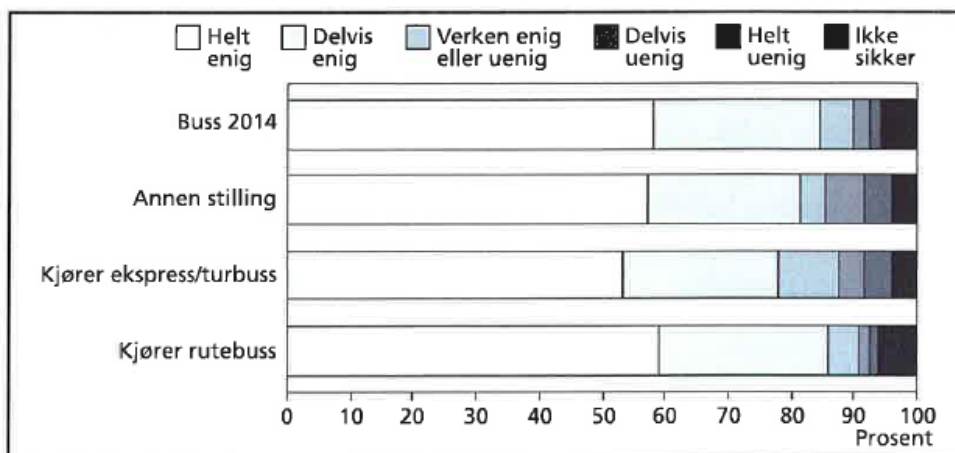
FAFO beskriver også hvordan arbeidsdagen blir mer fragmentert, og at den tid som legges inn for å sikre at holde rutetider blir redusert. Derved øker opplevd stress. (side 45<sup>18</sup>)

*Bussjåførene har et selvstendig ansvar for å holde rutetiden, og de blir stresset når ruteplanleggerne oftere enn før beregner ruten ut fra forutsetninger som gjør det svært vanskelig å være presis. Sjåførene har svært liten mulighet for å være presis. Sjåførene har svært liten mulighet til å få rutetider justert (lav kontroll), og dette i kombinasjon med misfornøyde passasjerer fører til stress.*

Videre påpekes at plasseringen av arbeidstid synes å ha blitt mer ubekvem, på tross av at dette formelt burde vært bedret via tariffavtalen (side 46). Det brukes også mer deltid, og flere sjåfører rekrutteres via bemanningsselskap. I det hele tatt har «*anbudssituasjonen i buss har påvirket arbeidsmiljøet i negativ retning*». Illustrerende for denne oppsummeringen kan være at hele 80 % av de spurte i FAFOs undersøkelse mener det vil bli økt press på lønn- og arbeidsvilkår i framtiden (se figur 4.4). Dette underbygger at sjåføreryrket oppfattes som vesentlig mindre attraktivt enn tidligere, noe som også er en oppfatning som går igjen hos våre intervjuobjekter.

<sup>18</sup> Her henvises det til Bråten og Nicolaisen 2013

Figur 4.4: Jeg tror det i framtiden blir økt press på lønns- og arbeidsvilkårene innen buss (n=539) (Kilde FAFO 2014:52, medlemsundersøkelse 2014)



## 4.5 AtBs incitamentordninger

En viktig del av kontraktene mellom AtB og operatørselskapene er en incitamentordning som belønner operatøren hvis arbeidet de utfører møter på forhånd bestemte kvalitetskriterier. Mange av disse kravene har direkte innvirkning for de ansattes arbeid med krav til væremåte, kjørestil m.m.<sup>19</sup>. Kravene har direkte innvirkning på de ansattes arbeid. Det heter at «*minimum 25 % av bonusoppnåelsen skal gå til de ansatte for god måloppnåelse*».

Ser vi på de elementene som tas inn, er det ikke uten grunn at de ansatte skal ha deler av bonusen. Blant områdene som angis finnes flere elementer som har direkte konsekvenser for sjåføren. I kundeundersøkelsene som inngår, legges det vekt på fem kvalitetsmål:

- *Sjåførenes kjørestil*
- *Sjåførenes væremåte*
- *Tilgang til informasjon om bord*
- *Renhold innvendig og utvendig*
- *Sjåførenes kunnskap om ruter, takster og generell info om rutetilbudet*

Videre heter det at «*Oppdragsgiver og Operatør på det enkelte ruteområdet skal i forberedelsene til oppstart gjennomgå de fem kvalitetselementene og skape omforent forståelse for målemetodene*». Egentlig burde det vel være vesentlig viktigere å involvere sjåførene og deres tillitsvalgte enn operatør. For god gjennomføring er det sjåførene som sitter med nøkkelen til hvordan publikum vil oppleve etterlevelse av disse kravene. Andre eksempler på krav som stilles er punktlighet, der det understrekes at det «*sjåførens*

<sup>19</sup> Vi har bedt om å få en oppdatert oversikt over incitamentordningene. Det har vi ikke fått tilgang til; «Dette er en del av kontrakten mellom AtB og operatørene og kan dessverre ikke frigis» (epost Janne Sollie, 7/5-15). Beskrivelsen her baserer seg derfor på Incitamentsordning for «Konkurransen om rutenettet i Trondheim, Klæbu, Malvik og Melhus», hentet fra AtBs hjemmeside

*ansvar at det avsettes tid til billettering», det stilles krav til omfang av tomgangskjøring, at en skal være mindre enn et minutt for sent fra startsted, at det skal være informasjonsmateriell tilgjengelig i bussene, at holdeplasser skal annonseres og krav til sjåførenes uniformering. Alt krav der det burde være en selvfølge at sjåførene både var med på utforming, krav til etterlevelse og hvordan det skal måles og evalueres.*

## 5 Økonomi i anbud

### Sammendrag

Ideene om at konkurranse skal gi billigere og bedre tjenester brukes som en viktig brekkstang for anbudspraksisen i offentlig sektor. Dette til tross for at det knapt finnes noen eksempler på at dette stemmer i virkelighetens verden. En gjennomgang av kostnadene til busstilbudet i Sør-Trøndelag viser at de har økt etter konkurranseutsettingen, men da heter det fra konsulentene (PwC) at dette likevel må være et «riktig» nivå «ettersom det var konkurranse på alle rutepakker». I vår gjennomgang påviser vi hvor lite det egentlig er å konkurrere på i den anbudsmodellen Sør-Trøndelag har valgt. Verken lønnskostnader, kapitalkostnader eller kostnader til drivstoff, vedlikehold eller administrasjon er særlig forskjellige for busselskapene. Oppsplittingen i rutepakker gjør at det er minimale muligheter for stordriftsfordeler og ruteoptimalisering for selskapene. De står igjen med jakten på den billigste måten å organisere sjåførenes hverdag på, og det betyr mer deltid, flere delte skift og knappere tidsrom mellom arbeidsoppdragene. For sjåførene betyr konkurransen mer stress og større arbeidspress.

Den viktigste begrunnelsen for anbud er *kostnadskontroll*, forstått som at kostnadene vil gå ned. Dette hører med til læresetningene i tradisjonell økonomisk teori, og er også det ideologiske bakteppet for EUs konkurranseregime. I praksis viser det seg at dette svært ofte er feil, og Sør-Trøndelag fylke er et godt eksempel på det. PwC erkjenner også at kostnadene ved anbudsutsetting i fylket trolig er gått opp, men hevder likevel at fylkeskommunen har landet på «riktig» prisnivå, fordi det var konkurranse på alle rutepakker.

PwC, side 5:

*Ettersom det var konkurranse om alle rutepakker må vi legge til grunn at disse er inngått på riktig prisnivå. I bruttokontraksregimet godtgjøres kun kjørte rutekilometer, mens også tomkjøring ble godtgjort i det tidligere nettokontraksregimet. Dette gjør en direkte kostnadssammenlikning vanskelig. Det er imidlertid grunn til å tro at den underliggende kostnaden for operatørene har økt som følge av nytt materiell, krav til sikkerhetsutstyr og generell kostnadsvekst, hvor sjåførkostnaden utgjør 55-60 % i følge operatørene.*

Anslagene på 55 – 60 % som sjåførkostnader kan synes riktige hvis vi ser på den kostnadsindeksen for buss som Statistisk Sentralbyrå (SSB) har utviklet og ser bort fra kapitalkostnader. Tar en ut kapitalkostnadene er utgangspunktet for SSBs kostnadsindeks for buss at lønn utgjør 63,1 % av totale kostnader. Kapitalkostnadene har også gått ned de siste årene i takt med fallende rentenivå, slik at lønnskostnadenes andel nå trolig er noe høyere.



Administrasjonskostnadene i kostnadsindeksen for buss dekker ikke lønn til administrativt ansatte, men andre administrasjonskostnader som lokaler, revisjon, regnskap, rådgivning, renovasjon vann og avløp samt forsikringspremie for bygninger. Noen av disse kostnadene er interessante for oss, f. eks. angir SSB at regnskap, revisjon og rådgivning utgjør 21 % av administrasjonskostnadene. SSB gir kostnadene følgende vektning<sup>20</sup>:

**Tabell 5.1: Vektandel for kostnadsgruppene SSBs kostnadsindeks for buss (SSB:2013)**

Kostnadsgruppe	Vektandel, prosent
Lønn	55,9
Drivstoff	12,9
Kapital	11,5
Reparasjon og vedlikehold	10,6
Administrasjon	9,1

## 5.1 Vurdering av hva det kan konkurreres på

Hva av dette er det egentlig operatørene kan konkurrere på? Bortsett fra et element som ikke er nevnt, profitt/overskudd, er alt dette faktorer med relativt lite spillerom. Gevinsten vil i stor grad komme fra stordriftsfordeler, dermed vil konkurransen trekke i retning av større enheter. Operatørene kan da utnytte fordelene ved å være stor, noe det offentlige for øvrig ofte kunne utnyttet enda bedre ved å drive i egen regi.

I virkeligheten er det bruken av arbeidstid, dvs. i praksis lønnskostnader, men ikke nødvendigvis nivået på timelønna, som utgjør den store forskjellen på anbudene.

Dette er en oppfatning som deles av mange, og beskrives slik av AFI (AFI m.fl. 2014:39)

*I følge Osland og Leiren (2006) er en av de viktigste konkurransefaktorene innen rutebuss på anbud knyttet til bruken av arbeidstid, fordi kostnadene forbundet med transport, som eksempel investering i kjøretøy, vedlikehold av dette og drivstoff, stort sett er like for de konkurrerende bedriftene. I tillegg er det sentralisert lønnsfastsettelse i tariffavtale som bedriftene ofte må forplikte seg til å følge. Det er dermed på arbeidsorganisering at det kan spares inn, blant annet gjennom intensivering og økt fleksibilitet.*

Dette medfører press på pauser, kortere oppholdstid til utførelse av nødvendige behov, korte intervaller til regulering, dvs. sikring av at forsinkelse på en rute ikke skal forplante seg videre til neste strekning, alt elementer som gjør arbeidstida mer presset.

<sup>20</sup> SSB Notater 28/2013: Kostnadsindeks for buss, tabell 4.3.1

Her skal vi se på to av elementene det konkurreres på, kapital og lønnskostnader.

### 5.1.1 Kapital

En viktig variabel er kapital, som i stor grad dreier seg om anskaffelseskostnader og avskrivning på innkjøp av buss. Dette har vært en av de viktige driverne for økte kostnader i den modellen Sør-Trøndelag har valgt. Anbudene var utformet slik at en samtidig med inngåelse av anbud ønsket en oppgradering av utstyr, både tilpasset nye miljøkrav, sikkerhetskrav for passasjer og komfort tilpasset hvordan utstyret skulle brukes. I praksis førte dette til en massiv utskifting av kjøretøy tilpasset de nye kravene. I regionanbudene var også kravet i del 1 av anbudsutlysningen fra AtB *nytt* materiell. Dette ble imidlertid i neste runde moderert til at ingen kjøretøy skulle være eldre enn ti år i kontraktsperioden. I praksis førte dette til at<sup>21</sup> «alle tilbydere (la) opp til at oppdraget skulle utføres utelukkende med nytt materiell». I tredje pakke ble det ikke stilt krav til alder. Konsekvensen var at svært mye brukbart materiell måtte rangeres, og til dels selges ut til relativt lav pris. Flere av våre informanter sier således at mange busser ble solgt til f.eks. de baltiske landene til lav pris. Mange busser er også parkert og brukes ikke (PwC 4.3.2):

*Vi har fått opplyst at operatørene har et ikke uvesentlig antall midi-busser som står tilnærmet ubrukt som følge av feil dimensjonering av materiellbehovet og/eller høyt innvendig støynivå*

Noe av årsaken til denne utskiftningen skyldes krav ikke bare fra fylkeskommunen, men også fra staten. Eksempel på det er pålegg om tilgang på sitteplass med setebelte fra Samferdselsdepartementet (PwC 4.3.2):

*Pålegg om skoleelevers tilgang på sitteplass med setebelte i skolebussen ble innført ved forskrift av Samferdselsdepartementet med virkning fra 01.07.2013. Det er ikke foretatt beregninger av merkostnaden ved dette kravet, men det er utvilsomt kostnadsdrivende som følge av behov for større og/eller flere busser for å bringe de samme elevene.*

Med en anbudslengde på åtte år vil operatørene tilpasse sine innkjøp til denne lengden på anbudet. Annenhåndsverdien av utrangerte busser i Norge er lav, vi forstår det slik at det knapt finnes et slikt marked innenlands. Å opparbeide et fungerende annenhåndsmarked ses da også på som et tiltak som kan bedre effektiviteten i bruk av anbud, noe som både økonomisk og miljømessig trolig er gunstig. PwC illustrerer hvordan anbudsregimet ikke optimaliserer bruken av utstyr, noe som øker kostnadene for fylkeskommunen (PwC 4.2.3):

*Vi har fått opplyst at en buss som benyttes til lokale ruter/skoleskysst over kontraktsperioden vil benyttes 200.000-300.000 kilometer, mens bussene er bygd for å kunne benyttes 1.000.000 kilometer i samme periode. Som følge*

<sup>21</sup> PwC 2014: 4.3.2

*av løpende skjerping av miljø- og sikkerhetskrav er det ingen garanti for at de samme bussene kan benyttes i senere anbud, som ligger nærmere ti år fram i tid. Ettersom kortere kjørelengde ikke vil påvirke salgsprisen i tilsvarende grad vil det verditapet som må regnes inn i kilometerprisen medføre høyere kostnader for operatør og derved AtB.*

Dette trekker i retning av at kvaliteten på de bussene som kjøpes inn er tilpasset kontraktsperiodens lengde og medfører også en raskere avskrivning enn det som er vanlig for buss.

Verdien av bussene trekker i retning av lengre anbudsperioder. Normal levetid for en buss er vesentlig lenger enn anbudsperioden på 8 år. Når materiell således avskrives på 8 år, slik de i praksis blir når det er anbudsperiodens lengde, betyr det at kapitalkostnadene blir høyere enn nødvendig, slik PwC beskriver. Dette har ikke innflytelse på den interne konkurransen mellom operatørene, siden alle er stilt overfor samme krav.

I praksis er også spesifikasjonene som utarbeides ved anbudsutlysning så detaljerte at det hevdes at fordelene ved å være stor innkjøper av materiell er begrenset. Bussene må skreddersys til den enkelte fylkeskommune. Dette burde trekke i retning av at Norge burde samordne innkjøp av buss i større geografiske områder, og gjøre innkjøpene i offentlig regi.

Dette erkjennes også i noen fylkeskommuner. Nordland eier f.eks. materiellet selv. Dette vurderes også i Sør-Trøndelag, men som administrerende direktør i AtB, Janne Sollie, sier<sup>22</sup>; «*Det vil redusere selskapene til å bli tilnærmede bemanningsselskap*», noe som selvfølgelig kunne vært unngått med en annen driftsmodell.

Et annet problematisk element i valget av modell er at den reduserer mulighetene for å bruke materiellet til flere oppgaver. Som vi har beskrevet har oppdelingen i anbud mellom skoletrafikk/lokaltrafikk og stam/regionruter i seg selv redusert muligheten for å samordne bruk av materiell. Et betydelig tilleggsproblem er at materiellet ikke er tilpasset slik at det kan brukes til turbilkjøring. Dette gjør det vanskeligere og dyrere med tilgang på turbil for f.eks. idrettslag, skoleturer, pensjonistturer m.m. Dette skaper spesielt store problemer i distriktene, der slike turer både skaper variasjon for de ansatte, og også gjør det enklere å bygge hele stillinger. I tillegg er det selvfølgelig et problem for brukerne.

Optimal bruk av materiell trekker egentlig i retning av lengre anbudsperioder så lenge denne modellen benyttes. Men som vi viser i denne rapporten betyr det trolig større ekstrakostnader, mer stivhet i organisasjonen og redusert mulighet for politisk styring.

---

<sup>22</sup> Intervju 15/4 - 15

### 5.1.2 Lønn og arbeidsbetingelser

Den viktigste kostnadskomponenten i transportvirksomhet er lønn. I gjennomgangen av kostnadsindeks for buss tidligere i dette kapitlet ser vi at lønnskostnadene for operatør er i størrelsesorden 55 – 65 prosent av de totale kostnadene.

Buss er omfattet av samme tariffavtale, noe som gjør at viktige deler av de underliggende kostnader også på lønn er relativt like. Hvis alle har tariffavtale unngås de verste utslagene av lønnsdumping. Likevel vil lønnskostnadenes andel av driftskostnadene gjøre at presset for å redusere dem er stort i hvert enkelt selskap. Oslo Economics rapport for NHO transport har en oversikt over hva deres informanter har angitt som årsak til at kontraktsvederlagene for operatør ved anbud kan bli lavere (Oslo Economics 2013:30)

- *Mindre posisjonskjøring og annen tomkjøring*
- *Noe optimalisering av skiftplaner*
- *Kompetanseutvikling*
- *Relativt lavere lønnsvekst enn i andre næringer*
- *Overgang til billigere pensjonsordninger*
- *Færre administrativt ansatte*
- *Effektivisering/outsourcing av verkstedtjenester*

Som vi kommer tilbake til i kpt. 6 har anbudsutsetting i Sør-Trøndelag ført til mer, ikke mindre tomkjøring. Når det gjelder kompetanseutvikling tenkes det neppe på kompetanse blant sjåførene, men i organisasjonene som helhet. Vurdert ut fra våre intervjuer er det snarer slik at kompetanseutviklingen blant sjåfører svekkes, kostnadene ved f.eks. fagopplæring oppleves som et av de områdene operatør kan spare penger på. Dette gjenspeiles i AFIs spørreundersøkelse der det framgår at vilkårene for tilstrekkelig opplæring er blitt dårligere med anbud.

Når det gjelder færre administrativt ansatte synes det ikke mulig å dokumentere en slik effekt. Vi ser nærmere på utviklingen i administrasjonskostnader i kpt. 7.1.

Det er også vanskelig å forstå at outsourcing av verkstedtjenester i seg selv er en effekt av at en innfører anbud. Også i det gamle regimet med forhandlede kontrakter var operatørens overskudd avhengig av effektiv drift. Hvis en da tror at outsourcing av verkstedtjenester blir billigere for bedriften, så vil incitamentet til det være det samme uavhengig av kontraktsform.

Da sitter vi igjen med sjåførenes lønns- og arbeidsforhold.

#### **Deltid**

Av naturlige grunner er presset på transport ulikt fordelt over dagen. Behovet for kollektivtransport er vesentlig større i rushtida morgen og ettermiddag enn midt på dagen, tidlig morgen og kveld. Hele stillinger har vært etablert med å balansere dette med annen kjøring der behovet er størst på litt andre tidspunkter. Skolekjøring

er et eksempel på det, andre elementer kan være turkjøring, helsetransport og andre oppdrag som kan spres utover. Trykket på at arbeidstiden ensidig må tilpasses rushtidas behov vil selvfølgelig øke når en får behov for nedskjæringer, slik vi har sett de siste årene i AtB. Det er mer penger å spare ved å kutte de rutene som er minst brukt.

Når arbeidstida skal tilpasses, vil dette øke behovet både for delte skift og for ansettelser på deltid. Dette er en tendens vi ser tydelig på landsbasis, omfanget av deltid i bransjen er markert økende, og synes å stige relativt jevnt.

**Tabell 5.2: Fordeling mellom heltids- og deltidsansatte (SSB, kostnadsindeks for buss, s. 13)**

År	Heltidsansatte	Deltidsansatte
2008	79,5 %	20,5 %
2009	79,4 %	20,6 %
2010	77,9 %	22,1 %
2011	76,6 %	23,4 %
2012	75,3 %	24,7 %

Vi har henvendt oss til Statistisk Sentralbyrå for å få andelen på heltid og deltid, samt fordelingen mellom administrative ansatte og bussjåfører på fylkesbasis, men fått avslag på grunn av «konkurranseshensyn». Det er svært uheldig når konsekvensene av anbudsutsettelse skal analyseres i mer detalj enn det som kan gjøres med utgangspunkt i hele landet.

Illustrerende for samme effekten er de problemene operatørene har hatt med å videreføre heltidsstillinger ved virksomhetsoverdragelse. Som redegjort for i kpt. ... medfører dette også ekstrakostnader. At presset for slik endring øker er en naturlig konsekvens av at arbeidet deles opp i flere og flere adskilte sekvenser, og at det dermed blir vanskeligere å få på plass heltidsstillinger. Isolert sett vil deltid være både enklere og billigere for arbeidsgiver.

Denne effekten styrkes ved at styringsstrukturen i seg selv reduserer verdien av kunnskap hos sjåførene. Alle bussjåfører vi har snakket med er helt klare på at de opplever at det er vesentlig vanskeligere å bli hørt og få gjennomslag med både forslag til endring, kritikk av konsekvenser av kjøremønster og innspill i forhold til, helse, miljø og sikkerhet nå enn det var i det gamle regimet med forhandlede kontrakter. At forretningsmodellen er sterkt «ovenfra og ned»-styrt bidrar således til at de som en i enden av kontraktskjeden, de som utfører kjøringa, i større og større grad bare «skal gjøre en jobb», og at de engasjerer seg mindre i utvikling av bedriften. Dette vil redusere behovet for engasjerte medarbeidere, og øke trykket på at bare skal finne noen til å utføre arbeidet, når det passer oppdragsgiver.

## Pensjon

Et element som kan medvirke til trykket for deltid og korte stillinger er pensjon. Bussbransjens tariffavtale har tariffestede bestemmelser om pensjon som skal være et innskudd på 5 % av lønn over et grunnbeløp (G<sup>23</sup>) i folketrygden og opp til 6 G,

<sup>23</sup> Grunnbeløp i folketrygden. Reguleres årlig opp med lønnsvekst og er pr. 1/5 – 2014 kr. 88 370

8 % for lønn over 6 G. Tariffesting av lønna i bransjen medvirker til at forskjellen i pensjoner mellom selskapene trolig er vesentlig mindre enn i andre bransjer. Men likevel vil det være press på å redusere de forsikrings- og pensjonsvilkårene som *ikke* er omfattet av tariffavtalen, som f.eks. kvalitet på gruppelivsforsikring og barne-/etterlattepensjon.

I andre sammenliknbare bransjer kan differansen i pensjon være stor, fra offentlig tjenstepensjon som gjerne gir et påslag på 15 – 20 % i lønn, helt ned til bedrifter med bare obligatorisk tjenstepensjon som kun har innskudd på 2 % av lønn over 1 G. Pensjonskostnader er et element som trekker i retning av deltid og midlertidige stillinger. Det skyldes at ved pensjonsinnskuddet for deltidsjobber vanligvis beregnes av fast lønn, ikke av overtid, og ved at pensjonsinnskudd i stillinger med kortere varighet enn et år faller tilbake til pensjonsfelleskapet. I praksis gir det bedriften lavere pensjonsbelastning.

En side ved pensjonskostnadene er at fylkeskommunen har vedtatt å betale kostnadene til de som er igjen på ytelsespensjonsordninger i Nettbuss direkte over fylkeskommunenes budsjett. Illustrerende for at det tilsynelatende er penger å spare på pensjon er at fylket i 2013 brukte 7,3 millioner<sup>24</sup> på videreføre kostnader til pensjonsordningen i Nettbuss, dvs. til fortsatt offentlig tjenstepensjon for en del av de ansatte. Disse kostnadene vil gå videre ned. At kostnadene er skilt ut er gjort for å etablere mest mulig like konkurransevilkår når det gjelder nye anbud.

---

<sup>24</sup> STFK, årsrapport 2013, side 79

## 6 Konsekvenser for miljø

### Sammendrag

**Oppsplittingen i mange rutepakker fordelt på flere selskaper og «bruttomodellen» som brukes i avtalene mellom AtB og busselskapene (se kapittel 2) har resultert i en sterk økning i tomkjøring med bussene. De må kjøre tomme fra et sted for å komme i posisjon til å starte på en ny rute et annet sted. Dette er en effekt som underminerer alle ønsker om at kollektivtrafikken skal bidra til bedre klima og miljø. Beregninger fra STFK konkluderer med at tomkjøringen utgjør drøyt 20 prosent av antallet rutekilometer, mens beregninger basert på SSBs tall viser en andel tomkjøring på 34 % i 2013. Andelen har økt alle årene etter at anbudsregimet ble innført.**

I perioden Sør-Trøndelag har lagt om til full bruk av anbud har det også vært sterkt fokus på å redusere miljøbelastningen ved samferdsel. Parallelt med omleggingen er det derfor tilført store midler i form av flere miljøpakker. I 2014 ble det bevilget 100 millioner i øremerkede midler fra staten med formål å øke bruken av kollektive transportmidler.

En viktig del av miljøsatsingen har vært skjerpede krav til utforming av bussene. I anbudsspesifikasjonene er det satt krav om såkalt Euro 5 standard på bussene, en standard som nå er videreutviklet til Euro 6, som angivelig skal redusere utslippene av NOx fra 2 gram per kilowattime til 0,4 g/KwH<sup>25</sup>. Det har vært en betydelig utskifting av dieselbusser med gassdrevne busser. Som eksempel kjører det nå 220 gassdrevne busser i Trondheim. Gassdrevne busser er<sup>26</sup> «*litt bedre enn dieselbusser for klimaet og reduserer lokalforurensningen kraftig*». Videre jobbes det med å få busstdrift over på biogass.

Men dette er bare den ene siden ved miljøproblemet. Også anskaffelse av nye kjøretøy betyr store miljøbelastninger i seg selv, som må veies mot de forbedringer som nytt utstyr i praksis betyr ved bruk. Miljøkravene i seg selv er ikke hele bakgrunnen for utskifting av busser, og de er i alle fall ikke årsaken til at det er blitt vanskeligere å samkjøre flere rutesegment og turbusskjøring med samme utsyr.

Det er derfor et betydelig problem at anbudsutsettingen har medført til nærmest full utskifting av bussparken. Dette har også vært en gjenganger i avisomtalen av kollektivtransporten i fylket.

<sup>25</sup> <http://www.tu.no/samferdsel/2014/01/24/skal-reducere-nox-utslipp-med-80-prosent> (lest 11/5-15)

<sup>26</sup> Kommunespeilet 1:2015, s. 11



## 6.1 Posisjonskjøring

Anbudsstrukturen har også resultert i betydelig tomkjøring, dvs. kjøring med uten passasjerer for å komme i posisjon til neste oppdrag, såkalt *posisjonskjøring*. Samlet tomkjøring i 2014 var 4,9 millioner km uten passasjerer, en avstand tilsvarende 122 ganger rundt ekvator. Basert på tall fra fylkeskommunen har Adresseavisen beregnet at omfang av tomkjøring i byen økte med 155,7 % i 2014 sammenliknet med 2008, eller 17,75 % av all kjøring i byen.

I distriktene var økning av tomkjøring mer begrenset, men tomkjøringen var i 2014 20,36 % av all kjøring.

**Tabell 6.1: Posisjonskjøring Sør-Trøndelag, 1 000 km (kilde, STFK)**

Område/År	2008	2009	2013	2014	Økning 2008 - 2014
Rutekm	16 872	17 625	20 882	20 920	19,3 %
Posisjonskjøring	3 310	3 622	5 031	4 891	32,3 %
Vognkm	20 182	21 247	25 913	25 811	21,8 %

Det er flere årsaker til at tomkjøring øker:

- Deling av anbudspakkene slik at det blir vesentlig vanskeligere å bygge ruter slik at en kombinerer langruter og f.eks. skolekjøring.
- Etablering av nytt depot på med oppstillingsplass på Sandmoen i Trondheim mens tanking og vask foregikk på Sorgenfri skapte vesentlig mer tomkjøring. Denne oppdeling kan forklares med den tidligere omtalte konflikten om Team Trafikk, og er et direkte resultat av endringene i regime.
- Noe av økningen skyldes formaliteter: I bruttoregimet har fylkeskommunen gått over til å betale bare for kjøring med passasjerer. Tidligere ble all kjøring betalt. Det betyr at kjøring, spesielt i distriktene, som tidligere var åpen for publikum, f.eks. retur fra skole etter bringing om morgenen, nå lukkes fordi det blir for dyrt. Da omdefineres også kjøringen til tomkjøring. Men bussen kjøres likevel, bare med stengt dør. For AtB vil dette fortone seg som en besparelse, men den viktigste endringen som reelt sett skjer er at de passasjerene som benyttet seg av tilbudet vil se en buss med lukkede dører kjøre forbi, noe billettinntekter forsvinner, men kostnadene er de samme og må likevel legges inn i selskapenes kostandskalkyler.

Den store økningen i tomkjøring bekreftes også når vi ser på SSBs statistikk for vognkjøring og rutekjøring, der vognkjøring inkluderer tomkjøring/posisjonskjøring. Nå endret SSB hva som ble registrert som rutekjøring i 2010, og tallene for vognkjøring for 2014 forelå ikke når rapporten ble skrevet. Ser vi på utviklingen fra 2010 til 2013 bekrefter likevel SSBs tall den sterke veksten i tomkjøring. Vi har ikke lyktes med å finne forklaringen på at disse tallene avviker

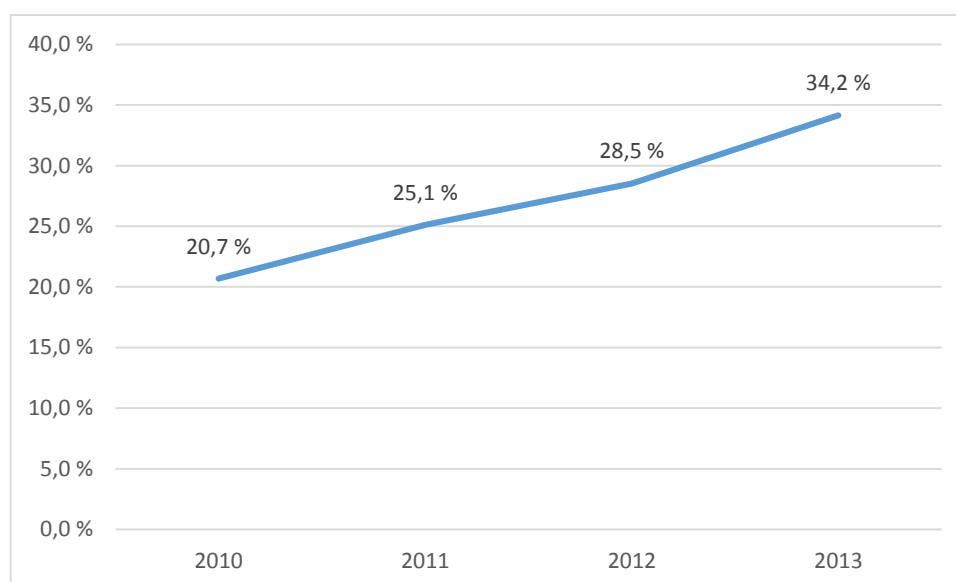


noe fra oppgitte kilometertall fra fylkeskommunen, men begge innfallsvinklene underbygger at det har skjedd en kraftig økning i tomkjøring.

**Tabell 6.2: Vognkilometer og rutekilometer 2010-2103, (Kilde Kostra og kollektivtransportstatistikken)**

	2010	2011	2012	2013
Vognkilometer	21 905	23 831	26 143	27 153
Rutekilometer	18 151	19 046	20 340	20 240
Tomkjøring	3 754	4 785	5 803	6 913

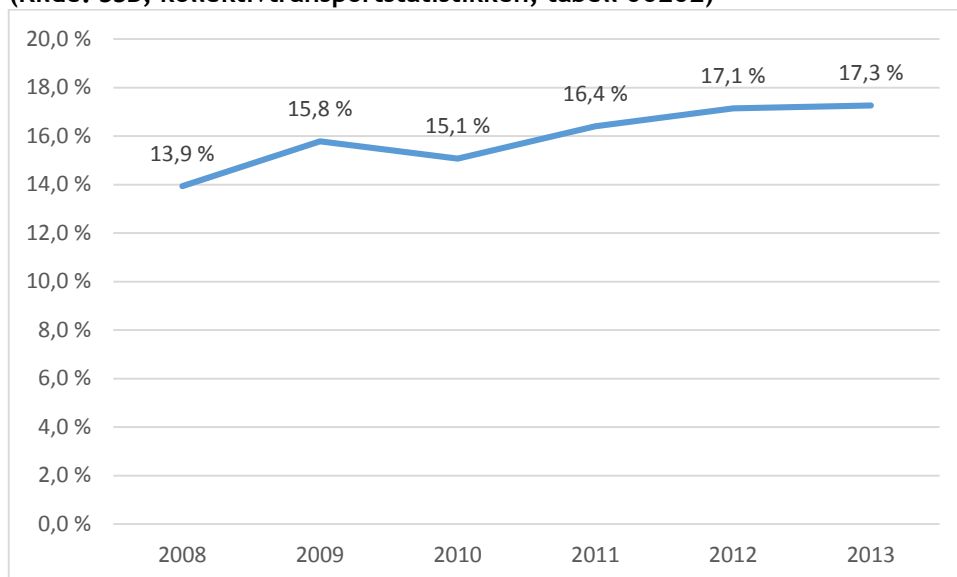
**Figur 6.1: Tomkjøring i prosent av rutekjøring (Kilde: Kostra og kollektivtransportstatistikken)**



Den utviklingen vi ser i Sør-Trøndelag er en parallell til, men noe sterkere enn den vi ser i Norge som helhet. Oslo Economics (2013:32) vurderte at de ikke kunne se noen tydelig trend i utviklingen av posisjonskjøring fra 2004 til 2011, men at det svingte mellom 14 % (2007 og 2008) til 16 % (2005, 2006, 2009 og 2011). I samme rapport bel det også hevdet at nedgang i posisjonskjøring og annen tomkjøring var et element som kunne føre til lavere vederlag i anbudskontraktene. (OE 2013:30). Dette synes imidlertid ikke å være riktig. Ser vi på perioden fra 2008 til 2013<sup>27</sup>, som har vært preget av en svært sterk vekst i omfang av anbud, er trenden at omfanget av posisjonskjøring er økende, fra litt under 14 % i 2008 til noe over 17 % i 2013. (se figur 6.2 neste side)

<sup>27</sup> SSBs siste tilgjengelige tall når rapporten skrives er i kollektivtrafikkstatistikken fra 2013

**Figur 6.2: Posisjonskjøring som andel av rutekilometer, buss i Norge, 2008 - 2013.**  
(Kilde: SSB, kollektivtransportstatistikken, tabell 06262)



## 7 Økonomiske konsekvenser

### Sammendrag

I årene etter at anbudssystemet ble innført har kostnadene til busstrafikken økt med 50 % mer i Sør-Trøndelag enn for landet som gjennomsnitt. STFK- og AtB-ledelsen mener dette skyldes en sterk vekst i rutetilbudet, mange flere kollektivreisende og nyere og mer miljøvennlige busser. De ser på det som en villet og vellykket politikk. Men kostnadsøkningen har vært sterkere enn det suksesskriteriene skulle tilsi, og langt sterkere enn det Fylkestinget har blitt forespeilet i forbindelse med de årlige budsjettbehandlingene. I 2013 og 2014 fikk politikerne ekstraregninger på henholdsvis 125 og 108 millioner kroner, og forholdsvis mye mer penger brukes på tomkjøring og administrasjon i Sør-Trøndelag enn i andre deler av landet. Mens AtB ble opprettet med 10 ansatte ved årsskiftet 2009/10, var bemanningen økt til 55 årsverk i 2015. Ingen andre kollektivselskaper kan vise til en lignende vekst, selv om anbudssystemet krever store administrative ressurser i alle fylker der det praktiseres. Veksten i AtBs administrasjon ledsages ikke av en tilsvarende reduksjon i STFK eller i busselskapene. Totalt kan det synes som om økning i administrative kostnader øker totalkostnadene med 7-8 %.

Siden anbudssystemet ble tatt i bruk fra 2010 har kostnadene til kollektivtrafikken på vei økt sterkt i Sør-Trøndelag. Ledelsen i fylkeskommunen (STFK) og AtB legger i intervjuer med oss stor vekt på at dette skyldes den kraftige trafikkveksten, både i antall ruter/avganger og i antall passasjerer. I tillegg har ambisiøse miljømål, med nye og mindre forurensende busser, kostet mye. Kostnadsveksten er med andre ord resultat av en villet og vellykket politikk, ifølge ledelsen. Vår gjennomgang av regnskaper og nøkkeltall bekrefter at dette er hovedelementer som kan forklare kostnadsveksten. Men de gir etter vår mening ikke en tilstrekkelig og fullgod forklaring. Det finnes kostnadsdrivere som mer direkte kan knyttes til anbudsmodellens iboende karakter og svakheter.

STFK har, som tidligere nevnt, valgt å bruke såkalte bruttokontrakter i sitt anbudssystem. Det betyr at operatørselskapene får godtgjort sin leveranse i henhold til det som er avtalt i kontraktene (uavhengig av antall passasjerer), mens alle inntekter (fra billettsalg, reklame, mm) går rett inn til fylkeskommunen. Det betyr at STFK må finansiere mellomlegget mellom totale kostnader og totale inntekter. Og det er knyttet usikkerhet til både kostnads- og inntektsanslagene. De totale kostnadene bestemmes av nivået på rutetilbudet og de krav som stilles til operatørene, og til de priser man kan oppnå i operatørmarkedet. STFK bestemmer også billettprisene, og dermed påvirkes sluttregningen sterkt av utviklingen i passasjervolum.

De seneste årene har man i flere runder budsjettet med en langt større trafikkvekst enn det som faktisk ble realisert. I 2013 og 2014 fikk fylkespolitikere en ekstraregning, ut over det man opprinnelig hadde budsjettet med, på hhv 125 og

108 mill. kroner. 2014-tallet er et anslag pr des. 2013. Når dette skrives er AtBs 2014-regnskap ennå ikke ferdigbehandlet og offentliggjort. De store overskridelsene og kravene om ekstrabevilgninger førte til opphetede diskusjoner og stor frustrasjon i Fylkestinget i 2014. Politikerne krevde svar på hvordan dette kunne skje, år etter år.

I rapporten fra forvaltningsrevisjonen (Midt-Norge Revisjon IKS, 2014, s. 4) konkluderer man slik: «*Denne undersøkelsen viser at merforbruket i 2013 i stor grad skyldes dårlig økonomistyring og kostnadskontroll i AtB. Disse overskridelsene er en stor del av årsaken til merforbruket også i 2014.*» Det store merforbruket tilskrives både økt ruteproduksjon og mindre passasjerinntekter enn det var budsjettet med, og kritikken rettes særlig mot budsjettprosessene i STFK-administrasjonen og AtB og kommunikasjonen rundt disse.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer løpende tall for inntekter og kostnader i kollektivtrafikken i Norge. Tallmaterialet inngår blant annet i den såkalte KOSTRA-databasen og i Kollektivtransportstatistikken. Når dette skrives, er 2013-tallene de sist tilgjengelige. I statistikk for kollektivtransport (tabell 06670) oppgis utviklingen i fylkenes totale kostnader til bussruter, og fra denne henter vi følgende utdrag:

**Tabell 7.1: Utvikling i kostnader buss. Hele Norge og Sør-Trøndelag. Mill. kr. (Kilde: SSB, tabell 06670)**

	2010	2013	Endring 2010 - 2013
Hele landet	8 316	9 980	+ 20 %
Sør-Trøndelag	633	820	+ 30 %

Hvis vi så tar hensyn til at SSBs generelle kostnadsindeks<sup>28</sup> for buss økte med 12 % i løpet av årene 2010-2013, vil vekst utover dette være et uttrykk for kostnader med å øke kapasiteten. Vi ser at kostnadsveksten var klart større i Sør-Trøndelag enn i resten av landet. For landet var det en vekst på 8 % utover generell kostnadsvekst, mens «*ekstra kapasitetsøkning*» i Sør-Trøndelag er 18 %, dvs. noe mer enn dobbelt så mye som for landet som helhet.

Spørsmålet blir da om den ekstraordinære veksten skyldes en tilsvarende sterkere vekst i rutetilbudet? I transportstatistikken oppgis tall for fylkeskommunen som utviklingen i «*vognkilometer*» (som i tillegg til kjørte rutekilometer også omfatter tomkjøring).

<sup>28</sup> Kostnadsindeksen for buss har 2010 som oppstartsår

**Tabell 7.2: Utvikling antall vognkilometer. Hele Norge og Sør-Trøndelag. Mill. km. (Kilde SSB, tabell 06670)**

	2010	2013	Endring 2010-2013
Hele landet	304	325	+ 7 %
Sør-Trøndelag	22	27	+ 22 %

Vi ser at veksten i vognkilometer har vært drøyt tre ganger så sterk i Sør-Trøndelag som i resten av landet. Isolert sett tyder dette på at Sør-Trøndelag har fått litt bedre effekt ut av fått merkostnadene enn gjennomsnittet i landet. Men som vi viser i kpt. 6 har tomkjøringen i Sør-Trøndelag vokst mer enn i landet som helhet.

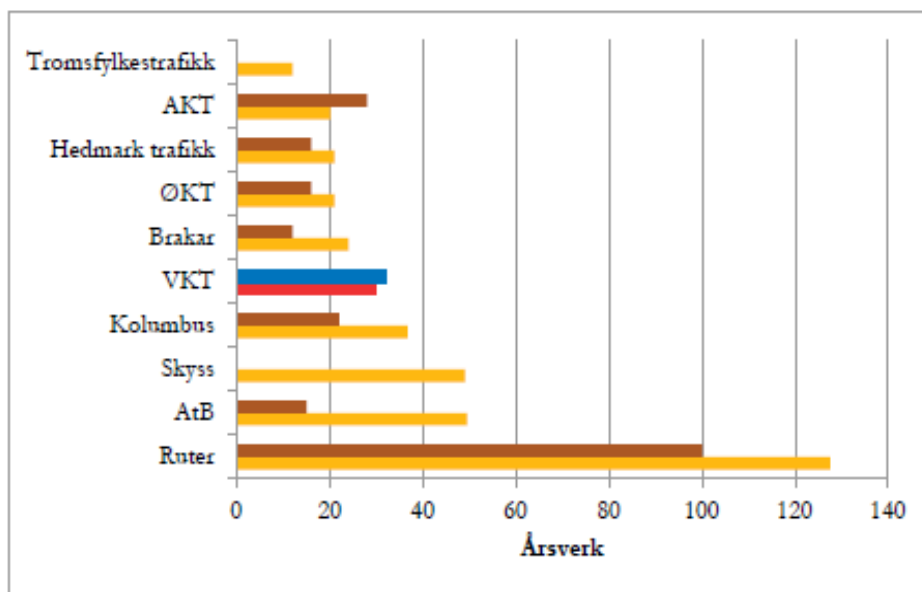
### Økt tomkjøring koster

Men dette overordnede bildet svekkes av at faktoren «vognkilometer» også dekker tomkjøring. I kpt. 6 viser vi at anbudssystemet i Sør-Trøndelag har resultert i sterk vekst i tomkjøringen etter 2010. I avsnitt 6.1 konkluderer vi med at omfanget kom opp i ca 23 % i 2014. I en rapport fra Oslo Economics<sup>29</sup> vises det at andel tomkjøring for landet som helhet lå konstant på mellom 14 – 16 prosent over mange år, men økte til 17 prosent i 2013. Hvis en tar hensyn til dette, viser tallene at kostnadsveksten (korrigert for kapasitetsøkning) har vært noe sterkere i Sør-Trøndelag enn i resten av landet. Og vi kan slå fast at anbudsregimet verken gir mer eller billigere kollektivtrafikk enn det som et gjennomsnitt av ulike regimer i resten av landet gjør. I tillegg har den omfattende tomkjøringen betydelige miljøkonsekvenser.

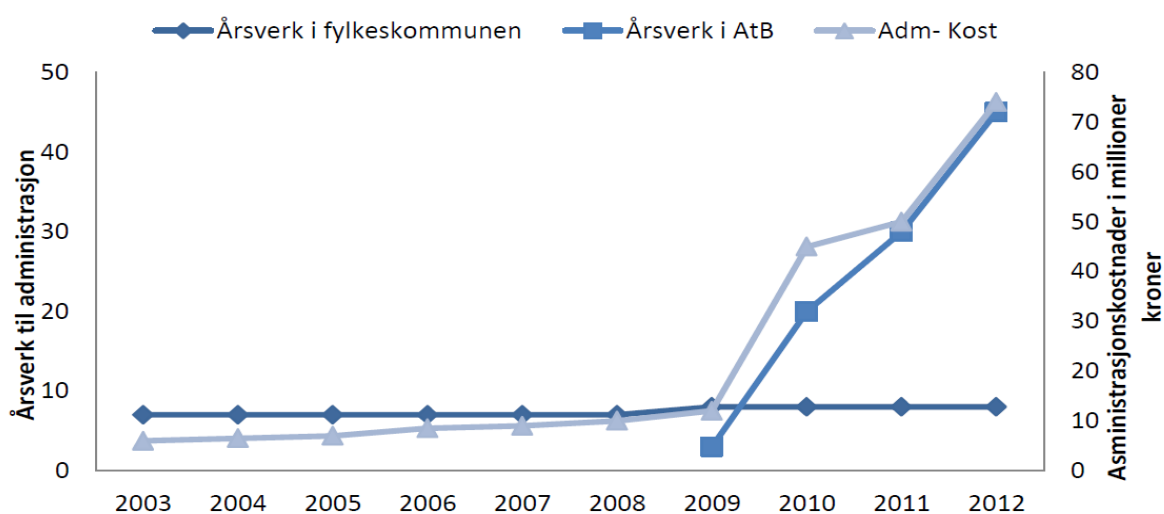
## 7.1 Administrasjonen eser ut

Vi har i rapporten vist hvordan anbudssystemet påvirker ansvars- og myndighetsforholdet mellom de mange aktørene i systemet. Måten det totale rutetilbudet splittes opp i et antall uavhengige kontrakter har stor betydning for effektivitet og kostnader i produksjonen. Det har vært hevdet at dette har skyldtes oppstarts- og kompetanseproblemer i AtB. I så fall har man tydelig valgt å bøte på problemene med å la administrasjonen vokse. I en rapport fra Transportøkonomisk Institutt (TØI nr. 1234/2012) presenteres en oversikt over utviklingen i antall årsverk i fylkeskommunen og administrasjonsselskapene fra 2009-2012. Her utmerker AtB seg med den klart sterkeste veksten, men noe av dette kan utvilsomt forklares ut i fra at AtB ble etablert i 2009 (se figur 6.1). Fra selskapet opplyses det at man har fortsatt å vokse, til 55 årsverk pr 1. kvartal 2015.

<sup>29</sup> Effektivitet i fylkeskommunal kjøp av kollektivtransport, 2013

**Figur 7.1: Årsverk i administrasjonsselskap (Kilde TØI rapport 1234/2012)***Figur 3-2 Årsverk i administrasjonsselskapene 2009 og 2012 (TØI)*

I rapporten fra Oslo Economics (2013) vises det at den sterke veksten i administrative stillinger i AtB ikke motsvares av en reduksjon i fylkeskommunens antall årsverk til formålet. Det var 7 årsverk i fylkeskommunen før AtB ble opprettet. I dag er det 8 årsverk i fylkeskommunens samferdselsadministrasjon knyttet til kollektivtransport<sup>30</sup>. I tillegg ga fylkeskommunen et bidrag til TMN (Trafikanten Midt-Norge) på 4 millioner kr<sup>31</sup>. TMN er nå en del av AtB.

**Figur 7.2: Utvikling i årsverk/kostnader til administrasjon i Sør-Trøndelag (Oslo Economics 2013)***Figur 4-14 Utvikling i årsverk/kostnader til adm. Sør-Trøndelag*

<sup>30</sup> Anslag Erlend Solem 15/4-15

<sup>31</sup> STFK budsjett 2008

Administrasjonen i AtB påpeker at noen stillinger knyttet til ruteopplysning og publikumsservice har kommet inn i AtBs administrasjon. Disse er ikke med i oversikten over tidligere fylkeskommunale stillinger siden de også før 2008 var i eget selskap. Men selv med denne korreksjonen endres ikke bildet av en administrasjon som bare har økt og økt i størrelse. Administrering av anbudssystemet er ressurskrevende og det er ingen tvil om at en større del av de totale kostnadene med busstilbudet går til administrasjonskostnader i dag enn i det tidligere regimet.

Ser vi på utviklingen i antall årsverk knyttet til administrasjon av kollektivtrafikk har veksten vært betydelig. I perioden fra 2008 til 2014 har vi hatt en vekst i fylkeskommunal administrasjon inklusive AtB fra 7 til 63 årsverk. Den virkelige utviklingen har vært noe mindre, da 7 årsverk i 2008 ikke inkluderer de ansatte i TMN.

**Tabell 7.3: Antall årsverk i fylkeskommunene, inkludert administrasjonsselskapene, til administrasjon av lokal kollektivtransport. (Kilde: Oslo Economics 2013 og AtB)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Årsverk	7	11	28	38	53	62	63

De som fremmer anbud som et rasjonelt system begrunner dette ofte med kostnadsreduksjoner. Et sentralt spørsmål er da hvordan administrasjonskostnadene utvikler seg. I kapittel 2 så vi på hvordan anbud begrunnes teoretisk. Her framgår det at en sannsynligvis må regne med at veksten i fylkeskommunal administrasjon snarere betyr 2-4 % vekst i totale kostnader enn 1-2 %. I Sør-Trøndelag kan det se ut som om denne veksten er større. Som vi ser av Oslo Economics (figur 7.2) var fylkets administrasjonskostnader i 2012 ca. 75 millioner kroner. AtB har siden det vokst med ca. 10 årsverk (fra 45 til 54 i 2013 og 55 i 2014). Fra 2008 til 2013 har de totale kostnadene for busstransport, uten fylkeskommunal administrasjon i Sør-Trøndelag vokst fra 569 millioner til 820 millioner<sup>32</sup>. De administrative kostnadene synes å ha vokst fra under 10 millioner til rundt 80 millioner. I 2008 budsjetterte Sør-Trøndelag fylkeskommunen med 7,5 millioner til administrasjon av kollektivtrafikken, inklusiv en støtte på 4 millioner til Trafikanten Midt-Norge. 7,5 millioner synes da ikke å dekke en andel av felleskostnader, vi stipulerer da en administrasjonskostnad i 2008 på 10 millioner, noe som er i tråd med Oslo Economics anslag i tabell 7.2.

For å gi en best mulig sammenlikning har vi tatt som utgangspunkt fylkets budsjetterte utgifter til administrasjonskostnader i 2013 på 75 millioner kr. (OE 2013:43), men korrigerer for at AtB da hadde vokst til 54 årsverk. Fylkeskommunens administrasjonskostnader blir da ca. 80 millioner. Dette gjør vi for ikke å dra inn de store svingningene i ekstraordinære kostnader i AtB som kom i 2013. AtBs regnskap viser at posten andre driftskostnader, som i stor grad er administrasjonskostnader utenom lønn, økte fra 44 millioner i 2011 til 50 millioner

<sup>32</sup> Kollektivtransport med buss. Fylkesinterne ruter, SSB tabell 06670. Fylkets administrative kostnader er ikke en del av disse kostnadene

i 2012 og hele 73 millioner i 2013. De store svingningene i 2013 og 2014 holdes såldes utenfor.

**Tabell 7. 4: Fylkets administrasjonskostnader sammenliknet med kostnadene til busstransport<sup>33</sup>**

	2008	2013
Totalkostnader busstransport	569	820
Kostnader administrasjon, fylket (inkl. ruteopplysning)	10	80
Administrasjonskostnader, påslag busskostnadene, %	1,8 %	9,8 %

Det kan se ut som om administrasjonskostnadene har økt fra ca. 2 % til 9-10 % av totalkostnadene. Nå er det en viss grad av usikkerhet i disse tallene, men det kan likevel synes som om økte administrasjonskostnader i forbindelse med kollektivtransport i Sør-Trøndelag indikerer en økning av totale kostnader for kollektivtrafikken på rundt 6 – 8 %, vesentlig mer enn Oslo Economics anslag på 2-4 %.

Hva så med busselskapenes administrasjonskostnader? Teoretisk burde de ifølge tilhengere av anbudsutsetting gå ned. Vi har ikke lyktes med å få eksakte tall for dette på fylkesnivå. Statistisk Sentralbyrå kan kjøre slike tall med utgangspunkt i kostnadsindeksen for busstransport, men ønsker ikke å gjøre det på fylkesnivå.

SSBs lønnsstatistikk for landtransport med passasjerer, der buss er største gruppe, gir oss imidlertid et anslag på hvordan fordelingen av yrkesgrupper i bussnæringa har utviklet seg<sup>34</sup>.

Av denne statistikken (se tabell 7.4) kan vi se at fordelingen mellom operatører og sjåfører og andre ansatte har ligget relativt stabilt fra 2009 til 2014<sup>35</sup> med en marginal økning i antall sjåfører. Antall ansatte med akademisk utdanning og lederyrker har økt noe mer. Derimot har antall ansatte innenfor yrker som kontoransatte samt salgs- og serviceyrker ligget stabil i antall, dvs. at andel er gått noe ned. Håndverkere har gått ned, noe som trolig er et utslag av at verkstedtjenester settes ut. Fylkeskommunene har med anbudsutsetting overtatt mye salgsarbeid og kundekontakt. Denne utviklingen stemmer godt med vårt inntrykk gjennom intervjuer. Her gis det et inntrykk av at svært mye av det kunderettede arbeidet er fjernet som en konsekvens av at flere oppgaver er flyttet til AtB. Samtidig har en økt omfanget av anbudsarbeid, arbeid som i de store selskapene er lokalisert et sted

<sup>33</sup> Vi har valgt å se på kostnadene til administrasjon sammenliknet med kostnadene til busstransport. Kostnader til ferge kunne vært lagt til, og var i fylkeskommunens budsjett for 2015 61 millioner.

<sup>34</sup> Tabell 7718. Heltidsansatte i landtransport. Fylkeskommunale administrasjonsselskap er ikke en del av denne næringsgruppen.

<sup>35</sup> Tallene for 2008 skiller seg ut fra både 2007 og 2009 ved at andel sjåfører går noe ned, mens det er relativt likt i 2007 og 2009. Vi har derfor valgt å bruke 2009 som sammenlikningsgrunnlag



i landet og gjør en direkte sammenlikning av kostnadsutviklingen i fylkene vanskelig.

Statistikkunderlaget tilsier imidlertid ingen relativ nedgang i kostnader til administrativt arbeid generelt. Økning i lederyrker samt ansatte med akademisk utdanning betyr at gjennomsnittlige lønnskostnader stiger mer enn økning i antall tilsier, ledere tjener mer enn sjåførere.

**Tabell 7.5: Fordeling mellom yrker, landtransport med passasjerer<sup>36</sup> (kilde: SSB, tabell 7718)**

	2009, antall	2009 %	2014, antall	2014, %
Lederyrker, akademiske yrker og høyskoleyrker	1 291	9,9 %	1 651	11,2 %
Kontoryrker, salgstrykker, og yrker uten krav til utdanning	2 187	16,8 %	2 298	15,7 %
Håndverker e.l.	610	4,7 %	567	3,9 %
Operatører og sjåførere	8 911	68,6 %	10 162	69,2 %
Alle	12 995		14 683	

Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i landtransport med passasjerer var for noen yrkesgrupper følgende i 2014 (SSB, tabell 7718):

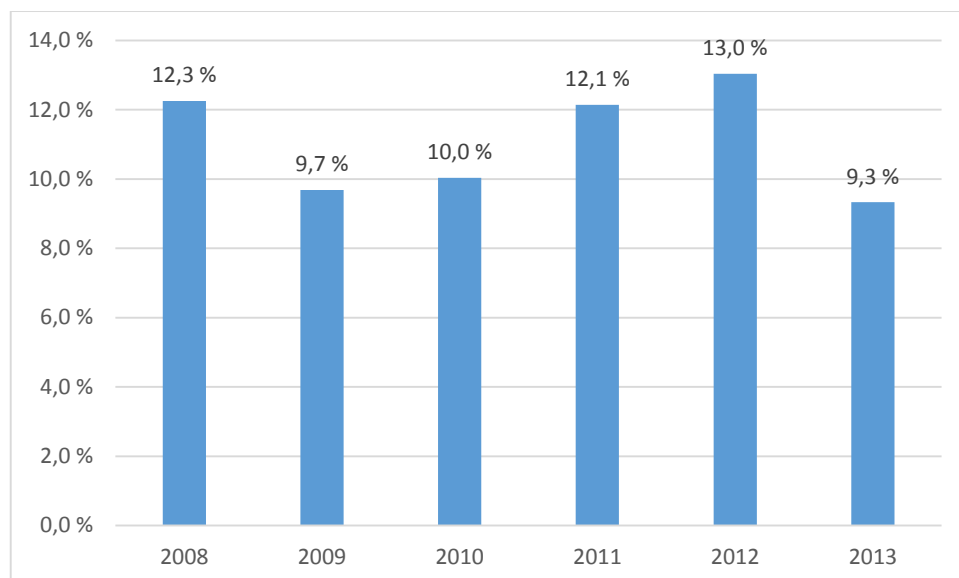
- Lederyrker, kr. 58 700
- Akademiske yrker, kr. 49 900
- Høgskoleyrker, kr. 46 100
- Sjåførere og operatører, kr. 33 200

Et annet bilde på hvordan utviklingen av kostnader til administrasjon kan vi få ved å se på SSBs statistikk for kollektivtransport. Her oppgir SSB tall for totale kostnader minus driftskostnader. Mellomlegget er da kapitalkostnader og administrasjonskostnader eksklusive de administrasjonskostnadene som er direkte driftsrelatert. Disse kostnadene ser ut til å variere sterkt. Administrasjonskostnader (se figur 7.3) beregnet som andel av driftskostnader varierer i årene fra 2008 til 2013 fra en topp på 13,0 % i 2012, jevnt stigende fra 9,7 i 2009, til en bunn i 2013 på 9,3 %. En forklaring på store deler av dette utslaget er at kapitalkostnadene sank

<sup>36</sup> Ca. 70 % av denne næringsgruppen er tur- og rutebiltransport.

kraftig i 2013, og var ca. 10 % lavere enn i 2010, noe som framgår av SSBs kostnadsindeks for bussbransjen.<sup>37</sup>

**Figur 7.3: Sør-Trøndelag. Kapital- og driftsuavhengige administrasjonskostnader som andel av driftskostnader. (Kilde, SSB, kollektivtrafikkstatistikken, tabell 06670)**



Ut fra tallunderlaget vi har sett på kan vi ikke se at det er sannsynlig at de administrative kostandene i busselskapene har gått ned som følge av anbudsutsetting. Stagnasjon i antall ansatte som driver med salgsarbeid oppveies av flere ansatte i lederstilling.

**Vår vurdering er derfor at endringer i driftsmodell med overgang til anbud medfører en økning i administrative kostander på minst 5 prosent av de totale kostnadene. Det er også klart at fylkeskommunens administrative bemanning, inklusiv AtB, er vesentlig høyere enn den teoretisk modellen som ble utformet av Asplan Viak som en del av underlaget for de politiske beslutningene i fylket i 2008 (se kapittel 2).**

<sup>37</sup> Kostnadsindeksen for bussbransjen har også en egen post for administrasjonskostnader, som har steget noe mindre (3-4 %) enn kostnadsindeksen generelt. Administrasjonskostnader i kostnadsindeksen inkluderer imidlertid ikke lønnskostnader til administrasjon.

## 8 Anbud fører til konsentrasjon

### Sammendrag

**Økonomisk teori og forskning på norske erfaringer konkluderer med at anbudsregimet over tid fører til stadig færre aktører på tilbudssiden. Der hvor en i utgangspunktet har en viss konkurranse om anbudene, blir det etter en tid bare noen få store aktører igjen med uforholdsmessig mye makt i forhold til de offentlige innkjøperne. Den samme utviklingen registreres innen kollektiv-transporten.**

I tradisjonell økonomisk teori er en av risikofaktorene ved anbudsutsetting at det fører til konsolidering i berørte næringer, dvs. færre og større aktører. I følge konkurranseteori fører det til at tilbydere, dvs. operatørene, styrker seg på bekostning av innkjøper. En frykter også en utvikling i retning av færre tilbydere i hvert enkelt anbud. Dette er tema i flere rapporter som tar for seg bussnæringa i Norge.

I følge økonomisk teori er det flere grunner til at en slik konsentrasjon vil skje. Hvis et lokalt billag ikke får anbudet i sitt tradisjonelle næringsområde, vil det ofte ikke ha noe annet valg enn å legge ned eller bli kjøpt opp. Selv uten vesentlig kjøring vil selskapet sitte på verdier i form av både busser, administrasjon og muligens mindre marked innenfor f.eks. turbuss og ekspressbuss som vil ha verdi for en annen aktør. Siden sjåførene i realiteten vil være sikret ny jobb i form av rettigheter ved virksomhetsoverdragelse vil det ofte være relativt få ansatte igjen i selskapet.

Det er mye som tyder på at vi er i ferd med å få en slik konsolidering i bussmarkedet i Norge. Det fører både til større konsentrasjon og færre tilbydere. En sideeffekt av konsentrasjon er at den lokale forankringen i bussnæringa tradisjonelt har hatt svekkes.

I en analyse fra 2009 fant TØI at det foregår en viss konsentrasjon med færre selskap i bransjen, men at dette *ikke* slo ut i færre selskap som byr på hvert anbud (TØI 2009:1).

*Den overordnede trenden er at antallet selskap går ned, mens enkelte selskap blir større. Likevel finner jeg ikke støtte for at antallet konkurrerende selskap i en anbudskonkurranse går ned. Jeg registrerer at mange oppkjøp har funnet sted, men ved å se nærmere på eierskapsforholdene til selskapene som deltar i de ulike anbudskonkurransene finner jeg ikke at krysseierskap i betydelig grad bidrar til å svekke konkurransen.*

Men dette har endret seg de siste årene. I en masteroppgave<sup>38</sup> fra Norges Handelshøyskole fra 2014 er konklusjonen annerledes. Her konkluderes det med

<sup>38</sup> Røed og Skaug, 2014

*Blant hovedkonklusjonene i denne utredningen finner vi at tidligere antagelser om en stabilisering av antall tilbydere i anbudskonkurransene ikke har funnet sted, da det observeres en gjennomsnittlig nedgang på én tilbyder over perioden som er analysert her. [2000 – 2014, vår anm] Et redusert antall tilbydere koblet sammen med funn som viser at færre tilbydere fører til økt anbudspris kan gi grunn til bekymring vedrørende videre opprettholdelse av sunn konkurranse i markedet. Videre finner vi at både lang kontraktstid, et ensidig opsjonselement og høy grad av anbuds- og/eller fylkesspesifikke materiellkrav er kostnadsdrivende og kan virke konkurransehemmende. Sett i lys av en hedonisk<sup>39</sup> prismodell ser vi at det har funnet sted en faktisk økning i anbudspriser over tid.*

Mens det i perioden 2000 til 2009 var registrert et gjennomsnitt på 4,4 tilbydere pr. anbud, gikk tallet i perioden 2010 til 2014 ned til 3,3, dvs. en reduksjon på 25 %. Det lave gjennomsnittstallet må nødvendigvis dekke over en lang rekke anbud der antall tilbydere var tre eller færre. Spørsmålet er da om denne utviklingen vil fortsette slik at vi i realiteten etablerer en situasjon med private oligopol, slik vi f.eks. ser i norsk dagligvaremarked.

Masteroppgaven synes dessuten å bekrefte tidligere teori om at anbudsprisene øker fra første til andre anbudsrunde (side 67). Riktignok bare med en krone pr km. når det justeres for lønns- og prisstigning i bransjen, fra 27 til 28 kr pr. km., dvs. ca. 3,5 %. Dette bekrefter tidligere forskning i Norge. Her henviser oppgaven til Longva et al, 2005. Det er i det hele tatt vanskelig å finne nyere tall som på noen måte går god for en potensiell besparelse ved anbud (også uten å ta hensyn til økte administrative kostnader) på opp mot 10 %. På generell basis antyder Rambøll og Inventura i en rapport for Kommunenes Sentralforbund i 2014 (side 49) en besparelse som *kan* være noe mer enn 4 %. Samtidig henviser de til en PwC-rapport for EU-kommisjonen<sup>40</sup> som begrenser besparingspotensialet til å være 1 % pr. tilbyder, dvs. at tre tilbydere kan gi en besparelse på 3 %, 4 vil gi 4 %. Samtidig vet vi at endringer i pensjonsbetingelser alene fra f.eks. offentlig tjenestepensjon til det som er nivået i tariffavtalene for buss kan gi regnskapsmessige besparelser på minst 4-5 %. I tillegg synes som om økte administrasjonskostnader som en følge av konkurranseutsetting er vesentlige. I sum betyr det at konkurranseutsetting medføre betydelige ulemper uten at det finnes noen dokumenterbar økonomisk effekt utenom det som kan følge av forringede lønn- og arbeidsbetingelser, spesielt med hensyn til pensjon (mer om det, se kpt. 5)

Konkurransebegrensende konsolidering er en utvikling alle tilhengere av frie markeder ser på med bekymring, i alle fall i teorien. Dette omtales også i en rapport Oslo Economics har utført for arbeidsgiverforeningen Spekter (2014:13)

*Dersom det er få etableringshindringer i en bransje, gir dette bedre vilkår for sunn konkurranse.*

<sup>39</sup> Hedonisk prismodell; beskrivelse av prisutvikling som sikter på å analysere virkningen av forskjellige faktorer.

<sup>40</sup> PwC: Public procurement in Europe. Mars 2011.

*Muligheten for nye aktører til å etablere seg i markedet synes å være gode; de viktigste produksjonsfaktorene bussjåfører og bussmateriell er det lett å få tak i. Sjåførene blir overført gjennom regler om virksomhetsoverdragelse, mens bussmateriell kan kjøpes nytt til en konkurransedyktig kostnad. Konsolidering med lokale eller nasjonale oligopoler/duopoler/monopoler kan inntreffe, men det virker ikke veldig sannsynlig at det vil være en stabil situasjon over tid.*

På viktige områder skiller denne analysen seg fra hvordan administrerende direktør i AtB så på framtida i bussbransjen. Hun fryktet at økte krav til kvalitet på tilbud, som i praksis er en helt naturlig konsekvens av de problemene AtB har møtt, i praksis vil favorisere større aktører. I tillegg uttrykte hun bekymring for alder i bransjen, med mange ansatte over 50 år. Hvis utviklingen i retning av at sjåførene i sterkere og sterkere grad bare skal utføre et bestemt oppdrag med sterk styring og liten mulighet til å påvirke egen arbeidshverdag, ville det kunne gjøre yrket mindre attraktivt og tilgangen på unge sjåfører mindre.

Oslo Economics konklusjon er altså at faren for lokale oligopolliknende<sup>41</sup> tilstander synes liten. I samme rapport det beskriver de også konsolideringen i næringen. De anslår at de fem største aktørenes markedsandel har økt fra 64 % av alle busser i Norge i 1998 til 81 % i 2012. En oversikt over markedsandelene i 2012 ser vi i figur 8.1 på neste side.

Og konsolideringen fortsetter, både Spekter og NHO fører oversikt over registrerte oppkjøp og fusjoner i bransjen. NHO oppgir at det har vært 15 større og mindre oppkjøp/fusjoner fra og med 2012 til februar 2014.<sup>42</sup>

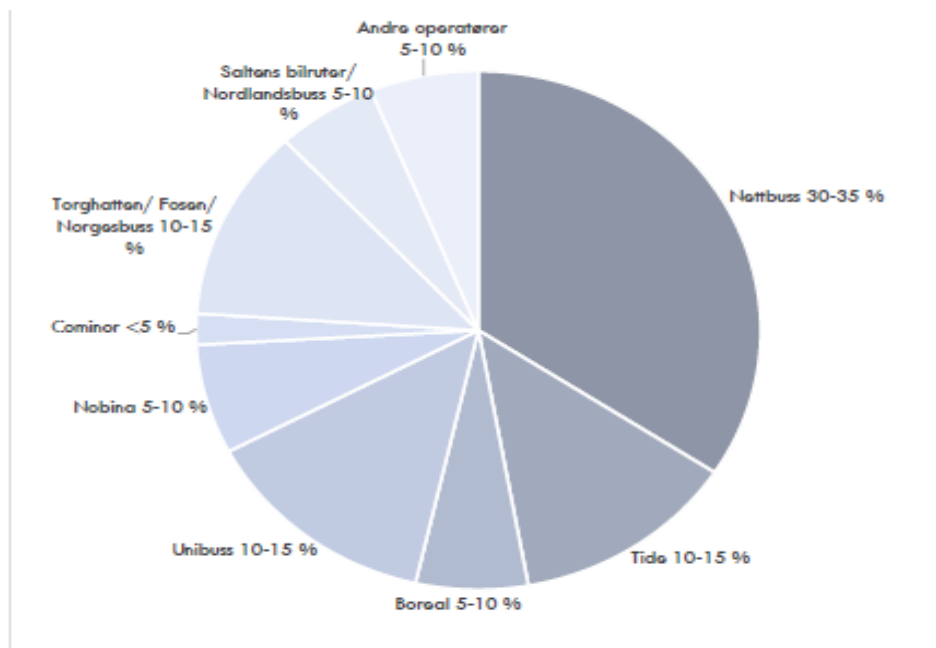
I region Midt-Norge, som omfatter Trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal, ser vi at Nettbuss har en dominerende posisjon med ca. 50 % av markedet (figur 8.2). Her har Nettbuss en vesentlig sterkere posisjon enn når vi ser på landet som helhet.

---

<sup>41</sup> Oligopol, få tilbydere og en markedskonsentrasjon som gir tilbyderne monopollignende makt

<sup>42</sup> NHO Transport: Oppkjøp/fusjoner i bussbransjen 2014-1995

Figur 8.1: Fordeling av markedsandeler i bussmarkedet i Norge. Anslag 2012 (kilde Oslo Economics 2014)

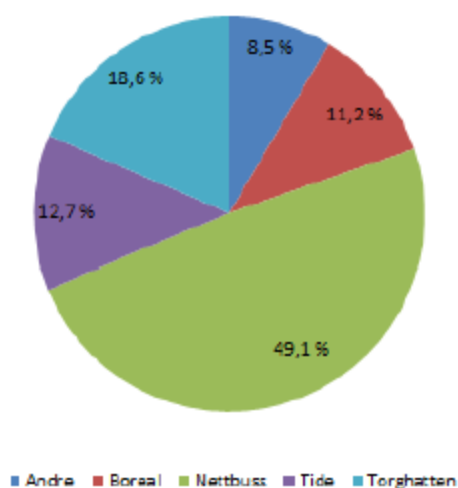


Kilde: Brønnøysundregistrene, selskapenes hjemmesider, Oslo Economics

Figur 8.2: Fordeling av markedsandeler av bussdrift i offentlig regi, region Midt Norge<sup>43</sup> (Kilde: Kollektivtrafikkforeningen)

## Region Midt-Norge

42,1 mill. rutekilometer



<sup>43</sup> Trønderbilene er 100 % eid av Torghatten.

## 9 Et dårligere busstilbud for publikum?

### Sammendrag

**I såkalte tilfredshetsundersøkelser sier et stort flertall i Trondheim at de er fornøyde med kollektivtilbudet. I første omgang brukte politikerne innføringen av det nye anbudsregimet til en storstilt satsing og utbygging av kollektivtrafikken i byen. Antall ruter ble flere, og man fikk nye og mer miljøvennlige busser. Men at publikum er fornøyd med satsingen og utbyggingen av tilbudet er ikke det samme som at de er fornøyd med anbudsregimet. I denne rapporten viser vi at man sannsynligvis kunne fått enda mer ut av pengene dersom de hadde blitt brukt innenfor et mer helhetlig transportsystem. Ute i distriktene har det til dels vært opprør mot et forringet og nedbygd rutetilbud. Utformingen av kontraktene fører der til at tomme busser ofte kjører forbi passasjerer som ønsker å være med. Det skaper både frustrasjon og sinne i befolkningen, og dragkampen om hvordan ressursene skal brukes til distriktenes beste pågår fortsatt.**

For publikum var oppstarten av anbudsregimet en suksess. I Trondheim ble eksisterende rutestruktur videreført. Dessuten vant den tidligere operatøren Nettbuss (Team Trafikk) første anbudsrunde. Når en da i tillegg fikk nytt materiell, billigere billetter og flere ruter, var kortsiktig suksess uunngåelig. Som de fleste virksomheter bruker også AtB kundeundersøkelser som kvalitetsmål for den virksomheten de har ansvar for. AtB framhever også standardheving som et suksesskriterium<sup>44</sup>:

*Vi ser også en klar utvikling i forhold til at kundene mener det er enklere å reise kollektivt nå enn tidligere. Med nye tjenester som sanntid og enklere billettløsninger oppleves det enklere å reise.*

Kundetilfredshet måles ved utvalgsundersøkelse utført av Norfakta, der 100 poeng er best. Alt over 70 hevdes å være bra. Spørsmålet er likevel om hvor relevant det er å måle gjennomsnittlig kundetilfredshet, vi vurderer det slik at spriket i oppfatning egentlig gir et mer interessant vurderingsunderlag.

Kundetilfredsheten er lavere i distriktet enn i Trondheim, med en KTI (Kundetilfredshetsindeks) på 73, mens den er 79 i Trondheim og 81 for hurtigbåt. At kundetilfredsheten er lavere i distriktet enn i Trondheim har trolig nær sammenheng med neste runde av anbudsutsetting. Pussig nok gjengis tallene for KTI på spørsmål om «rutetidene passer mine behov» både for Trondheim (KTI 76) og hurtigbåt (KTI 77), men glimrer med sitt fravær for regionene i Sør-Trøndelag. Det kan jo kanskje forstås når vi ser på reaksjonene på overgangen til anbud i regionene.

<sup>44</sup> <https://www.atb.no/kundetilfredshet/category1405.html> (lest 11/5-15)



Oppslaget fra Avisa Sør-Trøndelag<sup>45</sup> illustrerer hvordan publikum i distriktene i fylket nå opplever busstilbudet i regionen. I et brev til Snillfjord kommune skriver 24 innbyggere fra Tannvikvågen, mange uten førerkort:

*Før AtB tok over, hadde vi forbindelse med buss til Trondheim både onsdag og fredag, (i) tillegg inn søndag kveld. Nå er alt tatt bort, så vi har ingen mulighet til å komme oss til Orkanger-Trondheim. Vi kan komme oss med skolebussen om morgenen, som korresponderer med rute 320. Men hva hjelper det når vi ikke kommer hjem.*

## Bruker to døgn på Orkanger-tur

Folk i Tannvikvågen med underskriftslisten for å få tilbake bussforbindelsen med Orkanger og Trondheim.

Mona Mørk  
www.mona.no

24 innbyggere i Tannvikvågen, flere uten førerkort, har skrevet under på et brev til Snillfjord kommune om mangelen på bussforbindelse.

«Før AtB tok over, hadde vi forbindelse med buss til Trondheim både onsdag og fredag, (i) tillegg inn søndag kveld. Nå er alt tatt bort, så vi har ingen mulighet til å komme oss til Orkanger-Trondheim. Vi kan komme oss inn med skolebussen om morgenen, som korresponderer med rute 320. Men hva hjelper det, når vi ikke kommer dit hjem,» heter det i brevet.

Hobosmo ønsker seg et rute fra Trondheim på fredag eller lørdag 15.00 med forbindelse til Tannvikvågen, og således en mulighet for å reise tilbake søndag kveld, eventuelt på høstferien.

### Blir isolert

– Ja, det er skrevet mange brev om busser. Etter at AtB tok over går ikke busser. Det skulle bli likt. Men nå er vi uti 70 år tilbake i tid, sier Ingrid Pettersen, en av underskrifterne. Hun er selta, bor i Slagvik og har ikke førerkort.

– Det er rikt for dem som ikke kjører bil, så de kommer blir isolert. Det er ikke så mange det gjelder, men det er like praktisk for de som blir rammet.

Det er også tilbudet av skolebussen, det går ikke i løpet.

– Og vi kommer oss ikke lenger til Krokstadene med



– Det er ikke sjener bil, det er en isolert, sier Ingrid Pettersen (til høyre). Hun er selta, bor i Slagvik og har ikke førerkort. Hun har skrevet under på brevet som er til Snillfjord kommune om mangelen på bussforbindelse.

Situasjonen for eldre i Snillfjord er ikke enestående, tvert imot er tilsvarende problemer blitt svært vanlige i Sør-Trøndelag. Som vi ser av oppslaget er problemene knyttet til at man ikke lenger har samme samordning av skoleskyss og

<sup>45</sup> Avisa Sør-Trøndelag 11/2 - 15



rutekjøring som en hadde tidligere. Og rutetilbudet er redusert som følge av behovet for økonomisk innstramning.

Vi skal også se på noen andre eksempler.

## 9.1 Fylkets møte med 15 distriktsordførere

I slutten av mars hadde 15 ordførere fra distriktskommuner i Sør-Trøndelag møte med fylkespolitikere og AtB<sup>46</sup>. Ordfører i Hitra, Ole Haugen (A) sier om bakgrunnen for møtet «Vi kjenner godt til problemene og fortvilelsen over et stadig dårligere kollektivtilbud, særlig når det gjelder buss, siden AtB tok over kollektivtrafikken.» Politikerne opplever en reell nedprioritering av distriktet i forhold til byen:

*I innledningen min reiste jeg det store spørsmålet om Sør-Trøndelag trenger distriktet sitt. Det mener jeg var på sin plass, når vi opplever at kollektivtilbudet i distriktene nedprioriteres, i favør av et bedre tilbud i byen og bynære kommuner. Hvis de mener det er viktig å opprettholde distriktene, og at vi bidrar til verdiskapningen, så er det rimelig at vi har et brukbart kollektivtilbud.*

I svaret erkjenner fylkespolitikerne noen de sentrale problemene som skapes gjennom anbudssystemet:

*De innrømmer at det slettes ikke har vært en suksess, selv om de kan vise til en stor passasjervekst i Trondheimsområdet. De innrømmer at kollektivtilbudet har blitt dårligere i distriktene, og at ting kunne vært gjort bedre knyttet til opprettelsen av AtB og anbudsutlysninger. Jeg har forståelse for at det er vanskelig å endre rutene i ettertid, etter at det har vært på anbud. Da må det betales for justeringene, dersom forutsetningene i anbudet brytes. Alt blir så rigid at det er vanskelig å endre.*

Men møtet etterlot ikke noe håp om bedring. Det «er ikke en krone igjen i potten for kollektivtilbudet». Noe det er mulig å forstå når vi ser på økonomien innenfor busstransport i fylket.

Ordfører Ståle Vaag (A) i Hemne er ikke mer positiv etter møtet<sup>47</sup>. Han uttrykker forståelse for at det må prioriteres,

*skal man bedre tilbudet en plass, må det reduseres en annen plass. Og vi har forståelse for at AtB må tenke økonomi og samfunnsøkonomi når det faktisk er ruter med tre til fire passasjerer. Det blir dyre ruter*

Men det er ikke bare et økonomisk problem. Problemet utløses også, i følge Vaag, av systemet:

<sup>46</sup> Hitra-Frøya 31/3-15

<sup>47</sup> Avisa Sør-Trøndelag 27/3-15

*Folk stopper meg på butikken og spør hvorfor i all verden det kjører tomme busser. Eksempelvis skolebussen fra Kyrksæterøra tar med elever hjem på strekningen til Vinjeøra om ettermiddag, men tar ikke med passasjerer tilbake. Årsaken ligger i konsesjonsvilkårene. Konsesjonen omfatter kun turen til Vinjeøra. Skal selskapet ha konsesjon tilbake, koster det AtB ekstra, og da blir det igjen et økonomisk spørsmål.*

Og sjåføren har ikke anledning til å være «grei», dvs. ta med passasjerene likevel. Har brukes en rettsak fra Nordland som eksempel på hvordan det kan gå; «Vi fikk høre eksempel fra Nord-Norge, at fylkeskommunen ble dømt til å betale 40 mill. i erstatning for et brudd på konsesjon».

Igjen ser vi hvordan oppdelingen av anbudene skaper problemer, og at det er svært vanskelig å få til endring innenfor anbudsperioden. Vaag oppsummerer fra møtet at

*Jeg er tilført kunnskap som gjør at jeg vet at vi ikke må la all frustrasjon gå ut over AtB. Det er masse komplisert finjus som regulerer kollektivtrafikken når det gjelder anbud og konsesjoner.*

Det er jo sant, spørsmålet er om en da er tjent med at kollektivtrafikken organiseres slik den gjør.

## 9.2 Oppdal

Ordføreren i Oppdal, Ola Røtvei (A), tar opp litt andre problemer<sup>48</sup>, ikke bare bortfall av bussruter, men også hvordan ruter koordineres og at overgang mellom ruter er et problem. I 2014 forsvant to direkteavganger mellom Oppdal og Trondheim på hverdager, og en i helga. Fra årsskiftet 2014/15 ble det kuttet videre ned, fra 4 til 3 ruter fra Oppdal til Trondheim og 2 avganger andre veien. Endringene har også ført til at reisende må bytte buss på Støren og ved noen avganger også til tog på Melhus, noe som har ført til protester fra Funksjonshemmedes Forening (FFO). Røtvei er enig i kritikken: «Rutene til byen fungerer dårlig med omstigninger både på Støren og Melhus. Det fører til utfordringer både for funksjonshemmede og eldre.». I tillegg ba Røtvei om at direktebussen til byen kom tilbake:

*Ja, vi har bedt om et par ekspressavganger daglig, og det til tider som ikke sammenfaller med togavgangene. Jeg oppfatter AtB-ledelsen dithen at de er åpne for slike endringer, så dialogen fortsetter.*

Dialogen vil nok fortsette, og det kan jo også hende det kommer endring. Men systemet er laget slik at endring er tungt å gjennomføre.

---

<sup>48</sup> Opp 27/3-15

### 9.3 Brukerne reagerer

Kommunepolitikernes reaksjoner er en avspeiling av at de som er avhengig av kollektivtilbudet har reagert. Slik har det vært i lengre tid. Misnøyen illustreres av Deloitte i en evaluering av samarbeidet mellom fylkeskommunen og AtB fra mars 2014:

*Begge parter er av den oppfatning at STFK utøvde eierrollen på et vel detaljert nivå når utilfredsheten med AtB blant publikum pågikk som verst i media.*

Men utilfredsheten var ikke slutt i mars 2014. Tvert imot har den fortsatt. Her illustrert med noen flere eksempler hentet fra media i 2015.

#### **Elevrådet ved Orkdal Videregående Skole**

Nedskjæringene gjennomført ved årsskiftet 2014/2015 har medført at også skoleskyss er blitt vanskeligere. Elevrådet skriver<sup>49</sup>:

*Det nåværende busstilbudet skaper store problemer både for skoleelever og andre pendlere. På Orkdal VGS er storparten av elevene avhengig av buss for å komme seg til og fra skolen, og etter de siste nedskjæringene og endringer i bussrutene får enkelte opptil en time lengre bussreise hver eneste dag, noe som tilsvarer 20 timer ekstra i måneden brukt på å komme seg til og fra skolen. Det er rett og slett ikke akseptabelt.*

Frustrasjonen er åpenbart stor, og AtB og Boreal inviteres til skolen:

*Både dere i AtB og Boreal er hjertelig velkomne til Orkdal Videregående skole, og vi utfordrer dere samtidig til å ta bussen rundt om i distriktet for å teste deres eget tilbud. Hvis dere kommer dere frem hit, kan vi sammen finne ut hvordan vi skal ta grep og forbedre dagens situasjon. Vi har mye vi gjerne vil dele med dere.*

Invitasjonen fra elevrådet illustrerer imidlertid også et annet problem. Hvem skal brukerne egentlig snakke med? Konkret er jo situasjonen i fylket slik at Boreal neppe kan gjøre noe, de er bundet av kontrakt. AtB har brukt opp sitt handlingsrom gitt av fylkets politikere på +/- 5 %. Skal de gjennomføre endring må de da kutte andre steder og gjennomføre nye forhandlinger med Boreal. Og fylkespolitikere samt fylkets administrasjon har jo egentlig gitt ansvaret til AtB, også gjennom en organisasjonsform som er konstruert for å få avstand mellom politikere og utførende selskap. Slik reduseres muligheten for å påvirke det tilbudet en faktisk får. Brukerne må snakke med mange ledd som på toppen av det hele har til dels motstridende interesser.

---

<sup>49</sup> Adresseavisen 25/2-15

## Eksempel på tomme busser

Når tomme busser kjører forbi passasjerene vekker det selvfølgelig reaksjoner. Her et eksempel fra Melhus<sup>50</sup>:

*På flere bussruter kjører busselskapene uten passasjerer fordi AtB ikke vil betale for passasjerene. Tidligere har Trønderbladet skrevet om rute 340 der sjåfører daglig kjører 40 mil uten passasjerer. På rute 38 er det også mye tomkjøring.*

*Jonas Sandstad (15) forteller at han har prøvd å ta bussen når den kjører fra Brekkåsen til Melhus skysstasjon, men den vil ikke stoppe fordi AtB ikke betaler for den kjøringa som skjer til depotet i Melhus sentrum og kjøring for å starte ei rute. Plan- og driftssjef Harald Storrønning i AtB opplyser at busselskapene ikke får betalt for såkalt posisjonskjøring, og turer fra og til for eksempel depotet i Melhus sentrum ligger ikke inne i Billettsystemet. Kunder vil ifølge AtB, ikke få gyldig reisebevis, og busselskapene kan ikke ta med passasjerer.*

Et ekstremt eksempel på dette brukes aktivt av fylkesordføreren for å illustrer hvor dyre enkelte passasjerer tilsynelatende blir. Fylkesordfører Tore O. Sandvik forteller at<sup>51</sup> «Hver busspassasjer kostet 8300 kroner». Eksempelet er hentet fra Røros, og dreier seg om posisjonskjøring, dvs. at bussen kjører likevel. Burde en ikke da hatt en organisasjonsform som gjorde det mulig å plukke opp passasjerer, siden kostandene til å kjøre bussen må dekkes uansett?

---

<sup>50</sup> Trønderbladet 19/2 - 15

<sup>51</sup> Adresseavisen 17/2-15

## 10 En organisasjonsform som gjør samhandling vanskelig

### Sammendrag

Organisering med anbud og eget administrasjonsselskap medfører store problemer når det skal samhandles. Den situasjonen Sør-Trøndelag er kommet i, med til dels store kostnadsoverskridelser i ressursbruken, synliggjør problemene. Strengt gjennomført forutsetter anbudsprosesser og administrasjonsselskap klare kommandolinjer med tydelige rammer for det arbeidet som skal gjøres. Dette gjelder både mellom fylkeskommunen og AtB og mellom AtB og operatørselskapene. I tillegg skal sjåførene og deres tillitsvalgte egentlig bare forholde seg til arbeidsgiver, dvs. operatør. Når problemene oppstår, øker kravet om samhandling i alle ledd, både i form av bedre informasjon og muligheten for å påvirke når problemene skal løses. Men sett fra hvert enkelte ledd etterspørres større innflytelse over arbeidet, noe som gjelder alle; fra opposisjonen i fylkestinget til bussjåførene. Anbud synes derfor svært lite egnet til å løse komplekse problemer på en smidig måte.

Sør-Trøndelag er et eksempel på at organisasjonsformen gjør samhandling vanskelig. Når det oppstår feil, som det alltid vil gjøre i en kompleks organisasjon, er det vanskelig å løse problemene. Med dette som utgangspunkt er det interessant å se at mange forslag til forbedringer og tiltak egentlig er i strid med den organisasjonsformen fylkeskommunen har valgt. Når det skal lappes på organisasjonsformen, utløser det både kostnader og mer administrativt arbeid

Som vi har sett nærmere på i kpt. 3 er busstransport i fylkeskommunen organisert i mange ledd, som alle har en ledelse og ønske om styring:

1. Fylkesting - fylkesordfører
2. Fylkets administrasjon
3. AtB
4. Operatørselskap
5. Eventuelle underleverandører

Organisasjonen er konsekvent tilpasset en bestiller-utfører modell, der hvert enkelt ledd har sine egne interesser å ivareta. En har altså *ikke* organisert for samhandling med felles mål som siktepunkt, tvert imot vil alle ledd i organisasjonen også ha egne mål. Skal disse egne målene fungere i det samspillet kollektivtrafikk må være, må en så lage kontrakter mellom partene som binder opp aktørene. Ser vi organisasjonsformen med utgangspunkt i aktørenes interesser, så fortøner organisasjonsformen seg som et hinder. Vi skal her gi noen illustrasjoner på dette og de problemene det skaper.

## 10.1 Politikere

For fylkeskommunens politikere vil de ha en interesse av å sikre en best mulig kollektivtransport. Denne skal leveres innenfor gitte rammer, men det vil være viktig å få innflytelse på hva som faktisk leveres. Fylket har valgt en administrasjonsform der fylkesordføreren, Tore O. Sandvik (Ap) er enegeneralforstilling for administrasjonsselskapet, AtB. Dette gjør det vanskelig å nå fram med innspill. Det forsterkes ved at AtB forretningsmessig egentlig er tjent med å holde politikerne på armlengdes avstand. Innblanding i AtBs daglige drift med forslag til f.eks. ruter som må ivaretas, kompliserer det arbeidet AtB skal gjøre.

Når en da skal forsøke å løse problemene som avstanden mellom politikere og drift skaper, gjør en det ved tiltak som egentlig bryter med organisasjonsformen. Illustrerende for dette kan være reaksjonen på et spørsmål fra Torhild Aarbergstotten til ordføreren i fylkestinget 9/2 – 2015. Aarbergstotten representerer Høyre, og kommer med kraftig kritikk av kollektivtilbudet slik det er blitt.

*Det er ikke uventet store reaksjoner på kuttene i kollektivtrafikken som har blitt gjort som en følge av merforbruk og budsjettvedtak. Ute i distriktene er kollektivtilbudet bortimot blitt borte, og både i by og bygd er det mange som gir til kjenne at de heller velger bil fremfor bussen.*

Ut fra Aarbergstottens synsvinkel er det bare tapere:

*AtB sliter med omdømme, passasjerene har fått et dårligere rutetilbud, bussjåførene gruer seg for å dra på jobb fordi de får mye negative tilbakemeldinger fra passasjerene, operatørene sliter med rekruttering grunnet mange deltidsstillinger og fylkeskommunen må stille seg spørsmål om vi oppnår målet om å drive regional utvikling og nå miljømålene våre?*

Høyre ønsker da at «AtB setter seg ned sammen med operatørene rundt sammen bord og søke og finne en løsning». Ikke noen dårlig innfallsvinkel, men med den organisasjonsformen Sør-Trøndelag har valgt er ikke dette nødvendigvis en enkel løsning. Aarbergstotten konkluderer da med et spørsmål til fylkesordføreren om han «vil ta initiativ til et nytt eiermøte med AtB og gi signaler om at «hver stein må snus» for å få til bedre kollektivtrafikk innenfor gjeldende avtaleverk?»

I sitt svar går så fylkesordføreren gjennom status for kollektivtrafikken i fylket. I praksis erkjenner han at et eiermøte med AtB egentlig er i strid med den styringsformen Fylkeskommunen har valgt. Det har han rett i, noe av poenget med etablering av et eget administrasjonsselskap er at det skal være avstand mellom de politiske myndighetene og selskapet, AtB skal drives på grunnlag av det oppdrag og de midler selskapet til enhver tid får.

*Det refereres i media fra tillitsvalgte om at selskapene nå taper penger på kjøringen slik situasjonen er i dag. Fylkesordføreren vil derfor oppfordre alle parter til å bidra til å finne de beste løsningene innenfor de juridiske og*

*økonomiske rammene som både Sør-Trøndelag fylkeskommune og de øvrige parter må forholde seg til.*

*Dette innebærer ingen endring av AtBs oppdrag, og eiermøtet vil derfor ikke være riktig forum for en slik oppfordring. Fylkesordføreren har i stedet bedt Fylkesrådmannen ta opp dette i kontaktmøte med AtB.*

Likevel konkluderer fylkesordføreren med at han «*finner det naturlig at representanten, som nestleder i Samferdselskomiteen, inviteres til å delta på Fylkesrådmannens kontaktmøter med AtB framover*».

I praksis er dette en invitasjon som bryter med de politiske valgene som tidligere er foretatt. Fylkeskommunen har f.eks. valgt et styre for AtB som i er et såkalt profesjonelt styre. Dette styret er ansvarlig overfor fylkeskommunen for AtBs drift, og et profesjonelt styre vil ønske klare eierføringer på hva de skal gjøre, men med et tydelig *handlingsrom* innenfor det oppdraget de har fått. Den nyvalgte styrelederen Bjørn Wiggen formulerer det som et behov for helt nødvendig handlingsrom for å gjennomføre oppdraget på en effektiv måte.<sup>52</sup> Når så problemene oppstår, ser vi at de forslag til tiltak som kommer opp egentlig tilsier en annen organisasjonsform. En mild endring ville vært å sette sammen et styre som også har direkte politisk representasjon, også fra opposisjonen. Det ville gitt Høyre, som største parti, både mer kunnskap og mulighet for å komme med innspill i linjen, ikke utenfor linje, som kontaktmøtene lett vil være. Hvem skal AtBs ledelse forholde seg til når det med jevne mellomrom oppstår sprik mellom det som formidles via styret og det som formidles fra fylkeskommunen direkte eller enda vanskeligere, fra fylkeskommunens politikere?

Vi har stor forståelse for Høyres ønske om at helheten må ivaretas på en bedre måte, og forstår også godt fylkesordførerenes ønske om å ta med Høyres representant på kontaktmøter. Men begge deler ville vært udelt mye lettere med en annen organisasjonsform.

## 10.2 AtB vs. fylkeskommunen

Sør-Trøndelag har også skapt et organisatorisk problem ved å skille ut AtB som et eget selskap. Hvis AtB hadde vært en del av fylkets ordinære administrasjon, hadde ikke en diskusjon om hvordan politikere skal involveres., fått samme karakter. Da ville kontakt mellom de som hadde administrativt ansvar og politikerne fulgt helt vanlig saksbehandling, med formannskap og eventuelle politiske utvalg.

Hensikten med å etablere AtB som eget selskap er å gi selskapet handlingsrom. Det er også årsaken til at styret har fått den sammensetningen det har, med næringslivslederen Bjørn Wiggen som leder. I kjølvannet av problemene med kollektivtrafikken skiftet også fylkeskommunen ut fem av syv styremedlemmer i mars 2014<sup>53</sup>. Styret har ingen aktive politikere som medlem, men dekker politisk

<sup>52</sup> Samtale 15/4 -15

<sup>53</sup> Pressenotat AtB, 17/3-14



erfaring ved at Odd Steinar Åfar Viseth tidligere bl.a. har vært politisk rådgiver for ordføreren i Trondheim (A).

Denne organiseringen skaper behov for kompetanse i to ledd, både i AtB og i fylkeskommunen. Fylkeskommunens administrasjon vil ha et behov for tilstrekkelig kompetanse til at de kan møte og balansere den kompetansen som AtB over tid bygger opp. Hvis fylkeskommunens administrasjon ikke har denne kompetansen, vil de komme opp i de samme problemene som politikerne møtte i forhold til diskusjonen om kostnadsnivå i Team Trafikk: Er de sikre på at AtBs drift og politikk er riktig? Spesielt vil dette behovet bli stort når det er store problemer, slik det har vært og fortsatt er rundt AtB. Fylkeskommunen må sikre kompetanse slik at AtB ikke blir en stat i staten. Karakteristisk for den type konflikter som lett vil oppstå er en diskusjon om hvordan et selskap som AtB skal prioritere hvis det er målkonflikt. AtBs styreleder<sup>54</sup> (Deloitte 2014:12) «etterlyser klarere strategi og hva som skal være overordnet mål ved målkonflikter, f.eks. hva som skal prioriteres mellom økonomi og rutetilbud». Ut fra AtBs behov er det forståelig. Skal rutetilbud prioriteres vil det enten utløse behov for andre kutt eller tilleggsbevilgninger. Skal økonomi prioriteres vil rutetilbud kuttes, men politikerne vil ha mulighet til å toe sine hender og skyld på AtB. Slik vil organisasjonsformen svekke muligheten for politisk styring, prioritering mellom økonomi og rutetilbud er i siste instans egentlig et politisk valg. Slike avveininger må en da tørre å gå inn i. Gjør en ikke det, vil stort sett distriktsruter med lav inntjening tape, prioritet vil være på ruter i rushtida i sentrale bystrøk, der inntjeningen er best.

Behovet for å gi AtB en friere stilling kan illustreres med at et av de tiltakene som ble gjennomført i 2014 var å gi AtB et større spillerom i forhold til føringer fra fylkeskommunen. AtB fikk således mulighet til endringer innenfor en ramme på +/- 5 %. Denne endringen er i tråd med forslag fra Deloitte, som i mars 2014 vurderte samhandlingen mellom AtB og fylkeskommunen:

*I dagens avtale styrer STFK både takster og rutetilbud. Vi oppfatter at AtB har relativt liten fleksibilitet til å påvirke resultatet annet enn gjennom kostnadsbesparelser på ikke-produserende poster i regnskapet. Erfaringer fra Rogaland og Vestfold, hvor administrasjonsselskapet i noen grad justerer takster/rutetilbud, tilsier at det kan være hensiktsmessig å vurdere lignende tiltak overfor AtB. Det vil i større grad kunne dreie samarbeidet over mot rammestyring, og redusere behovet for detaljoppfølging og – rapportering ved avvik.*

For 2015 er rammen på +/- 5 % brukt opp allerede ved innsparingene som var nødvendige å gjennomføre i januar. I praksis har det da reetablert en situasjon der alle endringer må godkjennes også av fylkeskommunen.

<sup>54</sup> Deloitte siterer her AtBs forrige styreleder, Johan Arnt Vatnan. Han er ikke navngitt i rapporten.



### 10.3 AtB vs. busselskapene

Organisasjonsformen med kontrakter på 8 år gjør at forholdet mellom AtB og busselskapene blir gjennomregulert av inngåtte kontrakter, der det skal betales for endringer. Selv om kontraktene normalt har prosedyrer for mindre endringer, har endringsbehovet slik det har blitt i Sør-Trøndelag vært så omfattende at de også må føre til gnisninger mellom AtB og operatørselskapene.

Behovet for samordning er stort, og i flere av de eksterne rapportene som er skrevet om kollektivtrafikk i fylket anbefales bedre samhandling.

En viktig del av bakteppet for at fylket valgte anbud som styringsform var en oppfatning om at busselskapene brukte den kompetansen de satt på til å sette prisene i forhandlede kontrakter for høyt. Den samme frykten for at oligopolliknende tilstander skal være med på å presse opp pris finner vi også i litteratur om konkurranse. I tillegg er det svært vanlig at det operatørene tjener penger på nettopp er tilleggsbestillinger og endringer, dvs. akkurat slike endringer Sør-Trøndelag og AtB har vært tvunget til å iverksette i stort omfang.

Da er spørsmålet når vi egentlig er tilbake til forhandlede kontrakter, og om fylkeskommunen ved AtB har kompetanse til å håndtere selskapenes forhandlingskompetanse. Hvis det skjer hyppige endringer vil det raskt etableres modeller for samhandling som er like omfattende i det nye regimet, men som likevel er vesentlig mer stivbent fordi en må ta behørig hensyn til formen på de inngåtte kontraktene. Dette er nemlig helt avgjørende i forhold til de selskapene som *tapte* anbudene. De vil selvfølgelig følge med på utviklingen, og være svært bevisst på om kontraktene endres så mye at de i realiteten bryter med forutsetningen ved anbudsinnngåelse og således utløser mulighet for erstatningssøksmål, erstatning for tapt profitt, mot fylkeskommunen. Trusselen om erstatningssøksmål fra operatører som har tapt kampen om anbud legger sterke føringer som gjør at en er redd for å gjøre for store endringer.

### 10.4 Forholdet til bussjåførene

Innenfor rammene av at man har valgt anbud, har Sør-Trøndelag gjennomført tiltak for å ivareta de ansattes muligheter for å påvirke egne arbeidsforhold og rammene for deres arbeid. Som vi har beskrevet flytter anbud vesentlige oppgaver vekk fra sjåførenes arbeidsgiver. Oppgaver som tidligere lå hos busselskapet er nå styrt av AtB. Dette reduserer de ansattes mulighet til å påvirke viktige faktorer med betydning for egen arbeidshverdag. PwC (kpt. 9) beskriver både det prinsipielle problemet, og hvordan de tiltakene som er gjort for å bøte på dette er utilstrekkelige:

*Ved anbudsutsetting er sjåførene fortsatt ansatt hos operatøren, og må forholde seg til denne som arbeidsgiver. Det har i intervjuene fremkommet en viss misnøye fra sjåførene med at kontraktene mellom AtB og operatøren tillegger AtB en betydelig innflytelse på arbeidshverdagen for sjåførene uten at disse har mulighet til direkte påvirkning. Det er riktignok vært samarbeidsmøter mellom AtB og den enkelte operatør hvor sjåførene –*

*representert ved tillitsvalgte – har deltatt. Sjåførene opplever her å bli lyttet til, men at det ikke følges opp med endringer i ettertid.*

*Det er etter vår vurdering viktig å holde fast på at operatøren er sjåførens arbeidsgiver og at sjåføren må forholde seg til arbeidsgiver når de ønsker å ta opp forhold ved egen arbeidssituasjon. Samtidig besitter mange sjåførere operativ erfaring om ruteproduksjon som AtB bør lytte til. Det bør derfor fortsatt være en arena hvor sjåførene kan bidra, selv om informasjon i utgangspunktet bør kanaliseres gjennom operatør.*

PwC gir en god illustrasjon av hvordan ansattes medvirkning og muligheter for innflytelse stanses av systemet. På de ene side erkjenner de at ansatte har viktig kunnskap å bidra med, men det bør ifølge teorien kanaliseres via egen arbeidsgiver. Men da blir et av problemene at særlig kritikkverdige spørsmål gjerne underkommuniseres, fordi operatør har økonomisk interesse av å ha et godt forhold til AtB, som styrer pengesekken og operatørens muligheter for å vinne nye anbud.

Alle vi har snakket med bekrefter PwCs vurdering av muligheten for å nå fram overfor AtB/fylkeskommunen. Det finnes arenaer for å ta opp driftsspørsmål, men det er vanskelig å vinne fram med forslag. I forhold til mange andre administrasjonsselskap har AtB etablert bedre rutiner for samarbeid med fagforeninger, og det er også nylig tatt initiativ for nye ordninger.

AtB har egne møter med tillitsvalgte og verneombud hvert halvår, der det også er med representanter for arbeidsgiver, dvs. operatørselskapene. Referatene fra disse møtene viser at mange viktige spørsmål får sjåfører også blir tatt opp på disse møtene. Men et av de strukturelle problemene er da hvem som har ansvar for endring; fylkeskommunen, dvs. bevilgningsmyndighet, AtB eller operatør? Møtene har relativt bred representasjon både fra tillitsvalgte og AtB. Fra møtereferatene fra møter med ansatte i Nettbuss framgår det at både ledelsen i AtB, ledelse i Nettbuss og representanter fra 4 fagforeninger, dvs. både fra Fagforbundet (BSF), Yrkestrafikkforbundet (YTF), Jernbaneforbundet (NJBF) og Norsk Transportarbeiderforbund (MNTF) er tilstede. Illustrerende for hvordan dialogen oppleves er beskrivelsen som gis av tillitsvalgte<sup>55</sup>:

*Man opplever å ikke ha noen formell drøftingsrett som angår medlemmenes hverdag og man føler også at egen arbeidsgiver i noen saker kan henvise til oppdragsgivers oppdrag og opptrer avventende i forhold til å gjøre grep. (BSF)*

*Opplever at man ikke har noen reell påvirkningsmulighet og det viser gjennomføringen på det siste anbudet hvor innspill ikke ble lyttet til. (NJBF)*  
*Avstanden til oppdragsgiver er betydelig og det oppleves som vanskelig å blant annet påvirke prinsipielle forhold. (YTF)*

Strukturen i seg selv gjør endring vanskelig, og det etableres en situasjon der det er enkelt for hver aktør å fraskrive seg ansvar, noe som gjenspeiles i hvordan de tillitsvalgte oppfatter situasjonen. På tross av det viser møtereferatene at svært

---

<sup>55</sup> Referat fra møte 2/2013

mange spørsmål jevnlig blir tatt opp. Dette illustrerer at det er vesentlig bedre med slike møter enn hvis en ikke hadde hatt denne muligheten.

Fra styret i AtB er det nå også tatt nye grep for å fremme medarbeiderdrevet innovasjon. På initiativ fra Kristian Tangen (LOs distriktssekretær i Sør-Trøndelag og styrerepresentant i AtB) er det tatt initiativ til å trekke 3 representanter fra hvert selskap inn i et prosjekt som har som hensikt å ivareta de ansattes erfaringer og bruke dem for videreutvikling av tilbudet. Vår vurdering er at dette er et godt forslag innenfor den strukturen som er valgt, men som igjen vil møte det strukturelle problemet som ligger i at ansvaret med en anbudsmodell er pulverisert og spredt.

De tiltakene som er gjennomført fra AtB i et forsøk på å møte sjåførenes muligheter for å påvirke egen arbeidssituasjon, synes langt på vei å være det som er mulig å gjøre innenfor dagens anbudsregime. I tillegg til tiltak nevnt her er AtB også tydelige på at de ønsker bidrag i forhold til hvordan anbudene utformes. Problemet blir da likevel at det er svært begrenset hvor reell denne påvirkningen kan bli innenfor den bestiller-utfører modellen som anbud må være.

# 11 EU/EØS-regelverket og anbud

## Sammendrag

**Nye EU-regler pålegger alle EU/EØS-land – som hovedregel - å konkurransenutsette all kollektivtrafikk etter hvert som løpende kontrakter går ut, og senest innen desember 2019. Noen ser ut til å ha oppfattet dette som om konkurransenutsetting dermed blir uunngåelig. Men EU-reglene har klare unntak, dersom offentlig myndigheter (eller selskaper de styrer helt og fullt) vil drive kollektivtrafikk i egenregi. Myndighetene kan bestemme at et offentlig eid selskap skal drive hele eller deler av kollektivtilbudet uten at det settes ut på anbud. Vilåret er at selskapet driver innenfor det myndighetens eget ansvarsområdet, og at det ikke deltar i anbudskonkurranser i andre områder. Dette legger til rette for at Sør-Trøndelag kan opprette et eget busselskap som driver hele eller deler av busstrafikken i sitt fylke uten bruk av anbud.**

I 2007 vedtok EU en ny kollektivtransportforordning (EF nr. 1370/2007) som trådte i kraft fra desember 2009. Forordningen omfattes av EØS-avtalen og ble tatt inn i norsk rett som en forskrift gjeldende fra desember 2010.

Forordningen pålegger EU/EØS-landene – som hovedregel – å legge all kollektivtransport på vei ut på anbud. Praksisen skal iverksettes ved inngåelse av alle nye kontrakter, og siden inngåtte avtaler ikke kunne ha lenger løpetid enn ti år fra tidspunktet forordningen ble vedtatt, vil det nye regimet være fullt ut innført fra desember 2019.

I denne sammenheng er det viktig å understreke at forordningen har en rekke unntaksregler. Norge har valgt en minimumsimplementering av forordningen, hvor «alle muligheter for unntak fra forordninga og prinsippa om konkurransenutsetting står opne»<sup>56</sup>. Her åpnes det blant annet for at offentlige myndigheter kan drive kollektivtransport i egenregi uten konkurransenutsetting. I dette kapitlet skal vi se nærmere på enkelte vilkår som må være oppfylt for at egenregi skal kunne brukes. I Sør-Trøndelag er AtB fylkets administrative organ for kollektivtrafikken. Selskapet er hundre prosent eid og kontrollert av fylkeskommunen, og er dermed et organ som i henhold til EU-reglene er å oppfatte som offentlig myndighet. Siden AtB ikke driver kollektivtrafikk selv, men kjøper inn tjenestene fra andre operatører, skal avtalene som hovedregel inngås i samsvar med lov og forskrifter for offentlige anskaffelser. Det er dermed unntaksbestemmelsene i dette regelverket som er av interesse her.

Dersom fylkeskommunene oppretter et eget busselskap (intern operatør), er det i prinsippet to vilkår som må være oppfylt før reglene om egenregi (uten anbud) er oppfylt. Offentlige myndigheter må ha full kontroll over det egne selskapet

<sup>56</sup> Ref. fra pkt 2.2 i Samferdselsdepartementets «Rundskriv om gjennomføring av kollektivtransportforordningen, forordning (EF) nr. 1370/2007, i norsk rett», av 25.02.2014

(kontrollvilkåret) og selskapet kan bare operere innenfor det geografiske området som de angjeldende myndigheter har ansvar for (aktivitetsvilkåret).

Med kontroll menes at offentlige myndigheter kan kontrollere den interne operatøren på samme måte som de kontrollerer sine egne avdelinger. Når den interne operatøren er organisert som en eget selskap (selvstendig juridisk enhet), må det ifølge Samferdselsdepartementet gjennomføres en konkret analyse av forhold som omfanget av offentlige representasjon i ledelsen, vedtektsbestemmelser, eierforhold og effektiv innflytelse og kontroll over strategiske og driftsmessige avgjørelser. I rundskrivet fra departementet avsluttes dette avsnittet (pkt 4.2.1) slik: «*Det vert ikkje sett krav om 100 prosent offentleg eigarskap*».

Aktivitetsvilkåret inneholder som nevnt en geografisk avgrensning for den interne operatøren. Den kan ikke bevege seg utenfor det området de angjeldende myndigheter har ansvar for, og den kan ikke delta i anbudskonkurranser utenfor dette området.

Dersom fylkeskommunen har en intern operatør (et eget busselskap) som tilfredsstillter kontroll- og aktivitetsvilkårene, kan dette selskapet tildeles kontrakt(er) på hele eller deler av rutenettet innenfor eget område – uten bruk av konkurranseutsetting og anbud.

Det er også unntak fra reglene om konkurranseutsetting dersom kontraktene som inngås er under bestemte minimumsgrenser. I departementets rundskriv heter det (pkt. 4.2.2): «*Det er ikkje krav til konkurranseutsetjing dersom den årlege verdien av kontrakten er under 1 million Euro, eller under 2 millionar Euro for små og middels føretak* (art. 5.((4)).

... *Små og middels føretak er føretak som driv høgst 23 kjøretøy*».

I rundskrivets pkt 4.2.3. heter det videre:

*Det er heller ikkje krav til konkurranseutsetjing når ein kontrakt gjeld mindre enn 300 000 kilometer transporttenester årleg, eller under 600 000 kilometer for små og middels store bedrifter (art. 5 nr. 4). Departementet fremhevar at verdien av kontrakten skal verte fastsett med utgangspunkt i den strekninga kontrakten gjeld for, og ikkje for heile ruta.*

Handlingsrommet innenfor EU/EØS-regelverket kan dermed oppsummeres slik: Med et eget busselskap kan STFK unnta hele eller deler av busstrafikken i fylket fra reglene om konkurranseutsetting og anbud. Mindre kontrakter i distriktene kan holdes utenfor anbudsregimet dersom de er under de angitte terskelverdiene. Alternativt kan deler av rutenettet legges ut på anbud, og her kan et eget selskap delta i anbudskonkurransen dersom kontrakten(e) ikke omfatter ruter utenfor det området fylket har ansvar for.

## 12 Konklusjoner

Norge har vært gjennom en massiv endring av arbeidsform for busstransport fra et regime med i hovedsak forhandlede kontrakter til et anbudsregime der fylkeskommunens administrasjon, enten på egen hånd eller ved etablering av egne administrasjonsselskap. Erfaringene med anbudsutsettelse synes i stor grad å bekrefte de advarslene som ble gitt mot et slikt system med utgangspunkt i svenske erfaringer (se side 17). I Sør-Trøndelag kan erfaringene oppsummeres som følger:

1. Anbud gjør ansattes medvirkning og påvirkning av egne arbeidsforhold svært vanskelig. Den norske modellen med utstrakt bedriftsdemokrati, både via AML og tariffavtalene, lar seg ikke gjennomføre under anbudsregimet, fordi viktige elementer blir vedtatt av oppdragsgiver, som ikke har noen arbeidsgiverforpliktelse overfor de ansatte i busselskapene. Normale rettigheter til medvirkning som følger av arbeidsmiljøloven strider med anbudsprinsippene. De tilsier at ansatte skal forholde seg til egen arbeidsgiver, dvs. busselskapene, mens viktige elementer blir vedtatt av oppdragsgiver; fylkeskommunen og AtB.
2. Anbud fører til betydelig økt administrasjon med en kostnadsøkning som følge av mer administrativt arbeid på 6 - 8 %. Denne kostnadsøkningen kompenseres ikke av en reduksjon i de administrative kostnadene i busselskapene.
3. Viktige funksjoner, som samordning, ansvar for ruteendringer, billettering og informasjonsarbeid er flyttet fra busselskapene til fylkeskommunen.
4. Parallelt med overgang til anbud skjedde en oppgradering av materiell, økt satsing på flere ruter og billettprisene ble redusert. Den økte tilførselen av ressurser ble positivt mottatt av de reisende.
5. Oppdelingen av anbudene i resten av Sør-Trøndelag forsterket problemene ved at operatørene ikke kunne samordne sine tilbud, og de fikk mye mindre mulighet til å bruke busser og personell på en god og effektiv måte. Det er vanskelig å få til endringer både på grunn av kontraktens innhold og fordi det fryktes at store endringer kan utløse erstatningssøksmål fra selskap som tapte anbudene.
6. Anbud har ført til økt tomkjøring (posisjonskjøring).
7. Anbud fører til at svært mye materiell måtte kasseres som følge av nye krav. Anbudenes lengde medfører også økte kapitalkostnader.
8. Direkte sammenlikning av samlede kostnader før og etter anbud er vanskelig grunnet de samtidige store endringer med økt satsing på kollektivtrafikk.

9. Det synes ikke som om kostnadsøkningene ved anbud i seg selv skiller seg markant fra kostnadsbildet i resten av landet.
10. Anbud fører til flere deltidsansatte og mer delte skift.
11. Ansatte får økte krav til kompetanse, men opplever at forholdene legges dårligere til rette for kompetanseutvikling.
12. Sjåføryrket blir mindre attraktivt.
13. Samhandling er vanskelig. Dette gjelder både forholdet mellom fylkeskommunen og AtB, AtB og busselskapene og mellom busselskapene, som kun ser på hverandre som konkurrenter. I tillegg svekkes muligheten for involvering og utnyttning av de ansattes kompetanse. Anbud som system styrker behovet i alle ledd (fylkeskommunen, AtB, busselskapene) for å maksimere egen innflytelse. Dette hindrer konstruktiv samhandling.
14. Anbud øker risikoen for at private kan velte kostnader over på det offentlige. Dette skjedde i Sør-Trøndelag da Sør-Trøndelag Taxi gikk konkurs.
15. Anbud fører til en sentralisering i bransjen med få store aktører som vinnere, lokale selskap taper i konkurransen og blir så kjøpt opp.
16. Politikernes mulighet for demokratisk påvirkning svekkes. Politisk styring oppleves av AtB ofte som unødig detaljstyring.
17. Publikums muligheter for å få de ansvarlige i tale blir vanskeligere ved at ansvar pulveriseres.
18. EUs regelverk er ikke til hinder for at busstransport kan drives helt eller delvis i egenregi. Men de områdene som drives av private må settes ut på anbud forutsatt at de er over en viss minstestørrelse.

Vår oppsummering av erfaringene fra Sør-Trøndelag er også i det alt vesentligste dekkende for hvordan anbud i bussbransjen fungerer i Norge.

## Litteratur:

- Arbeidsforskningsinstituttet, Actecan og Oslo Economics. Konkurransetsetting av offentlige tjenester. Sluttrapport. Arbeids- og sosialdepartementet. Juni 2014.
- Asplan Viak. Kostnadseffektiviteten i Team Trafikk AS. August 2008
- Asplan Viak: Organisering av kollektivtrafikken i Sør-Trøndelag. Mars 2008
- AtB: Incitamentsordning for «Konkurransen om rutenettet I Trondheim, Klæbu, Malvik og Melhus». September 2010.
- AtB: Møtereferat fra kontaktmøter med tillitsvalgte i bussbransjen.
- AtB: Anmeldelse – bedrageri og dokumentforfalskning i Sør-Trøndelag Taxi AS
- Bjerke, Paul og Ror Eilertsen: Lønnsom medbestemmelse. De Facto – rapport 2:2014
- Deloitte: Evaluering av rammeavtale mellom Sør-Trøndelag Fylkeskommune og AtB AS – kartlegging av nåsituasjonen. Mars 2014
- Europalov: Konkurransetsetting av kollektivtransport på vei og bane.
- Fagforbundet Buss- og Sporveisarbeidernes forening. Diverse notater.
- Jensen, Ragnhild Steen, Bård Jordfald og Mona Bråten. Norsk transport – veien videre. FAFO-rapport 2014:03
- Kommunespeilet 2015:1. KS
- Kobro, Jens I: Mulighet for å drive kollektivtrafikk i egenregi rettslig sett. Hedmark fylkeskommune. Advokatfirma Ræder juli 2008
- Kollektivtrafikkforeningen: Markedsoversikt bussdrift i offentlig regi pr. 15/9 – 2014.
- Longva, Frode og Oddgeir Osland. Anbud på norsk. TØI rapport 982/2008
- NHO Transport: Oppkjøp/fusjoner i bussbransjen 2014-1995. Februar 2014
- Oslo Economics. Effektivitet i fylkeskommunalt kjøp av lokal kollektivtransport. NHO Transport mars 2013.
- Oslo Economics. Markedsvurdering for bussbransjen – Hva konkurreres det om? Spekter juli 2014
- PwC: Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. EU-kommisjonen, mars 2011
- PwC: AtB Evaluering av regionanbudene i Sør-Trøndelag. Mars 2014
- Rambøll og Innventura: Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurransetsetting. KS, februar 2014
- Revisjon Midt-Norge IKS: STFKs oppfølging av kollektivtrafikken i 2013 og 2014. Sør-Trøndelag fylkeskommune desember 2014
- SSB:
- Kollektivtrafikkstatistikken
  - KOSTRA-databasen
  - Sysselsettingsstatistikk
  - Lønnsstatistikk



Sør-Trøndelag Fylkeskommune:

- Strategiplaner
- Regnskap
- Referat fra fylkestingets møter
- Referat fra fylkesutvalgets møter
- Styringsform og rammeavtale mellom AtB og SFTK
- Saksframlegg om kollektivtransport

Wolday, Fitwi: Kostnadsindeks for buss. SSB 28/2013

Aarhaug, Jørgen: Konkurransen og tilbud i lokal rutebiltrafikk. TØI rapport 1031/2009

Aarhaug, Jørgen, Per Frøyland og Sari Wallberg: Kollektivtransport i fylkeskommunal regi. TØI rapport 1197/2012

Aarhaug, Jørgen, Julie Runde Krogstad og Silvia J. Olsen: Herre i eige hus? Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark. TØI rapport 1234/2012

Årsrapporter fra AtB og busselskapene