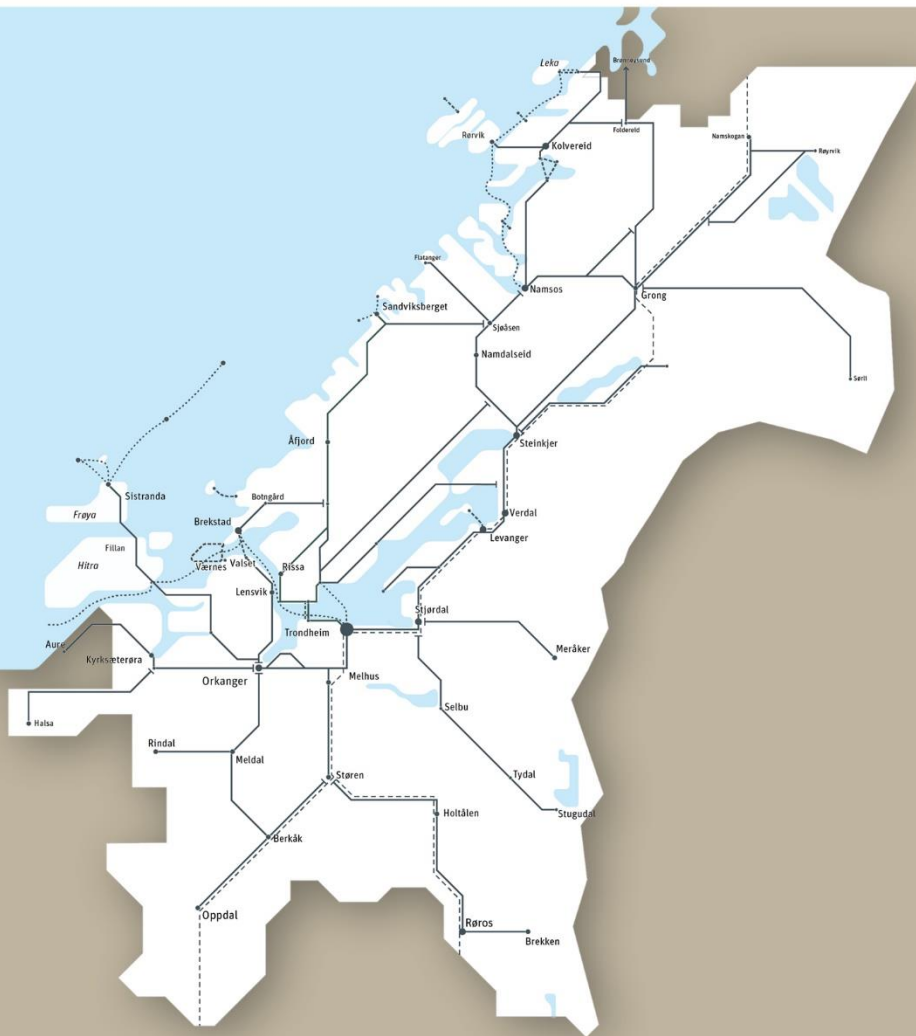




Forslag til strategi for anbud buss **TRØNDELAG REGION 2021**

Delrapport 4 • Anbudsutsettelse og kontrakt

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Trøndelag fylkeskommune
Grunnlag	Mandat for anbud på kollektivtrafikk i Trøndelag utenom Stor-Trondheim fra 2021. Vedtatt i Fylkestinget den 28.2.2018.
Rapportnavn:	Forslag til strategi for Anbud buss Trøndelag region 2021 (Regionanbud 2021) Delrapport 4 – Anbudsutsettelse og kontrakt
Arkivreferanse:	18/000178
Oppdrag:	
Prosjektbeskrivelse:	
Prosjekteier:	Janne Sollie
Fag:	Kollektivtrafikk
Tema	Anbudsstrategi
Leveranse:	Rapport til Trøndelag fylkeskommune den 01.11.2018
Skrevet av:	AtB AS
Kvalitetskontroll:	AtB AS

SAMMENDRAG

AtB har på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommune laget et forslag til anbudsstrategi for Regionanbud 2021. Denne delrapporten handler om de strategiske valgene som må gjøres for å sikre god konkurranse om tilbudet, og om hvordan kontraktene kan utformes for å sikre at tilbudet kan styres på en god og fleksibel måte også etter kontraktsinngåelse. Delrapporten handler nærmere bestemt om hvilke tjenester som skal være del av samme kontrakter (kontraktsinnhold), hvilke områder som skal være del av hver kontrakt (anbudsområder), hvor lange kontraktene skal være (kontraktslengde) og hvordan AtB kan sikre nok fleksibilitet i kontraktene. Til sist besvares noen spørsmål i mandatet om hvordan selve anbudskonkurransen kan gjennomføres (evalueringskriterier).

En erfaring fra Regionanbudet 2013 i Sør-Trøndelag var at kontraktsinndelingen mellom lokal- og skoleruter for buss medførte at operatørene ikke kunne utnytte kapasiteten på busser og sjåfører på en optimal måte, noe som ga høyere kostnader ved tilbudet. Et mål med tilbudet fra 2021 er derfor at operatørene skal få størst mulig handlingsrom til å utnytte kapasitet på materiell og personell på en god måte. Som et resultat av dette foreslår AtB at all busstransport i samme områder skal være del av samme kontrakter, slik at samme operatør får håndtere all busskjøring i et område. Spørsmålet er om også drosjetjenestene skal være del av samme kontrakter som buss, eller som drosje skal være for seg. AtB mener at det er tungtveiende argumenter for begge løsninger. Det viktigste argumentet for å samle alt i samme kontrakter er at det kan gi operatørene muligheter for utnyttelse av materiell og personell gjennom dagen. Vi erfarer i dag at det er vanskelig å oppnå reell konkurranse om kjøp av drosjetjenester, og det kan spørres om bussoperatørene kan bidra til å sikre gode priser ved at de knytter til seg drosjeselskap som underleverandører. Felles kontrakter kan gi større fleksibilitet til å endre på tilbudet underveis i kontraktsperioden. De viktigste argumentene mot felles kontrakter er at drosjemarkedet er i stor endring; med nytt regelverk, ny teknologi og nye mobilitetsløsninger. Dette taler for å ha drosjetjenester i egne, korte kontrakter, for å adoptere endringer i drosjemarkedet som gir mulighet til forbedrede tilbud eller mer effektive løsninger/teknologi når de oppstår. Videre har tradisjonelle bussoperatører begrenset erfaring med drosjebaserte tjenester. Men dersom det kan oppnås store synergier mellom buss- og drosjetjenester, vil operatørene være interessert i å by på begge kontraktene. Et siste argument mot felles kontrakter er at det vil gjøre det vanskeligere for AtB å inngå samarbeid med helseforetakene om pasientreiser enn om det inngås egne, korte drosjekontrakter. AtB mener at endelig beslutning om kontraktsinnhold bør tas i anskaffelsesprosjektet, på bakgrunn av den løsning som gir best resultat, best tilbud til kundene og lavest kostnad.

Et anbudsområde er et geografisk avgrenset område som definerer de kollektivtrafikk-tjenestene hver kontrakt skal gjelde for. Det er viktig at anbudsområdene defineres på en slik måte at kontraktene blir gode å drifte for operatør og at de sikrer god konkurranse. AtB har vurdert syv modeller for inndeling av fylket i anbudsområder. To av modellene skiller seg ut som mest aktuelle. Modellene deler fylket i henholdsvis tre og fire store anbudsområder. AtB mener at begge modellene gir anbudsområder som bør være attraktive for operatørene og sikre god konkurranse. Valget mellom de to bør tas i det senere anskaffelsesprosjektet.

Det er flere viktige hensyn å ta stilling til når man skal avgjøre hvor lange kontraktene skal være. Lange kontrakter gir mindre fleksibilitet og større risiko ved at det tar lengre tid før man kan gjøre større endringer i tilbudet, og før man kan få rettet opp i eventuelle feil eller svakheter i det. Samtidig oppnår man som regel en lavere pris ved lange kontrakter. Kortere kontrakter gir noe økt fleksibilitet. AtB anbefaler at alle busskontrakter har samme lengde, fordi dette gir mulighet til en helhetlig planlegging av tilbudet også i neste omgang. AtB anbefaler kontrakter som løper til 2029, samtidig med at anbudet for dagens Stor-Trondheim løper ut, men at de kan forlenges til 2031. AtB vil legge stor vekt på at kontraktene skal gi handlingsrom til å gjøre endringer i produksjon, endringer mellom transportformer og endringer i materiell underveis i kontraktsperioden. Dette må gjøres på en sann måte at fordeling av risiko og usikkerhet for endringer er balansert mellom operatør og oppdragsgiver. Dersom det legges mye risiko og usikkerhet på operatør, vil dette gjenspeiles i høy pris.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	6
2	Kontraktsinnhold	7
2.1	Innledning	7
2.2	Hensynet til utnyttelse av materiell og personell gjennom dagen bør være styrende for kontraktsinnholdet	7
2.3	Egne kontrakter for «buss» og «bil», eller felles kontrakter?	9
2.4	Oppsummering og anbefaling	11
3	Inndeling i anbudsområder	12
3.1	Prinsipper for geografisk inndeling i anbudsområder	12
3.1.1	Økonomi og konkurranse	12
3.1.2	Geografi og reisestrømmer	13
3.1.3	Materiell	13
3.1.4	Betydningen av de ulike alternativene for kollektivtilbudet	14
3.2	Aktuelle modeller for inndeling	14
3.2.1	Modell 1: To store områder	14
3.2.2	Modell 2: Ti små anbudsområder	15
3.2.3	Modell 3: Syv anbudsområder, inndelt etter regionrådene	16
3.2.4	Modell 4: «Intercitypakken»	17
3.2.5	Modell 5: Tre anbudsområder, med Værnesregionen sammen med nord	19
3.2.6	Modell 6: Tre anbudsområder, med Værnesregionen sammen med sør	20
3.2.7	Modell 7: Fire anbudsområder, med inndeling i sør som i dagens tilbud	21
3.3	Oppsummering og anbefaling	22
4	Kontraktslengde	25
4.1	Juridiske rammer for vurdering av kontraktslengde	25
4.2	Hvilke momenter påvirker hvor lange kontraktene bør være?	25
4.2.1	Kortere kontraktsvarighet for noen kontrakter?	26
4.3	Bruk av opsjoner	27
4.4	Oppsummering og anbefaling	27
5	Fleksibilitet i kontrakter	29
5.1.1	Handlingsrom til å justere produksjonen	30
5.1.2	Handlingsrom til å justere mellom transportformer	30
5.1.3	Handlingsrom til å endre materiell	31
5.1.4	Handlingsrom til å gjennomføre piloter	31
6	Indeksregulering	32
7	Evalueringskriterier	33
7.1	Kan konkurransen være på beste rutetilbud innenfor en gitt økonomisk ramme, i stedet for beste pris for et gitt rutetilbud?	33
7.1.1	Generelt	33
7.1.2	Er metoden aktuell for anbud region 2021?	34

7.2	Hvilke sannsynlige scenarier finnes ved ulik vekting mellom pris og kvalitet? _____	34
7.3	Hva bør være kvalifikasjonskriterier, og hva bør det evalueres på? _____	35
7.3.1	Kvalifikasjonskrav _____	35
7.3.2	Tildelingskriterier _____	39
8	Krav til kvalitet, komfort og kompetanse _____	43
8.1	Hvilke krav bør stilles til leverandørene, og hva bør være minimumskrav, og hva bør være tildelingskriterier? _____	43
8.1.1	Funksjonskrav _____	44
8.1.2	Detaljkrav _____	45
8.1.3	Konsekvenser ved bruk av funksjonskrav og detaljkrav _____	45
8.1.4	Oppsummering _____	45
8.1.5	Krav oppdragsgiver er forpliktet til å ivareta i kontrakten _____	45
8.2	Vurdere tiltak for å begrense antall ledd av underleverandører _____	49
8.3	Ulike pensjonsordninger og konsekvensene av disse _____	50

1 INNLEDNING

Denne delrapporten omfatter ulike problemstillinger knyttet til anbudsutsettelse og kontrakt. Delrapporten tar utgangspunkt i mandatet fra Trøndelag fylkeskommune.

Hensikten med delrapporten er å belyse og drøfte følgende hovedtema:

- *Kontraktsinnhold:* Hvilke tjenester som skal være del av en kontrakt, innenfor et gitt geografisk område.
- *Anbudsområde:* Det geografiske området som definerer de kollektivtrafikkjenestene hver kontrakt i anskaffelsen skal gjelde.
- *Kontraktslengde:* Hvor lenge kan kontraktene skal være.
- *Fleksibilitet:* Juridiske rammer for fleksibilitet i kontraktene, og ulike mekanismer for å sikre størst mulig handlingsrom for AtB.

Det er viktig for AtB å ha best mulig forståelse for det markedet det skal kjøpes tjenester fra, og å kunne legge opp til en god konkurranse. Derfor er disse temaene drøftet i møter med operatørene vinteren 2018. Operatørene var relativt samstemte i sine tilbakemeldinger på temaene, og disse tilbakemeldingene er tillagt stor vekt.

I arbeidet med delrapporten har AtB også sett hen til praksis fra andre kollektivselskaper både i Norge og utenlands. AtB har hentet mye inspirasjon fra andres erfaringer. En enkel oppsummering av undersøkelsene er at det finnes flere ulike modeller som prøves ut i ulike regioner, og det finnes ingen fasit for hvilken løsning som til enhver tid egner seg best. Det er også viktig å presisere at ingen regioner er like, og at erfaringer fra Akershus eller Nord-Jylland ikke automatisk kan overføres til forhold i Trøndelag. AtB anbefaler derfor de løsningene som ut fra et faglig ståsted vil være å være best egnet for vår region.

AtB har også lagt stor vekt på egne erfaringer fra tidligere anbudskonkurranser i dette arbeidet. Det gjelder både bussanbudet i stor-Trondheim fra 2019 og det såkalte «kortanbudet» i tidligere Nord-Trøndelag fra 2019, men særlig regionanbudet fra 2013 i tidligere Sør-Trøndelag. Dette anbudet ga gjennom evalueringer mange nyttige læringspunkter.

AtB kommer med klare anbefalinger på de fleste valgene som skal gjøres. På noen områder er anbefalingen at en endelig beslutning bør gjøres i det kommende anskaffelsesprosjektet. Dette gjelder områder der det for det første ikke er kritisk for framdriften at beslutningen fattes nå, og for det andre der AtB forventer at det videre arbeidet med anskaffelsen eller utvikling i rammebetingelser (for eksempel løyverregelverk) vil gi et bedre beslutningsgrunnlag på et senere tidspunkt.

2 KONTRAKTSINNHOLD

2.1 Innledning

Dette kapitlet handler om hvilke tjenester som er hensiktsmessig å samle i en eller flere kontrakter, innenfor et gitt geografisk område. Hvilke geografiske områder hver kontrakt i anskaffelsen skal gjelde for («anbudsområder») er tema i neste kapittel.

Kollektivtilbudet vil fra 2021 bestå av flere elementer/tjenester. For den problemstillingen som vurderes her er det mest aktuelt å dele tilbudet inn i følgende fire kategorier:

1. Lokaltilbud inkludert skoleskyss (med buss)
2. Skoleskyss med drosje (heretter ITS, Individuelt Tilrettelagt Skoleskyss, i stor grad utført i med minibuss og drosje)
3. Busstransport (Bytilbud, Intercity, Regiontilbud og Lokaltilbud)
4. Flekstransport (forutsetningsvis utført i hovedsak med minibuss og drosje)

Spørsmålet vi ønsker å belyse her er hvilke av disse fire elementene som bør være del av samme kontrakt/anbudskonkurranse.

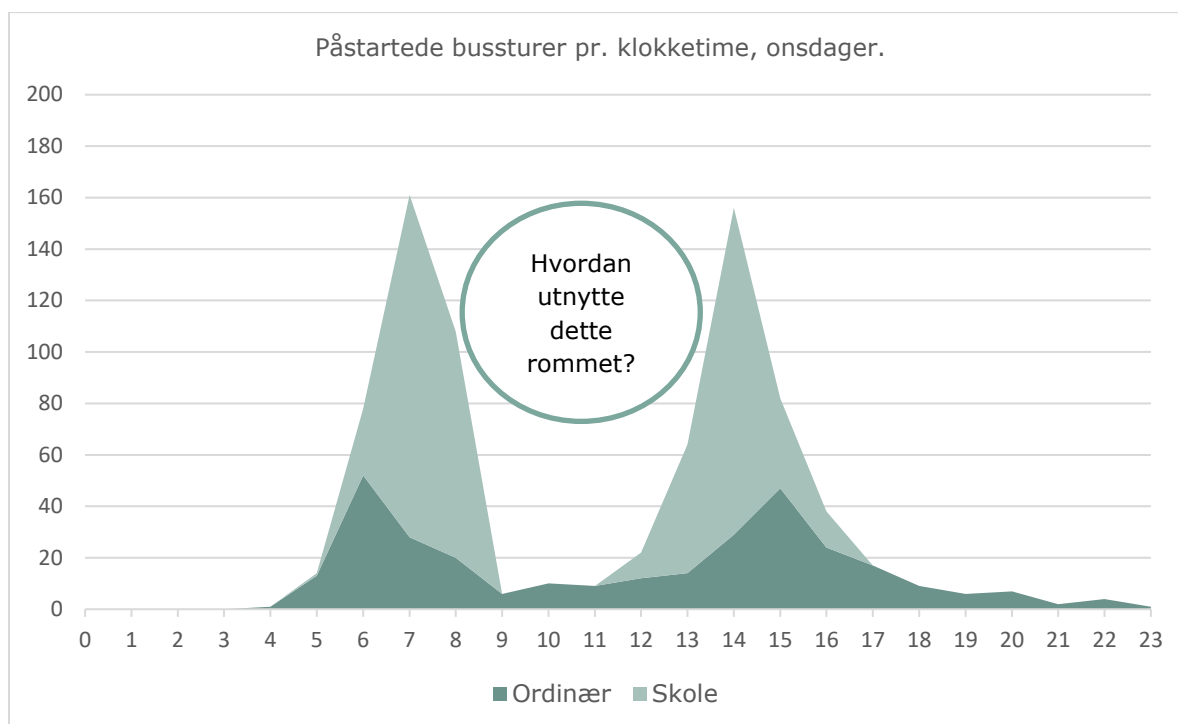
2.2 Hensynet til utnyttelse av materiell og personell gjennom dagen bør være styrende for kontraktsinnholdet

For å oppnå gode priser i markedet er man avhengig av at de kontraktene som lyses ut legger til rette for at operatørene kan utnytte materiell og personell på en god måte. Utnyttelse av materiell handler om at bussene eller bilene kan brukes mest mulig jevnt gjennom dagen, ikke bare i rushtiden, og at én type materiell kan brukes til ulike typer kjøring. Utnyttelse av personell handler om å legge til rette for høye stillingsandeler for sjåførene, ved at disse har oppgaver gjennom hele arbeidsdagen og ikke bare på enkelte tidspunkter. Operatør plikter å lønne sjåføren for to timers arbeid også der sjåføren kun skal utføre et kort oppdrag, så det er viktig å sikre at disse to timene kan utnyttes best mulig.

AtB har i arbeidet med denne anbudsstrategien gjennomført flere møter med dagens operatører for å høste mest mulig av deres erfaringer, og få best mulig grunnlag for de vurderinger som skal gjøres i det nye anbudet. En viktig tilbakemelding fra operatørene er at jo mer de har «å spille på», altså jo større spekter av tjenester de har ansvar for, jo større mulighet har de til å sikre god utnyttelse av materiell og personell. Ut fra dette vil en nøkkel for å sikre gode priser være å gi operatørene størst mulig handlingsrom til å utnytte kapasiteten på materiell og personell gjennom dagen, ved å gi dem ansvar for flest mulig tjenester.

En erfaring fra Regionanbud 2013 i Sør-Trøndelag var at den kontraktsinndelingen som ble valgt ikke la til rette for god utnyttelse av materiell og personell, noe som medførte høyere kostnader ved tilbudet. Evalueringen etter anbudet viste at det var feil å dele anbudet med egne kontrakter for henholdsvis stam- og regionruter på den ene siden, og skoleskyss, lokale ruter og individuelt tilrettelagt skoleskyss på den andre siden. Formålet med delingen var å legge til rette for bruk av mindre materiell i skoleskyss og lokale ruter. Erfaringene viste derimot at det man trodde var balansen mellom store og små kjøretøy til skoleskyss og lokale ruter avvek sterkt fra realiteten. I praksis medførte delingen en reduksjon i stilling for de sjåførene som tidligere hadde høye stillingsandeler, da man ikke lenger kunne kombinere skolekjøringen med andre tjenester. Materiellet som var kjøpt til skolekjøring kunne vanskelig brukes til for eksempel turkjøring, noe som reduserte muligheten ytterligere. Samtidig gav inndelingen AtB mulighet for å anskaffe busser til skolelinjer til en lavere pris. Ved å samle skole- og linjekjøring, vil kravet til sanntidsutstyr, utroperanlegg, innvendig tavle og høyere komfort for linjetrafikken gjelde også for skolekjøringen.

Figuren nedenfor illustrerer en problemstilling som er viktig å ta hensyn til når man skal vurdere kontraktsinnholdet. Figuren gjelder kjøring med buss, men transporttjenester med drosje vil gi et noenlunde lignende bilde:



Figur 1: Hvordan utnytte kapasiteten gjennom dagen? Påstartede bussturer pr. klokke-time.

Skoleskyss vil naturlig nok i all hovedsak gjennomføres i løpet av noen timer fordelt på morgenen og ettermiddagen. Utfordringen er at «toppene» i produksjon av annen kollektivtransport i stor grad sammenfaller med «toppene» for produksjon av skoleskyss. Dette betyr at det kjøres mest annen kollektivtransport noenlunde samtidig med at det kjøres mest skoleskyss. Dermed må operatørene ha nok materiell og personell til å håndtere all skoleskyss og annen transport som skjer i disse tidsrommene («toppene»). Man kan derfor si at toppene er *dimensjonerende* for hvor mye materiell og personell operatørene må ha. Utfordringen blir da å finne effektiv utnyttelse av materiellet og personellet i tidsrommet utenfor, og særlig mellom, «toppene». En mest mulig jevn produksjon gjennom dagen vil gjøre at operatørene kan utnytte materiell og personell i større grad, noe som vil gi lavere priser. Et godt eksempel på et tilbud som kan bidra til å «fylle hullet» mellom toppene, er Servicefleks, som kan gjennomføres i tidsrommet mellom kl. 09 og 13/14.

Selv om figuren ovenfor illustrerer at «toppene» i produksjonen for skoleskyss og øvrig busstransport i noen grad er sammenfallende ser vi at selve toppene kommer på noe ulikt tidspunkt, samtidig som ordinær busstransport i større grad enn skoleskyss har en jevn produksjon gjennom dagene. Det er en god begrunnelse for at skoleskyss med buss og øvrig busstransport må være i samme kontrakter, slik at operatørene kan se denne produksjonen i sammenheng og utnytte kapasiteten sin best mulig.

Av samme grunn bør ITS og flekstransport være i samme kontrakter, slik at operatørene kan utnytte sjåfører og biler gjennom hele dagen. Unntaket er Byfleks, som baseres på å kunne kjøres med samme materiell som Bylinjer, og som dermed først og fremst bør være i samme kontrakter som Bylinjene og annen busstransport. Toppene på ITS-produksjonen vil sammenfalle noenlunde med toppene i figuren ovenfor, mens flekstransport skjer i stor grad mellom toppene med en jevnere produksjon gjennom dagen.

Ut fra dette legger vi til grunn at:

1. Skoleskyss med buss og rutekjøring med buss skal være i samme kontrakter
2. Flekstransport og ITS (begge antagelig i stor grad med minibuss/bil) skal være i samme kontrakter

Spørsmålet videre er om dette bør være to separate kontrakter, altså en for «buss» og en for «bil», eller om alt bør være sammen i en felles kontrakt.

2.3 Egne kontrakter for «buss» og «bil», eller felles kontrakter?

ITS og flekstransport er tjenester som tradisjonelt håndteres av drosjeselskaper, mens busskjøringen håndteres av busselskaper. Det kan likevel tenkes flere løsninger der begge typer tilbud er deler av samme kontrakter. Én løsning kunne ha vært at busselskapene håndterer alle tjenestene, og da avgjør selv hva slags materiell som lønner seg å bruke til å løse kjøreoppdragene, herunder eventuelt kjøper egne biler. Det er grunn til å stille spørsmål ved om løyveregelveket ville ha tillatt en slik løsning pr. dags dato, men regelverket er i endring.¹ Bussbransjeavtalen kan også vise seg å medføre utfordringer for en slik løsning. En løsning som antagelig er mer realistisk på kort sikt er at busselskapene knytter til seg en eller flere drosjeoperatører som underleverandører. Også i en slik løsning kan busselskapene selv vurdere hva slags materiell som egner seg best til å løse de ulike transportoppdragene. Møre og Romsdal fylkeskommune (Fram) har positive erfaringer med en slik ordning. Slik AtB oppfatter de begrensninger som ligger i løyveregelvek og bussbransjeavtalen i dag, kan bussoperatørene håndtere de fleste oppdrag som opereres med materiell for mer enn 8 passasjerer. Oppdrag med mindre materiell må ev. kjøpes fra underleverandører som har drosjeløyve.

Det er flere fordeler ved å ha alle tjenestene i samme kontrakt. En av dem er at det gir operatørene ansvaret for et bredt spekter av tjenester, og dermed gir dem mange strenger å spille på for å sikre god utnyttelse av materiell og personell gjennom dagen. Å ha en balansert produksjon i form av både korte og lange turer, er et viktig bidrag for å sikre en optimal produksjon. Videre får operatørene fleksibilitet til å velge hva slags materiell de skal velge til å løse de ulike transportoppdragene. Det kan særlig være aktuelt for flekstransport, der det for eksempel kan lønne seg å sette inn mini/midibuss fremfor drosje pga. antall passasjerer eller aktuelle vognløp.

Konkurransesituasjonen i drosjemarkedet er krevende, og både AtB og andre administrasjonsselskap/fylkeskommuner har erfart at det er vanskelig å få reell konkurranse ved kjøp av drosjetjenester. Dårlig konkurranse kan gi høyere priser. Et spørsmål er derfor om det å samle alle tjenester i samme kontrakter kan bidra til å gi bedre priser på drosjetjenester. Det kan eksempelvis tenkes at bussoperatørene kan ha andre forutsetninger for å forhandle frem gode priser fra drosjeoperatørene enn hva AtB har. Man kan også anta at bussoperatørene har et argument overfor drosjeoperatørene som AtB ikke har: at de kan velge å sette inn eget materiell for å løse oppdragene om drosje blir for dyrt. Bussoperatørene er selv usikre på om de kan oppnå bedre drosjepriser enn AtB, men mener at de kan ha bedre forhandlingskort. Erfaringer fra Møre og Romsdal tyder på at bussoperatørene kan forhandle frem bedre priser enn fylkeskommunen klarte.

Et viktig spørsmål er om det å ha alle tjenester i samme kontrakt vil kunne gi større fleksibilitet til å endre tilbudet underveis i kontraktsperioden. Et eksempel er at AtB ser at grunnlaget for en bussrute er for lite underveis i kontraktsperioden, og ønsker å erstatte den med et tilbud om flekstransport. Et annet eksempel er at det kjøres skoletransport med drosje (ITS) i et område der det bor få barn, men så kommer det flyttende så mange barn at det er grunnlag for å sette opp buss. Spørsmålet er om AtB har større handlingsrom til å justere mellom transportformene hvis disse tjenestene er i samme kontrakt, enn hvis de ikke er det. Hvis buss og drosje er del av samme kontrakter, kan slike endringer håndteres innenfor samme kontrakt. For operatøren kan likevel utsikten til slike endringer oppleves som en usikkerhet, avhengig av hvilke tjenester operatøren håndterer selv og hvilke tjenester den kjøper fra underleverandører. Det kan for eksempel tenkes at ITS håndteres av et drosjeselskap som er underleverandør, mens busskjøringen håndteres av ansatte sjåfører. Hvis noen lokalruter (med skoleskyss) legges ned, vil det gå utover operatørenes mulighet til å utnytte materiell og personell på en god måte. Så selv om den totale omsetningen på kontrakten ikke endres i stor grad, kan det hende

¹ AtBs forståelse av løyveregelveket er at den som skal kjøre kollektivtransport med bil (med plass til mindre enn 8 personer) må ha drosjeløyve. Transport som forutsetningsvis bør utføres med småbil, krever derfor at operatøren har drosjeløyve. Drosjeløyve er pr. i dag behovsprøvd, men regelverket er under endring. I Samferdselsdepartementets høringsforslag til endring i regelverk foreslår de å oppheve behovsprøvingen.

at operatørene priser inn slike potensielle endringer som en usikkerhet. Også slike endringer innenfor en kontrakt kan derfor medføre kostnader.

Det som kan være en ulempe med å ha alle tjenester i samme kontrakt, er at dette er noe operatørene ikke har erfaring med fra før. AtB er ikke kjent med at det finnes bussoperatører som kjører tjenester med småbil i Norge i dag. Der drosjebaserte tjenester er del av samme kontrakter som buss, håndteres drosjetjenestene av drosjeselskaper som underleverandører. Heller ikke dette er det mye erfaring med, selv om det finnes eksempler på det for eksempel i Møre og Romsdal. Usikkerhet for bussoperatørene vil ofte gi seg utslag i at de priser risiko inn i tilbudet, noe som gir høyere kostander for AtB. I dialogen med AtB gir operatørene ulike uttrykk på om de ønsker bilkjøring i kontraktene eller ikke. Noen ser ikke på det som noe problem, men andre er mer skeptisk.

Et annet argument mot felles kontrakter er at hvis det er store synergier å hente ved å se «bil» og «buss» i sammenheng, bør operatørene kunne hente ut synergiene selv om de er i ulike kontrakter, ved å by på begge kontraktene. Ingen av bussoperatørene har i dialogmøter gitt uttrykk for at de ser slike synergier pr. i dag. Men noen selskaper utvikler seg i retning av «mobilitetsselskap», som håndterer mange ulike mobilitetstjenester, ikke bare buss. Selv om bussoperatørene ikke er klare for å by på rene «drosje»-kontrakter i dag, kan de kanskje være det om 4-5 år? I så fall kan mange av synergiene likevel hentes ut da, etter at en eventuell første runde med egne, korte drosjekontrakter løper ut.

Et viktig argument mot felles kontrakter er at AtB, Helse Midt og pasientreisekontorene jobber med å vurdere muligheter for samordning av offentlig finansiert drosjebasert transport. Lange kontrakter som også omfatter kjøp av drosjebaserte tjenester vil vanskeliggjøre et slikt samarbeid.

Et annet argument mot felles kontrakter er at bussbransjeavtalen og løyveregelveket medfører hindringer for flyten mellom tjenestene, altså hvilke tjenester en bussjåfør kan håndtere og hva slags tjenester som kan kjøres på bussoperatørens løyver.

Et moment som er viktig å være oppmerksom på i denne sammenheng, er at kontraktslengden kan ha noe ulik betydning for kontraktene avhengig av vi snakker om «buss» eller «bil». For buss er det mye som taler for lange kontrakter, se kapittel 4. For de tjenestene som forutsetningsvis i stor grad vil løses med bil, vil dette være annerledes. Det skyldes at drosjemarkedet allerede i dag er i stor endring. Av relevante endringstrekk kan vi nevne:

- Endringer i løyveregelvek
- En rekke nye forretningsmodeller for mobilitet
- Stor utvikling i teknologi, med inntreden av autonome kjøretøy osv.
- Tendens mot samordning med andre aktører innen offentlig transport (særlig pasientreiser)

Det er liten tvil om at drosjemarkedet vil se svært annerledes ut i 2031 enn i dag, og alle punktene ovenfor er argumenter for at det vil være lite strategisk å binde seg til langsiktige avtaler på nåværende tidspunkt. AtB bør ikke risikere å gå glipp av muligheten til å endre tilbudet i takt med utviklingen, på grunn av kontraktsmessige bindinger til operatører i dagens drosjemarked. Dette er et tungtveiende argument mot å ha felles pakker for buss og bil, fordi slike kontrakter vil gi en eller annen form for binding til aktører i dagens drosjemarked. Et annet argument i samme retning er at AtB i liten grad har erfaring med noen av de nye transportformene som forutsetningsvis i stor grad vil løses med drosje (Plussfleks og Servicefleks). Det betyr at det er en usikkerhet rundt hvor mye transportformene blir brukt, og om de er innrettet på rett vis. Da kan det være risiko knyttet til å binde seg til lange kontrakter for disse tjenestene. Alt dette taler isolert sett for at drosjetjenestene bør være i egne kontrakter, med kort kontraktslengde.

Fordi det er mange argumenter mot å binde seg til et drosjebasert tilbud i lang tid, har AtB vurdert om det kan finnes andre måter å utforme kontraktene på, slik at man kan få fordelene ved å samle tilbudet i felles kontrakter, men uten risiko for å gå glipp av utvikling i mobilitetsløsninger osv. En slik løsning kan være at AtB inngår lange kontrakter med bussoperatørene, og gir dem ansvar for å løse de

transportoppdragene som pr. i dag løses med drosje, men med frihet og incentiver til å velge de løsningene som til enhver tid er best egnet. AtB mener det er verdt å vurdere om det kan utformes kontrakter som innehar nok fleksibilitet til at bussoperatørene kan ivareta den utviklingen som vil skje innen drosjemarkedet, men samtidig gi tilstrekkelig sikkerhet for et godt tilbud til en akseptabel kostnad. Dette vil antagelig være krevende å håndtere kontraktsmessig, og en slik løsning vil antagelig uansett være til hinder for større grad av samordning med pasientreiser i løpet av anbudsperioden.

2.4 Oppsummering og anbefaling

AtB mener at det er tungtveiende argumenter for begge løsningene. Det viktigste argumentet for felles kontrakter er at operatørene får muligheten til å se alle tjenester i et område i sammenheng ved driften av tilbudet. Det viktigste argumentet mot felles kontrakter er risikoen for å gå glipp av muligheten til å endre tilbudet innen drosjebaserte tjenester i takt med den forventede utviklingen innen teknologi og mobilitetstjenester. Hvis man velger å lyse ut «bil» og «buss» hver for seg, er det mest aktuelt at «bil»-kontraktene får relativt kort varighet (3-4 år). Sannsynligheten er stor for at det innen 2024-2025 har skjedd så store endringer i drosjemarkedet og i forretningsmodeller for mobilitet, at flere av disse tjenestene vil vurderes annerledes. Dette understrekes også i Samferdselsdepartementets høringsnotat om endringer i drosjereguleringen av 1.10.2018. I vurderingen av hvor lang tid tildeling av enerett til å kjøre drosje i en kommune skal gjelde,² skriver Samferdselsdepartementet at lange kontrakter «vil kunne medføre en negativ effekt på innovasjon og bruk av nye forretningsmodeller og ny teknologi, som ellers ville ha bidratt til et bedre tilbud for kundene. Departementet har videre lagt vekt på at teknologiutviklingen skjer raskt. Muligheten til å foreta hyppige konkurranser og raskt justere kontrakter, kan dermed gi en raskere utvikling og forbedring av tjenestetilbudet.»

AtB mener at det vil være uheldig å treffe en avgjørelse om kontraktsinnhold ved behandlingen av denne anbudsstrategien. Det er fordi det videre arbeidet med planleggingen av anskaffelsen vil gi et bedre grunnlag for de avveiningene som skal gjøres. Parallelt med dette kan det også skje endringer i rammebetingelser som kan få betydning for avgjørelsen, som endringer i drosjereguleringen eller samarbeid med pasienttransport. AtB anbefaler derfor at endelig beslutning om kontraktsinnhold fattes i det senere anskaffelsesprosjektet.

² Samferdselsdepartementet foreslår at fylkeskommunene skal kunne tildele drosjeoperatører enerett til å kjøre i enkelte kommuner, for å sikre at det opprettholdes et tilbud når behovsprøving og driveplikten ser ut til å forsvinne. Vurderingen av hvor lang tid en slik enerett skal vare har mange paralleller til vurderingen av kontraktslengde for drosjekontrakter.

3 INNDELING I ANBUDSOMRÅDER

3.1 Prinsipper for geografisk inndeling i anbudsområder

Med «anbudsområde» menes i denne sammenhengen det avgrensede geografiske området som definerer de kollektivtrafikk-tjenestene hver kontrakt i anskaffelsen skal gjelde for. Summen av alle anbudsområdene skal dekke hele Trøndelag unntatt Stor-Trondheim. Fordi det vil være separate konkurranser for hvert anbudsområde, kan ulike operatører få ansvar for ulike områder. Det er grunnen til at det må overveies nøye hvordan pakkene skal defineres.

Det er mange hensyn som må tas i vurderingen av hvordan fylket skal deles inn i anbudsområder. Blant disse nevnes økonomi, konkurransesituasjon, risiko, stordriftsfordeler, logistikk, geografi, materiell, depot og hensynet til et enhetlig tilbud. Videre vurderes alle disse hensynene under følgende tredeling: 1. Økonomi og konkurranse, 2. Geografi og reisestrømmer og 3. Materiell.

Vurderingene gjelder i utgangspunktet både tjenester som skal utføres med buss og med drosje, og mange av hensynene er de samme uavhengig av hva slags transportform det er snakk om. Det er likevel noen forhold som er viktigere hva gjelder buss, som planlegging av vognløp over store geografiske avstander. (De drosjebaserte tjenestene vil i hovedsak skje innenfor relativt små geografiske områder.)

3.1.1 Økonomi og konkurranse

I avveiningen av hvor mange og hvor store anbudsområder det bør være, er det viktig å ta hensyn til at det bør sikrest best mulig konkurranse om alle pakkene. Det forutsetter at operatørene ser at det er god økonomi i å drifte hver enkelt pakke.

Generelt kan man si at jo flere områder man deler fylket inn i, jo mindre blir pakkene, og jo mindre blir omfanget av de tjenestene operatørene skal gi tilbud på. Det legges ofte til grunn at store områder og dermed store kontrakter vil være mer attraktive for mange av operatørene. I bruttokontrakter bør i utgangspunktet alle kontrakter ha potensiale til å være attraktive, uavhengig av størrelse, så lenge kontraktene inngås på grunnlag av et tilbud som operatøren har beregnet at vil kunne gi et godt driftsgrunnlag. Mange operatører vil likevel foretrekke store kontrakter da det gir større rom stordriftsfordeler, og det gir bedre muligheter til å lage store stillingsandeler for sjåførene. Det kan bidra til å gjøre dem til mer attraktive arbeidsgivere. For mange og for små områder er med andre ord ikke heldig. Kjøring i byene kan tenkes å være mer attraktivt for operatørene enn kjøring i distrikt. Dette fordi man vil ha relativt jevn produksjon gjennom dagensom er et godt bidrag til å sikre heltidsstillinger for sjåførene. Et viktig poeng er derfor å sikre at flest mulig av pakkene får innslag av Bytilbud. Det får betydning for hvordan grensene mellom pakkene bør trekkes.

Hvis fylket deles i for mange og for små områder, kan man ende med at noen av pakkene blir tilnærmet rene «skolepakker» med kun skoleskyss. Det skyldes at det i noen områder er lite andre lokalruter og regionruter. Det vil gi dårlig utnyttelse av kapasitet hos operatøren og dermed et kostbart tilbud.

Et annet poeng er at mange små områder gir en situasjon der AtB må håndtere mange parallelle konkurranser og kontrakter. Det er likevel en situasjon AtB er godt rustet til å håndtere, og det poenget bør derfor ikke tillegges så mye vekt.

Det er flere utfordringer hvis fylket deles i for få og for store områder. Den ene er at store områder med mye innhold vil være lite aktuelle å konkurrere om for mindre operatører, som ikke vil ha kapasitet til å håndtere alt innholdet i en slik pakke. Et annet poeng er at en for stor pakke kan gjøre at den operatøren som vinner kontrakten, får en «monopollignende situasjon» i et stort område. Det gjør at tilbudet som helhet er mer sårbart for eksempel om operatøren skulle få økonomiske problemer. Videre er det et poeng i seg selv at store områder gir færre operatører. Operatørene har selv gitt uttrykk for at de ikke ønsker å «stå alene» som motpart til AtB i diskusjoner om vilkår osv. De ser det med andre ord som en fordel at flere operatører har oppdrag i området. Til sist kan man si at jo større et område er, jo

mer usikkerhet blir det for operatørene. Usikkerhet gir som regel utslag i at operatørene priser inn risiko, ergo blir tilbudet dyrere for AtB.

Noen operatører har overfor AtB gitt uttrykk for at en «kontraktstørrelse» på 2 til 3 millioner kilometer ruteproduksjon er en optimal størrelse på et område. I hele det aktuelle området vil det i 2021 produseres mellom 16,6 og 11,5 mill. rutekilometer (alternativ 1 og 3), noe som ifølge operatørenes tommelfingerregel skulle tilsi mellom 3 og 7 områder.

Alt dette er argumenter som gjør at AtB anser det som uaktuelt at hele fylket utenom Stor-Trondheim samles i én kontrakt som tildeles én operatør.

Et annet hensyn er at konkurransen, og dermed prisen, er avhengig av at operatørene i anbudsfasen har kapasitet til å gi tilbud på flere kontrakter samtidig. Hvis man deler fylket i for mange områder, vil operatørene måtte konsentrere seg om noen av dem. Noen operatører har overfor AtB gitt uttrykk for at det er krevende for dem å by på mer enn 3 kontrakter. Hvis fylket deles i flere områder i dette, må de konsentrere seg om noen av kontraktene, og da velger de de mest attraktive. Dette argumentet er tillagt stor vekt av AtB.

3.1.2 Geografi og reisestrømmer

Et viktig mål for inndeling av anbudsområder bør være at samme operatør har ansvar for å drifte områder som hører naturlig sammen. Det vil forenkle kommunikasjonen om samhandling innad i området, og gjøre det enklere og mer effektivt for operatørene å planlegge vognløp (hvordan en buss kan utnyttes gjennom dagen for å oppnå minst mulig tomkjøring) ut fra etablerte depot. Dette innebærer at samme operatør bør håndtere store reisestrømmene, for eksempel i og rundt regionale sentra. En forutsetning for alle modeller er at inndelingene skal følge kommunegrensene, på en slik måte at ingen kommuner blir delt i flere anbudsområder.

Ved utarbeidelsen av forslag til anbudsområder har AtB derfor sett hen til de etablerte regionene i fylket. Regionene er i stor grad naturlige geografiske inndelinger, som blant annet har en viss grad av felles arbeidsmarked innad i regionen. Regioninndelingen er derfor en indikasjon på hvor de store reisestrømmene går i området. Dette hjelper likevel bare et stykke på vei, og regioninndelingen er bare en av mange faktorer som bør vektlegges i utarbeidelsen av anbudsområdene.

I alle modellene vil det bli noe kjøring mellom pakkene, og det er en situasjon AtB og operatørene er vant til å håndtere. Kundene skal uansett ikke merke at de passerer mellom ulike kontraktsområder. Det bør likevel være et mål at inndelingen i anbudsområder sikrer at det blir minst mulig kjøring mellom de ulike kontraktsområdene. Det er fordi slik kjøring kan vanskeliggjøre kommunikasjonen om kjøringen i området. Ikke minst kan det gjøre det vanskeligere for operatørene å få god utnyttelse av materiell og personell. Som eksempel nevnes at en buss som avslutter sin kjøring inne i et område der operatøren ikke har andre ruter å drifte, vil måtte påregne en del tomkjøring tilbake til «sitt» område før den kan utnyttes videre. Det vil derfor være et mål å finne en inndeling som har fornuftige grenser, altså som innebærer minst mulig slik kjøring.

3.1.3 Materiell

Et spørsmål er om hensynet til materiell kan ha betydning for inndelingen i anbudsområder. Man kan for eksempel tenke seg at et område egnet til å kjøres med annen type materiell enn det øvrige, for eksempel med større busser. Kan det i så fall lønne seg å samle denne kjøringen i egne områder? Det kan tenkes at det er fordeler ved at en operatør får «spesialisere seg» på den aktuelle typen materiell og drift av de rutene der dette brukes.

En annen faktor er at pakkene ikke bør ha for mye forskjellig materiell. Dette vil utgjøre en risiko for operatør med tanke på ulike forutsetninger for service og vedlikehold. I tillegg gir det mindre stordriftsfordeler dersom operatørene må kjøpe materiell fra flere produsenter. Fordi det i tilbudet etter 2021 vil være et sammensatt tilbud med mange ulike transporttjenester i de fleste områder, er ikke disse hensynene tillagt mye vekt i vurderingene videre.

3.1.4 Betydningen av de ulike alternativene for kollektivtilbudet

De tre alternativene for kollektivtilbudet har i noen grad ulik struktur, med ulikt tilbud i ulike områder. I hovedsak påvirker prioriteringene i alternativene i liten grad fordelingen mellom ulike områder i fylket. Det kan likevel forekomme at for eksempel en bussrute som i et alternativ er en viktig del av tilbudet i et område, reduseres kraftig i et annet alternativ. Denne forskjellen mellom alternativene kan medføre at det også bør gjøres endringer i anbudsområder.

3.2 Aktuelle modeller for inndeling

Her følger beskrivelser av sju aktuelle modeller for inndeling i anbudsområder.

3.2.1 Modell 1: To store områder

3.2.1.1 Beskrivelse

Modell 1 består av to store områder inndelt mellom nord og sør. Dette er den modellen med færrest, og dermed størst, områder. Grensen mellom pakkene går nord for Trondheim, men skiller seg fra den tidligere fylkesgrensen ved at hele Fosen tilhører «nord» og Stjørdal og Meråker tilhører «sør». Fosen er tegnet sammen med nord fordi det er større potensiale for utnyttelse av materiell og personell mellom Fosen og Innherred enn mellom Fosen og Trondheim/Agdenes og andre områder i tidligere Sør-Trøndelag. Stjørdal og Meråker er i denne modellen tegnet sammen med sør av flere årsaker. Det ene er at noen av kommunene i Værnesregionen (Stjørdal, Meråker, Selbu og Tydal) bør være i samme pakke på grunn av reisestrømmene mellom dem. Det er ikke et åpenbart valg om kommunene hører best sammen med nord eller sør. I denne modellen er de lagt sammen med sør blant annet for å sikre at det ikke blir for stor overvekt av attraktiv bykjøring i pakken i nord, og lite i sør.

Tabell 1: Estimert antall rutekm. pr. anbudsområde i modell 1

Anbudsområde	Antall rutekm i alt. 1	Antall rutekm i alt. 2	Antall rutekm i alt. 3
Nord	7,8 mill	6,8 mill	5,7 mill
Sør	8,8 mill	6,9 mill	5,8 mill



Figur 2: Anbudsområder, modell 1

3.2.1.2 Fordeler og ulemper

Den åpenbare fordelen med denne modellen er at så store områder vil kunne bli veldig attraktive, og dermed vil kunne gi god konkurranse og gode priser. Det er likevel mange ulemper ved denne modellen. En er at det vil være svært vanskelig for mindre operatører å konkurrere om disse pakkene, fordi de er så store. Så store områder vil også kunne bli krevende å håndtere for den operatøren som skal drifte tilbudet, fordi det blir veldig stort og uoversiktlig. Videre vil to store områder medføre at det blir en tilnærmet monopolsituasjon i sør og nord. Det er uheldig av flere årsaker. Operatørene sier selv at dette ikke er noen ønskelig situasjon for dem, fordi de som nevnt ikke vil «stå alene» som motpart mot AtB. Videre er det klart at denne modellen medfører at det kun er to operatører som vil kunne få oppdrag fra AtB i Trøndelag, og det vil være negativt for markedet. I tillegg vil det være en betydelig risiko, med tanke på usikkerhet, ved å by på et så stort område.

Oppsummeringen er at modell 1 anses som lite aktuell.

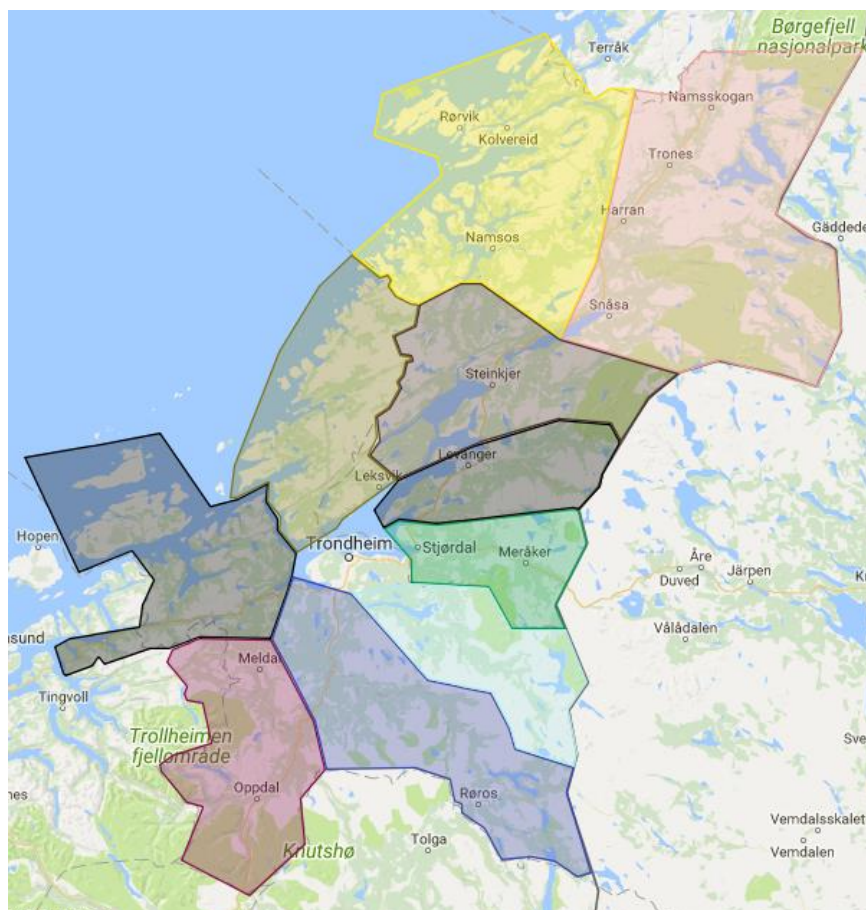
3.2.2 Modell 2: Ti små anbudsområder

3.2.2.1 Beskrivelse

Modell 2 består av ti områder. Dette er den modellen med flest og minst områder. Grensene er tegnet inn med mål om å sikre mest mulig naturlige geografiske inndelinger, men under forutsetning om at det skal være mange områder.

Tabell 2: Estimert antall rutekm. pr anbudsområde i modell 2

Anbudsområde	Antall rutekm i alt. 1	Antall rutekm i alt. 2	Antall rutekm i alt. 3
Gjennomsnitt	1,7 mill	1,4 mill	1,2 mill



Figur 3: Anbudsområder, modell 2

3.2.2.2 Fordeler og ulemper

Det er én stor fordel med denne modellen: at mange, små områder gir muligheter for mange operatører, også de små.

Det er likevel langt flere ulemper. En viktig ulempe er at noen av pakkene blir veldig små og flere av dem vil nesten ikke inneholde annen transport med buss enn skoleskyss. En viktig erfaring fra Regionanbud 2013 i Sør-Trøndelag var operatørene må ha mulighet til å utnytte materiell og personell gjennom døgnet ved å kunne bruke det på flere typer kjøring, ikke bare skoleskyss. Det er derfor grunn til å tro at det kan bli svært kostbart om operatørene skal kjøre områder med så lite innhold.

Videre viser erfaringer og tilbakemeldinger fra operatører at når det er konkurranse om så mange områder, vil de prioritere de mest attraktive pakkene. Konkurransen vil dermed kunne lide ved at operatørene må prioritere de mest attraktive pakkene, slik at det blir lite konkurranse om de mindre attraktive pakkene.

Med så mange områder, vil det også bli mange grenser mellom dem. Det gjør at mange reisestrømmer vil krysse grensene, noe som gir en lite effektiv driftssituasjon for operatørene.

Oppsummeringen er at modell 2 anses som lite aktuell.

3.2.3 Modell 3: Syv anbudsområder, inndelt etter regionrådene

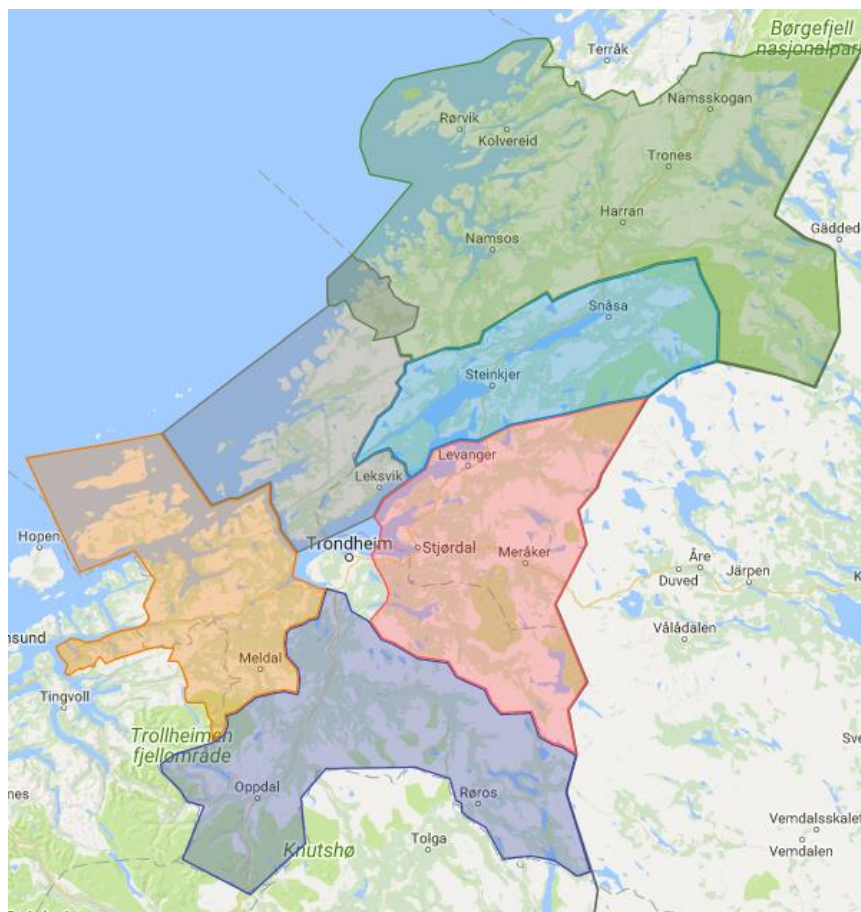
3.2.3.1 Beskrivelse

Dette er modellen med nest flest og nest minst områder. Modellen er tatt med for å vise fordeler og ulemper ved å la rutepakkene følge grensene for de etablerte regionene i størst mulig grad. Noen kommuner er medlem av flere regionråd, og det er brukt noe skjønn for å si hvor grensene skal gå i

denne modellen. De viktigste forutsetningene er at Trondheimregionen ikke er med som egen pakke, og at Midt-Trøndelag (Stjørdal, Levanger og Verdal) er slått sammen med Værnesregionen i én pakke.

Tabell 3: Estimert antall rutekm. pr. anbudsområde i modell 3

Anbudsområde	Antall rutekm i alt. 1	Antall rutekm i alt. 2	Antall rutekm i alt. 3
Gjennomsnitt	2,4 mill	1,9 mill	1,6 mill



Figur 4: Anbudsområder, modell 3

3.2.3.2 Fordeler og ulemper

Den største fordelen med denne modellen er den samme som for modell 2: at mange små områder gir muligheter for flere operatører, også de små. Sammenlignet med modell 2 er har denne modellen noe større områder, og det blir færre reisestrømmer og ruter som krysser grensene. Mange reisestrømmer går innad i regionene. Inndelingen av norddelen av fylket gjør at tre av fire områder har innslag av «minimetro» (i byene), noe som bidrar til å gjøre pakkene attraktive.

Den største ulempen med denne modellen er at noen av pakkene blir veldig små. Et eksempel på det er Fosen-pakken. Dette vil kunne medføre at operatørene prioriterer noen av de pakkene som anses som mer attraktive, og at det blir lite konkurranse om de andre pakkene. Lite konkurranse kan bety høyere pris.

3.2.4 Modell 4: «Intercitypakken»

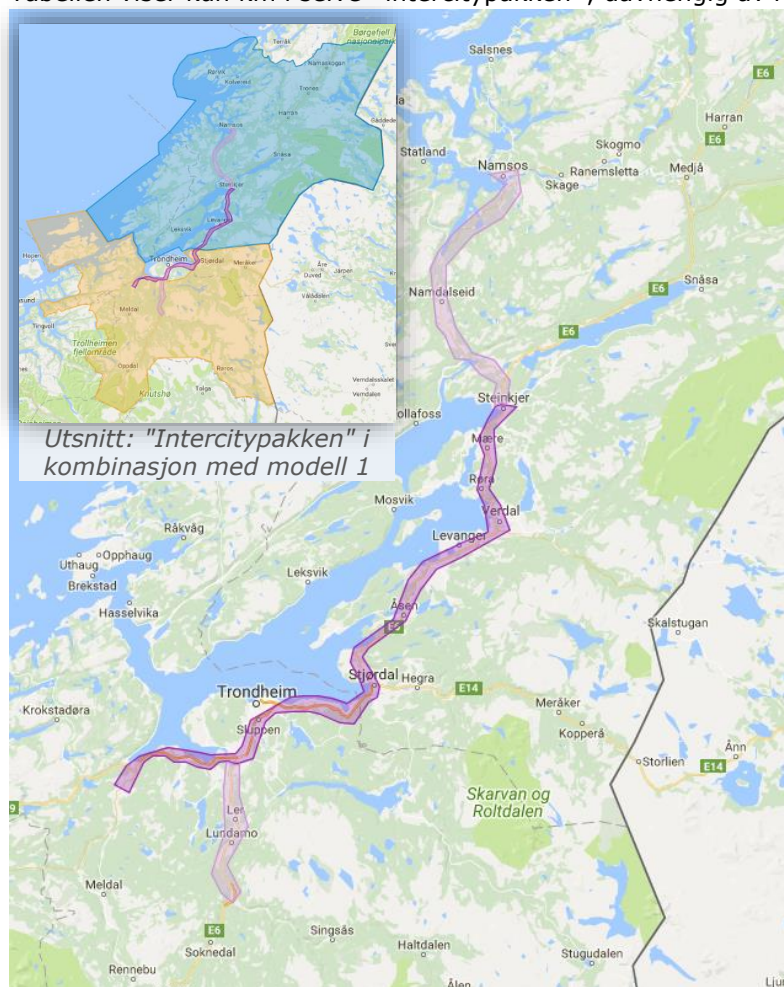
3.2.4.1 Beskrivelse

Denne modellen baserer seg på at kjøring av hovedlinjer mellom Intercity-områdene utgjør en egen pakke. Modellen kan kombineres med alle andre alternative områder. I illustrasjonen under er den kombinert med modell 1.

Tabell 4: Antall rutekilometer i "Intercitypakken"

Anbudsområde	Antall rutekm i alt. 1	Antall rutekm i alt. 2	Antall rutekm i alt. 3
«Intercitypakken»	2,5 mill	2,2 mill	1,7 mill

Tabellen viser kun km i selve «intercitypakken», uavhengig av hvilken modell den kombineres med.



Figur 5: Anbudsområder, modell 4

3.2.4.2 Fordeler og ulemper

Det som eventuelt er fordelen med en egen intercitypakke er at kravene i pakken kan skreddersys til kjøringen på «Intercity»-strekningene. Man kan for eksempel tenke seg at det kan stilles særegne krav til materiellet i en slik pakke, som store busser med strenge miljøkrav. Intercitypakken vil inneholde noe av den mest attraktive kjøringen i fylket. Pakken vil derfor antagelig bli veldig attraktiv, og det at all kjøring i pakken blir veldig lik, med likt materiell, bør gi gode priser.

På den andre siden vil en konsekvens av dette bli at de andre pakkene blir tilsvarende mindre attraktive. Erfaringene fra Regionanbud 2013 og tilbakemeldinger fra operatører tyder på at man bør unngå å dele opp pakkene slik at ikke samme operatør kan håndtere "Intercity"-strekninger og annen kjøring i samme område. Dette vil blant annet få som konsekvens at det blir mange delte årsverk hos operatørene av de andre områdene.

Oppsummeringsvis er vurderingen at «Intercitypakken» vil gjøre at de andre pakkene blir så lite attraktive og vil frata operatørene mulighetene til god utnyttelse av materiell og personell, at den anses som lite aktuell.

3.2.5 Modell 5: Tre anbudsområder, med Værnesregionen sammen med nord

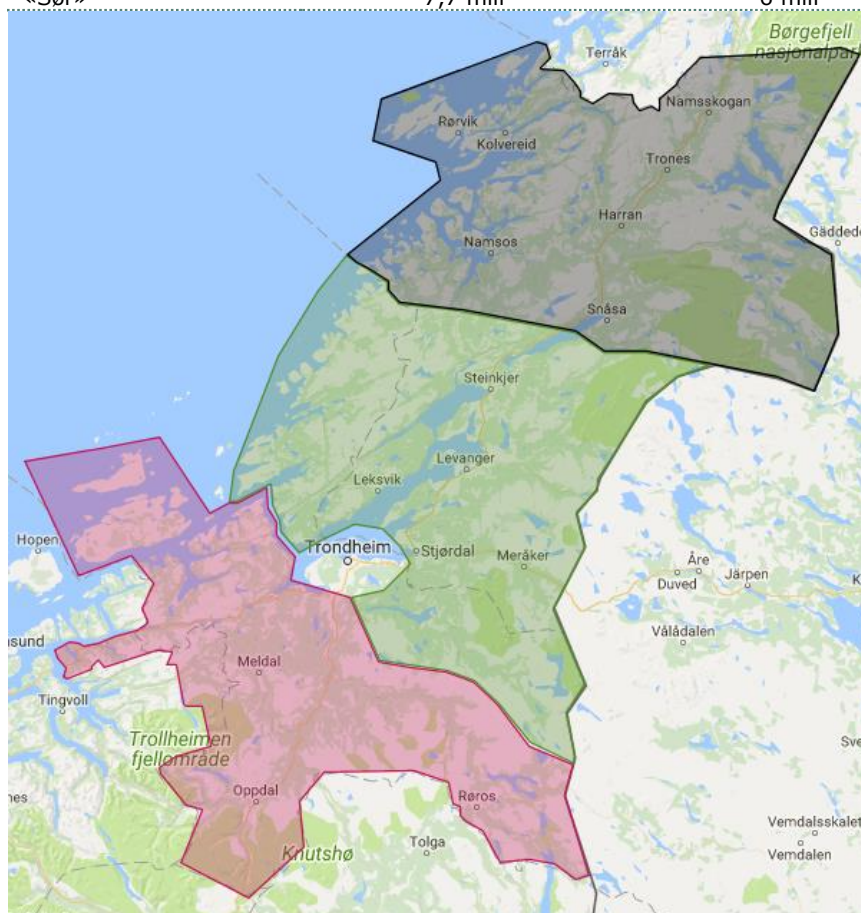
3.2.5.1 Beskrivelse

Det eneste som skiller modell 5 fra modell 6, er plasseringen av Værnesregionen. Begge modellene består av tre relativt store områder. Grensen mellom «Namdalen» og «Innherred» (nord og sør-delen av tidligere Nord-Trøndelag) er lik. Begrunnelsen for denne inndelingen er at det går et naturlig skille i reisestrømmer mellom Steinkjer og Namsos/Snåsa, med relativt få reiser på tvers av dette skillet.

I denne modellen er hele tidligere Sør-Trøndelag i samme pakke, unntatt Fosen og Værnesregion-kommunene Selbu og Tydal. Som allerede beskrevet er det ikke helt åpenbart om Værnesregionen hører best sammen med nord eller sør. I denne modellen er hele Værnesregionen plassert i nord.

Tabell 5: Estimert antall rutekm. pr. anbudsområde i modell 5

Anbudsområde	Antall rutekm i alt. 1	Antall rutekm i alt. 2	Antall rutekm i alt. 3
«Namdalen»	3,2 mill	2,9 mill	2,3 mill
«Innherred» ³	5,6 mill	4,8 mill	4,2 mill
«Sør»	7,7 mill	6 mill	5 mill



Figur 6: Anbudsområder, modell 5

3.2.5.2 Fordeler og ulemper

Pakkene i denne modellen er store og gir godt grunnlag for store stillingsandeler, noe som antagelig vil gi stor konkurranse om dem. Det er spørsmål om det er en ulempe at to av tre av pakkene er så store. Inndelingene mellom pakkene i denne modellen følger i stor grad naturlige geografiske inndelinger, med få store reisestrømmer på kryss av grensene. Det er pr i dag få reisestrømmer fra Stjørdal og nordover, men dette er en akse som det er grunn til å tro at vil utvikles fremover.

³ Snåsa kommune er her lagt i «Innherred». Det gjelder også de kommende modellene 6 og 7.

I denne modellen vil strekningene Orkanger-Trondheim og Stjørdal-Trondheim være i to forskjellige kontrakter. Dette er strekninger som vil være viktige bidrag til å sikre heltidsstillinger for operatørene, fordi de har mange avganger gjennom døgnet. Når strekningene er i to ulike kontrakter, vil de være viktige bidrag til hver sin kontrakt. De kan dermed være med og skape større konkurranse om begge kontraktene.

Oppsummeringsvis er det mange fordeler ved denne modellen.

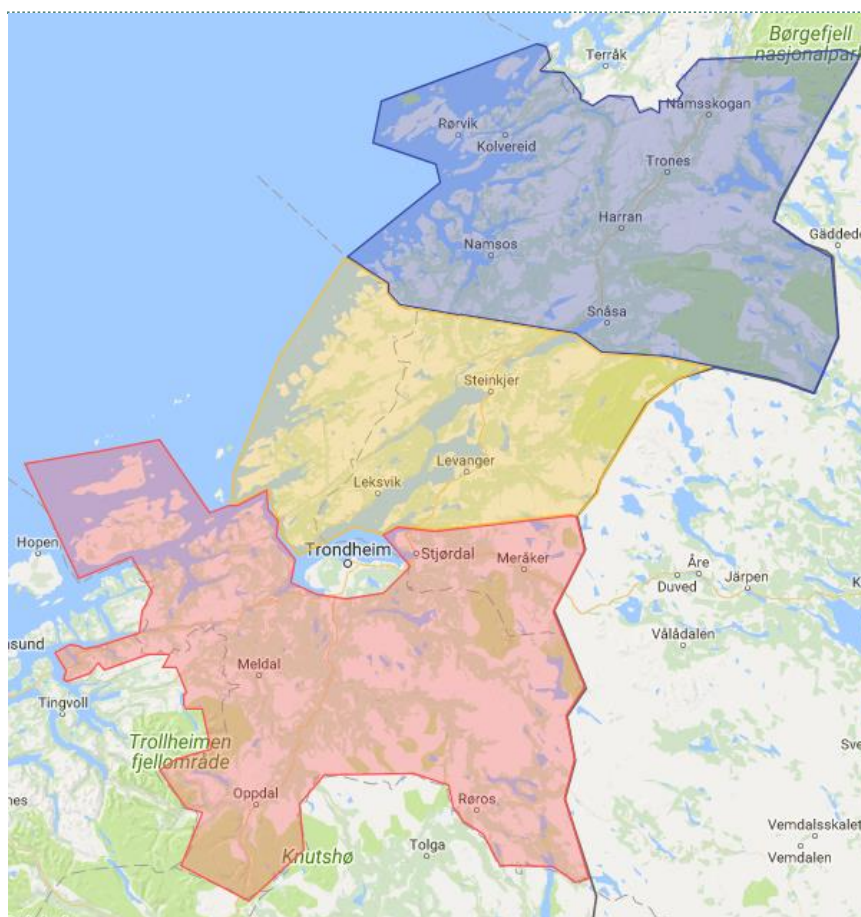
3.2.6 Modell 6: Tre anbudsområder, med Værnesregionen sammen med sør

3.2.6.1 Beskrivelse

Denne modellen skiller seg fra det forrige kun på ett område: at «Værnesregionen» er plassert i sør.

Tabell 6: Estimert antall rutekm. pr. anbudsområde i modell 6

Anbudsområde	Antall rutekm i alt. 1	Antall rutekm i alt. 2	Antall rutekm i alt. 3
«Namdalen»	3,2 mill	2,9 mill	2,3 mill
«Innherred»	4,8 mill	4,2 mill	3,6 mill
«Sør»	8,5 mill	6,6 mill	5,6 mill



Figur 7: Anbudsområde modell 6

3.2.6.2 Fordeler og ulemper

Den store ulempen med denne modellen er at «sør»-pakken blir veldig stor, og at én operatør i praksis vil få monopol i store deler av tidligere Sør-Trøndelag inkludert Stjørdal og Meråker. Det er i utgangspunktet ikke ønskelig. Blant annet blir begge strekningene Orkanger-Trondheim og Stjørdal-Trondheim del av denne kontrakten, noe som svekker «Innherredspakken» betydelig sammenlignet med modell 5 foran.

Oppsummeringsvis er det liten grunn til å foretrekke denne modellen foran for eksempel modell 5.

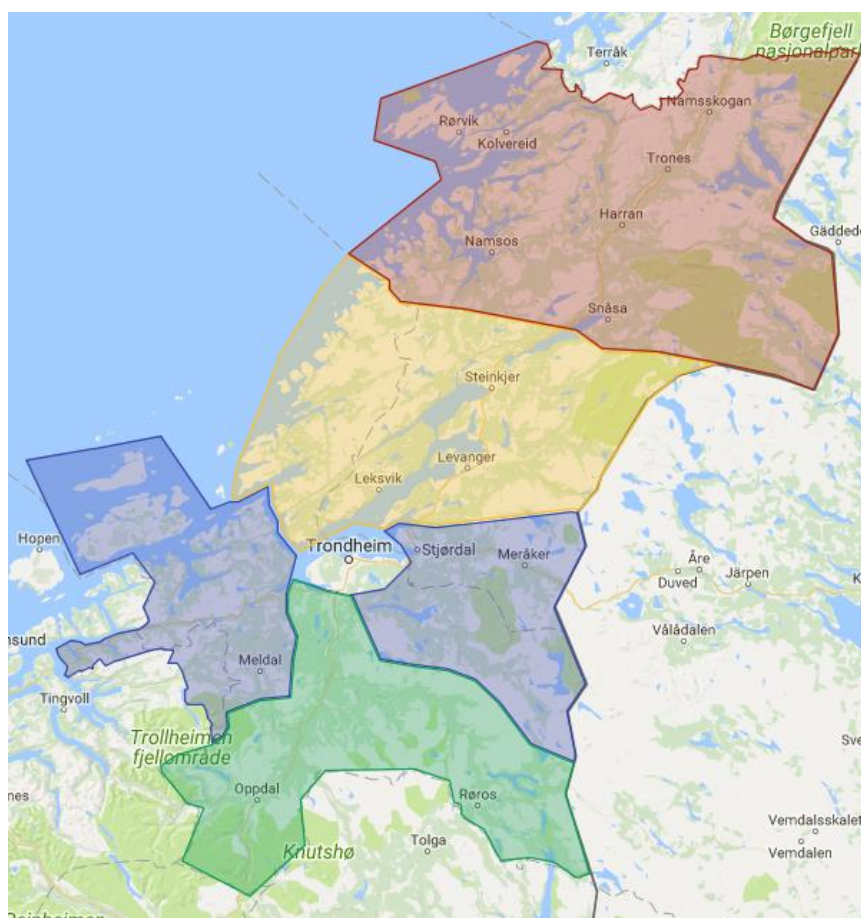
3.2.7 Modell 7: Fire anbudsområder, med inndeling i sør som i dagens tilbud

3.2.7.1 Beskrivelse

I denne modellen er inndelingen mellom Innherred og Namdalen den samme som i de to modellene foran. Forskjellen er at tidligere Sør-Trøndelag (unntatt Fosen og inkludert hele Værnesregionen) er delt i to. Da blir det en pakke som dekker Orkdalsregionen og Værnesregionen, og en som dekker Gauldalen, Rennebu, Oppdal, Holtålen og Røros. Merk at området med Orkdal og Værnes ikke henger geografisk sammen, fordi Stor-Trondheim kommer mellom. Denne inndelingen i sør ligner veldig på dagens inndeling etter Regionanbud 2013.

Tabell 7: Estimert antall rutekm. pr. anbudsområde i modell 7

Anbudsområde	Antall rutekm i alt. 1	Antall rutekm i alt. 2	Antall rutekm i alt. 3
«Namdalen»	3,2 mill	2,9 mill	2,3 mill
«Innherred»	4,9 mill	4,2 mill	3,6 mill
«Orkdal og Værnes»	6 mill	4,7 mill	4 mill
«Gauldalen»	2,5 mill	1,9 mill	1,6 mill



Figur 8: Anbudsområde modell 7

3.2.7.2 Fordeler og ulemper

Denne modellen gir fire områder som er så store at de bør være attraktive og gi god konkurranse, men som samtidig ikke blir så store at de blir uoversiktlige og vanskelige å håndtere for operatørene.

Inndelingen i sør følger de store reisestrømmene. Både fra Gauldalen, Orkdalen og Værnes går de største strømmene mot Trondheim og til regionsentrene. Det er få reisestrømmer som krysser grensene mellom anbudsområdene. Et unntak er Meldal-Rennebu, men erfaringen med dagens regionanbud tyder på at det ikke er noe problem at denne reisestrømmen krysser grensen mellom anbudsområder.

En utfordring med denne modellen er at «Gauldalspakken» kan bli liten. Det er ingen innslag av bytrafikk i denne pakken, men «Intercity»-strekningen fra Støren til Trondheim kan bidra til å gjøre den attraktiv likevel. I alternativ 3 er denne «Intercity»-strekningen kraftig redusert, og Gauldalspakken kan derfor bli lite attraktiv i denne modellen. AtBs erfaring er likevel at 1.6 mill. rutekilometer er tilstrekkelig til å være attraktivt og dermed sikre god konkurranse. Videre er det et viktig poeng at eksisterende operatører i Region Sør i dag har uttalt at dagens geografiske inndeling av regionen er hensiktsmessig.

I denne modellen er begge strekningene Orkanger-Trondheim og Stjørdal-Trondheim del av samme område. Det gjør at denne kontrakten kan fremstå som veldig attraktiv, men at de andre kontraktene blir mindre attraktive.

Oppsummeringsvis er det grunner til å tro at denne inndelingen vil kunne fungere godt, men det er et spørsmål om «Gauldalspakken» kan bli liten, og det er ikke optimalt at både Orkanger-Trondheim og Stjørdal-Trondheim er i samme kontrakt.

3.3 Oppsummering og anbefaling

Tabellen under oppsummerer vurderingene av ulike momenter ved de ulike modellene. Tabellen viser en vurdering av seks ulike momenter for de ulike modellene. Alle momentene vurderes for å være viktige, og de er derfor tillagt omtrent like mye vekt i totalvurderingen. Tabellen tar utgangspunkt i hvordan de ulike modellene vil se ut i alternativ 1.

Tabell 8: Oppsummering av vurdering av modeller for anbudsområder⁴

Momenter	Modell 1: «to store områder»	Modell 2: «mange små områder»	Modell 3: «regionråd»	Modell 5: «3 områder, Værnes- regionen i nord»	Modell 6: «3 områder, Værnes- regionen i sør»	Modell 7: «4 områder»
Antall anbuds- områder	2	10	6	3	3	4
Antall rute- km pr pakke (snitt) i alt. 1	8.3 mill	1.7 mill	2.4 mill	5.5 mill	5.5 mill	4,1 mill
Mulighet for store stillinger i alle kontrakter						
Ingen pakker for store (blir uoversiktlige for operatør)						
Logiske grenser (lite reiser mellom pakkene)						
Så få områder at det blir konkurranse om alle						
Mulighet for mange operatører, også små						
Total- vurdering						

I modellene med få og store områder er det naturlig nok færre reiser som krysser grenser mellom pakkene. Generelt vil det bli flere slike reiser jo flere områder (og dermed flere grenser) man deler fylket i.

De modellene med færrest og størst områder vurderes som best egnet til å sikre store stillingsandeler for sjåførere. AtBs oppfattelse er at dette er et element som vektlegges av operatørene og bidrar til å gjøre kontraktene attraktive for dem.

⁴ «Intercitypakken» er ikke tatt med i denne tabellen. Begrunnelsen for det er at denne pakken ikke er en selvstendig modell, men en enkelt pakke som eventuelt måtte kombineres med andre modellene. Den lar seg dermed ikke vurdere opp mot disse momentene.

Operatørene har uttrykt at de ikke har kapasitet til å regne tilbud på mer enn 2-3 områder samtidig. Samtidig er vurderingen at om flere operatører gir tilbud på 3 av 4 områder, bør det kunne gi god konkurranse om alle.

Modellene med mange og små områder vurderes naturlig nok bedre enn de med få når det gjelder mulighet for mindre operatører til å inngi tilbud.

Totalt sett vurderes modell 5 og 7 som de beste. AtB mener at begge disse modellene gir så få områder at mange operatører bør kunne by på flere kontrakter samtidig. Samtidig er områdene store, og bør være egnet til å sikre heltidsstillinger. Forskjellen mellom dem ligger først og fremst i antallet områder (tre eller fire) og på inndelingen av Værnesregionen og tidligere Sør-Trøndelag. AtB mener at disse forskjellene begge trekker i retning av at man velger modell 5, uavhengig av hvilket alternativ for kollektivtilbudet som velges. For det første er tre parallelle konkurranser antagelig bedre egnet til å sikre konkurranse om alle enn fire, fordi det blir en mer overkommelig oppgave for operatørene.

For det andre er det fra 2021 gode argumenter for at grensen mellom anbudsområdene i nord og sør skal gå i Trondheim, ikke nord for Stjørdal. Et viktig argument er at da vil de som drifter begge områdene få hver sin del hovedlinjen mellom Orkanger og Stjørdal (henholdsvis strekningen Orkanger-Trondheim og Stjørdal-Trondheim). Denne linjen vil også etter 2021 være et viktig element i kollektivtilbudet, og et godt utgangspunkt for operatører som vil sikre mange heltidsstillinger for sjåfører. Et annet argument er at strekningen Stjørdal-Steinkjer etter alt å dømme vil utvikle seg videre som viktig ferdselsåre i årene fremover, og at det er en fordel om samme operatør kan se denne strekningen i sammenheng. AtB mener likevel at det ikke er grunn til å konkludere på dette valget nå, men at valget bør tas som ledd i anbudsforberedelsene.

4 KONTRAKTSLENGDE

4.1 Juridiske rammer for vurdering av kontraktslengde

Det finnes noen juridiske rammer for hvor lang en kontrakt om kjøp av kollektivtransport kan være. Kollektivtransportforordningen bestemmer at slike kontrakter i utgangspunktet ikke kan være lengre enn 10 år.⁵ Det finnes likevel noen unntakssituasjoner, som gjør at kontraktstiden kan utvides med opptil 5 år (totalt 15 år):⁶

1. Hvis avskrivningen av eiendeler krever det, kan kontrakten forlenges med halvparten av den opprinnelige kontraktslengden. Forutsetningen er at operatøren stiller en vesentlig del av alle de eiendeler som er nødvendige for å ivareta persontransporten i henhold til kontrakten til rådighet, og at disse eiendelene hovedsakelig benyttes til den persontransporten kontrakten omfatter.
2. Hvis det er berettiget ut fra kostnadene som følge av en «særlig geografiske beliggenhet», kan varigheten forlenges med halvparten av opprinnelig kontraktslengde, i de mest fjerntliggende regionene.
3. Hvis det er berettiget ut fra kapitalavskrivning knyttet til ekstraordinære investeringer i infrastruktur, rullende materiell eller kjøretøy, og hvis kontrakten tildeles etter en rettferdig anbudsprosedyre, kan en kontrakt ha lengre varighet.

Unntak nummer 2 (geografi) og 3 (ekstraordinære investeringer) kan være aktuelle for Regionanbud 2021. Unntak nummer 2 kan være aktuelt for anbudsområder med lav befolkningstetthet, for eksempel i Namdalen (den nordligste pakken i modell 5, jf. kapitlet foran). Store deler av Namdalsområdet har relativt liten befolkning fordelt på store geografiske områder. Lengre kontraktslengde kan være med på å senke kostnadene ved busstilbudet i et slikt område.

Unntak nummer 3 kan være aktuelt dersom det skal legges ned betydelige investeringer i infrastruktur og kjøretøy i et eller flere anbudsområder, for eksempel ved innføring av batterielektriske busser. I et slikt tilfelle vil det måtte gjennomføres en storstilt utbygging av ladestasjoner osv., noe som kan begrunne en lenger kontraktslengde enn 10 år. I Regionanbud 2021 er det planlagt innføring av batterielektriske busser i Bytilbudet. Det betyr for eksempel i Namsos, som er det området i Namdalen med størst befolkningstetthet.

Dette betyr med andre ord at det kan være juridisk handlingsrom for å inngå kontrakter på opptil 15 år i noen anbudsområder. Det mest aktuelle er antagelig Namdalsområdet. For øvrige områder er utgangspunktet at maksimal kontraktslengde er 10 år. Det er ingen rammer for *hvor korte* kontraktene kan være.

4.2 Hvilke momenter påvirker hvor lange kontraktene bør være?

På generelt grunnlag kan man si at kortere kontrakter gir økt fleksibilitet for AtB, fordi man er bundet til inngåtte kontrakter i kortere tid, og dermed får mulighet til å gjøre store endringer i tilbudet tidligere enn om man er bundet i lang tid. Forhold som medfører stor usikkerhet og dermed behov for fleksibilitet, kan derfor være argumenter for kortere kontrakter. Eksempler på slike forhold kan være usikkerhet i finansiering, en spesiell markedssituasjon eller utsikter til teknologisk utvikling eller store behov for endring av tilbudet pga. befolkningsvekst osv. Det finnes likevel andre mekanismer for å ivareta behov for fleksibilitet i kontraktene, se kapittel 5.

På motsatt side kan man si at lange kontrakter medfører større risiko for oppdragsgiver ved at det tar lengre tid før man kan rette opp eventuelle feil eller svakheter i tilbudet som følge av anbudet.

Tilgang til materiell på markedet vil kunne påvirke valg av kontraktslengde. Dersom det finnes flere busser på bussmarkedet i Norge eller Europa som er forholdsvis unge og som ikke har kjørt så langt, vil

⁵ Kollektivtrafikkforordningens artikkel 4 nummer 3. Forordningen er implementert i norsk rett ved forskrift av 17.12.2010 nr. 1673.

⁶ Forordningens artikkel 4 nummer 4.

det kunne være aktuelt å åpne for å tilby brukt materiell og dermed kortere kontrakter. I bransjen er det en tommelfingerregel at busser kan kjøre i ca. 10 år, men dette er ikke mer enn et utgangspunkt. Hvor mange kilometer bussene kjører er mer avgjørende for hvor lenge de kan kjøres enn hvor gamle de er. Busser som for eksempel kun kjører skoleskyss i distriktene, vil ofte kunne fungere i langt mer enn 10 år. Generelt er regionkjøringen mindre belastende for materiellet enn bykjøring. Regionbussene kjører færre rutekilometer sammenlignet med bybussene, som er i drift større deler av døgnet.

Som klar hovedregel vil det være enklere å oppnå lave priser på lange kontrakter enn på korte. Det skyldes at operatørene priser inn avskrivning av bussmateriellet over den perioden kontraktene gjelder. I følge Ruter er det vanlig at operatørene avskriver bussene over kontraktens varighet uten opsjoner.⁷ Dette er også tilbakemeldingene fra operatører AtB har vært i dialog med i forbindelse med denne anbudsstrategien. Hvis det finnes et velfungerende bruktmarked for busser, slik at operatøren får brukt eller solgt bussene videre når kontraktperioden er over, kan denne differansen reduseres. Kontraktens varighet vil uansett ha stor betydning for kontraktsprisen.

4.2.1 Kortere kontraktsvarighet for noen kontrakter?

Det er et spørsmål om alle kontrakter skal ha samme lengde, eller om det finnes argumenter for at noen kontrakter er kortere enn andre. Det er i utgangspunktet ikke noe i veien for å ha kontrakter på 10 eller 15 år for noen anbudsområder eller for noen tjenester og kortere for andre, dersom det er forhold som taler for det.

Et eksempel på et geografisk område som har andre framtidsutsikter enn de øvrige, er randsonen til dagens Stor-Trondheim. Busskontraktene i Stor-Trondheim utløper i august 2029. Det er ikke utenkelig at det området som naturlig hører til i «Stor-Trondheim» ser annerledes ut i 2029. Det kan være naturlig å se områder som Stjørdal og Orkanger i sammenheng med Trondheimsområdet, og kanskje også områder utover disse grensene (eksempelvis Støren). Årsaken til dette er at det er i disse områdene det er forventet sterkest befolkningsvekst. AtBs analyser viser også at det i disse områdene vil komme flere arbeidsplasser i tiden frem mot 2035. For å samordne mot et nytt anbud for Stor-Trondheim med oppstart 2029, kunne det ha vært hensiktsmessig å ha kortere kontraktslengde på de ruteområdene som mest sannsynlig vil bli en del av Stor-Trondheim i 2029. Behovet for tilpasning til Stor-Trondheim i 2029 kan antagelig i større eller mindre grad også løses på andre måter. En aktuell fremgangsmåte er å legge inn tilstrekkelig fleksibilitet i kontraktene, slik at operatørene i randsonene til Stor-Trondheim er forberedt på at det vil kunne komme endringer i tilbudet fra 2029.

Et annet eksempel på områder som kan være aktuelle for kontrakter med kortere lengde, er områder i løpet av få år forventes å være aktuelle for kjøring med batteridrevne busser. Dialog med bussleverandørmarkedet i forbindelse med arbeid med denne anbudsstrategien tyder på at markedet for å kjøpe inn store kvantum batterielektriske busser forventes å være godt allerede rundt 2025. Da forventer man at både batterikapasitet og pris på slike busser er markant bedre enn i dag. Dette støttes også av det som fremgår av en rapport utarbeidet av TØI fra 2017.¹²¹ Utviklingen innen batteriteknologi kan derfor tale for å ha kortere kontraktslengde på de ruteområdene hvor investering i batterielektriske busser og infrastruktur kan være aktuelt i løpet av få år. Behovet for å endre materiell i løpet av kortere tid enn 10 år kan imidlertid også løses på andre måter enn ved korte kontrakter. Hvis dette er en forutsigbar endring, kan endringen beskrives i konkurransegrunnlaget og kontraktene, slik at operatørene er forberedt på å gjennomføre dem underveis i en lengre kontrakt, se kapittel 5.

Et annet eksempel på kontrakter som kan ha større behov for fleksibilitet enn andre, er de drosjebaserte tjenestene (ITS og flekstransport). Drosjemarkedet er i stor utvikling, med nye forretningsmodeller, endringer i regelverk og stor teknologisk utvikling. Samtidig pågår det et arbeid for samordning av drosjebaserte tjenester med pasientreiser, som kan vanskeliggjøres hvis ITS og flekstransport er bundet opp til kontrakter i lang tid. Det er vanskelig å spå hvordan drosjemarkedet ser ut i 2031, men de fleste er enige i at det ser annerledes ut enn i dag. Dette er et argument for at AtB

⁷ Mangler fotnote

ikke bør være kontraktsmessig bundet til dagens drosjeoperatører for en så lang periode, og dermed at kontrakter om drosjebaserte tjenester bør ha kortere lengde, for eksempel 2 til 4 år.

De siste årene før fylkessammenslåingen i Trøndelag arbeidet AtB og de to fylkeskommunene bevisst for å samordne anbudene i de to tidligere fylkene, slik at alle kontrakter skulle løpe ut i 2021. Dette var grunnen til at buss- og småbilkontrakter for Stjørdal/Meråker ble inngått med tre års varighet i 2018, og det såkalte «Kortanbudet» for resten av tidligere Nord-Trøndelag ble lyst ut med varighet 2019-2021.⁸ Begrunnelsen var ønsket om å kunne anbudsutsette all regiontrafikk i hele det nye fylket samtidig fra 2021. Dette valget ble tatt av flere grunner. Blant de viktigste var:

- å kunne legge til rette for sammenfallende anbudsarbeid og mulighet for enhetlig tilnærming til rutestruktur og kollektivtrafikken som helhet
- at samordning muliggjør samling av ruteproduksjon i større kontrakter
- at samordning av anbud på grunn av stordriftsfordeler vil kunne redusere kostnadene for AtB og fylkets administrasjon
- at samordning vil være en fordel for operatører og ansatte, fordi store kontrakter gir større mulighet for store stillinger for sjåførere.

AtBs anbefaling er å fortsette med den strategien som ble lagt før fylkessammenslåingen, og la kontraktene ha samme varighet. Dette gir det klart beste grunnlaget for å kunne planlegge all regiontrafikk på en helhetlig måte også i neste runde.

4.3 Bruk av opsjoner

En opsjon er en mulighet for oppdragsgiver til å foreta en forlengelse av kontrakten etter en fastsatt periode. Istedenfor en kontrakt på for eksempel 10 år, kan man lyse ut en kontrakt på 8 år med to «opsjonsår» i tillegg. Det vanlige i kollektivtrafikkkontrakter er at opsjonen er beskrevet som en ensidig rett for oppdragsgiver, altså at det er oppdragsgiver alene som bestemmer hvorvidt opsjonen skal benyttes (løses ut). Operatørene ønsker i utgangspunktet ikke opsjoner, på grunn av hensynet til trygghet og forutberegnelighet. Når opsjoner likevel brukes, uttrykker operatørene et ønske om at opsjonene skal være gjensidige, noe som innebærer at operatøren skal kunne ha mulighet til si nei til AtBs ønske om å ta i bruk opsjonsårene.

En fordel med bruk av opsjoner er at oppdragsgiver får en viss fleksibilitet til å velge hvor lenge kontrakten skal vare. Det kan være veldig gunstig for eksempel om oppdragsgiver har behov for å tilpasse kontraktens varighet til oppstart av andre kontrakter. Et eksempel på dette er kontraktene for Stor-Trondheim som løper ut i 2029.

Ulempen med opsjoner er at det gir mindre forutsigbarhet for operatøren. Avskrivingsperioden blir også forkortet, fordi erfaringen tilsier at operatørene vil avskrive bussen over kontraktlengdens varighet uten opsjoner. Det gir høyere kostnader.

Sett fra operatørenes ståsted kan det at AtB utløser opsjoner ha flere sider: på den ene siden må man anta at lønnsomheten for operatøren i opsjonsperioden er god, fordi materiellet er avskrevet, men oppdraget genererer inntekter som før. Samtidig kan vedlikeholdskostnadene øke i denne perioden, når materiellet begynner å bli gammelt. På den andre siden kan operatørene oppleve en type «slitasje» på organisasjonen som følge av at kontrakten går på «overtid», med økt turnover, lav investeringstakt osv.

4.4 Oppsummering og anbefaling

I utgangspunktet bør kontraktens lengde tilpasses markedssituasjonen for det aktuelle anbudsområdet og den teknologiske utviklingen innen det materiellet som er aktuelt for området. Samtidig har AtB og fylkeskommunen hatt en strategi om å samordne utløp av kontrakter for regiontrafikken slik at hele fylket kan konkurranseutsettes samtidig, og dette er et tungtveiende argument for at alle kontrakter bør være like lange.

⁸ Se vedtak i Arbeidsutvalget for Fellesnemnda for Trøndelag fylke 18.10.2016

Det finnes argumenter for at det i Namdalsområdet kunne ha vært hensiktsmessig med kontraktslengde på mer enn 10 år for busskontraktene, kanskje helt opptil 15 år. Det er først og fremst at det materiellet som brukes i dette området vil kjøre såpass få kilometer i løpet av et år at det vil ha levetid i langt mer enn 10 år. Dermed vil lengre kontrakter enn 10 år gi mulighet for lavere kostnader. Det er videre grunn til å tro at det materiellet som er best egnet til å håndtere kjøringen i store deler av Namdalen pr 2021 (i stor grad dieselbusser), også vil være mest aktuelt i lang tid fremover. Risikoen ved å inngå så lange kontrakter er at AtB blir bundet til en operatør og et tilbud i veldig lang tid, men begrensede muligheter til å gjøre endringer. Hvis det etter kontraktsinngåelse viser seg at kontraktene ikke var optimale, at man ikke oppnådde optimale priser eller at forhold endrer seg som gjør at man burde ha innført helt annet materiell, vil 15 år være veldig langt tid for å få endret det. I tillegg vil det altså bryte med strategien om felles kontraktslengde som legger til rette for felles konkurranse også i neste omgang. AtB anbefaler derfor ikke lengre kontrakter for Namdalsområdet.

AtBs anbefaling er å fortsette med den strategien som ble lagt før fylkessammenslåingen, og la alle kontraktene ha samme varighet. Dette gir det beste grunnlaget for å kunne planlegge all regiontrafikk på en helhetlig måte også i neste runde. AtBs anbefaling er dermed at alle kontrakter i dette anbudet får samme kontraktslengde. Med den forutsetningen er det mange gode grunner for å velge en kontraktslengde på opptil 10 år, for å oppnå best mulig priser.

I 2029 løper imidlertid kontraktene for dagens Stor-Trondheim ut. Da kan det være strategisk viktig å ha muligheten til å se tilbudet i Stor-Trondheim i sammenheng med nye områder, f.eks. Stjørdal og Orkanger. AtB anbefaler derfor kontraktslengde på 8+1+1 for alle områder. Det gir mulighet til å avslutte kontraktene rundt Stor-Trondheim i 2029, men samtidig fleksibilitet til å fortsette alle kontrakter til 2031. En ulempe med såpass lange kontrakter er at det gir mindre fleksibilitet. AtB må derfor utnytte de mulighetene som ligger i regelverket for å sikre mest mulig fleksibilitet i kontraktene. Erfaringer fra andre fylker viser at det finnes gode erfaringer med kontrakter som gir relativt stor endringsadgang underveis i kontraktsperioden. AtB vil derfor legge stor vekt på å sikre at kontraktene for Regionanbud 2021 er så fleksible at de gir stor mulighet for å justere tilbudet underveis.

Hvis det skal inngås egne kontrakter for drosje, er det mange gode grunner til å inngå dem med kortere kontraktslengde, for eksempel 2-4 år. Det skyldes først og fremst at den store utviklingen i markedet for mobilitetstjenester og usikkerheten rundt drosjemarkedet i årene som kommer, gjør at risikoen ved å knytte seg til operatører i dagens drosjemarked i lengre tid enn dette, vurderes for å være for stor.

5 FLEKSIBILITET I KONTRAKTER

Fleksibilitet betyr handlingsrom til å tilpasse kollektivtilbudet etter som reisebehov eller rammebetingelser endrer seg, og ny teknologi og nye mobilitetsløsninger blir tilgjengelig. Hvor lange kontrakter det er hensiktsmessig å ha, henger sammen med hvor mye fleksibilitet det er i kontraktene: jo lengre kontrakter, jo større behov for fleksibilitet underveis i kontraktperioden. Et av prinsippene for tilbudet fra 2021 er at det skal være fleksibelt: at det skal være mulig å justere tilbudet (for eksempel ved å endre busslinjer eller øke eller redusere avganger på en linje), justere mellom ulike transportformer (for eksempel endre tilbud i et område fra buss i rute til fleksibel transport) eller at det skal være mulig å endre materiell (for eksempel som følge av at det utvikles ny, billigere og mer miljøvennlig teknologi). Slike endringer forutsetter at kontraktene som inngås har nok handlingsrom til at AtB kan gjøre disse endringene, og det bør kunne gjøres uten at det blir for kostbart.

Et viktig poeng ved fleksibilitet i kontrakter er å sikre balansen mellom handlingsrom for oppdragsgiver og kostnader. En opsjon til å gjøre en endring vil som regel ha en pris. Hvor stor denne prisen er avhenger av hvem som bærer den økonomiske risikoen ved å utløse opsjonen. Desto mer risiko som bæres av operatøren, desto høyere blir prisen på å utløse opsjonen og gjøre endringen. I tillegg tilsier all erfaring at tilbydere som oppfatter at kontrakter gir oppdragsgiver veldig stort handlingsrom, opplever dette som en usikkerhet. Den usikkerheten gjør at de priser seg høyere (risikopåslag), for å være sikker på fortjeneste selv i en situasjon noen år fram i tid der de er usikre på hvordan til budet vil se ut.

Det juridiske utgangspunktet for spørsmålet om fleksibilitet i kontrakter er at når en kontrakt er inngått, er det kun tillatt å gjøre mindre endringer i det tilbudet som er avtalt.⁹ For anskaffelser etter forsyningsforskriften er hovedregelen at det kun tillattes endringer som ikke endrer anskaffelsens «overordnede karakter», og endringene må ikke overskride 10 % av kontraktens verdi. Dette omtales ofte som «endringsadgangen» i en kontrakt.

Det finnes noen unntak som gjør at oppdragsgiver kan gjøre større endringer i det avtalte tilbudet enn de minimale. Et unntak er om det oppstår behov for nødvendige tilleggsleveranser, altså leveranser som ikke var del av den opprinnelige kontrakten. Det er strenge krav for at en slik endring skal være tillatt.¹⁰ Et annet absolutt krav er at tilleggsleveransen bare er tillatt hvis kontraktens hovedytelse (det som opprinnelig er kjøpt) fremstår som ufullstendig uten tilleggsleveransen. Oppdragsgiveren kan dermed ikke bestille tilleggsleveranser bare fordi han for eksempel har skiftet mening om den tekniske løsningen som opprinnelig ble forsøkt kjøpt. Unntaket for tilleggsleveranser har også flere vilkår, som ikke beskrives i detalj her.¹¹

Et annet unntak som kan gi oppdragsgiver mulighet til å gjøre større endringer enn de minimale i det avtalte tilbudet, er når det oppstår uforutsette omstendigheter, som en «aktsom oppdragsgiver ikke kunne forutse». Det betyr situasjoner eller endring i forutsetninger som oppdragsgiveren ikke kunne forutse da de opprinnelige kontraktene ble inngått. Slike uforutsette omstendigheter kan gi grunnlag for endring av kontrakten hvis endringene ikke gjør at «anskaffelsens overordnede karakter» blir endret.¹² Denne unntaksregelen kan være særlig aktuell ved lange kontrakter, der sjansen er større for at uforutsette omstendigheter inntreffer.

⁹ «Vesentlige endringer» i en inngått kontrakt ikke er tillatt, jf. forsyningsforskriftens § 24-1, jf. § 24-2.

¹⁰ Begrensningen på 50% gjelder for hver endring enkeltvis. Det vil si at hvis det gjøres flere tilleggsleveranser til en kontrakt, gjelder grensen på 50 % for hver enkelt endring. Den samlede økningen av alle endringene kan dermed innebære en samlet prisøkning på over 50 %.

¹¹ To viktige vilkår er at skifte av leverandør ikke kan skje av tekniske eller økonomiske grunner, og skifte av leverandør vil medføre betydelige vanskeligheter eller vesentlige ekstrakostnader for oppdragsgiver. I tillegg gjelder et generelt krav om at endringene ikke må gjøres i den hensikt å omgå regelverket.

¹² Også denne begrensningen på 50 % gjelder hver enkelt endring. Flere endringer etter hverandre kan dermed til sammen medføre en prisøkning på mer enn 50 %. Også her gjelder det et krav om at endringer ikke må gjøres i den hensikt å omgå regelverket.

Utgangspunktet i forskriften er likevel at det i en normalsituasjon kun er tillatt å foreta mindre endringer i det avtalte tilbudet. Dette er krevende på kollektivtrafikkområdet, fordi utviklingen i markedet skjer raskt, særlig innenfor materiell og teknologi. I tillegg er det krevende å forutsi trafikkveksten de kommende årene.

Nøkkelen for å sikre oppdragsgiver et stort handlingsrom gjennom en lang kontraktsperiode er derfor å sørge for at kontrakten definerer hvilke endringer som kan gjøres i kontraktsperioden. Slike endringer vil dermed ikke bli endring av det avtalte tilbudet, men endringer som skjer i tråd med kontrakten. Ved å definere hvilke endringer som kan gjøres, kan AtB få stort handlingsrom til å justere produksjonen, å justere mellom transportformer og å endre materiell.

5.1.1 Handlingsrom til å justere produksjonen

Det er viktig at AtB har handlingsrom til å justere produksjonen underveis i kontraktsperioden, etter som reisebehovene endrer seg. Med «justere produksjonen» menes for eksempel å sette inn eller fjerne avganger på buss, øke eller redusere antallet avganger man kan bestille Plussfleks til, justere trasé for buss i rute eller utvide soner for bestilling av Servicefleks eller Byfleks.

Kontraktene bør derfor definere hvor stor adgang det skal være til å justere antall rutekilometer i løpet av kontraktsperioden, for eksempel innenfor en ramme på 70% oppjustering og 40 % nedjustering. Både Ruter og AtB har i noen senere kontrakter definert endringer i rutekilometer som en «justering», og ikke som en «endring» som følges opp gjennom endringsordrer til enhetspriser. Dette gir handlingsrom til å justere produksjonen. I anbudsprosjektet bør derfor AtB derfor vurdere hvilket handlingsrom denne mekanismen kan gi også for Regionanbud 2021.

5.1.2 Handlingsrom til å justere mellom transportformer

Tilbudet fra 2021 vil ha innslag av flere ulike transportformer. Et hovedskille går mellom faste linjer som kjøres med buss, og fleksible transportformer. Det er viktig at AtB har handlingsrom til å justere mellom hvilken transportform som er best egnet i et område, avhengig av hvordan reisebehovene utvikler seg. Det gjelder mellom Bylinjer og Byfleks i Bytilbudet, mellom buss og fleksibel transport i distriktene, og mellom ITS og Lokaltilbud med buss.

I noen tilfeller innebærer det kun at utførelsen av tjenesten endrer seg: for eksempel kan Byfleks kjøres med samme buss og samme sjåfør som ellers hadde kjørt Bylinjer. I andre tilfeller innebærer det at man justerer produksjonen for én transportform opp, og en annen ned. AtBs handlingsrom til å justere mellom ulike transportformer kan derfor påvirkes av hvilke tjenester kontraktene omfatter, se kapittel 2.

Dersom kjøring av både buss og drosjebaserte tjenester er del av samme kontrakt, kan det gi større fleksibilitet til å justere mellom transportformene enn om de ikke er det. Et eksempel på en situasjon der det er nødvendig er hvis det flytter noen familier fra et område så det ikke lenger lønner seg å kjøre buss i rute, og det heller lønner seg å sette inn ITS med drosje. Hvis buss og drosje er del av samme kontrakter, kan slike endringer håndteres innenfor samme kontrakt. For operatøren kan likevel utsikten til slike endringer oppleves som en usikkerhet, avhengig av hvilke tjenester operatøren håndterer selv og hvilke tjenester den kjøper fra underleverandører. Det kan for eksempel tenkes at ITS håndteres av et drosjeselskap som er underleverandør, mens busskjøringen håndteres av ansatte sjåførere. Hvis noen lokalruter (med skoleskyss) legges ned, vil det gå utover operatørenes mulighet til å utnytte materiell og ansatte sjåførere på en god måte. Så selv om den totale omsetningen på kontrakten ikke endres i stor grad, kan det hende at operatørene priser inn slike potensielle endringer som en usikkerhet. Også slike endringer innenfor en kontrakt kan derfor medføre kostnader.

Hvis tjenestene er del av to ulike kontrakter, vil en endring for eksempel fra buss til ITS innebære at produksjonen i busskontrakten går ned og drosjekontrakten går opp. Hvis kontraktene har definert en stor ramme for justering, vil det kunne være stor adgang til å gjøre slike endringer på tvers av kontraktene. For operatørene vil dette likevel være potensielle endringer som prises inn som risiko, og endringene vil dermed ha en kostnad for AtB.

5.1.3 Handlingsrom til å endre materiell

Teknologiutviklingen innen transportsektoren er betydelig, og endringene kommer raskere nå enn de har gjort noen gang tidligere. Dette gjelder både når det gjelder energibærere, framdriftsteknologi for eksisterende kjøretøytyper og utviklingen av helt nye kjøretøytyper, som autonome busser. Innenfor Regionanbud 2021 kan det for eksempel være aktuelt å gjennomføre en helt eller delvis overgang til nullutslippsteknologi og/eller autonome kjøretøy.

Også handlingsrom til å endre materiell i løpet av kontraktsperioden kan sikres ved at kontraktene i størst mulig grad definerer de forventede endringene. Et teknologiskifte i en eller annen form er et eksempel på en slik endring som kan forventes i kontraktsperioden for Regionanbud 2021.

Det finnes ulike fremgangsmåter for å tilpasse kontraktene slik at de gir nok handlingsrom til å håndtere et slikt skifte. En fremgangsmåte er å legge inn funksjonskrav, for eksempel til utslipp av klimagasser, som skjerpes gjennom avtaleperioden. Disse kravene vil da kunne tvinge fram et teknologiskifte underveis. En annen fremgangsmåte er å sette konkrete milepæler for når teknologi skal skiftes ut, for eksempel hvis man er sikker på at det i 2026 vil være god tilgang til nullutslippsteknologi.

I Ruters siste bussanbud har de gitt en utfyllende beskrivelse av hvilke endringer de planlegger i løpet av kontraktsperioden. I tillegg har de i kontraktene laget en modell for godtgjøring av operatører som skifter materiell i løpet av kontraktsperioden. Modellen innebærer at operatøren godtgjøres for kapitalkostnader for både materiell som settes inn i ruteproduksjonen, og materiell som tas ut av produksjon. Den løsningen Ruter har valgt gjør at oppdragsgiver får litt større fleksibilitet til å bytte ut materiell i løpet av kontraktsperioden, samtidig som operatørene ikke vil oppleve muligheten for endringer som noen stor risiko, på grunn av godtgjøringen. Det vil gjøre at operatørene priser inn mindre usikkerhet/risiko.

I anskaffelsesprosjektet vil AtB legge stor vekt på å utnytte alle disse mekanismene slik at kontraktene legger til rette for et fleksibelt tilbud, med handlingsrom til å gjøre endringer i produksjon, endringer mellom transportformer og endringer i materiell underveis i kontraktsperioden. Uansett hvordan dette gjøres, vil fleksibilitet ha en kostnad for AtB som oppdragsgiver. Jo større fleksibilitet man ønsker, jo større kostnader må man forvente. I anskaffelsesprosjektet må derfor AtB jobbe videre med å finne ut hvordan kontraktene skal utformes for å sikre den beste balansen mellom fleksibilitet og kostnader.

5.1.4 Handlingsrom til å gjennomføre piloter

Utviklingen innen teknologi og mobilitetsløsninger går raskere enn det noensinne har gjort. Fleksibilitet i kontraktene er derfor viktig for å kunne tilpasse tilbudet både til endringer i behov og endringer muligheter. Før en eventuelt gjør større endringer som å implementere ny teknologi eller rulle ut nye mobilitetsløsninger vil det være nødvendig å gjennomføre piloter. Piloter gjør det mulig å teste ut nye løsninger og teknologier i et begrenset omfang, evaluere hva som virker og hva som må forbedres før løsningen eller teknologien rulles i ut i større skala. For at dette skal være mulig er det viktig at det tas høyde for dette i kontraktene med operatørene.

6 INDEKSREGULERING

I dag reguleres kontraktene årlig i Region Sør i henhold til konsumprisindeks, lønn og drivstoff. Det er ulik vektning mellom parameterne for å i best mulig grad gjenspeile operatørens kostnader. Kontrakter som godtgjøres for vogninnsats reguleres i henhold til Nibor 3mnd. Kontraktene i Region Nord reguleres i henhold til SSB bussindeks, totalindeks.

Indeksreguleringen som legges til grunn i anbudskonkurranser får stor betydning for prising av kontraktene. Dersom operatør kan anta at indeksregulering gir inndekning for framtidige kostnadsøkninger, vil det ikke være nødvendig å prise inn risiko. Tilbakemelding fra operatørene i én til én møtene var å bruke SSB sin bussindeks, da kostnadsutviklingen overensstemmer godt med denne indeksen. Indeksen er utarbeidet på oppdrag fra NHO Transport. Kollektivtrafikkforeningen og NHO Transport er videre enige om at indeksreguleringen skal være kostnadsnøytral og balansert.

Tidligere versjon av bussindeksen hadde uheldige utslag i delindeks kapital. På bakgrunn av dette er det utarbeidet ny revidert versjon fra første kvartal 2018. Denne versjonen er ytterligere forbedret ved at den blant annet innehar ulike reguleringer for drivstoff. I et anbud der det muligens stilles krav til ulikt drivstoff basert på klimaambisjon vil man her kunne tilpasse indeksreguleringen til det aktuelle drivstoffet i hver kontrakt. I tillegg skiller ny bussindeks mellom avskrivninger og realrente. AtB anbefaler at denne indeksen legges til grunn og tilpasses hver kontrakt i anbudet.

Indeksveilederen 2014, versjon 2 – 20.11.2017, utarbeidet av kollektivtrafikkforeningen og NHO Transport, anbefaler ulike reguleringsmodeller for forskjellige kontraktstyper. Veilederen anbefaler kostnadsandel basert på kostnadskategori og har som hensikt å gjenspeile operatørs kostnader i størst mulig grad. Indeksveilederen er i utgangspunktet ikke et vedlegg til kontrakt, men kun ment som en veileder for at administrasjonsselskapene skal kunne legge opp til mest mulig riktig regulering basert på kostandskategoriene.

Noe av tilbakemeldingen fra operatører har vært at årlig indeksregulering ikke nødvendigvis fanger opp alle endringer i kostnadsbildet. For bussanbudet Stor-Trondheim 2019 ble det derfor lagt opp til prisjusteringer to ganger pr år. AtB anser det som hensiktsmessig med en lignende tilnærming for Regionanbud 2021.

7 EVALUERINGSKRITERIER

7.1 Kan konkurransen være på beste rutetilbud innenfor en gitt økonomisk ramme, i stedet for beste pris for et gitt rutetilbud?

7.1.1 Generelt

Etter forsyningsforskriften § 14-1 kan oppdragsgiver sette en fast pris eller kostnad, for deretter å velge tilbud på grunnlag av andre fastsatte tildelingskriterier, herunder kvalitetskriterier.

Denne evalueringsmetoden innebærer at oppdragsgiver setter en totalpris for hva han er villig til å betale for kontrakten, og leverandørene må konkurrere på kvalitet innenfor denne prisrammen.

Leverandørene vil derfor ikke konkurrere på pris, men kun på kvalitet.

AtB vil ved denne evalueringsmetoden score leverandørene i henhold til en fastsatt evalueringsmodell hva gjelder kvalitet. Det vil være viktig for AtB at man gjennom anskaffelsesdokumentene kan beskrive behovet for tjenesten på en god måte, herunder ønske om kvalitet, slik at det blir forutberegnelig for leverandørene å vite hva man skal konkurrere på. Det vil videre være viktig at AtB tydelig angir hva som er minimumskrav, som må være oppfylt, og hva som er tildelingskriterier AtB vil evaluere på. En tydelig grense mellom minimumskrav og tildelingskriterier er avgjørende for at det ikke skal oppstå uklarheter knyttet til om et tilbud tilfredsstiller kravene satt i konkurransen, eller ikke. Tilbud som ikke tilfredsstiller absolutte minimumskrav må avvises.

DIFI trekker frem i sine beskrivelser om metoden at modellens styrke er at oppdragsgiver unngår et sterkt prisfokus i situasjoner der kostnadskutt for å holde prisen nede kan medføre en risiko for kvalitetsreduksjon, som til slutt må bæres av oppdragsgiver. Det trekkes i den sammenheng frem et eksempel om kjøp av pleie- og omsorgstjenester. Her vil det være en leverandør som formelt og juridisk har et ansvar for utføring av tjenesten, og kvaliteten er i henhold til kontrakten. I praksis vil oppdragsgiver bære en minst like stor omdømmerisiko som leverandøren dersom kvaliteten ikke er god nok på tjenesten. Dette argumentet er høyst aktuelt også for AtB og regionanbudet, og gjelder nok i større grad enn eksempelet belyst av DIFI. Dersom AtB går for denne tilnærmingsmåten, og bommer, vil det selvsagt innebære stor omdømmerisiko for AtB, ikke nødvendigvis for operatør. Det er AtB som er merkevaren og det er AtB som får kritikk.

Svakheten til denne evalueringsmetoden er at markedet kan være i stand til å levere høy kvalitet i en tjeneste, til en lavere totalpris enn det som AtB har oppgitt i konkurransegrunnlaget. AtB vil da betale mer for kontrakten, sammenlignet med om leverandørene hadde konkurrert på pris og kvalitet. Bruk av metoden innebærer at AtB må ha meget god kunnskap om og kjennskap til markedet og markedspriser. Dersom AtB ikke treffer på markedspris (den fastsatte prisen) vil man kunne risikere å ikke få tilbud, fordi prisen er satt for lavt. Motsatt vil AtB kunne betale for mye for tjenesten dersom man har satt en for høy fastsatt pris. Dette innebærer at kjøp etter denne metoden ikke egner seg ved kjøp av varer eller tjenester der det er vanskelig å finne en markedspris. I slike tilfeller vil man risikere at man betaler for mer kvalitet enn det som faktisk det er behov for.

En slik evalueringsmetode vil kunne være egnet for kjøp der det er ønskelig å utnytte en økonomisk ramme fullt ut, og der kvaliteten vil være viktig. DIFI vurderer at evalueringsmetoden også egner seg ved anskaffelser med bruk av ytelses- og funksjonskrav, og trekker videre frem at kjøp etter fastpris egner seg ved kjøp av:

- Konsulenttenester
- Tjenestekjøp der pris er en politisk risiko. Ufordringen er å sette rett pris slik at en får en akseptabel kvalitet.
- Ved utførelse av en komplisert tjeneste der kvalitet er særlig viktig
- Der en skal kjøpe en vare eller tjeneste der det er en risiko at for sterkt prisfokus kan føre til en kvalitetsreduksjon som oppdragsgiver må bære.

7.1.2 Er metoden aktuell for anbud region 2021?

Dersom evalueringsmetoden skal benyttes krever det at AtB har god kjennskap til markedet og hva tjenestene faktisk vil koste. I og med at anbud region vil være et stort anbud med høy kontraktsverdi, høyt antall rutekilometer, og til dels ukjent geografisk område, hva gjelder «gamle Nord-Trøndelag», vil det kunne være krevende å vite om man treffer på rett fast pris, og dermed også oppnår ønsket kvalitetsnivå.

Det som kan tale for å benytte metoden er dersom AtB mottar en økonomisk ramme fra Trøndelag fylkeskommune, og det er ønskelig at denne rammen skal utnyttes fullt ut. Det bemerkes at dersom man benytter evalueringsmetoden fastsatt pris vil det i større grad gi leverandørene handlingsfrihet til å definere nivået på kvaliteten i tilbudene. AtB kan imidlertid sikre seg et visst minimumsnivå hva gjelder kvalitet i tjenesten, ved å stille absolutte minimumskrav til tjenesten, og at leverandørene deretter konkurrerer på overoppfyllelse av disse kravene eller andre kvalitetselementer. Dersom man ønsker at leverandørene skal konkurrere på rutetilbudet vil det være vanskeligere for AtB å definere et minimumsnivå med tanke på kvalitet på leveransen. Man overlater ansvaret med å finne den rette løsningen for hvordan oppdraget skal gjennomføres til tilbyder.

Bruk av denne metoden krever at AtB har stilt de riktige minimumskravene, og at man treffer rett på fastsatt pris. Det er derfor en krevende evalueringsmetode for AtB, da det innebærer at man må være sikre på at man har stilt de riktige kravene, og at konkurransen er rigget på en god måte, slik at man oppnår best mulig kvalitet for den fastsatte prisen. Dersom man ikke treffer rett på den fastsatte prisen kan dette få store konsekvenser. Enten ved at man ikke mottar tilbud da prisen er satt for lavt og det ikke er mulig å få til ønsket kvalitet innenfor denne rammen, eller ved at man ikke har truffet rett på pris som gjør at man som AtB betaler mer enn det som kanskje er nødvendig eller behov for.

Dersom man ønsker at leverandørene skal konkurrere på det beste rutetilbudet innenfor en fastsatt pris er det viktig å understreke at AtB i mindre grad har kontroll på kvaliteten i tilbudet. I tillegg vil dette innebære en krevende evalueringsprosess, som følge av at anbud region består av store ruteområder, som er sammensatte og komplekse hva gjelder omfang. Ruteområdene består av flere elementer hva gjelder rutetilbud (rutekjøring, skolekjøring, bestillingstransport mv.). Det vil derfor være ressurs- og tidkrevende å legge opp til en evaluering av kvaliteten av rutetilbudet, her for å sikre best kvalitet til fastsatt pris.

Det vil også kunne være utfordrende med kontraktsoppfølging dersom man har gitt ansvaret om å utarbeide rutetilbud til operatøren. AtB kan ha klare forventninger til rutetilbudet, og det kan oppstå andre behov senere i kontraktsperioden som gjør at det blir behov for å foreta endringer. I tillegg kan det være behov for å foreta endringer dersom rutetilbudet ikke fungerer så godt i praksis. AtB har behov for stor fleksibilitet i kontrakten hva gjelder endringer, særlig ved kontrakter som har en lengre kontraktslengde og som gjør det vanskelig å forutse hva som kommer av endringer. Det må i slike tilfeller inntas endringsmuligheter i kontrakten, herunder tydelige godtgjørelsesmekanismer som regulerer endringer. Dette kan imidlertid være noe utfordrende, da man har lagt til grunn operatørens rutetilbud som utgangspunkt for kontrakten.

AtB vil på bakgrunn av det ovenfornevnte ikke anbefale at man legger opp til en konkurranse innenfor en fast økonomisk ramme.

7.2 Hvilke sannsynlige scenarier finnes ved ulik vekting mellom pris og kvalitet?

Tildelingskriterier er konkurransekriterier som oppdragsgiver skal vurderer tilbudene etter. Den videre vurderingen forutsetter at man i regionanbudet ønsker å evaluere på det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet.

I forsyningsforskriften § 14-1 fjerde ledd står det at tildelingskriteriene «skal ha tilknytning til leveransen», og videre i bestemmelsens femte ledd at tildelingskriteriene ikke skal være «så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren en ubegrenset valgfrihet».

Når det gjelder vekting av kriteriene er det krav i forsyningsforskriften § 14-1 sjette ledd at oppdragsgiveren skal angi tildelingskriterienes relative vekt. Videre står det i samme bestemmelse at oppdragsgiver skal angi kriteriene i prioritert rekkefølge, hvis oppdragsgiver ikke kan angi vektingen. Oppdragsgiver kan fastsette en skjønnsmargin for vektingen av tildelingskriteriene, og vektingen av tildelingskriteriene kan angis med et passende maksimalt utslag. Det betyr at oppdragsgiver, i stedet for å fastsette en spesifikk vekt, kan angi at tildelingskriteriet kvalitet skal vektes med for eksempel 40 til 45 %.

Oppdragsgiver behøver ikke bruke samme margin for samtlige kriterier, og enkelte kriterier kan angis med spesifikk vekt mens andre kan angis med skjønnsmargin. Den samlede summen av vektingen skal imidlertid alltid utgjøre 100 %.

Ved å tillate skjønnsmarginer ivaretas hensynet til fleksibilitet for oppdragsgiver. I enkelte anskaffelser kan det være et større behov for fleksibilitet enn i andre. Dette kan eksempelvis være tilfellet hvor oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse hvor det er usikkert hvilke løsninger markedet vil komme opp med, og oppdragsgiver ønsker fleksibilitet i spørsmålet om man er villig til å betale ekstra for en kvalitativt bedre og nyskapende løsning. Forutberegneligheten kan her ivaretas ved at oppdragsgiver angir hvordan muligheten til utslag i vektingen vil bli brukt.

Det maksimale utslaget skal imidlertid være passende, noe som indikerer en grense for stort utslaget kan være. Kravet til forutberegnelighet tilsier at utslaget må være relativt begrenset. Dersom det maksimale utslaget blir for stort kan ikke leverandørene på forhånd vite hva oppdragsgiver vil legge vekt på. Størrelsen på utslaget må avpasses etter anskaffelsens art og størrelse. Kravet til forutberegnelighet må være proporsjonalt i forhold til anskaffelsen. Departementet mener at et utslag vanskelig kan tenkes å overstige +/- 10 %.

Dersom det utelukkende er fokus på pris vil dette medføre lavere kvalitet. Tydelige minimumskrav kan sikre en viss kvalitet til tross for at pris er eneste tildelingskriterium. I motsatt tilfelle, med høyt fokus på kvalitet, vil dette gi en høyere pris siden kvalitetselementene er det eneste de konkurrerer om og evalueres på. Det bør derfor være en mer balansert fordeling mellom pris og kvalitet, typisk 70/30 eller 60/40. AtB bør selv vurdere vekting av tildelingskriteriene i anbudskonkurransen, ut i fra mandatet og formålet med anskaffelsen, samt kravene man setter i kontrakten.

7.3 Hva bør være kvalifikasjonskriterier, og hva bør det evalueres på?

7.3.1 Kvalifikasjonskrav

7.3.1.1 Generelt

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som stilles til leverandørene i forbindelse med en anbudskonkurranse. Hensikten med kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren har de nødvendige organisatoriske, økonomiske, finansielle, tekniske og faglige evnene til å gjennomføre kontrakten.

Et kvalifikasjonskrav knytter seg kun til om en leverandør er kvalifisert til å levere i henhold til kontrakten, og medfører ikke at det skal foretas noen rangering av leverandørene. Dette innebærer at en leverandør enten vil oppfylle kvalifikasjonskravene og være kvalifisert, eller ikke oppfylle kvalifikasjonskravene og ikke være kvalifisert. Leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene skal avvises.

Det følger av forsyningsforskriften § 12-1 at oppdragsgiver kan fastsette objektive regler og kriterier for kvalifisering av leverandørene. Det følger videre av bestemmelsen at oppdragsgiver kun kan stille krav til leverandørens kvalifikasjoner som angitt i anskaffelsesforskriften.

Det er innenfor oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn å bestemme hvilke kvalifikasjonskrav som skal benyttes i en anbudskonkurranse. Oppdragsgiver plikter altså ikke å stille visse bestemte kvalifikasjonskrav i en anbudskonkurranse. Det er heller obligatoriske kvalifikasjonskrav som

oppdragsgiver er nødt til å stille i en anbudskonkurranse. Forskriften krever imidlertid at oppdragsgiver, for alle anskaffelser som overstiger 4,2 millioner norske kroner ekskl. mva., skal kreve fremleggelse av skatteattest av den valgte leverandøren dersom denne er norsk. Kravet henger sammen med avvisningsbestemmelsene i forsyningsforskriften § 20-2 tredje ledd bokstav a.

Manglende oppfyllelse av skattemessige forpliktelser er avvisningsgrunn. Paragrafen inneholder flere avvisningsgrunner, og bestemmelsene er verdt å merke seg ved vurderingen av hvilke kvalifikasjonskrav man bør stille. Det er ingen grunn til å stille kvalifikasjonskrav til forhold forskriften likevel gir oppdragsgiver grunnlag for å avvise leverandøren.

Selv om oppdragsgiver ikke plikter å stille visse kvalifikasjonskrav, står det i anskaffelsesforskriften § 16-1 at kvalifikasjonskrav må være knyttet til ett av følgende forhold:

- Leverandørens organisering
- Leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet
- Leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner

Anskaffelsesforskriften angir en utømmelig liste hva gjelder de ulike kvalifikasjonskravene og dokumentasjonskrav til disse. Det presiseres at oppdragsgiver ikke kan gå utenfor disse rammene ved valg av og utforming av kvalifikasjonskrav.

Det er videre at presisert i anskaffelsesforskriften at kravene må ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen. Bruk av kvalifikasjonskrav må derfor tilpasses til enhver anbudskonkurranse, og innebærer videre at det skal være en forholdsmessighet i de fastsatte kravene. Kravet til forholdsmessighet innebærer at kvalifikasjonskravene må stå i forhold til anskaffelses art, omfang, verdi og kompleksitet. Det kan stilles strengere krav til leverandørens kvalifikasjoner i kontrakter av større omfang og kompleksitet, sammenlignet med kontrakter som kun gjelder standardiserte varer og tjenester av begrenset verdi (hyllevarer mv.).

Kvalifikasjonskravet må videre knytte seg til forhold som har betydning for leverandørens egnethet til å gjennomføre kontrakten. Det er ikke anledning til å vurdere forhold som ikke knytter seg til virksomheten som sådan.

Kvalifikasjonskrav skal heller ikke begrense konkurransen unødvendig. Oppdragsgiver må derfor vurdere hvilke krav som er hensiktsmessig å sette for den aktuelle anskaffelsen, her ved å balansere hensynet til å sikre seg leverandører som har evne og kapasitet til å stå i konkurransen, mot hensynet til konkurranse.

Oppdragsgiver kan videre ikke sette kvalifikasjonskrav som diskriminerer leverandørene på grunnlag av nasjonal eller lokal tilhørighet. Dette vil medføre at kvalifikasjonskravet anses ulovlig. Det følger av KOFA-praksis at det også er et krav om klarhet når det kommer til kvalifikasjonskrav. Det er viktig at kvalifikasjonskravene er formulert på en klar og presis måte, slik at det er mulig for alle rimelig opplyste og normalt aktsomme leverandører å forstå kravene på samme måte. Dette innebærer videre at kravene ikke kan være så vagt utformet at det gir oppdragsgiver et for vidt skjønn ved vurdering av om kravene er oppfylt.

7.3.1.2 Hvilke kvalifikasjonskrav kan stilles?

Som nevnt ovenfor er det angitt uttømmende i anskaffelsesforskriften hvilke kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav som kan benyttes i en anbudskonkurranse.

Krav til leverandørens organisering

Når det gjelder krav til leverandørens organisering kan oppdragsgiveren etter anskaffelsesforskriften § 16-2 stille krav om at leverandøren skal være registrert i et foretaksregister, faglig register eller et handelsregister i den staten leverandøren er etablert. Som dokumentasjon på dette må leverandøren levere attester fra det aktuelle registeret.

I anbudskonkurranser er det vanlig å kreve firmaattest, som en bekreftelse på at leverandøren er registrert i et foretaksregister.

Krav til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet

Etter anskaffelsesforskriften § 16-3 kan oppdragsgiveren bare stille krav som er relevante for å sikre at leverandøren har den økonomiske og finansielle kapasiteten til å utføre kontrakten, inkludert:

- a. krav om at leverandøren har en årlig minimumsomsetning. Kravet skal ikke overstige to ganger den anslåtte verdien av kontrakten. Oppdragsgiveren kan likevel stille strengere krav dersom han har en saklig grunn, for eksempel når det foreligger en særlig risiko på grunn av anskaffelsens karakter.
- b. krav til regnskapets balanse
- c. krav om relevant ansvarsforsikring.

Det er oppdragsgiver som utformer selve kravet til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet. Oppdragsgiver kan også stille krav om andre forhold ved leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet enn det som er opplistet ovenfor. Dette er forutsatt at kravet har tilknytning til og står i forhold til leveransen.

Som dokumentasjon for leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet kan oppdragsgiveren blant annet stille krav om at følgende dokumenter fremlegges:

- Bankerklæringer.
- Ansvarsforsikringsbevis.
- Virksomhetens årsregnskap eller utdrag fra disse dersom publisering av årsregnskap er påkrevd i den staten hvor leverandøren er etablert.
- Regnskapets balanse.
- En erklæring om virksomhetens totale omsetning for maksimalt de tre siste tilgjengelige regnskapsårene. Erklæringen kan også gjelde omsetningen innenfor det området kontrakten gjelder dersom disse opplysningene er relevante og tilgjengelige.
- Kredittvurderinger.

Det følger av bestemmelsens ordlyd at oppdragsgiver også kan stille andre dokumentasjonskrav enn det som nevnes i ovennevnte avsnitt, dersom dette vurderes som hensiktsmessig. De ovennevnte dokumentasjonskravene anses imidlertid å være tilstrekkelig slik at oppdragsgiver kan vurdere om leverandøren tilfredsstiller kravet til økonomisk og finansiell kapasitet.

I bussanbud Stor-Trondheim 2019-2029 ble følgende krav stilt vedrørende leverandørens finansielle og økonomiske kapasitet: «*Tilbyders foretak skal ha økonomisk og finansiell kapasitet til å gjennomføre oppdraget. Det blir i den sammenheng også stilt krav om god soliditet.*»

Kravet skulle dokumenteres ved årsregnskap for siste 2 år med noter og styrets årsberetning, samt revisors beretning og akkumulert årsregnskap. I tillegg var det satt som krav til dokumentasjon at kredittvurdering skulle leveres.

Det vurderes som hensiktsmessig å stille tilsvarende krav i anbud region 2021 vedrørende leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet.

Det er også mulig å stille krav til økonomisk og finansiell kapasitet for hver enkel delkontrakt. Dette kan være hensiktsmessig dersom oppdeling av kjøreområdene tilsier at man bør differensiere på kravet til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet. Eksempelvis ved at man stiller strengere krav for større ruteområde.

Krav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner

Anskaffelsesforskriften § 16-5 regulerer hvilke krav kan som stilles til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner. Etter bestemmelsen kan oppdragsgiveren bare stille krav som er relevante for å sikre at

leverandøren har de tekniske og faglige kvalifikasjonene, inkludert menneskelige og tekniske/faglige ressurser og erfaringer, til å utføre kontrakten.

Ved anskaffelser av varer som inkluderer monterings- og installasjonsarbeid, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider, kan oppdragsgiveren vurdere leverandørens faglige kvalifikasjoner på grunnlag av hans ferdigheter, effektivitet, erfaring og pålitelighet knyttet til utførelsen av slike tjenester og arbeider. Oppdragsgiver bestemmer selv hvordan krav om teknisk og faglige kvalifikasjoner skal utformes, og det kan her stilles flere krav til leverandørens teknisk og faglige kvalifikasjoner.

En begrensning hva gjelder utforming av kravet er imidlertid at dokumentasjonskravene som nevnt i listen nedenfor må kunne være tilstrekkelig for å dokumentere at kravet er oppfylt. Oppdragsgiver kan ikke stille krav til kvalifikasjoner som ikke kan dokumenteres gjennom de oppstilte dokumentasjonskravene etter anskaffelsesforskriften § 16-6. Ved utformingen av kvalifikasjonskrav kan det være hensiktsmessig å se hen til formålet med å stille kvalifikasjonskrav. Formålet med å stille krav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner er for å sikre at leverandøren har de rette kvalifikasjonene, herunder ressurser og erfaring til å utføre kontrakten. Selve kvalifikasjonskravet må derfor knyttes og tilpasses til det aktuelle oppdraget som skal gjennomføres.

Som dokumentasjon for leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner kan oppdragsgiveren bare stille krav om at følgende dokumenter fremlegges (uttømmende liste):

- en oversikt over de viktigste vareleveransene eller tjenestene som leverandøren har utført i løpet av de siste tre årene, sammen med opplysninger om kontraktens verdi, tidspunktet for levering eller utførelse og navn på mottaker. Dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse, kan oppdragsgiveren angi at også dokumentasjon for relevante leveranser eller tjenester som leverandøren har utført for mer enn tre år siden, vil bli tatt i betraktning
- en beskrivelse av teknisk personell eller tekniske enheter
- en beskrivelse av tekniske fasiliteter og undersøkelses- og forskningsfasiliteter som leverandøren råder over, og leverandørens kvalitetssikringstiltak
- en beskrivelse av styringen av leverandørkjeden og sporingssystemene som leverandøren vil bruke til å utføre kontrakten.
- opplysninger om utdanning og faglige kvalifikasjoner.
- en beskrivelse av miljøledelsestiltak.
- en beskrivelse av leverandørens gjennomsnittlige årlige arbeidsstyrke og antallet medarbeidere i ledelsen i løpet av de siste tre årene.
- en beskrivelse av redskaper, materiell og teknisk utstyr som leverandøren råder over til å utføre kontrakten.
- en beskrivelse av hvor stor del av kontrakten som leverandøren vurderer å sette bort til underleverandører.

Det bemerkes at oppdragsgiver kan ikke stille andre dokumentasjonskrav enn det som følger av ovennevnte dokumenter.

Relevante kvalifikasjonskrav for anbud region 2021 vil kunne være følgende krav:

- Krav om erfaring fra tilsvarende oppdrag. Beskrivelse av operatørens tre mest relevante oppdrag de tre siste årene.
- Krav om kvalitetssikringstiltak. Beskrivelse av kvalitetssikringssystem.
- Krav om oppfyllelse av vilkårene for utøvelse av persontransport i rute gitt i forskrift av 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy.

Særskilt om krav om lærlingordning som kvalifikasjonskrav

Etter gammelt regelverk var lærlinger angitt som et krav som oppdragsgiver kunne benytte som kvalifikasjonskrav. I ny forskrift er denne bestemmelsen fjernet. Det vil være mer hensiktsmessig å sette krav om lærlingordning som et kontraktskrav enn å angi dette som et kvalifikasjonskrav. Dette på bakgrunn av at kvalifikasjonskrav må være oppfylt på tidspunkt for tilbudsinnlevering. Det kan da være krevende for leverandører å oppfylle kravet på tidspunkt for tilbudsinnlevering, på grunn av

søknadsprosesser og godkjenninger ofte vil være ferdigstilt først etter leverandøren har vunnet en kontrakt. Det er derfor hensiktsmessig å stille krav om lærlinger som et kontraktkrav og at dette først skal være oppfylt ved oppstart av kontrakt. Konsekvensen ved at man stiller krav om lærlingordning og leverandøren ikke kan dokumentere oppfyllelse av kravet vil dette medføre avvisning av leverandøren.

7.3.2 Tildelingskriterier

7.3.2.1 Generelt om tildelingskriterier

Tildelingskriterier er ulike kriterier som oppdragsgiver skal vurdere tilbudene etter. Leverandøren som scorer best etter en vurdering av tilbudene sett opp mot tildelingskriteriene tildeles følgelig kontrakten. Forsyningsforskriften kapittel 14 inneholder nærmere bestemmelser om tildelingskriterier.

Forsyningsforskriften § 14-1 presiserer at oppdragsgiveren skal velge tilbud på grunnlag av

- den laveste prisen,
- den laveste kostnaden eller
- det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet

Oppdragsgiver står fritt til å bestemme hvilke tildelingskriterier som skal benyttes såfremt de er relevante og har tilknytning til kontrakten. Dette følger av forskriftens § 14-1 fjerde ledd, hvor det presiseres at kriteriene skal ha tilknytning til leveransen. Tildelingskriteriene skal videre ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren en ubegrenset valgfrihet.

Etter forskriftens § 14-1 syvende ledd kan oppdragsgiveren sette en fast pris eller kostnad, og bare velge tilbud på grunnlag av andre tildelingskriterier, eksempelvis kvalitet.

Oppdragsgiver er etter forskriften forpliktet til å angi dokumentasjonskrav for hvert tildelingskriterium. Det skal klart fremgå hvilken dokumentasjon oppdragsgiver krever, og hva som vil danne utgangspunkt for vurderingsgrunnlaget. Dette for å sikre forutsigbarhet og likebehandling for leverandørene.

Tildeling på bakgrunn av laveste pris

Oppdragsgiver har anledning til å velge tildelingskriteriet laveste pris. Tilbudene vil bli evaluert med utgangspunkt i leverandørens tilbudte priser, hvor leverandøren som tilbyr lavest pris vinner konkurransen.

Oppdragsgiver må legge opp prisevalueringen slik at man får en samlet og sammenliknbar evalueringspris. Leverandørens pristilbud kan være sammensatt av flere priselementer. Dersom man har flere priselementer må man derfor summere disse elementene slik at man får en samlet og sammenliknbar pris.

DIFI har utarbeidet en oversikt på ulike priselementer og formater som kan benyttes, enten alene eller i kombinasjon med andre, for å kunne indentifisere det laveste pristilbudet:

Tabell 9: Tildelingskriterier: DIFIs oversikt over priselementer og formater¹³

Prisformat/Priselement	Aktuelt	Forutsetninger
Totalpris Også kalt fastpris. Leverandør tilbyr en samlet pris for alle forhold knyttet til gjennomføringen av oppdraget.	Oppdrag der innhold, leveranse og risiko kan beskrives forholdsvis konkret. Alternativ beskrevet i de fleste avtalemaler f.eks. Statens standardavtaler (SSA-O, NS 8401 eller NS 8407.	Du må være sikker på at du kjenner markedet godt nok til å vite om fastpris gir deg den beste prisen og nok tilbud. Konkurransegrunnlaget må være tydelig nok på risiko og prisdrivende elementer slik at leverandør priser dette riktig. Presiser at totalprisen omfatter alle småkostnader som møter, reiser etc.
Timepris Pris per time for ulike roller i oppdraget. For eksempel seniorrådgiver, junior, prosjektleder etc	Oppdrag der du som oppdragsgiver ønsker å styre fremdrift og arbeid selv. Alternativ beskrevet i de fleste standardavtaler som f.eks. statens standardavtaler (SSA-B) og NS 8402	Krever gode interne rutiner og ressurser til å følge opp leverandør underveis
Fastpris eller fikssum Fast sum for oppdraget oppgis i konkurransegrunnlaget. Leverandørene konkurrerer på tilbudt kvalitet innenfor denne summen.	Særlig aktuelt for bygg, anlegg og eiendomsoppdrag der rammen/budsjettet er fastsatt og offentlig tilgjengelig for leverandørene, f.eks gjennom kommunestyrevedtak.	Klare minimumskrav i kravspesifikasjonen. Godt definerte tildelingskriterier. Tilbudte kvaliteter er meget avgjørende for valget av leverandør, noe som betyr at kontraktsoppfølgings-regimet må følge opp dette nøye.
Livssyklus kostnader Her ber man om innkjøpskostnad + kostnad for drift, vedlikehold og utskiftninger i produktets levetid.	De fleste varekjøp der varen skal brukes over en viss periode. Særlig aktuelt for bygg, anlegg og eiendomsoppdrag.	Mest aktuelt dersom man skal levere et løsningsforslag som del av tilbudet, men kan være relevant ved varekjøp
Regningsarbeid Hvis oppdragsgiver bestiller tilleggsarbeider, kalles dette regningsarbeid og prises per time som en separat prispøst.	Særlig aktuelt for bygg, anlegg og eiendomsoppdrag	
Prispåslag Prispåslag er en prosentsats som legges til timeprisen for regningsarbeid. Det skal dekke materialkostnadene for regningsarbeidet.	Særlig aktuelt for bygg, anlegg og eiendomsoppdrag.	

Oppdragsgiver må ut fra kontraktens art og omfang vurdere hvilke priselementer som skal benyttes. Priselementene må knytte seg konkret til tjenesten og oppdraget som skal utføres av leverandøren, om må derfor tilpasses ut i fra anskaffelsens innhold.

Det kan være hensiktsmessig å differensiere priskriteriet for de ulike kjøreområdene, her avhengig av hvilke tjenester som omfattes av det enkelte kjøreområdet (rutekjøring vs. drosjekjøring). Her vil de være ulike parametere hva gjelder godtgjørelse, slik at dette må hensynstas ved vurderingen av hvilke priselementer som skal legges til grunn i prisevalueringen.

¹³ <https://www.anskaffelser.no/tildelingskriterier-utforming-og-evaluering/utforming-av-tildelingskriterier/pris>

I anbudskonkurranser om kollektivtrafikkjenester har det vært vanlig å benytte følgende priselementer i tildelingskriteriet «pris»:

- Pris pr. rutekilometer
- Pris pr. rutetime
- Månedlig vogngodtgjørelse

For anbud region 2021 vil ovennevnte priselementer kunne være aktuelle. Tilbakemelding fra operatørene i forbindelse med dialogmøter er at dette er kjente priselementer som tydelig gjenspeiler deres kostnader. Priselementene må imidlertid sees i sammenheng med godtgjørelsesdokumentet og prisskjema.

Når egner det seg å anvende tildelingskriteriet laveste pris?

Laveste pris vil egne seg godt for mindre komplekse anskaffelser. Det vil også være egnet det det er en begrenset mulighet til å konkurrere på kvalitet.

Dersom oppdragsgiver anvender tildelingskriteriet laveste pris må det i kravspesifikasjon klart fremgå de minimumskrav oppdragsgiver stiller til leveransen. Leverandøren som kan oppfylle disse minimumskravene til den laveste prisen vil nemlig tildeles kontrakten. Oppdragsgiver er derfor nødt til å se på minimumskravene og nivået på disse for å vite hvilken kvalitet man vil få i forbindelse med oppfyllelse av kontrakt.

Det er derfor viktig at man har fokus på å stille de riktige minimumskravene i en anbudskonkurranse hvor evalueringen kun vil basere seg på pris. Dette stiller imidlertid høyere krav til oppdragsgiver hva gjelder utforming av minimumskrav.

Tildeling på grunnlag av den laveste kostnaden

Oppdragsgiver har anledning til å velge tildelingskriteriet laveste kostnad. Tilbudene vil bli evaluert med utgangspunkt i hva hele kontrakten vil koste. Leverandøren med lavest kostnad vinner følgende konkurransen, og det vil ikke foretas evaluering knyttet til kvalitet. Ved valg av tilbud på grunnlag av den laveste kostnaden skal oppdragsgiveren basere valget på en kostnadseffektivitetsberegning, som for eksempel en beregning av livssyklus kostnader etter forsyningsforskriften § 14-2.

Forsyningsforskriften § 14-2 presiserer at dersom oppdragsgiveren skal beregne livssyklus kostnadene ved varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene, skal han angi i anskaffelsesdokumentene hvilke opplysninger leverandørene skal gi, og hvilken beregningsmetode han skal bruke.

I beregningen av livssyklus kostnadene skal alle eller noen av de følgende kostnadene inngå så langt de er relevante:

- Kostnader som oppdragsgiveren eller andre brukere dekker, for eksempel
 - kostnader knyttet til anskaffelsen
 - driftskostnader, for eksempel forbruk av energi og andre ressurser
 - vedlikeholdskostnader
 - kostnader ved livssyklusens slutt, for eksempel innsamlings- og gjenvinningskostnader
- Kostnader som skyldes miljøbelastninger knyttet til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene gjennom livssyklusen, inkludert
 - kostnader ved utslipp av klimagasser og andre forurensende utslipp
 - andre klimatiltakskostnader

Dette innebærer at oppdragsgiver må være påpasselig med å evaluere kostnaden (livssyklusberegning) korrekt, og i henhold til de grunnleggende kravene som følger av anskaffelsesloven. Dersom oppdragsgiver ikke på en klar måte kan angi hvordan kriteriet vil bli evaluert, slik at leverandørene kan misforstå kriteriet, vil dette medføre at tildelingskriteriet anses ulovlig. Dette vil da bryte med de grunnleggende prinsippene om forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og likebehandling.

Laveste kostnader kan egner seg som tildelingskriterium når det gjelder varekjøp. Tildelingskriteriet vurderes å være uegnet ved anskaffelse av tjenester. Det bemerkes at tildelingskriteriet laveste kostnad gjør det krevende for oppdragsgiver å ivareta de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket, da det kreves en kunnskap og forståelse knyttet til livssyklus-kostnader.

Tildeling på grunnlag av det beste forholdet mellom pris/kostnad og kvalitet

Oppdragsgiver har anledning til å foreta tildeling på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet. Oppdragsgiver vil følge foreta evalueringen på grunnlag av leverandørens tilbudte priser, og vurdere tilbudet hva gjelder kvalitet. Leverandøren som får best score når man ser kriteriene samlet vil således vinne konkurransen.

Oppdragsgiver har valgmulighet om man skal tildele på grunnlag av pris eller kostnad for kontrakt. For beskrivelser knyttet til tildelingskriteriet pris/kostnad vises det til beskrivelsene gitt ovenfor. Den følgende drøftelsen vil basere seg på tildelingskriteriet kvalitet.

Dersom tilbudene skal evalueres grunnlag av det beste forholdet mellom pris og kvalitet, skal tildelingskriteriene relative vekt angis i anskaffelsesdokumentene. Dersom det av objektive grunner ikke er mulig å vekte tildelingskriteriene skal oppdragsgiveren angi dem i prioritert rekkefølge.

Forsyningsforskriften § 14-1 trekker frem følgende eksempler på hva tildelingskriteriene kan omfatte når oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet;

- a. kvalitet, inkludert tekniske, estetiske og funksjonelle egenskaper, tilgjengelighet, universell utforming og miljømessige, sosiale og innovative egenskaper
- b. den tilbudte bemanningens organisering, kvalifikasjoner og erfaringer, forutsatt at kvaliteten på bemanningen er av stor betydning for utførelsen av kontrakten
- c. kundeservice, teknisk bistand og leveringsbetingelser, for eksempel leveringsmåte og tid for levering eller ferdigstillelse.

Denne oppstillingen anses ikke uttømmende, slik at oppdragsgiver kan velge andre kvalitetskriterier. Som nevnt ovenfor må tildelingskravet knyttet seg til den faktiske leveransen og i tillegg være relevant. Oppdragsgiver er derfor nødt ved utforming av tildelingskravet å tilpasse kriteriet slik at den passer den aktuelle kontrakten.

I tidligere anbudskonkurranser om buss og taxitjenester har følgende kvalitetskriterier tidligere blitt benyttet:

- Vurdering av kvalitet på vognløpsplaner
- Vurdering av leverandørens samarbeidsevner
- Vurdering av tilbudt materiell (euroklasse mv.)
- Vurdering av prosjekt og fremdriftsplan

Ovennevnte kvalitetskriterier vil kunne være aktuelt å benytte i anbud region 2021, men må tilpasses ut i fra kontraktens innhold og føringer knyttet til budsjett og for øvrig ønsket kvalitetsnivå.

Bruk av tildelingskriteriene pris eller kostnad og kvalitet vil egne seg i de fleste anbudskonkurranser, hvor det er noe å hente på hva gjelder konkurranse på kvalitet.

Kontrakten og konkurransen må legges opp slik at det er mulig å konkurrere på kvalitet. Vektingen av kriteriene vil også være førende for hvor mye leverandørene vil tilby med tanke på ekstra kvalitetselementer i tilbudet. Dersom pris vektet høyt vil dette medføre at de ikke vil risikere å legge inn for mye kvalitet i tilbudet, da dette som regel er fordyrende og kan medføre at leverandøren taper på grunn av pris. Motsatt vil en anbudskonkurranse som vekter kvalitet høyt, resultere i et dyrere tilbud, fordi leverandøren da har lagt inn høy kvalitet på tilbudet.

8 KRAV TIL KVALITET, KOMFORT OG KOMPETANSE

8.1 Hvilke krav bør stilles til leverandørene, og hva bør være minimumskrav, og hva bør være tildelingskriterier?

Generelt

Oppdragsgiver kan i anskaffelsesdokumentene angi ulike krav herunder krav til selve varen eller tjenesten og nivået på disse. Det er flere måter å utforme krav til varer eller tjenester på. Nedenfor gis det ulike eksempler på hvordan krav kan utformes:

Absolutte krav

Absolutte krav er krav som det er obligatorisk å oppfylle for å kunne bli bedømt i konkurransen. Manglende oppfyllelse av absolutte krav vil medføre avvisning av tilbudet. Det er følgelig ikke anledning til å endre absolutte krav underveis i konkurransen, da dette vil anses som en vesentlig endring. Dersom oppdragsgiver foretar endringer som er vesentlige vil dette medføre avlysning av konkurransen.

Som følge av at manglende oppfyllelse av absolutte krav vil medføre avvisning av tilbudet, er det i utgangspunktet ikke hensiktsmessig å evaluere på slike krav. Oppdragsgiver kan imidlertid angi at leverandøren skal tilfredsstille et visst minimumsnivå (minimumskrav), og at overoppfyllelse av dette kravet vil bli evaluert og gi uttelling i score. Dette kan være hensiktsmessig måte å sikre seg et visst nivå av ønsket kvalitet, og i tillegg la leverandørene konkurrere på overoppfyllelsen. Dersom leverandøren legger seg på minimumsnivået vil dette medføre null i score hva gjelder evalueringen.

Oppdragsgiver bør i anbud region 2021 sørge for at de viktigste kravene til leveransen er angitt som absolutte krav. Dette for å sikre et rett kvalitetsnivå på leveransen, her ved å kunne avvise leverandører som ikke kan levere i henhold til dette. eksempel på absolutte krav til kunne være tekniske krav til materiell med tanke på universell utforming.

Bør krav (evalueringskrav)

Oppdragsgiver kan også sette krav som «bør» krav. Dette innebærer at det fra oppdragsgiver er ønskelig at kravet er oppfylt, og at leverandøren vil bli evaluert på oppfyllelse av kravet. Ved å stille «bør» krav unngår man å måtte avvise leverandører som ikke oppfyller alle kravene. Anvendelse av «bør» krav kan være hensiktsmessig dersom man ikke kjenner leverandørmarkedet godt nok, og i tillegg er usikker på hvor fordyrende kravet kan være. Oppdragsgiver må for anbud region 2021 vurdere hva som vil være hensiktsmessig å sette som «bør» krav. Dersom det er usikkerhet til om markedet kan tilby det oppdragsgiver krever eller om kravet gjør tilbudet fordyrende bør man formulere kravene som «bør» krav.

Miljø som tildelingskriterium eller absolutt krav?

Miljø vil kunne være aktuelt å sette som absolutt krav, da det ofte vil kunne være krevende å evaluere miljøkravet. På denne måten sikrer man et kvalitetsnivå hva gjelder miljø og slipper risikoen med å evaluere kriteriet. Utfordringen med å evaluere miljø som et eget tildelingskriterium er at det kan være utfordrende for oppdragsgiver å evaluere innkomne tilbud. Det vil være krevende å sikre at innsendt dokumentasjon er tilstrekkelig og dekkende hva gjelder miljøkriteriet. Ofte må man koble på eksperter innenfor det respektive fagfelt for å kunne ivareta evalueringen av kriteriet på en god måte. Det vil således kunne være ressurskrevende å evaluere på miljø som et eget kriterium.

Kravspesifikasjon

I anskaffelsesdokumentene er det vanlig at kravene som stilles til egenskapene ved leveransen fremgår av kravspesifikasjonene. Oppdragsgiver har her stor skjønnsfrihet til å bestemme hvilke krav som skal

stilles. Kravene må imidlertid ha tilknytning til leveransen og være forholdsmessig med tanke på kontraktens omfang og verdi. I det følgende redegjøres det for hvordan man kan stille krav ved leveransen ved bruk av funksjonelle eller spesifikke krav.

Bruk av funksjonelle krav

I løpet av de siste 10 årene har utviklingen av anbudskonkurransene gått i retning av mer funksjonelle krav fremfor detaljerte spesifikasjoner. Et funksjonelt krav setter krav til hvilken ytelse en leveranse skal gi, mens et detaljert krav definerer leveransen som leverandøren skal gi.

Fordelen med funksjonelle krav er at denne har fokus på resultatet og målet for leveransen uten å angi for mange detaljer. Dette øker ofte løsningsmulighetene og gir lavere kostnader, mens detaljspesifikasjon ofte reduserer konkurransen og gir skreddersøm til høyere pris. Funksjonelle krav må imidlertid være presise til hva som skal oppnås, og det man ikke spesifiserer er man heller ikke sikret å få.

Det er mest vanlig å knytte funksjonelle krav til selve bussmateriell, men det er også mulig å knytte funksjonelle krav til andre deler av leveransen. Det er eksempler på kontrakter der oppdragsgiver avtaler med operatør at operatøren skal dekke reisebehovet på en gitt rute gjennom selv å bestemme frekvens og kapasitet. Dette fremfor å spesifisere frekvensen og kapasiteten som operatøren skal levere.

Det finnes ulike måter å utforme krav som skal beskrive oppdragsgivers behov i forbindelse med en anbudskonkurranse. Kravene kan formuleres som behovs- eller ytelsesspesifikasjon, funksjonsspesifikasjon, standardspesifikasjon og detaljspesifikasjon. Funksjonskrav og detaljkrav vil her være gjenstand for nærmere redegjørelse i denne delrapporten.

Hvilke krav som skal stilles til bussmateriellet avhenger av flere faktorer. Når vi nedenfor snakker om funksjons- og detaljkrav er dette krav som går ut over gjeldende lover og forskrifter. Det stilles allerede en rekke lovpålagte detaljkrav til bussmateriellet som AtB må forholde seg til, herunder krav innenfor sikkerhet, miljø og universell utforming, se utdyping av dette nedenfor.

Det pågår et løpende arbeid i bransjen om standardisering av kravene. Kollektivtransportforeningen har utarbeidet en veileder for krav til busser i kollektivtrafikk, og det anbefales at denne tas i bruk. Det pågår også et nordisk samarbeidsprosjekt for å komme frem til en nordisk standard for bussmateriell. Målet med standardiseringsprosjektet er å få effektivisering av busstransporten, og gjøre innkjøpsprosessen enklere ved at det lages nasjonale standarder for krav til busser som brukes til persontransport. Prosjektet startet opp i mars 2015, og Standard Norge etablerte en ny standardiseringskomité, SN/K 560 Effektivisering av persontransport. Prosjektet ventes ferdig i løpet av 2017.

8.1.1 Funksjonskrav

Ved å sette funksjonskrav angir oppdragsgiver kun krav til ytelsens funksjoner, og lar det være opp til tilbyder å komme med en løsning på hvordan dette funksjonskravet skal oppfylles. Anvendelse av funksjonskrav vil medføre at tilbyderen i større grad får ansvaret for å finne den beste løsningen for å dekke oppdragsgivers behov, fremfor at oppdragsgiver skal detaljregulere spesifikasjoner for å oppnå det bestemte kravet. Et eksempel på funksjonskrav er å sette krav til et bestemt klimautslipp, fremfor å spesifisere og sette krav til konkret motortype eller energibærer. Funksjonskrav kan også utformes mer generelt, eksempelvis at man angir som funksjonskrav at man ønsker en løsning som er klimavennlig.

Det som taler for å anvende funksjonskrav er at operatøren innehar mye kompetanse og kunnskap innenfor sitt fagfelt, og kan derfor være nærmest til å finne den beste løsningen for leveransen. Leverandøren vil på denne måten også få mer eierskap til den tilbudte løsningen. Funksjonskrav kan stimulere til innovasjon og nytenkning, ved at man lar markedet foreslå hvordan oppdragsgivers behov kan dekkes.¹⁴ Dette kan igjen føre til mer interesse for anbudskonkurransen. Etter å ha gjennomført dialogmøter med bussmarkedet, var den unisone tilbakemeldingen at operatørene ønsker mer bruk av

¹⁴ Ruters Bussmateriellstrategi

funksjonskrav i fremtidige konkurranser. Trenden i bransjen går også mot større bruk av funksjonelle krav.

8.1.2 Detaljkrav

Ved detaljkrav beskriver oppdragsgiver ytelsens tekniske løsninger i detalj. Det at man setter detaljkrav vil medføre at tilbyderen må forholde seg til de fastsatte kravene, og ikke kan fravike dem. Detaljkrav setter således begrensninger for det tilbyderne kan tilby av løsninger. Det krever mye av oppdragsgiver å angi de ulike detaljkravene, da det forutsetter at oppdragsgiver har tilstrekkelig kunnskap om markedet, samt at man må være sikker på at spesifikasjonene dekker behovet som oppdragsgiver har. Oppdragsgiver vil dog ha mer kontroll på hvordan leveransen skal utføres ved å angi detaljkrav, men bærer risikoen for at man ikke har fastsatt de riktige spesifikasjonene i henhold til oppdraget.

8.1.3 Konsekvenser ved bruk av funksjonskrav og detaljkrav

AtB har en historie med stor bruk av detaljkrav i tidligere bussanbud. Dette har hatt både positive og negative konsekvenser. Fordelen med å stille detaljkrav, vil være at løsningene i stor grad blir mer forutsigbare. Ved å stille detaljkrav minimeres oppdragsgivers risiko for å sitte med ulikt materiell av dårlig kvalitet og/eller feil materiell.

Angivelse av detaljkrav gir økt kostnadsrisiko for operatørene, noe som igjen prises inn i tilbudet til oppdragsgiver. Ved å stille funksjonskrav minimeres operatørenes risiko, og kostnadene reduseres. Operatørene har flere muligheter knyttet til valg av detaljleverandør. Dette vil kunne bidra til økt konkurranse i leverandørmarkedet og stimulere til lavere priser. Det vil også gi operatørene større mulighet for å flytte rundt på materiellet og /eller gjenbruk ved behovsendringer og/eller utløpet av kontrakt. Dette er både kostnadseffektivt og miljøbesparende ved at man ikke trenger å produsere nye busser for hver nye kontrakt. I et miljøperspektiv er det ikke bare bussens utslipp som teller. Produksjon av nye busser og skroting av busser innebærer også utslipp av klimagasser.

Stor grad av detaljkrav kan være konkurransebegrensende ved at et fåtall av operatører ser lønnsomheten i å levere inn tilbud. På den annen side kan for vidt bruk av uklare funksjonskrav gjøre at risikoen blir for stor og at operatørene av den grunn velger å ikke inngi tilbud. Det finnes eksempler på begge scenarioer i bransjen.

Stor grad av funksjonskrav fordrer tilstrekkelig kunnskap og kreativitet hos leverandøren/tilbyderen. Oppdragsgiver må også stole på at operatørene er de som er nærmest til å finne de beste løsningene på markedet som oppfyller oppdragsgivers ønskede formål.

8.1.4 Oppsummering

Det anbefales størst mulig bruk av bransjestandarder i den grad det er mulig, og en kombinasjon av funksjonskrav og detaljkrav. Ved vurderingen av om et krav skal stilles som funksjonskrav eller detaljkrav, er det viktig at AtB tenker på hva som fordyrer tilbudene ved å øke operatørens risiko. Det er viktig å vurdere hva man faktisk *må* ha og hva man *bør* ha. Dette fordrer igjen god planlegging og konsekvensutredning fra oppdragsgiver ved utforming av konkurransegrunnlaget. Det er viktig med gode og tydelige tildelingskriterier som legger til rette for å vurdere kvalitetselementer i tilbudet.

Ved bruk av detaljkrav er det også viktig at teknologien man etterspør faktisk er på plass, og at man ikke ber om noe som ennå ikke er ferdig utviklet. Tilbudene vil være basert på de løsningene som finnes her og nå.

Det som uansett vil være viktig uavhengig av type krav, vil være dialogen man bør ha med markedet og leverandørene. Dialog med leverandørene vil gi oppdragsgiver mer informasjon og forståelse vedrørende markedet, eksempelvis om enkelte detaljkrav vil begrense noen løsningsalternativer, eller om et funksjonskrav er for vagt utformet.

8.1.5 Krav oppdragsgiver er forpliktet til å ivareta i kontrakten

Forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport

Den 1. januar 2018 trådte miljøkravforskriften i kraft.¹⁵ Av miljøkravforskriften § 5 fremgår det at «[o]ppdragsgivere, operatører og underleverandører» skal ved «anskaffelse av kjøretøy» minimum stille krav til Euro 6 for personbil og Euro 5 for buss.

Minimumskravene gjelder ved kjøp og leasing av kjøretøy og ikke ved kjøp av kollektivtransporttjenester, se § 2 siste ledd og Samferdselsdepartementets høringsbrev.¹⁶ Kjøp av brukte kjøretøy er også omfattet av minimumskravene.

For det tilfellet at det offentlige anskaffer transporttjenesten, er ansvaret for overholdelse av forskriftens krav lagt til operatøren som har kontrakt om offentlig tjenesteutøvelse, jf. forskriftens § 2. Dette fremgår også av høringsnotatet til forskriften.¹⁷

I praksis betyr dette at oppdragsgiver kan stille minimumskravet lavere enn Euro 5, men dette er prisgitt at operatørene allerede eier eldre materiell. Vanligvis selger operatørene videre eldre materiell ut av landet, det er derfor ikke gitt at eldre materiell enn Euro 5 er tilgjengelig i 2021.

Videre må det vurderes hvilke fordeler og ulemper som oppstår ved å åpne opp for brukt materiell i anbudet.

Det kan umiddelbart virke formålstjenlig å innføre strenge minimumskrav. Nyere busser vil kunne være mer driftssikre og øke kundetilfredsheten. Videre trenger det ikke å bli særlig dyrere enn om man åpner opp for eldre materiell.

Det er imidlertid flere ulemper med å stille for strenge minimumskrav i anbudet. Den første og mest sentrale bekymringen er om dette begrenser konkurransen så mye at det medfører et mindre energieffektivt og miljøvennlig bilhold enn om minimumskravene var noe mildere.

Eksakte og for ambisiøse minimumskrav til utslipp vil slik Samferdselsdepartementet påpeker «kunne føre til høyere kostnader ved at modellutvalget begrenses og forhandlingsstyrken til innkjøper reduseres.»¹⁸ Dette er ikke et problem i storbyer, men i distriktene med store avstander mellom tettsteder, enda større avstander mellom billeverandører og fylle/ladeinfrastruktur, kan dette gi betydelig utfordring med hensynet til en reell konkurranse, service- og vedlikeholds muligheter. Strenge minimumskrav kan da ende opp med å virke mot sin hensikt.

Ved å ikke basere seg kun på nye busser gir man operatørene en større fleksibilitet samtidig som oppdragsgiver får muligheten til å bruke alternativene som best egner seg til de lokale behov, forutsetninger, erfaring, lade og fylleinfrastruktur og markedsituasjon. Å åpne for bruken av eldre materiell gir også operatørene muligheten til å bruke opp materiell som har gått av andre kontrakter fremfor å selge eller skrote bussene. Å åpne opp for brukt materiell vil følgelig kunne sikre den mest kostnadseffektive, klimavennlige og miljøvennlige anskaffelsen.

Det er også verdt å merke seg at EU planlegger å innføre «The Clean Mobility Package» i målet om å oppnå bærekraftig transport.¹⁹ Følgelig er det å anta at kravene til utslipp hva gjelder typegodkjenning i nær fremtid vil kunne bli enda strengere.

Universell utforming

¹⁵ FOR-2017-12-11-1995 [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-11-1995?q=Forskrift om energi- og miljøkrav](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-11-1995?q=Forskrift%20om%20energi-og%20milj%C3%B8krav)

¹⁶ Høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 3. juli 2015 «Høring – Forslag til forskrift om energi- og miljøkrav ved kjøp av kjøretøy til veitransport - Implementering av EU-direktiv 2009/33»

¹⁷ Høringsnotat «Forslag til forskrift om energi- og miljøkrav ved kjøp av kjøretøy til veitransport - Implementering av EU-direktiv 2009/33»

<https://www.regjeringen.no/contentassets/b5375ac6b5f44e1cbf616e0feb215272/horingsbrev.pdf>

¹⁸ Høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 3. juli 2015 «Høring – Forslag til forskrift om energi- og miljøkrav ved kjøp av kjøretøy til veitransport - Implementering av EU-direktiv 2009/33»

¹⁹ https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/climate-action/europe-driver%E2%80%99s-seat-global-shift-clean-transport_en

Bedre tilrettelegging og fysisk tilgjengelighet til det kollektive transportsystemet har økende fokus i Europa for å fremme sosial integrasjon og aktiv deltakelse av funksjonshemmede i samfunnet. Universell utforming skal sikre at løsninger er tilgjengelige og at de kan brukes av alle uavhengig av funksjonsevne, og det er flere forskjellige grunnlag som hjemler denne interessen.

Anskaffelsesloven²⁰ § 5 fjerde ledd slår fast at oppdragsgiver skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter. Disse kravene er videre spesifisert i forsyningsforskriften § 11-2, hvor det fremheves at oppdragsgiver «skal ta hensyn» til universell utforming. Av samme paragraf fremgår det også at unntak skal «begrunnes særskilt». Denne unntaksbestemmelsen er svært vidt formulert, og forskriftene sier ikke noe mer om hva som ligger i dette kravet om at unntak må «begrunnes særskilt». Ordlyden tilsier at det må foreligge helt spesielle forhold som må vurderes konkret i hvert tilfelle om kan unntas kravet om universell utforming.

I tillegg har man også forskrift om universell utforming stiller krav om universell utformet materiell (buss klasse II og III) ved løyvepliktig persontransport.²¹ Av § 9 fremgår det at forskriften gjelder for avtale om «anskaffelse» av nye transportmidler etter 1. januar 2010. Det faktum at § 9 bruker ordlyden «nye transportmidler» taler for at det er kjøpstidspunktet av bussen som er avgjørende. All den tid oppdragsgiver anskaffer transporttjenester og ikke anskaffer selve bussene, legges derfor ansvaret for kravene om universell utforming over på operatørene.

Hva gjelder bybusser (klasse I), fremgår det av kjøretøysforskriften § 8 1 nr. 1 at disse skal være universelt utformet fra 2004.²²

Sett isolert ut ifra forskrift om universell utforming, trenger ikke oppdragsgiver å eksplisitt stille noen krav til universell utforming. Etter forsyningsforskriften er det også tilstrekkelig at oppdragsgiver i kravspesifikasjonene viser til eventuelle bestemmelser i lov eller forskrift som stiller krav til universell utforming, jf. § 11-2.²³

Samtidig er det verdt å merke seg likestillings- og diskrimineringsloven § 17 som oppstiller en plikt til universell utforming for offentlige virksomheter. Paragrafens fjerde ledd presiserer at oppdragsgivers plikt anses oppfylt dersom oppdragsgiver oppfylder krav til universell utforming i lov eller forskrift. Det kan dermed argumenteres for at løsningen skissert ovenfor tilsier at oppdragsgiver oppfylder lovkravet i § 17. Likevel har likestillings- og diskrimineringsnemnda i flere lignende tilfeller kommet til at det offentlige ikke har overholdt kravene til universell utforming.²⁴

Sammenheng i regelverket

Åpner man opp for bruk av Euro 5 er det verdt å merke seg at typegodkjenningen først ble registrert i 2008/2009, altså to år før forskrift om universell utforming trådte i kraft. Derfor er det å anta at ikke alle Euro 5 busser er universelt utformet.

Forskrift om universell utforming gjelder kun for innkjøp av nytt materiell, der kjøpsavtalen inngås etter 1. januar 2010. Man kan ikke se at forskriften stiller krav om at eksisterende kjøretøy som ble kjøpt inn før forskriften trådte i kraft i 2010, og som ble godkjent i henhold til kravene i den tidligere forskriften fra 1984, ved et senere videresalg må oppgraderes og bygges om for å oppfylle forskriftskravene om universell utforming.

Selv om oppfyllelse av forskriftskravene om universell utforming er operatørenes ansvar, må kravene ses i sammenheng med det stadig økende fokuset på å oppnå et universelt utformet samfunn. Ifølge Nasjonal transportplan (St.meld. nr. 16) perioden 2010-2019 vil regjeringen gi høy prioritet til arbeidet

²⁰ LOV-2016-06-17-73 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

²¹ Forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport mv., FOR-2009-12-03-1438, [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-12-03-1438?q=universell utforming](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-12-03-1438?q=universell%20utforming)

²² FOR-1994-10-04-918 https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1994-10-04-918/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8

²³ FOR-2016-08-12-975 https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-975/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

²⁴ Se eksempelvis LDO saker 09/1616, 09/1471 og 14/883

for en mer universelt utformet kollektivtransport, i tråd med visjonen om et mer universelt utformet samfunn i 2025.

Videre er det å anta at EU i løpet av kort tid vil innføre et nytt tilgjengelighetsdirektiv.²⁵ Forslag til direktivet har allerede vært på høring i Norge i 2016.²⁶ Det nye tilgjengelighetsdirektivet vil med all sannsynlighet innføre krav om at det er obligatorisk for offentlige oppdragsgivere å stille krav til universell utforming både ved kjøp av produkter og tjenester.

Sett i lys av det ovennevnte anbefales det at oppdragsgiver stiller krav universelt utformet materiell i anbudet, særlig dersom det skal inngås kontrakt for lenger enn 2025. Slik det ser ut, vil det gjennom fremtidig lovgivning uansett stilles strengere krav til offentlige oppdragsgivere at det vil kunne lønne seg å være føre var. Dersom det skal åpnes opp for brukt materiell ned til typegodkjenning Euro 5 er det også viktig at det presiseres at dette materiellet må være universelt utformet da dette ikke er gitt, se diskusjon ovenfor.

Krav om alkolås ved transport mot vederlag

Vegtrafikkloven § 18 trådte i kraft 1. mai 2018 og fastsetter at det skal være montert alkolås i kjøretøy som benyttes ved transport mot vederlag.²⁷ Paragrafen gjelder kun for buss. Utgifter til anskaffelse, montering og kontroll av alkolåsen dekkes av operatøren.

Miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn

Etter anskaffelsesloven § 5 skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader.

Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen. AtB må følgelig i kontrakt hensynta lønns- og arbeidsvilkår, samt sikre at miljøaspektet blir ivarettatt i anskaffelsen. Dette kan gjøres enten ved å stille miljøkrav som minimumskrav, eller at dette utgjør et tildelingskriterium.

Oppdragsgiveren skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler som fastsettes i forskrift.

Lønns- og arbeidsvilkår

Anskaffelseslovens § 6 regulerer lønns- og arbeidsvilkår nærmere, og viser her til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter kommer til anvendelse i tjenestekontrakter som overstiger 2 millioner kroner ekskl. mva. Oppdragsgiver må følgelig sette krav i kontrakten om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskriften.

Dette innebærer at oppdragsgiver på områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal stille krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter. På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder

²⁵ <http://www.edf-feph.org/newsroom/news/accessibility-act-council-eu-adopts-its-position>

²⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---europakommisjonens-forslag-til-direktiv-om-tilgjengelighet-til-varer-og-tjenester-for-personer-med-funksjonsnedsettelser-tilgjengelighetsdirektivet---vurdering-av-konsekvenser-ved-eventuelt/id2485194/>

²⁷ LOV-1965-06-18-4 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1965-06-18-4/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3

overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.

I tillegg er oppdragsgiver pålagt til å utføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes i kontraktsperioden.

Krav om bruk av lærlinger

Etter anskaffelsesloven § 7 må det stilles krav om lærlinger i tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider som er omfattet av anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften.

Kravet om lærlinger vil være gjeldende når:

- Kontrakten har verdi på over 2 MNOK
- Kontrakten har en varighet på over 3 måneder.
- Kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.
- Kravet ikke er uforholdsmessig i den konkrete kontrakten.
- Det er et særlig behov for lære plasser i den aktuelle bransjen. I vurderingen av om det er et særlig behov skal du ta utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets statistikk over søkere til lære plass og inngåtte lærekontrakter.

Ovennevnte momenter følger av forskrift om plikt til bruk av lærlinger i kontrakt. Krav til lærling kan settes som et kontraktskrav, og trenger derfor ikke være oppfylt på tidspunkt for innlevering av tilbud, men først ved oppstart av kontrakten. Viser for øvrig til behandling ovenfor i punkt 7.3.1.2.

For anbud region 2021 må det derfor settes krav til lærlinger i kontrakten, da kontrakten overstiger 2 millioner NOK, er av lengre varighet, og det er behov for lære plasser i den aktuelle bransjen.

8.2 Vurdere tiltak for å begrense antall ledd av underleverandører

Operatøren organisere seg på den måten han selv finner hensiktsmessig for å løse oppdraget, herunder om det skal benyttes underleverandører eller ikke.

Adgangen til å benytte underleverandører reguleres av forsyningsforskriften § 15-2. Oppdragsgiver kan kreve at leverandører i tilbudet angir hvilke deler av kontrakten han planlegger at underleverandører skal utføre og hvilke underleverandører han planlegger å bruke.

Det er kun ved anskaffelse av varer som inkluderer monterings- og installasjonsarbeid, tjenester og bygge- og anleggsarbeider, at oppdragsgiveren kan stille krav om at bestemte kritiske oppgaver skal utføres av leverandøren selv. For anskaffelse av tjenester vil det ikke være mulig for oppdragsgiver å begrense bruk av underleverandører til å utføre kontrakten.

Det er et grunnleggende hensyn bak anskaffelsesregelverket at man skal legge til rette for økt konkurranse, slik at flest mulig leverandører kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Departementet trekker frem i veileder om offentlige anskaffelser av bruk av underleverandører styrker konkurranser, og legger til rette for at det inngis flere og bedre tilbud. Dette gjør at små og mellomstore virksomheter skal gis adgang til kontrakter med det offentlige.

Bruk av underleverandører har ikke betydning for leverandørens kontraktansvar ovenfor oppdragsgiveren. Dette følger av forsyningsforskriftens § 15-2. Oppdragsgiveren forholder seg kun til leverandøren hva gjelder det kontraktsrettslige. Det er også muligheter for å innta i kontrakten at nye underleverandører må godkjennes av oppdragsgiver før underleverandøren kan benyttes i oppdraget. Oppdragsgiver kan ikke nekte leverandøren å benytte ny underleverandør uten saklig grunn.

8.3 Ulike pensjonsordninger og konsekvensene av disse

En ytelsesbasert pensjonsordning er en tjenstepensjonsordning som gir en avtalt pensjonsutbetaling til de ansatte ved pensjonsalder. Pensjonen fra virksomheten fastsettes slik at en beregnet folketrygd og pensjon til sammen utgjør en viss prosent av sluttlønnen.

En innskuddsbasert pensjonsordning er en tjenstepensjonsordning der årlig premie er fastsatt som en prosentandel av lønn. Pensjonen vil avhenge av innbetalingene og avkastningen av de innbetalte pensjonspremiene.

De største forskjellene mellom en ytelsesbasert og en innskuddsbasert pensjonsordning, er²⁸

- Ytelsesbaserte ordninger kan bare tegnes i forsikringsselskap
- Ytelsen (pensjonene) er fastsatt på forhånd, mens premien varierer med alder og kjønn
- Ved død utbetales det kun noe til arvinger om det også er tilknyttet etterlattedekninger
- Kun innskuddsbaserte ordninger gir den enkelte ansatte mulighet til å velge hvordan pensjonsmidlene skal investeres

I dag er det flere og flere virksomheter som ønsker å gå bort fra ytelsespensjonsordningen til fordel for en innskuddsordning. Dette fordi ytelsesordninger ofte er dyre og uforutsigbare. I det følgende skal konsekvensene av å stille krav om ytelsesbasert pensjon i neste anbud synliggjøres.

Konsekvens for operatørene

Å stille krav om ytelsesbasert pensjon vil påvirke attraktiviteten av anskaffelsen. For operatørene vil det være ugunstig med forskjellige løsninger innen samme foretak. Driftsforholdene vil påvirkes da det vil være svært tidkrevende og fordyrende å administrere to pensjonsordninger. Bare det å ha en ytelsesbasert ordning er svært kostbart både internt for foretaket og for livsforsikringsselskapet. Videre må pensjonsordningen gjelde så lenge medlemmene i den lever, uavhengig om kontraktsperioden for anbudet er mye kortere.

Å ha to forskjellige pensjonsordninger i et foretak vil også kunne påvirke arbeidsmiljøet negativt. Det kan skape motsetninger mellom de ansatte og enkelte vilkår kan oppleves som mer gunstig enn andre. Å heller dekke eventuelle fremtidige tap i opptjening gjennom tidsbegrenset kompensasjoner vil virke mer gunstig på lang sikt.

Konsekvens for de ansatte ved opphør eller utmelding av ytelsesbasert pensjon

Nedenfor skisseres typetilfeller, hvor det forutsettes at arbeidstakere med ytelsesbasert pensjon opprettet etter foretakspensjonsloven skal over til en allerede etablert innskuddspensjon. Økonomiske konsekvenser for hver enkelt arbeidstaker er ikke kjent, og typetilfellene må følgelig anses som veiledende utgangspunkter.

Hva gjelder allerede opparbeidede rettigheter for ytelsesbasert pensjon etablert i henhold til foretakspensjonsloven vil disse sikres fullt ut dersom hele pensjonsordningen avvikles til fordel for en innskuddspensjonsordning, se lovens kapittel 15.

I det tilfellet at det kun er en del av arbeidstakerne med ytelsesbasert pensjon som skilles ut og overføres til et annet foretak med innskuddspensjon, gjelder foretakspensjonsloven kapittel 14 tilsvarende for hvert enkelt medlem.

I begge tilfellene skissert ovenfor vil arbeidstakernes pensjonsrettigheter opptjent til og med utmeldingstidspunkt fullt ut være sikret. Arbeidstakerne vil følgelig ikke lide noe tap til og med opphørs-/utmeldingstidspunktet. Ved opphør eller utmelding vil den enkelte motta en fripolise fra selskapet som har tegnet ytelsespensjonen. Fripolisen gir rett til opptjent pensjonsrettigheter som opptjent

²⁸ Listen er hentet fra Finans Norge sin hjemmeside, se link <https://www.finansnorge.no/tema/liv-og-pensjon/Ytelsesbasert-pensjonsforsikring1/>

alderpensjon, eventuelle tilleggsdekninger og en forholdsmessig andel av pensjonsordningens tilleggsavsetninger til og med opphørs- eller utmeldingstidspunkt.

Sett i lys av det nevnte ovenfor vil ingen av arbeidstakerne lide tap hva gjelder opptjente rettigheter beregnet til og med opphørs- eller utmeldingstidspunkt.

Samtidig er det verdt å merke at ved overgangen til en annen pensjonsordning, kan det tenkes at det vil oppstå et tap med tanke på opptjening av pensjonsrettigheter med virkning fra og med overgangstidspunktet. Med tap menes det i denne sammenhengen at dersom man sammenligner ytelse mot ytelse, ville man fått en høyere nominell verdi dersom man hadde fortsatt med opptjening i den ytelsesbaserte pensjonsordningen frem til pensjonsalder, sammenlignet med forventet opptjening i innskuddspensjonsordning frem til pensjonsalder.

Hvorvidt hver enkelt arbeidstaker blir berørt av overgangen eller ikke avhenger av flere usikre faktorer, og må beregnes for hvert tilfelle. Under oppstilles derfor noen veiledende typetilfeller.

Først og fremst må man ha kjennskap til dekningene og dekningsomfanget i den eksisterende ytelsesbaserte pensjonsordningen. Der nest må man ha kunnskap om dekningene og innskuddsplanen i den nye pensjonsordningen, samt alder, lønnsdata og opptjeningsdata for hver enkelt arbeidstaker. Det må også gjøres antakelser om forventet G- og lønnsregulering frem til pensjonsalder, forventet levealder, forventet avkastning på opptjente midler, diskonteringsrente osv. Antakelsene tar ofte utgangspunkt i gjeldende pensjonsforutsetninger fra Norsk Regnskapsstiftelse (NRS), eventuelt i en modifisert versjon. Således kommer man frem til et sammenligningsgrunnlag som vil vise om hvordan enkelt arbeidstaker i hvert enkelt tilfelle blir påvirket av å gå fra å en ytelsesbasert pensjonsordning til en innskuddsbasert.

Selv om dette beror på en konkret vurdering av hver enkelt arbeidstaker, kan følgende typetilfeller anses som veiledende:

- Arbeidstakere som er rundt 28 år eller yngre vil oppnå en gevinst av å bytte pensjonsordning. Dette grunnet lang fremtidig opptjeningsperiode i innskuddsordningen og høyere avkastning på opptjente midler enn det man ville fått ved en ytelsesordning.
- Arbeidstakere mellom 45-58 år er ofte de som lider et mindre eller noe større tap, de yngste i intervallet mest.
- Arbeidstaker over 58 år kommer ofte nøytralt ut av byttet, det vil si at de hverken oppnår fordeler eller ulemper. Dette fordi de er nær pensjonsalder kombinert med at de gjerne har forholdsvis høy opptjening i eksisterende ytelsespensjon.

Flere foretak har tidligere valgt å helt eller delvis kompensere sine ansatte som lider tap ved byttet inntil en viss minstetterskel for å kunne gjøre overgangen til innskuddspensjon enklere. Velges en slik løsning, bør kompensasjonsordningen hensynta hvilken aldersgruppe hver enkelt ansatt befinner seg i og mobiliteten ved stillingen til den ansatte. Stadig økende mobilitet i arbeidsmarkedet gir mindre grunn til å kompensere yngre/middelaldrende sammenlignet med de eldre, da det er svært få som har livslange løp i ett og samme foretak. Derfor bør ordningen utformes slik at det er tale om løpende kompensasjon fremfor å utbetale en engangssum og knytte kompensasjonen opp mot et fortsatt bestående arbeidsforhold.

Utfordringer ved denne løsningen er at det vil oppstå problemer med avgrensning samt at det for øvrige arbeidstakere vil kunne fremstå som tilfeldig hvem som mottar kompensasjon og ikke. Det kan dermed oppstå konflikter mellom ansatte og således påvirke arbeidsmiljøet.

Forholdet til anskaffelsesregelverket

Det må også spørres hvordan ytelsesbasert pensjon skal inntas i anbudsprosessen.

Ytelsesbasert pensjon som kvalifikasjonskrav

Et alternativ er å pålegge operatørene å ha ytelsesbasert pensjon gjennom kontrakten eller oppstille det som et kvalifikasjonskrav. Da må operatøren beregne å betale den ytelsesbaserte pensjonen selv for tilbudets del for å så bli kompensert av fylket i etterkant.

Ved en slik løsning, reises spørsmålet om hvem som har rett til å være omfattet. Skal pensjonen gjelde for alle de ansatte hos operatøren vil dette være rettslig problematisk, for å ikke nevne økonomisk byrdefullt.

En annen løsning kan være å stille krav til at pensjonsordningen skal gjelde for de bussjåførene som kjører under kontrakten. Rent rettslig er det ikke mulig å etablere en særskilt pensjonsordning for sjåfører som til enhver tid utfører oppdrag under en spesifikk kontakt. Å kostnadsberegne en slik kontraktbestemmelse vil også være svært utfordrende. Sett i lys av anskaffelsesregelverket vil denne løsningen følgelig kunne medføre brudd på kravet til forutberegnelighet.

Et siste alternativ er å stille krav til at de sjåførene som per dags dato har ytelsesbasert pensjon, skal få videreført denne. Da får man en avgrenset krets som kan kreve ytelsesbasert pensjon og følgelig begrenset muligheten for utnyttelse. Det vil også være mulig for operatørene å kostnadsberegne en slik løsning bedre enn den forrige. Samtidig vil det bli administrativt krevende å overholde. For fylket kan det på sin side by på utfordringer knyttet til å oppnå oversikt over hvilke ansatte som skal virksomhetsoverdras i forkant av anbudsprosessen.

Sett i lys av de ovenfornevnte alternativene vil det være utfordrende å pålegge operatørene å ha en ordning for ytelsesbasert pensjon. Å overdra risikoen til operatørene vil dra opp kostnadene og kunne være grobunn for fremtidige tvister, da det som alternativene ovenfor viser vil være vanskelig å finne en løsning for ytelsesbasert pensjon som ivaretar de anskaffelsesrettslige prinsippene.

Ytelsesbasert pensjon som tildelingskriterium

Det kan vurderes om ytelsesbasert pensjon kan fungere som et tildelingskriterium. Et tildelingskriterium skal etter forsyningsforskriften ha tilknytning til leveransen, se § 14-1 fjerde ledd. Ved bruken av tildelingskriterium må det være mulig å skille mellom kvaliteten på det som tilbys. Om en gitt pensjonsordning vil øke kvaliteten på kollektivtjenester, kan være å tøye strikken for langt. Særlig sett i lys av at oppdragsgiver bare kjøper kollektivtjenesten, og ikke har ansvar for bussjåførene.

Enkelte operatører som allerede har en ordning for ytelsesbasert, imens andre ikke. Det er i tillegg få forsikringsselskaper og banker som tilbyr ytelsesbasert pensjon. Pensjonsordningene kan dermed fremstå som ulike, og det vil være vanskelig å vurdere godheten av disse. Det betyr at ved å benytte ytelsesbasert pensjon som et tildelingskriterium kan stride imot kravet til forutberegnelighet.

Tvungen pensjonsordning

Et siste alternativ er å innta et kontraktskrav som pålegger operatørene å ha en ytelsesbasert pensjon, hvor oppdragsgiver kompenserer for merkostnadene i etterkant. På denne måten ivaretar man hensynene til likebehandling og forutberegnelighet. Videre kan ordningen stride imot statsstøtteregelverket.

Det er for tidligere kollektivtransportanbud i fylket opprettet kompensasjonsordninger knyttet til ytelsesbasert pensjon. Problemet med disse ordningene har vært at det er utfordrende å avgrense kretsen av hvilke bussjåfører som er omfattet og man kan komme i en posisjon som er lett å utnytte. Dette har tidligere medført store utgifter for fylket, da en slik ordning er svært utfordrende å administrere. Derfor har man for regionanbudet i tidligere Nord-Trøndelag valgt å ivareta nåværende ytelsesbaserte pensjonsordning ved å avgrense ordningen til en gitt gruppe bussjåfører etter nærmere angitte kriterier.

Forholdet til statsstøtteregelverket

Det er som nevnt sentralt å avklare om det er fare for at operatøren som tildeles kontrakten står i fare for å bli tildelt ulovlig statsstøtte ved en kompensasjonsordning. EØS-avtalen artikkel 61 (1) oppstiller

et forbud mot tildeling av statsstøtte. For at det skal foreligge ulovlig statsstøtte må følgende vilkår være oppfylt:

1. Tiltaket må innebære støtte i form av tildeling av en økonomisk fordel (fordelsvilkåret).
2. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlig støtte).
3. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetsvilkåret).
4. Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet).
5. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurranssevridningsvilkåret).
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandelsvilkåret).

Det konkrete tilfellet knytter seg først og fremst til vilkåret vedrørende fordel. Dersom det er tale om ytelse mot ytelse, hvor operatøren ikke nyter noen økonomisk fordel av kompensasjonen, vil det antakeligvis ikke foreligge statsstøtte etter artikkel 61 (1). EU- praksis og praksis fra ESA setter derimot strenge krav til fremgangsmåten for å kunne komme til at det ikke foreligger støtte etter fordelsvilkåret.

Kollektivtransportforordningen må også tas i betraktning. Forordningen henviser til Altmark-saken.

EU-domstolen oppstilte i denne saken fire vilkår for at slik kompensasjon ikke skal anses som støtte:

1. For det første må foretaket være pålagt en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og disse forpliktelsene må være klart definert.
2. For det annet må kriteriene for beregningen av kompensasjonen være fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomsiktig måte.
3. For det tredje må kompensasjonen ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene.
4. For det fjerde må kompensasjonens størrelse bestemmes enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene hos et sammenlignbart veldrevet foretak.

Er alle kriteriene er oppfylt, foreligger det ikke statsstøtte.

Disse kriteriene må følgelig holdes opp mot ordningen om å etterbetale merkostnadene til operatørene. Dersom man velger å kompensere merutgiftene i etterkant, er ikke ytelsespensjonen konkurranseutsatt. Dette tilsier at etterbetalingen vil være støtte i regelverkets forstand. Samtidig vil faren for overkompensasjon være liten all den tid kompenseringen skjer i etterkant. Det kan således argumenteres for at operatørene ikke får noen støtte.

For å unngå problemer knyttet til vurderinger om statsstøtte, bør den valgte ordningen uansett notifiseres til ESA for vurdering og godkjenning før ordningen legges som premiss i konkurransen. Denne prosessen kan ta alt fra et halvt år til flere år. I tillegg til at det er en tidkrevende prosess, kan den også bli kostbar da det må påregnes et ikke ubetydelig ressurspåslag i forbindelse med saksbehandlingen.

Den beste løsningen kan være at operatørene priser inn plikten til ytelsesbasert pensjon i sine respektive pristilbud. Da må operatørene før tilbudsinngivelse ta høyde for merkostnadene. På denne måten er det ingen separate eller direkte overføringer fra oppdragsgiver/fylket, samtidig som

operatørene er sikret å få dekket merkostnadene ved pensjonsordningen. Videre vil likebehandlingsprinsippet oppstilt i anskaffelsesloven § 4 ivaretas.

Samtidig må det påpekes at en slik løsning vil kunne være utfordrende for operatørene å kalkulere. Dette kan avhjelpest ved at oppdragsgiver før anbudsutlysning har innhentet en aktuarberegning. Det må tas høyde for at beregningen vil mest sannsynligvis ikke være nøyaktig, og bør derfor betraktes som veiledende ved fastsetting av tilbudet. Grunnen til dette er at man for aktuarberegningen må legge flere usikre forutsetninger til grunn, slik som eksempelvis utvikling i lønnsutvikling, levealder, rentenivå og folketrygdens grunnbeløp.