

Forvaltningsrevisjon AtB

Trøndelag

fylkeskommune



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommune sitt kontrollutvalg i perioden november 2021 til august 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Unni Romstad, prosjektmedarbeidere Thomas Furunes og Marius Johnsrud, og kvalitetssikrere Margrete Haugum, Johannes Nestvold og Tor Arne Stubbe. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel tre.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Namsos, 14.september 2022

Unni Romstad

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjon av AtB, som ble bestilt av kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune 23.november 2021 omfatter følgende problemstillinger:

- Er Regionanbudet 2021 anskaffet i samsvar med fylkeskommunens uttrykte vilje gjennom vedtak?
- Er Regionanbudet 2021 utført i samsvar med gjeldende regelverk, utvalgte av fylkets relevante strategier og vedtak, samt anbefalinger knyttet til offentlige anskaffelser?
- Hvordan gjennomfører AtB kontraktsoppfølging?
- Følger AtB offentlighetsloven?
- Hvordan legger AtB til rette for åpenhet og tilgjengelighet for brukerne?

Problemstillingene er normative og besvares på grunnlag av vurderinger av praksis målt opp mot et sett med revisjonskriterier. I sak 19/22 vedtok kontrollutvalget at prosjektet også skulle omfatte gebyrer. Det er ikke gjort vurderinger knyttet til gebyrpraksis i AtB.

I forvaltningsrevisjonen er det samlet inn data fra dokumentgjennomgang, hovedsakelig styringsdokumenter for regionanbudet og saker i fylkestinget og hovedutvalg for transport. Det er gjennomført intervjuer med ansatte i AtB, styret i AtB, ansatte i fylkeskommunen, politikere i fylkeskommunen og representant fra taxinæringen.

Regionanbudet 2021 er Trøndelag fylkeskommunes anskaffelse av deler av kollektivtransporttilbudet med buss og drosje fra 2021. Anskaffelsen omfatter busstjenester, fleksibel transport og individuelt tilrettelagt transport (ITS) og gjelder for Trøndelag utenom Stor-Trondheim. Oppstart av regionbussanbudet og nytt bestillingskonsept høsten 2021 er den største anskaffelsen for Trøndelag fylkeskommune, målt etter tilskuddskostnad for fylkeskommunen. AtB har gjennomført anskaffelsen på vegne av fylkeskommunen.

I samsvar med fylkestingets uttrykte vilje

Revisor har her besvart problemstillingen ved å vurdere om Trøndelag fylkeskommune og AtB har en felles rolleforståelse og felles målsetting for Regionanbudet 2021, og på denne måten svare ut om regionanbudet 2021 er gjennomført slik bestiller ønsker.

Vi finner at det ikke er fullt ut samsvar mellom den teoretiske rolleforståelsen og rolleutøvelsen i praksis. Dette kan lett gi misforståelser og uklarheter. (Det teoretiske) skillet mellom strategiske og operasjonelle valg viskes til dels ut, og dette kan gi begrensninger på muligheten til å levere et godt kollektivtilbud.

Videre finner vi eksempler på ulike målsettinger mellom fylkeskommunen og AtB i bestillingsprosessen for regionanbudet 2021. Dette gir et bilde av styringsutfordringer, og dermed et inntrykk av at bestillingen ikke er utført i henhold til kundens signaler. Det siste er nødvendigvis ikke tilfellet.

Styringsutfordringer er en klassisk problemstilling og vil kunne oppstå uavhengig av organisering.

Styringsutfordringene blir tydelig i skillet mellom politisk nivå som bestiller og AtB som faginstans og utfører. For det første vil ulike ønsker fra bestiller (gjærne på bakgrunn av ombudsmannsrollen) kunne være motstridende, og dermed utfordrende å møte for utfører. For det andre kan ønsker fra bestiller være vanskelig å etterkomme av faglige hensyn. Utfører må her være tydelig i sin tilbakemelding til bestiller, slik at partene har felles informasjon. Det vil være svært viktig at disse tilbakemeldingene blir gitt i formelle og riktige kanaler.

Bestillingsinformasjonen må være presis. Hvis bestillers signaler og/eller ønsker ikke operasjonaliseres godt nok, kan dette gi en opplevelse av at utøver ikke etterlever eller lytter godt nok til bestillers ønske. Fylkesdirektøren har her en svært viktig oppgave.

Vi ser en forholdsvis stor målkonflikt når det gjelder størrelsen på den økonomiske rammen. Selv om det er en felles oppfatning at den økonomiske rammen skal optimaliseres, ser vi utfordringer. Mange ønsker er kostnadsdrivende og det kan være utfordrende å få plass til alle innenfor den gitte økonomiske rammen. På den andre siden må fylkeskommunen se kostnader til kollektivtransport i sammenheng med den faktiske økonomiske situasjonen.

Det er nødvendig at bestiller gir utøver et visst handlingsrom. AtB har fått dette handlingsrommet, blant annet gjennom mandater og andre styringsdokumenter. Sett i sammenheng med det ovennevnte kan selve handlingsrommet gi et inntrykk av at de signalene som gis, ikke etterleveres fullt ut. At det faktisk foreligger et handlingsrom, understreker også viktigheten av tydelig kommunikasjon.

Revisor konkluderer med at regionanbudet 2021 i stor grad er utført i samsvar med fylkets uttrykte vilje gjennom vedtak.

I samsvar med gjeldende regelverk, utvalgte av fylkets relevante strategier og vedtak, samt anbefaling knyttet til offentlige anskaffelser

Revisors gjennomgang har ikke avdekket feil knyttet til regelverket om offentlige anskaffelser. Det er fylt ut anskaffelsesprotokoller som dokumenterer prosessen og de vurderinger som er gjennomført.

Revisors gjennomgang viser at de politiske vedtakene og strategiene som er gitt i forbindelse med anskaffelsesprosessen i stor grad er ivaretatt. AtB har tatt inn krav tilknyttet miljø og mulighetene for justering av rutetilbudet i anbudet. Den økonomiske rammen er optimert ved at AtB har definert anskaffelsens kvalitet og mengde i konkurransegrunnlaget og at tilbyderne deretter i stor grad har konkurrert på pris.

Når det gjelder den tydelige forventningen knyttet til operatørene om flere fulltidsstillinger og andel fagbrev, kan ikke revisjonen se at dette er tatt inn eksplisitt i konkurransegrunnlaget. Imidlertid er hensynet til fulltidsstillinger ivaretatt i forbindelse med produksjonsøkningen etter åpningen av tilbudene. Revisor kan heller ikke se at det i konkurransegrunnlaget er tatt inn konkrete krav knyttet til trygge arbeidsforhold med akseptable arbeidsvilkår og anskaffelsesstrategi.

Kontraktsoppfølging

Revisor konkluderer med at AtB har et system for å følge opp kontraktene med sine leverandører.

Det legges opp til oppstartsmøter med de valgte leverandører. Videre legges det opp til en nærmere prosess knyttet til planlegging og gjennomføring av perioden frem til oppstart av leveransen i henhold til kontrakt.

Revisjonens gjennomgang viser at AtB har et system for den løpende møtekontakten med leverandørene. Systemet er nedfelt i kontraktene med leverandørene og i AtB sine egne systemer. AtB har et system for løpende evaluering av leveransen. Dette systemet baserer seg delvis på egen overvåkning fra AtB sin side, rapportering av operatør og tilbakemeldinger fra kundene. Systemet danner bakgrunnen for den videre oppfølging av leveransen og for oppfølging i form av gebyr knyttet til avvik i leveransen.

Revisjonens gjennomgang viser at AtB har et system for å håndtere de oppståtte avvik. For bussleveransen skjer oppfølgingen i form av et fastsatt system for rapportering og oppfølging av avvik. Også for de andre kontraktene skjer oppfølgingen på samme måte.

Det har vært til dels store problemer knyttet til anskaffelsen av ITS. Dette medførte at det var store avvik, først knyttet til Christiania Taxi Trondheim AS, deretter knyttet til Trønder Taxi AS.

Forklaringene knyttet til avvikene for Trønder Taxi AS forklares av våre informanter med en overgang til en ny godtgjøringsmodell og ettervirkninger av pandemien. Revisor vil påpeke at ved innføringen av ny godtgjøringsmodell var det ingen som hadde oversikt over hvilke konsekvenser dette ville få. Modellen fungerte godt hos Pasientreiser og det var et ønske om å samkjøre innkjøpene mellom Pasientreiser og kjøp i Trøndelag fylkeskommune sin regi. Heller ikke drosjenæringen kunne forutsi effekten før oppstarten av kontraktene. Revisor vil også påpeke at innføringen av den nye godtgjøringsmodellen har fungert uten problemer i noen områder. Etter at problemene ble tydelige, har reglene for offentlige anskaffelser satt begrensninger for muligheten til å gjøre justeringer knyttet til godtgjøringsmodellen. Imidlertid kan revisor ikke se at det i forkant av anskaffelsen var noe som skulle tyde på at det skulle oppstå slike problemer som det faktisk gjorde.

Etterlevelse av offentlighetsloven

AtB AS er et offentlig organ etter offentleglova, men ikke etter forvaltningsloven og arkivlova. Selskapet er med dette forpliktet til å føre journal over alle utgående og inngående dokumenter. Journalen skal inneholde de opplysninger som loven krever. Samtidig skal selskapet gi innsyn i dokumenter, journaler og lignede register. Ved behandling av innsynsbegjæring skal det brukes hjemler for å begrunne unntak av innsynsretten. I arbeidet med denne rapporten har revisor kontrollert om selskapet følger disse kravene. Det er lagt mest vekt på at selskapet har system og rutiner som kan sikre at kravene blir overholdt i praksis. På bakgrunn av revisors funn og vurderinger, konkluderes det at AtB følger offentlighetsloven på de punkter som er kontrollert.

Åpenhet og tilgjengelighet for brukerne

Revisor har undersøkt om AtB legger til rette for åpenhet og tilgjengelighet for brukerne. Med bruker menes her sluttbruker, altså den som konsumerer reisetjenestene som AtB administrer. For at man skal kunne si at selskapet legger til rette for åpenhet og tilgjengelighet krever det at dette er prioritert i strategisk og operativt arbeid. Målepunkter bør inngå både i en strategisk og operativ målstruktur. Selskapet må også kunne ta til seg informasjon for å i størst mulig grad tilfredsstille brukernes behov, eller for å gjennomføre risikoreduserende tiltak for fremtidige avvik. Informasjon fra kundene kan også være grunnlag for generelt forbedringsarbeid.

AtB leverer en offentlig tjeneste til, og på vegne av, fellesskapet. Det kan settes sammenhengen mellom tillit og evnen til å levere kompetanse. Med kompetanse mener man her et litt utvidet begrep, som inkluderer både kapasitet og kunnskap. Selskapet bør derfor til enhver tid, og gjennom flere kanaler, kunne lytte til og svare ut henvendelser fra brukeren.

Selskapet bør også kunne legge til rette for at sluttbruker kan melde feil og /eller mangler i tilknytning til leveransene. Til sist må det være rutiner og evne til å korrigere for avvik.

Ut fra den informasjon som er innhentet har revisor vurdert at kundeperspektivet har en klar strategisk forankring i selskapet. Revisor kan ikke se at målsettingene på et operativt for kundesenterenheten lar seg måle på en tilfredsstillende måte. Dette går på mangel av tydelige styringsparametere, og sammenheng med overordnede mål. Kontinuiteten i målingene er også lav.

Revisor er av den oppfatning at AtB legger til rette for brukerkontakt gjennom et bredt sett av kanaler. Selskapet mangler en totaloversikt over hva henvendelsene til selskapet gjelder. Denne type informasjon kunne vært nyttig i forbedringsarbeid. Det samme gjelder også for avviksbehandlingen. Her mangler selskapet tilfredsstillende statistikk, for alle leveranser foruten individuelt tilpasset skoleskyss. Selskapet har rutiner og evner til å korrigere avvik.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	9
1 Innledning.....	14
1.1 Bestilling.....	14
1.2 Problemstillinger.....	14
1.3 Avgrensning	15
1.4 Metode	15
1.5 Rapportens oppbygging	17
2 Bakgrunn.....	18
2.1 Trøndelag fylkeskommune som eier.....	18
2.2 Organisering AtB.....	19
2.3 Trøndelag fylkeskommune som bestiller.....	20
2.4 Samhandling	21
2.5 Regionanbudet.....	23
2.6 Dokumenthierarki	25
2.7 Verdikjede	27
3 Bestillingsprosessen.....	29
3.1 Problemstilling	29
3.2 Teoretisk grunnlag.....	29
3.3 Revisjonskriterier.....	30
3.4 Roller.....	31
3.5 Aktørenes rolleforståelse	32
3.5.1 AtB.....	32
3.5.2 Politisk nivå.....	33
3.5.3 Administrativt nivå.....	33
3.5.4 Vurdering	34
3.6 Målsettinger.....	35
3.6.1 Styringsdokumenter	35
3.6.2 Grunnleggende forutsetninger.....	37
3.6.3 Kontrakt og økonomi.....	40
3.6.4 Klima og miljø	42
3.6.5 Kundefokus og ruteplanlegging.....	44
3.6.6 Sikkerhet og komfort	47
3.6.7 Hele stillinger	47
3.6.8 Vurdering	49
3.7 Konklusjon.....	53
4 Regionanbudet 2021	54
4.1 Problemstilling	54
4.2 Revisjonskriterier.....	54
4.3 Generelt om anskaffelsene.....	55

4.4	Anskaffelsen av busstjenester	55
4.4.1	Kontakt med markedet	55
4.4.2	Gjennomføring av anskaffelsen.....	55
4.4.3	Økt ruteproduksjon.....	57
4.4.4	Koronatillegget	58
4.5	Anskaffelsen av fleksibel transport	58
4.5.1	Kontakt med markedet	58
4.5.2	Distrikt.....	59
4.5.3	Distrikt med pilot	59
4.5.4	Regionbyer	59
4.6	Anskaffelsen av individuelt tilrettelagt transport	60
4.6.1	Forarbeidet til anskaffelsen	60
4.6.2	Gjennomføring av anskaffelsen.....	60
4.7	Vurdering offentlige anskaffelser	63
4.8	Konklusjon anskaffelser.....	65
5	Kontraktoppfølging.....	66
5.1	Problemstilling	66
5.2	Revisjonskriterier	66
5.3	Kontraktoppfølging generelt.....	66
5.4	Kontraktoppfølging knyttet til bussanskaffelsen	68
5.4.1	Forberedelser til oppstart	68
5.4.2	Oppstart og videre oppfølging	69
5.4.3	Gebysystemet.....	71
5.5	Kontraktoppfølging knyttet til fleksibel transport	73
5.5.1	Forberedelser til oppstart	73
5.5.2	Oppstart og videre oppfølging	74
5.6	Kontraktoppfølging knyttet til individuelt tilrettelagt skoleskyss.....	74
5.6.1	Oppstartsforberedelser i henhold til kontrakt.....	75
5.6.2	Taxi Midt-Norge Transport AS.....	76
5.6.3	Christiania Taxi Trondheim AS.....	76
5.6.4	Trønder Taxi AS.....	78
5.6.5	Rundturtakst	81
5.7	Vurdering av kontraktoppfølging	82
5.8	Konklusjon kontraktoppfølging.....	83
6	Etterlevelse av offentlighetsloven	84
6.1	Problemstilling	84
6.2	Revisjonskriterier	84
6.3	Innhentet informasjon	84
6.3.1	Generelt om arkivering.....	84
6.3.2	Innsyn	85
6.3.3	Det skal være hjemmel for unntak.....	87
6.3.4	Journal.....	88
6.3.5	Journalen skal inneholde de opplysninger som loven krever.....	89
6.4	Vurdering.....	92
6.5	Konklusjon.....	93

7	Åpenhet og tilgjengelighet for brukerne	94
7.1	Problemstilling	94
7.2	Revisjonskriterier	94
7.3	Innhentet informasjon	94
7.3.1	Målstruktur for kundeservice	94
7.3.2	AtBs kommunikasjonskanaler	97
7.3.3	Muligheter for å melde feil og mangler	105
7.3.4	Rutiner og evner til å korrigere avvik	107
7.4	Vurdering	112
7.5	Konklusjon	114
8	Bruk av gebyrer	115
8.1	Bruk av kontrollgebyr	115
9	Høring	117
10	Konklusjoner og anbefalinger	118
10.1	Konklusjon	118
10.2	Anbefalinger	118
	Kilder	119
	VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	121
	VEDLEGG 2 – ANSKAFFELSESPROSESS	131
	VEDLEGG 3 – INTERVJU ER GJENNOMFØRT MED:	133
	VEDLEGG 4 – HØRINGSSVAR	134

Tabell

Tabell 1.	Dokumenthierarki	26
Tabell 2.	Passasjertillegg	62
Tabell 3.	Saker til stikkprøvekontroll	87
Tabell 4.	Antall henvendelser på tlf til AtB pr år	98
Tabell 5.	Gjennomsnittlig ventetid på telefon i pressperioder	101
Tabell 6.	Antall henvendelser i AtB kundesenter (Prinsensgt 41)	101
Tabell 7.	Antall henvendelser via Chat atb.no	102
Tabell 8.	Antall henvendelser via kontaktskjema på atb.no	102
Tabell 9.	Inntektsførte snikgebyrer Regionanbudet 2021	116
Tabell 10.	Fordeling av antall kontroller pr linje – omtrentlige tall	116

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart AtB.....	20
Figur 2.	Formelle kanaler mellom TrFK og AtB.....	21
Figur 3.	Avtaler og styringsdokumenter	25
Figur 4.	Verdikjede	27
Figur 5.	Eksempel journal AtB	90
Figur 6.	Restansestatistikk i AtBs journalsystem	91
Figur 7.	Sammenheng styringsdokumenter	95
Figur 8.	Åpningstider telefon.....	99
Figur 9.	Gjennomsnittlig ventetid i telefonkanal pr uke i minutter	100
Figur 10.	Avvik mottatt i seksjon for skoleskyss, pr uke i perioden uke 33 2021 – uke 22 2022.	109
Figur 11.	Status i avvik pr uke	111

Begrepsliste

Rapporten har mange begreper og forkortelser. Vi definerer her de viktigste begrepene. I noen tilfeller vil begrepene bli brukt om hverandre, og da vil betydningen bli presisert i teksten

- TrFK: Trøndelag fylkeskommune
- HUT: Hovedutvalg for transport
- FT: fylkesting
- Sluttbruker: kunden som benytter seg av tjenesten som blir produsert
- Bestiller: den i verdikjeden som bestiller tjenesten
- Oppdragsgiver: den i verdikjeden som gir oppgaven til utfører
- Utfører: den i verdikjeden som utfører oppgaven
- Prinsipal: tilsvarer oppdragsgiver
- Agent: tilsvarer utfører
- NPM: New Public Management
- Rundturtakst: Godtgjøringsmodell for operatør sin brutto produksjon etter pris pr kjørte kilometer. Modellen inkluderer posisjonskjøring og med elev i bil
- Beregningsplass: et geografisk punkt, hvor en operatør kan starte og avslutte en tur
- ATC: system for logging av bussbevegelser
- Boomerang: Saksbehandlingssystem
- Arkiv 360: Arkivsystem

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020, bestilte kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune en forvaltningsrevisjon av AtB AS (heretter AtB). Prosjektet måtte i henhold til bestillingen inneholde en vurdering av om innkjøps- og anskaffelsesstrategier i AtB er i samsvar med fylkeskommunens uttrykte vilje. Revisor oppfatter at «fylkeskommunens uttrykte vilje» kommer til uttrykk i politiske vedtak, og legger til grunn at innkjøp og anskaffelser skal skje i henhold til disse. Kontrollutvalget vedtok i sak 66/21 (23.november 2021) prosjektplan med følgende fokusområder/avgrensninger:

- Regionanbudet 2021
- Etterlevelse av offentlighetsloven
- Åpenhet og tilgjengelighet for brukerne

I sak 19/22 vedtok kontrollutvalget at prosjektet også skulle omfatte gebyrer.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

- Er Regionanbudet 2021 anskaffet i samsvar med fylkeskommunens uttrykte vilje gjennom vedtak?
- Er Regionanbudet 2021 utført i samsvar med gjeldende regelverk, utvalgte av fylkets relevante strategier og vedtak, samt anbefalinger knyttet til offentlige anskaffelser?
- Hvordan gjennomfører AtB kontraktsoppfølging?
- Følger AtB offentlighetsloven?
- Hvordan legger AtB til rette for åpenhet og tilgjengelighet for brukerne?

I andre kulepunkt er ordet «relevante» lagt til etter at prosjektplanen ble vedtatt. Sammenlignet med prosjektplanen har vi valgt å dele opp den første problemstillingen. Dette er gjort for å presisere og få en bedre oversikt, og har ingen betydning for hvordan problemstillingen blir besvart. Regionanbudet 2021 er valgt som grunnlag for å se på innkjøps – og anskaffelsesprosesser, som en av flere bestillinger fylkeskommunen gjør hos AtB.

I tillegg har rapporten i kapittel åtte en beskrivelse av bruk av gebyrer. Dette er relatert til kontrollutvalgets tilleggsbestilling. Her er det ikke utarbeidet problemstilling eller revisjonskriterier.

1.3 Avgrensning

I forbindelse med Regionanbudet 2021 har spørsmål om drift i fylkeskommunens egenregi blitt diskutert. Med egenregi menes her at fylkeskommunen selv gjennomfører kjøp og drift av kollektivtjenester, og ikke benytter eksternt selskap til denne oppgaven. Denne rapporten vil ikke berøre dette temaet. Rapporten vil heller ikke berøre hvordan fylkeskommunen utøver sitt eierskap i AtB.

I kapittel seks om åpenhet og tilgjengelighet har revisjon avgrenset problemstillingen til åpenhet og tilgjengelighet i forhold til sluttbruker. Dialogen ut mot andre interessenter er i liten grad omtalt.

1.4 Metode

I denne forvaltningsrevisjonen er det lagt til grunn sentrale dokumenter slik som mandat for regionanbudet, strategi for anbud buss Trøndelag region 2021, oppdragsbrev, leveranseavtaler, innkjøpsstrategier og anbudsdokumenter. I tillegg har revisor fått tilgang til rutiner og reglementer i AtB. Politiske vedtak er også en del av datagrunnlaget for rapporten.

Det er gjennomført oppstartsmøte med følgende deltakere:

- Administrerende direktør Janne Solli
- Direktør for økonomi og administrasjon Grete Fuglem Tennås
- Seksjonsleder jus og anskaffelser Anniken Hastadklev

Møtet ble gjennomført på Teams, og dokumentert med opptak. Informantene var kjent med at opptaket ble gjort. Det er også skrevet referat fra oppstartsmøtet, og referatet er verifisert.

Videre er det gjennomført intervjuer med ansatte i AtB, styret i AtB, ansatte i Trøndelag fylkeskommune, representanter fra politisk nivå og representanter fra Trøndelag Taxi. Det er gjennomført både fysiske intervjuer og intervju via Teams. En fullstendig oversikt over hvem som er intervjuet framgår av vedlegg.

Til intervjuene ble det utarbeidet intervjuguider. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og rapporten benytter kun verifiserte intervjudata. Vår kontaktperson i AtB har i tillegg besvart spørsmål på epost, og enkelte av de som ble intervjuet, har fått tilleggsspørsmål på epost i etterkant. Valg av metode er begrunnet ut fra behovet om dybdeinformasjon.

Etter at intervjuene ble gjennomført har det skjedd organisatoriske endringer i AtB av betydning. Endringene ble gjennomført i andre kvartal 2022. Fra 01.april 2022 ble Grete Fuglem Tennås konstituert som administrerende direktør i AtB og ansatt i stillingen fra 01.juni

2022. Tilsvarende ble Konrad Pütz konstituert som samferdselsdirektør i Trøndelag fylkeskommune og er nå ansatt i stillingen.

Revisor har fått tilgang til AtB sitt saksbehandlingssystem. Vi har bare sett på innsynsbegjæringer. I kapittel seks hva gjelder hjemmel for unntak for innsyn, har revisor gjort et tilfeldig utvalg av fire mottatte begjæringer om innsyn i 2021 av totalt 52. 12 av disse 52 begjæringene kom fra Adresseavisen. Disse begjæringene er holdt utenfor utvalget, fordi innsynsbegjæringene er fremmet som følge av ikke tilsendt postjournal. AtB opplyser at det generelt er en økning i antall innsynsbegjæringer i forbindelse med anskaffelser. Revisor har vurdert det som tilstrekkelig å se på innsynsbegjæringer for 2021 for å få et innblikk i behandlingen.

Det kan være en svakhet at vi har sett på et relativt lite antall saker. Det kan være en mulighet at mange henvender seg til AtB uten å være klar over at forespørselen faktisk er en innsynsbegjæring. En av årsakene til dette, er at det er mange kanaler og innganger til selskapet.

Datagrunnlaget til rapporten er relativt stort, både med tanke på antall dokumenter som er innhentet og antall intervjuer som er gjennomført. Dette kan gi utfordringer med å vurdere hvor relevante de ulike kildene er. For ytterligere å sikre at data som benyttes i rapporten er riktig og tilstrekkelig, er rapportens faktadel gjennomgått av administrasjonen i AtB. Revisor mottok tilbakemelding 15.august 2022. AtB skriver at råutkastet er gjennomgått grundig. Revisor har korrigert faktafeil og gjort presiseringer der det er nødvendig.

Det er revisors oppfatning at de data som er samlet inn gir et tilstrekkelig grunnlag for å besvare problemstillingene.

1.5 Rapportens oppbygging

Kapittel to er en kort beskrivelse av bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen og sier litt roller, sammenhenger og formelle styringsdokumenter.

I kapitlene tre til sju er problemstillingene besvart. Hvert kapittel har utledet revisjonskriterier som grunnlag for revisors vurderinger og det konkluderes i hvert kapittel. Utledning av revisjonskriterier er i vedlegg en.

Kapittel tre omhandler bestillingsprosessen, aktørenes rolleforståelse og målsettinger. Kapitlet har til hensikt å svare ut om gjennomføringen av Regionanbudet er i henhold til politiske vedtak og fylkeskommunale strategier.

Kapittel fire ser på de formelle sidene ved anskaffelsesprosessen, mens kapittel fem har fokus på kontraktsoppfølging og system for kontraktsoppfølging. Hensikten er å vurdere om regionanbudet er gjennomført i henhold til regelverket.

I kapittel seks ser vi på hvordan AtB etterlever offentlighetsloven.

Kapittel sju har fokus på åpenhet og tilgjengelighet for brukerne.

Kapittel seks og sju har til hensikt å se på åpenhet i selskapet.

Kapittel åtte er et beskrivende kapittel og presenterer AtB sin bruk av gebyrer. I dette kapitlet gjøres det ingen vurderinger og revisor konkluderer ikke.

Høringssvar og en redegjørelse for hvordan disse er behandlet, blir omtalt i kapittel ni, og revisors anbefalinger presenteres i kapittel ti.

Kapitlene kan leses hver for seg, men leseren vil kunne få bedre informasjon ved å se kapitlene i sammenheng.

2 BAKGRUNN

Å flytte kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon ut i ulike selskaper og virksomheter er utbredt i Norge. En konsekvens er at **styring** av tjenesteproduksjonen skjer i andre fora og i andre former enn gjennom vedtak i kommunestyre eller fylkesting. Ofte er det slik at kommune/fylkeskommune trer inn som eier av selskapet/virksomheten, enten alene eller sammen andre kommuner/fylkeskommuner. Da utøver det folkevalgte organet styring **som eier** gjennom stemmegivning i møter i eierforsamlingen (generalforsamling/representantskap, årsmøte osv.).

Derneft er det utbredt at de kommunalt/fylkeskommunalt eide selskapene yter tjenester til kommunen/fylkeskommunen, og hvor selskapene mottar honorar/tilskudd for tjenesteproduksjonen. Denne kunderelasjonen preges gjerne av avtaler og kontrakter mellom kommune/fylkeskommune og det aktuelle selskapet på samme måte som andre avtaler og kontrakter i et marked. Kommunal/fylkeskommunal myndighetsutøvelse skjer derfor også gjennom inngåelse og oppfølging av avtaler og kontrakter **som kunde**.

2.1 Trøndelag fylkeskommune som eier

Eiermelding og eierstrategi ligger til grunn for Trøndelag fylkeskommune (TrFK) sin eierrolle i AtB. Vedtekter, eiermøter og generalforsamling er eiers styringsverktøy. De kravene som stilles her, retter seg mot selskapets måloppnåelse på eiers samferdselspolitiske mål. Eierrollen utøves av fylkesordfører i generalforsamlingen.

Eiermeldingen er en politisk forankring av fylkeskommunens eierskap i AtB. Ifølge eiermeldingen for 2020 er TrFK sitt mål med eierskap i AtB sammenfallende med fylkeskommunens samferdselspolitiske mål. På den måten blir AtB fylkeskommunes (politiske) verktøy for måloppnåelse på samferdselsområdet.

Ifølge eiermeldingen kan AtB sine oppgaver utledes fra de samferdselspolitiske målene til å være:

- Utvikle et framtidig mobilitetstilbud for hele Trøndelag innenfor vedtatte rammer fra TrFK og i samarbeid med andre aktører
- Utvikle forslag til anbudsstrategier og gjennomføre anskaffelser i tråd med vedtatte mandat og etter regelverket for offentlige anskaffelse innen buss, hurtigbåt og ferje.
- Planlegge og iverksette skoleruter og koordinere skoleskyss i tråd med rammer og regelverk
- Planlegge, anskaffe, utvikle, drifte og vedlikeholde billett- og informasjonstjenester.
- Markedsføre og informere om det samlede mobilitetstilbudet i Trøndelag

- Gi kundeservice, support og ruteopplysning gjennom ulike mange kanaler og kundesenter
- Være et ledende og samlende kompetanseorgan for mobilitet og kollektivtrafikk i fylket.

På det tidspunktet mandatet ble utredet gjaldt rammeavtalen som ble signert i 2014 og en årlig leveranseavtale.

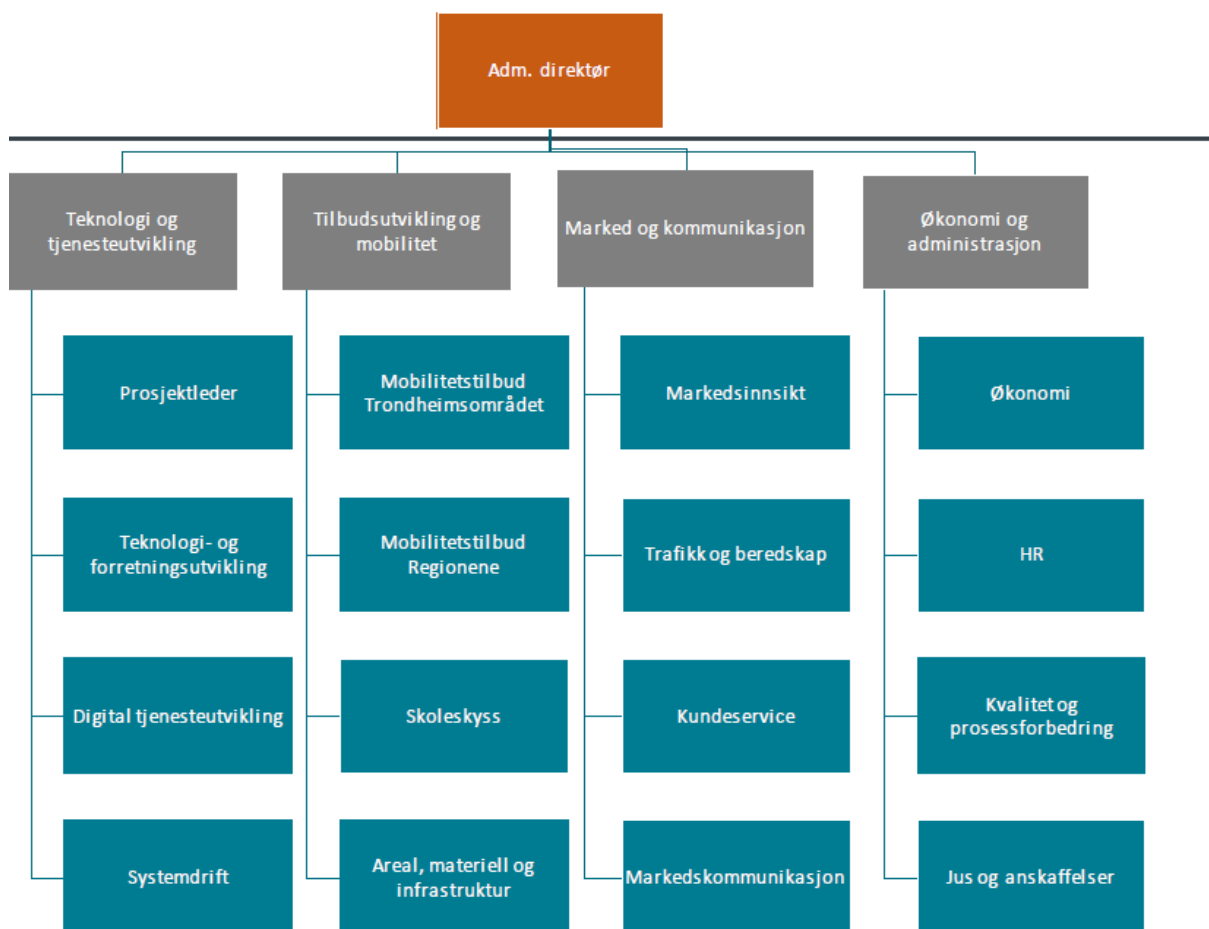
Eierstrategien erstattet i 2020 (sak 83/20) den tidligere rammeavtalen mellom Trøndelag fylkeskommune og AtB. I eierstrategien heter det blant annet at AtB er opprettet for at TrFK skal nå sine samferdselspolitiske mål. Dette betyr at AtB skal legge til rette for et balansert transporttilbud i fylket, være en pådriver i klima – og miljøvennlige transportløsninger og sørge for effektiv ressursutnyttelse innenfor rammer gitt av TrFK.

2.2 Organisering AtB

AtB er organisert som aksjeselskap, og er heleid av Trøndelag fylkeskommune. På hjemmesiden skriver AtB at de er et mobilitetsselskap og tilbyr et framtidsrettet og bærekraftig mobilitetstilbud for hele fylket. Den viktigste oppgaven er å legge til rette for smidige, sømløse reiser tilpasset ulike behov og reisemønstre. Det betyr hver dag å sikre god drift og tilpasning av det etablerte kollektivtilbudet i Trøndelag.

Selskapets øverste ledelse er generalforsamlingen, og selskapets styre rapporterer til generalforsamlingen. Den daglige ledelsen ivaretas av administrerende direktør som rapporterer til selskapets styre. AtB er organisert med fire avdelinger med ulike arbeidsområder. Fra 15.oktober 2021 fikk selskapet ny organisering.

Figur 1. Organisasjonskart AtB



Kilde: AtB

2.3 Trøndelag fylkeskommune som bestiller

Bestillerfunksjonen beskrives i leveranseavtalen³ mellom AtB og TrFK. Leveranseavtalen er et verktøy i TrFK sin oppdragsstyring av AtB og spesifiserer rammene for de oppdrag AtB utfører på vegne av TrFK. Leveranseavtalen er den avgjørende avtalen som bestemmer handlingsrommet til både TrFK som oppdragsgiver og AtB, når det kommer til selskapets utførelse av sine ansvarsområder og konkrete oppdrag. Leveranseavtalen bestemmer detaljene i leveranser fra AtB til TrFK som oppdragsgiver⁴. AtB har hatt dialog med hovedutvalg for transport (HUT) gjennom fylkesdirektøren i forhold til oppdraget Regionanbudet 2021, og er ifølge møtereferater regelmessig tilstede i HUT sine møter.

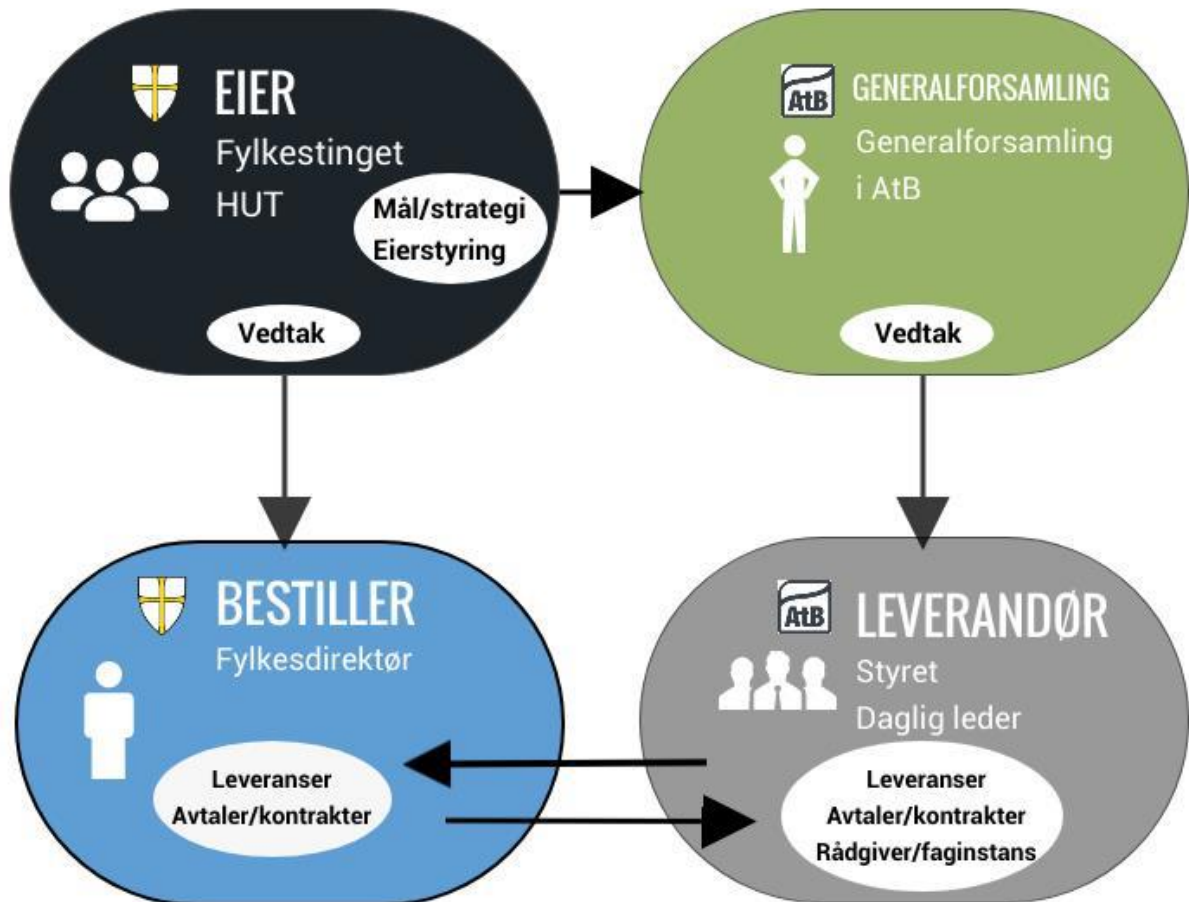
³ Eierstrategi erstatter tidligere rammeavtale

⁴ Eiermelding AtB 2020 pkt 3.2

2.4 Samhandling

Både kommuneloven og aksjeloven legger føringer for at samhandling skal skje i samsvar med formelle styringslinjer. Vi kan her se disse som en eierlinje og en kundelinje, som vist i figur to.

Figur 2. Formelle kanaler mellom TrFK og AtB



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Fylkeskommunen har en rolle som eier av AtB og en annen rolle som bestiller av tjenester fra AtB. Disse to rollene utøves på ulike arenaer. Eierrollen utøves formelt i generalforsamlingen til AtB. Her fastsettes vedtekter og eier velger et styre.

I rollen som bestiller vedtar fylkestinget og hovedutvalg for transport (HUT) rammene for den bestillingen som gjøres. Fylkesdirektøren får ansvar for å iverksette bestillingen overfor AtB som skal utføre tjenesten.

Det er ingen direkte formell linje mellom fylkestinget og AtB. Vedtak gjort i fylkestinget blir da først bindende for AtB når de er videreformidlet i form av avtaler eller kontrakter fra fylkesdirektøren. Rapporten «Styring av kollektivtrafikken i Trøndelag» (Avantas 2020) slår fast at styring skjer både gjennom eierskap og gjennom bestilling/leveranse, og at det er viktig å se forskjell på disse prosessene. Rapporten konkluderer med at det er behov for kompetanseheving når det gjelder styresett og selskapsstruktur, rolleavklaring og rolleforståelse samt dialog og dynamikk.

Fylkestinget gjennomførte høsten 2020 en evaluering av prosessen knyttet til Regionanbudet 2021. Formålet var å få et bedre bilde av hva som var utfordringer og hva som har fungert godt, i samspillet mellom politisk nivå, fylkesadministrasjonen og AtB. Evalueringen skulle også redegjøre for hvordan politiske signaler var blitt fulgt opp underveis i prosessen. Resultatet av evalueringen ble behandlet i hovedutvalg transport møte 26. til 27. mai 2021.

I evalueringsrapporten (Rambøll, 2021) blir de største utfordringene i anbudsprosessen oppsummert slik:

- Et ønske om større på- og medvirkningsmulighet blant politikere
- En opplevelse hos spesielt fylkesdirektøren og AtB om at diskusjonen om egenregi har vært et forstyrrende element i arbeidet
- Politikere har opplevd at AtB ikke lytter godt nok til signaler, og at selskapet enkelte ganger heller ikke leverer det som er bestilt
- AtB opplever at vedtak, signaler og føringer er skiftende og utydelige
- AtB mener fylkesdirektøren ikke fungerer godt nok som mellomledd og ikke viser AtB den tillit og støtte som er nødvendig for et godt samarbeid
- Fylkesdirektøren ønsker at AtB i større grad benytter seg av den åpne linjen mellom dem for avklaringer
- Fylkesdirektøren opplever at AtB tidvis er for lite transparente, og savner muligheten for bedre innsikt og involvering i prosesser
- Personkjemi og samarbeidsklime mellom fylkesdirektøren og AtB fungerer tidvis ikke godt nok

I sitt brev av 16. august 2022 skriver AtB at samarbeidet mellom AtB, fylkesadministrasjonen og HUT oppleves å fungere bedre i 2. kvartal 2022. AtB oppfatter at alle parter er enige om det ut fra samtaler med fylkesdirektøren og leder av HUT.

2.5 Regionanbudet

Regionanbudet 2021 er Trøndelag fylkeskommunes anskaffelse av deler av kollektivtransporttilbudet med buss og drosje fra 2021. Anskaffelsen omfatter busstjenester, fleksibel transport og individuelt tilrettelagt transport (ITS) og gjelder for Trøndelag utenom Stor-Trondheim. Oppstart av regionbussanbudet og nytt bestillingskonsept høsten 2021 er den største anskaffelsen for Trøndelag fylkeskommune, målt etter tilskuddskostnad for fylkeskommunen.⁵ AtB har gjennomført anskaffelsen på vegne av fylkeskommunen.

Prosessen og arbeidet med Regionanbudet 2021 startet opp allerede i 2018. Forut for denne prosessen ligger fylkeskommunens samferdselsstrategi (2017). AtB fikk 24.april 2018 et oppdragsbrev fra Trøndelag fylkeskommune om å utrede forslag til strategi for regionanbudet. Oppdragsbrevet for forslag til strategi for anskaffelsen ble basert på et mandat vedtatt av fylkestinget. Resultatene fra utredningsarbeidet danner underlag til sak til politisk behandling i Hovedutvalg for transport (heretter HUT) og i fylkestinget (heretter FT). HUT er delegert politisk myndighet for oppdragsgiverrollen, og det er fylkesdirektøren som er oppdragsgivers representant i daglig samhandling med AtB. FT har vedtatt strategiene og gitt ytterligere innspill gjennom politiske vedtak og er også bevilgende myndighet. AtB har gjennomført utredningsarbeidet og har fått flere oppdragsbrev og føringer for anskaffelsene. Disse føringen ble gitt i flere omganger fra mai 2019 til juni 2020, og fylkesdirektøren har forankret disse i de vedtatte strategiene samt andre politiske signaler. AtB har på bakgrunn av oppdragsbrevene og føringene for anskaffelsene lyst ut anbudskonkurranser og inngått kontrakter for busstjenester, fleksibel transport og ITS. Prosessen illustreres i vedlegg to.

Figuren i vedlegget viser samhandlingen i en anskaffelsesprosess mellom administrativt og politisk nivå i TrFK og AtB. Den øverste tidslinjen viser gjennomføringen av prosesser generelt, mens den nederste tidslinjen illustrerer anskaffelsesprosessen for regionanbudet 2021.

Basert på rapporten «Evaluering av anbudsprosess regionanbud buss i Trøndelag fra 2021» (Rambøll: 2021) kan politiske vedtak (og dermed fylkestingets uttrykte vilje) i anskaffelsesprosessen settes opp i kronologisk rekkefølge:

- 05.september 2017: AU (Arbeidsutvalg fellesnemd for sammenslåing av Trøndelagsfylkene vedtar TrFK sitt forslag til mandat
- 14.november 2017: HUT vedtar TrFK sitt forslag til mandat
- 28.februar 2018: FT vedtar TrFK sitt forslag til mandat
- 30.mai 2018: HUT vedtar AtB sin anbudsstrategi del 1

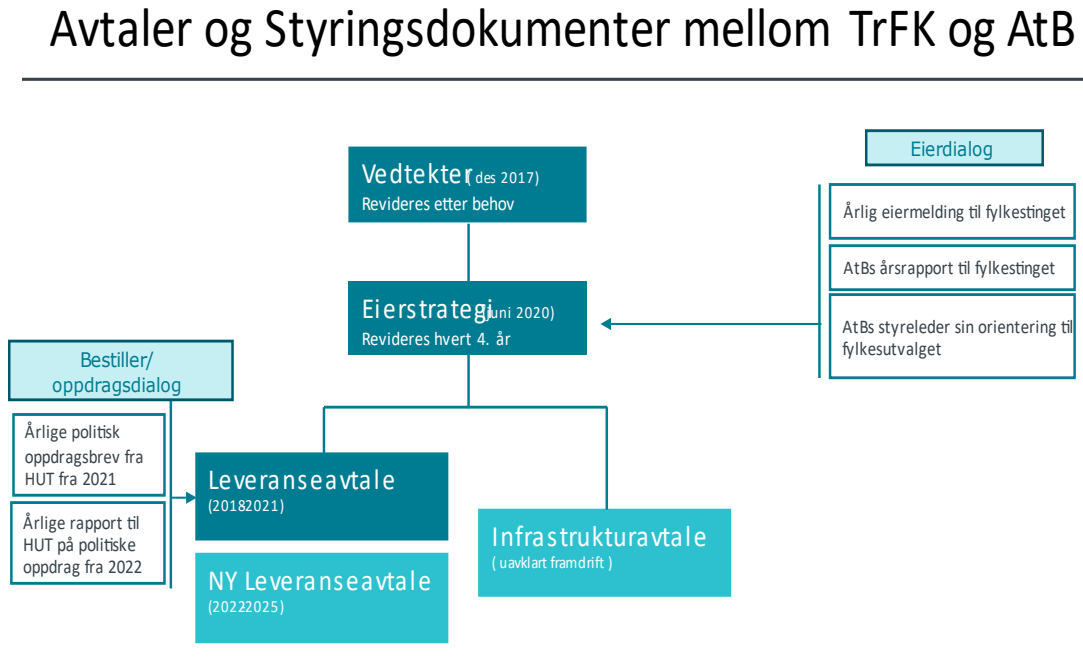
⁵ Sak HUT 77/20

- 13.juni 2018: FT vedtar AtB sin anbudsstrategi del 1
- 14.november 2018: HUT vedtar AtB sin anbudsstrategi del 2
- 12.desember 2018: FT vedtar AtB sin anbudsstrategi del 2
- 07.januar 2019: HUT vedtar første forslag avklaring AtB etter vedtatt anbudsstrategi
- 04.april 2019: HUT vedtar andre forslag avklaring AtB etter vedtatt anbudsstrategi
- 24.april 2019: FT vedtar å be AtB utrede mulighet for klimabonusordning
- 22.mai 2019: HUT vedtar oppdragsbrev til AtB for regionanbudet 2021
- 13.juni 2019 vedtar å gå videre med anbudsarbeid uten egenregi
- 28.juni 2019: Fylkesdirektøren bekrefter oppdraget etter endelig behandling i HUT sak 33/19 med utvalgets presiseringer på gjennomgående ruter
- 04.februar 2020 HUT vedtar sak vedr klimabonus og fleksibel transport i regionanbud 2021
- 02.april 2020 HUT vedtar sak heltidsstillinger i Regionanbud 2021

2.6 Dokumenthierarki

Det ligger mange dokumenter til grunn for fylkeskommunens styring av AtB. AtB har utarbeidet en oversikt over disse, se figur tre.

Figur 3. Avtaler og styringsdokumenter



Kilde: AtB

Revisjon Midt-Norge SA har utarbeidet følgende oversikt over dokumenthierarkiet:

Tabell 1. Dokumenthierarki

Dokument	Vedtas av	Gjelder for	Kommentar
Vedtekter	Generalforsamlingen i AtB	Eierstyring	
Eiermelding	Fylkestinget	Eierstyring	Dette er den politiske forankringen av eierskapet i AtB. Det er ikke et styringsdokument for AtB
Eierstrategi	Fylkestinget	Eierstyring	Utdyper eiers overordnede strategi overfor selskapet
Leveranseavtale	HUT	Kundeforholdet	Verktøy for styring av oppdragene som TrFK gir AtB
Politisk oppdragsbrev	HUT	Kundeforholdet	Presiserer oppdragsgivers forventninger til AtB det kommende året
Mandat for oppdraget	Fylkestinget HUT	Kundeforholdet	
Oppdragsbrev for prosjekt	HUT	Kundeforholdet	

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

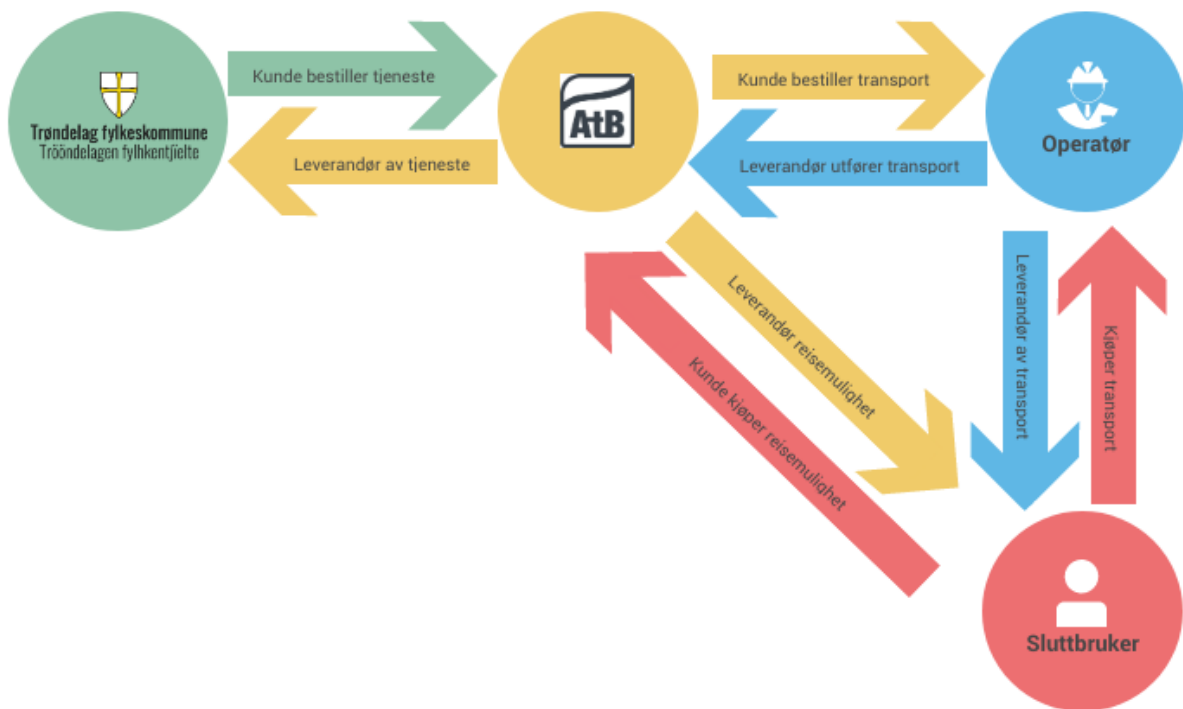
Tabellen viser at ulike dokumenter er relatert til ulike roller. Det er en felles oppfatning blant politikerne at alle dokumenter ligger til grunn for Regionanbudet 2021 og at det på overordnet nivå er det sammenheng mellom dokumentene. AtB mener imidlertid at det er flere av disse dokumentene som ikke lar seg oppfylle på grunn av økonomiske rammer og infrastruktur, og i motstrid med et uttømmende oppdragsbrev fra fylkesdirektøren til AtB. Dokumentene omtales også sener i rapporten.

2.7 Verdikjede

Regionanbudet 2021 er betegnelsen på fylkeskommunes bestilling av kollektivløsning hos AtB for hele fylket utenom Stor-Trondheim. Selve regionanbudet omfatter også AtB sin anskaffelse av busstransport, fleksibel transport og ITS i dette området. Sammen danner disse en verdikjede med ulike kunde – og leverandørforhold.

Vi illustrerer koblingene i tjenestelinjen mellom disse på denne måten:

Figur 4. Verdikjede



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur fire viser at AtB og TrFK begge har rollen som kunde og leverandør, alt etter hvor vi befinner oss i verdikjeden. I første del av verdikjeden er TrFK kunde og AtB er leverandør. I andre del av verdikjeden er AtB kunde og operatøren er leverandør. Operatør er leverandør til sluttbruker, som er kunden som kjøper transport. Dette betyr at selv om sluttbruker også er kunde hos AtB, er det operatøren som er den fysiske leverandøren som sluttbruker møter.

Uten at dette er inntegnet i figur fire, er TrFK leverandør og tilrettelegger for en effektiv drift av kollektivtrafikken på fylkesveg. TrFK er også høringspart i kommunale og regionale plansaker. Her har TrFK innsigelseskompetanse. AtB kan i slike saker gi uttalelse. TrFK er leverandør av infrastruktur og drift av fylkesveger. Dette vil innvirke på tjenestetilbudet og kvalitet på leveransene.

Kapittel tre ser på relasjonen mellom fylkeskommunen som bestiller og AtB som leverandør av kollektivløsningen. Kapittel fire ser på AtB sin rolle som bestiller av busstransport, fleksibel transport og ITS innenfor rammene av offentlig anskaffelse. Kapittel seks og syv omtaler forholdet til sluttbruker.

3 BESTILLINGSPROSESSEN

I dette kapitlet er vi i første del av verdikjeden som er presentert i figur fire. Her er TrFK kunden, og AtB er leverandøren.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Er Regionanbudet 2021 anskaffet i samsvar med fylkeskommunes uttrykte vilje gjennom vedtak?

Vi ser på fylkestingets relevante strategier og vedtak som ligger til grunn for Regionanbudet 2021 og hvordan disse er fulgt opp av AtB. Vi har søkt å belyse utfordringer i bestillingsprosessen gjennom å se på styringsutfordringer. Vi legger til grunn at fylkestingets relevante strategier og vedtak er bestillinger i kundelinja til AtB.

3.2 Teoretisk grunnlag

Prinsipal-agentteorien (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo: 2001) brukes for å belyse og forstå spillet mellom TrFK og AtB. AtB skal levere kollektivtjenester på vegne av fylkeskommunen, og i henhold til fylkeskommunens føringer. Fylkeskommunen benytter AtB som et virkemiddel for å nå sine målsettinger innenfor kollektivtransporten. Vi kan se på fylkeskommunen som prinsipal, og AtB som agent.

De økonomiske argumentene bak New Public Management (NPM) har vært sterke. Tanken har vært å skape bedre produktivitet gjennom å legge vekt på konkurranse og markedsløsninger. En av de mest sentrale teoriene innenfor denne retningen er prinsipal-agentteorien. Som for alle andre teorier, er det viktig å se på hvilke antakelser som må være oppfylt for at de skal fungere. Innenfor prinsipal-agentteorien fokuseres det særlig på styringsproblemer mellom prinsipal og agent. Det sentrale er at prinsipalen er avhengig av agenten for å oppnå egne mål. Det vil derfor være avgjørende at prinsipalen sikrer seg at agenten har en adferd som er i prinsipalens interesse. Prinsipalen er i en maktposisjon som agenten til en viss grad må akseptere for å forbli i systemet. Agenten skal gjennom sitt arbeid nå prinsipalens mål. Det er tre hovedårsaker til at agent-relasjoner er problematiske:

- Ulik målstruktur hos prinsipal og agent: Dersom prinsipal og agent har ulik målstruktur, vil utfordringene oppstå når agenten utnytter friheten i eget handlingsrom til (i det skjulte) å arbeide mot mål som ikke er avklart med prinsipalen.
- Asymmetrisk informasjon: Prinsipal og agent ivaretar forskjellige oppgaver og de har ulik kontaktflate mot interessentene. Dette betyr at de hver for seg mottar en særegen informasjon eller at informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom dem. Det kan også være at prinsipal og agent vektlegger ulik informasjon.
- Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent: Målkonfliktene kan være minimale, men agenten kan ta en høyere risiko enn hva prinsipalen ønsker. Et eksempel kan være at agenten vil kunne se bort fra eller bryte regler for å kunne gi brukeren/kunden et godt tilbud

NPM regnes ofte som en motsats til byråkratisk ledelse, og et av virkemidlene innenfor denne teorien er bestiller-utførermodeller. I en bestiller-utførermodell vil det være en enhet som bestiller en tjeneste fra en annen enhet (kunde). Enheten som får bestillingen, skal levere tjenesten (leverandør). På denne måten skapes det et marked.

AtB skriver i brev av 16.august 2022 at de i flere sammenhenger har opplevd det motsatte av det teorien beskriver som at «agenten kan ta en høyere risiko enn hva prinsipalen ønsker». I brevet heter det at « AtB har i flere sammenhenger opplevd det motsatte av dette, hvor AtB oppfatter at TrFK har ønsket at AtB, for å oppnå politisk mål, skal ta større risiko enn det AtB selv vurderer er mulig for å overholde lover og regler, og for å unngå å ta en for stor økonomisk og/eller juridisk risiko».

3.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres i forhold til. I dette kapitlet utledes revisjonskriteriene fra økonomisk teori (se 3.2 og vedlegg 1)

- Det bør være en klar rolleforståelse hos både TrFK og AtB
- AtB og TrFK bør ha sammenfallende målsettinger i regionanbudet 2021
- TrKF og AtB bør ha og vektlegge samme informasjon
- Særlige styringssignaler bør fremmes gjennom vedtak og rettidig i forhold til anskaffelsesprosessen

3.4 Roller

I kundelinja har TrFK og AtB roller som henholdsvis kunde og leverandør. Det er fylkeskommunen som gjennom sine bevilgninger i stor grad finansierer kollektivtransporten, og kjøper denne tjenesten fra AtB. Fylkestinget vedtok en økonomisk ramme for regionanbudet 2021 på kr 470 millioner 2018-kroner. Rammen er absolutt, inklusive alle kostnader knyttet til regionanbudet for Trøndelag fylkeskommune. Beløpet indekseres årlig i henhold til fylkeskommunal deflator. På denne måten vil fylkeskommunen kunne gi tydelige føringer for utforming av kollektivtilbudet innenfor den økonomiske rammen, siden AtB er forpliktet til å forholde seg til denne rammen.

AtB har rollen som utfører og verktøy for TrFK. I eierstrategien heter det blant annet at AtB er opprettet for at TrFK skal nå sine samferdselspolitiske mål. Dette betyr at AtB skal legge til rette for et balansert transporttilbud i fylket, være en pådriver i klima – og miljøvennlige transportløsninger og sørge for en effektiv ressursutnyttelse innenfor rammer gitt av TrFK.

I kundelinja har politikerne, gjennom vedtak til fylkesdirektør, rollen som bestillere. Politikere har også en rolle som ombudsmenn. Dette betyr at de vil fremme politiske synspunkt, snakke på vegne av brukergrupper og fronte enkeltsaker. De politikerne som er spurt i denne undersøkelsen, er delt i spørsmålet om rollen som ombudsmann kan komme i konflikt med eierrollen og/eller bestillerrollen.

Politiske vedtak og føringer skal ifølge rapport «Styring av kollektivtrafikken i Trøndelag» (Avantas: 2020) formidles videre som oppdrag og oppfølging av oppdrag. I Regionanbudet 2021 er dette fulgt opp både gjennom mandat, enkeltvedtak i fylkestinget, og oppdragsbrev til AtB.

Fylkesdirektøren er TrFK sin administrasjon, og tolker og operasjonaliserer politiske vedtak og gir AtB administrative mål og føringer. I intervju heter det at fortolkningen skal sikre at AtB forstår oppdraget og gjennomfører oppdraget i henhold til bestilling, selv om selskapet kunne tenkt seg en annen løsning. Fylkesdirektøren gjør også egne vurderinger i saker, og det vil kunne være at administrasjonens råd til politikere ikke samsvarer med det som AtB mener er den beste løsningen. I følge administrasjonen vil det alltid være det politiske flertallet som bestemmer, og som kan fatte vedtak i strid med administrasjonen og AtB sine anbefalinger.

Rollene er blant annet definert i Eiermelding 2020.

3.5 Aktørenes rolleforståelse

Et aksjeselskap er autonom innenfor retningslinjer gitt av eier i form av eksempelvis vedtekter og eiersignaler. Aksjeselskapet vil dermed samtidig kunne ha egne mål og interesser i forskjellige saker og situasjoner.

3.5.1 AtB

Styreleder i AtB sier at de har vært tett på prosessen hele tiden. Styrets leder peker på at rolleavklaringen mellom aktørene kunne vært bedre, samtidig som han understreker at det har blitt bedre.

Ifølge rapporten fra Avantas AS (2020) opplever AtB som leverandør at TrFK som kunde detaljstyrer for mye, og fokuserer for lite på løsningen eller effekten. Videre heter det at som kunde bør ikke politikere bruke tid på detaljer. AtB peker på at vedtakene i TrFK bærer preg av manglende forståelse for hva konsekvensene av vedtaket er.

I følge AtB har prosessen med Regionanbudet 2021 har vært omfattende også med tanke på informasjonsmengde og antall utredninger. Tidligere rapporter har pekt på at det har vært utfordringer knyttet til samarbeid og dialog mellom AtB, politikere og fylkeskommunens administrasjon. AtB har en oppfatning av at fylkeskommunens administrasjon hadde mer kunnskap om (andre) politiske signaler enn det AtB selv hadde. Eksempelvis var det fra AtB sin side nærmest utenkelig, ut fra mandatet for Regionanbudet og utredning av tre ulike tilskuddsrammer, at det ville bli et politisk vedtak i desember 2018 om å gå inn i et samlet Trøndelag med reduserte rammer for kollektivtransport. I intervju med en leder i AtB heter det at dialogen med kommunene ble preget av et utredningsmandat med stort spenn og en forventning til en styrking av det fremtidige kollektivtilbudet. AtB er derfor av den oppfatning at mandatet var for optimistisk i forhold til den gjeldende økonomiske situasjonen for fylkeskommunen. For å forenkle prosessene ser man i ettertid at det kunne vært hensiktsmessig med mer informasjon og samarbeid med fylkesdirektøren, og at dette kunne gitt kortere og mer målrettede utredninger og vurderinger fra AtB sin side.

I følge AtB hadde det ideelle for selskapet vært at politisk nivå i kundelinja hadde holdt seg til strategiske bestemmelser og overordnede mål. I arbeidet med Regionanbudet 2021 opplevde selskapet at man gikk vesentlig lengre i å diskutere mer detaljerte spørsmål.

AtB understreker at det er forståelse for at politikere både kan og skal komme med innspill. Likevel er det en utfordring når premisser for leveransen kommer (for) tett opp til de fristene som må overholdes. AtB opplever at selve prosessen ble lang, og at dette skyldes endringer og justeringer av krav som kom undervegs. Utfordringen med endringer er at disse også medfører forskyving av frister, og i anbudsrunder har man klare regler som må overholdes.

Selskapets ledelse sier i intervju at det oppleves krevende å få negativ omtale fra politisk nivå i pressen, selv om det er forståelse for at politikere skal kunne ytre sine meninger om selskapet og selskapets tjenester.

3.5.2 Politisk nivå

Ifølge rapporten fra Avantas AS pekes det fra politisk hold på at AtB som leverandør må levere på bestillingen og ha dialog med fylkeskommunen som kunde. Det er en opplevelse av at leveransen ikke er i tråd med bestillingen, og at innspill ikke tas hensyn til.

I intervju med politikere heter det at selv om det er vedtatt et konkret mandat for regionanbudet, så gjelder også andre styringsdokumenter. Politikere mener det er AtB som har ansvar for detaljene, men at det kan være vanskelig å finne en felles forståelse for hva som defineres som detaljer. Politikere peker på at endringene i løpet av prosessen oppfattes å være politiske prosesser, hvor man endrer det man ikke er politisk enig i når det gjelder innholdet i regionanbudet.

Politikere som er intervjuet, har ulik oppfatning om tidsperspektivet når det gjelder politiske signaler. Noen politikere mener at selv om politiske signaler kan oppfattes å komme sent, skal politikere fatte vedtak uavhengig av prosesser. Andre mener at stadig nye vedtak vil framstå som mange gode ønsker i konflikt med hovedsignalet; som i dette tilfellet var å kutte kostnader.

Enkelte politikere mener de fikk forsikringer om at signaler skulle bli ivaretatt, men at man etter anbudet var gjennomført, så at dette ikke var tilfellet.

Det er en oppfatning på det politiske nivået at selv om signalene som ble gitt, gjerne kunne vært tydeligere, var ikke AtB veldig lydhør. Det blir pekt på at AtB må forholde seg til at politikere har meninger om hvordan kollektivtransportoppdraget skal løses, siden ansvaret ligger nettopp hos politisk nivå.

Det er forståelse for at bestillingen kan oppleves som krevende. Enkelte politikere peker på at det er uheldig at politisk nivå har en tydelig kritisk holdning til selskapet mens andre mener det er politikerens oppgave å ta opp saker de er uenig i.

3.5.3 Administrativt nivå

Fylkeskommunens administrasjon sier det kan være krevende å skille om politikeren opptre som eier, bestiller eller ombudsmann. Det understrekes at politiske signaler som gis i det offentlige rom, ikke er signaler til AtB. Det er kun når politikere er formelt samlet som politisk organ at politikerne opptre som eier eller bestiller. Fylkeskommunen mener at det ikke skal være noen cut-off knyttet til politikernes involvering i Regionanbudet, i den betydning at det ikke er en frist for å gi innspill og fatte vedtak som berører prosessen. Administrasjonen mener

at AtB ikke lytter godt nok til de politiske signalene, men er mer opptatt av det selskapet mener er den beste løsningen. Administrasjonen er enig i at det i prosessen med Regionanbudet 2021 var store politiske spørsmål som kom sent i prosessen. Politikerne gikk tungt inn i enkelttema, for eksempel når det gjaldt gjennomgående linjer. Politikere vil detaljstyre dersom de mener at AtB ikke fanger opp signaler godt nok.

Fylkeskommunens administrasjon sier at det er lagt opp til et skille mellom strategiske og operasjonelle valg, hvor de operasjonelle valgene er overlatt til AtB. Det siste forutsetter at AtB må ivareta fylkeskommunens interesser som sine egne. Det er ifølge administrasjonen nødvendig at AtB tar hensyn til at man skal gjennomføre samfunnsoppdraget. Det er ifølge våre informanter svært viktig at AtB viser et helhetlig bilde i utredninger, selv om selskapet ikke er underlagt kommuneloven,

3.5.4 Vurdering

Vurderingene bygger på data fra kapittel to og tre.

Det er ikke fullt ut samsvar mellom den teoretiske rolleforståelsen og rolleutøvelsen i praksis.

I forbindelse med Regionanbudet 2021 har TrFK i all hovedsak utøvd rollen som bestiller (kunde). Det er fattet vedtak om innholdet i tjenesten både i HUT og i fylkestinget. Dette er vist i kapittel 2.4. AtB har utøvd rollen som utfører (leverandør).

Det er revisors vurdering at aktørene er kjent med og har en klar forståelse av rollene. I praksis blir det likevel en litt mer uklart og synspunkter i flere av intervjuene viser det. Som vist i figur to er det formelt ingen direkte linje mellom fylkestinget og AtB, eller HUT og AtB. Den formelle dialogen går fra fylkestinget/HUT til fylkesdirektøren i form av vedtak. Fylkesdirektøren skal så iverksette denne bestillingen over AtB som leverandør. På denne måten vil ikke AtB kunne oppfatte uttalelser i politiske debatter som signaler, med mindre de framkommer i et vedtak som formidles via fylkesdirektøren.

Når vi legger kommunelovens bestemmelser til grunn, og strengt ser på dialoglinjene i figur to, vil all dialog som ikke følger disse dialoglinjene kunne oppfattes som uformell dialog. Det er tett dialog mellom HUT og AtB, og slik revisor ser det vil denne dialogen dermed defineres som uformell i kundelinja. Det vil alltid være en risiko for at uformell dialog skaper uklarheter og misforståelser.

En konsekvens av at dialogen skal følge tydelige linjer, er at kundens bestilling må være detaljert. Slik revisor ser det, vil det kunne være vanskelig for administrasjonen å operasjonalisere politiske ønsker slik at det blir en tydelig nok bestilling, selv om ansvaret for å tilby kollektivtjenester ligger hos politikerne. Politikerne er ikke vant til å bestille i et marked, og fylkesdirektøren utfordres på å formidle presis bestillingsinformasjon til AtB.

Det er revisors vurdering at det er en omforent oppfatning at TrFK som kunde skal stå for de strategiske valgene, mens AtB som leverandør har ansvar for de operasjonelle valgene. Revisor mener det i dette tilfellet er eksempler på at dette skillet viskes ut, ved at politikerne også legger føringer for operasjonelle valg. Revisor mener dette kan være utfordrende, fordi bestillingen kan legge potensielle begrensninger på AtB sin mulighet til å levere et godt kollektivtilbud.

3.6 Målsettinger

I dette kapitlet presenteres politiske signaler (vedtak) og hvordan AtB svarer ut disse. Politikernes vedtak i fylkestinget og HUT er deres målsettinger for regionanbudet 2021, mens AtB sine forslag til løsning vil være selskapets målsettinger.

3.6.1 Styringsdokumenter

Både AtB, representanter fra politisk nivå og representanter fra fylkeskommunens administrasjon mener at styringsdokumentene også ligger til grunn for Regionanbudet 2021.

I 2018 fikk AtB utvidet sitt ansvar, og i **vedtekter** av 07. desember 2017 § 2 heter det «AtB er et mobilitetsselskap som med utgangspunkt i det offentlige kollektivtilbudet har ansvar for å planlegge, anskaffe, drifte, utvikle og markedsføre et fremtidsrettet mobilitetstilbud for hele Trøndelag i tråd med eiers målsettinger. Selskapet kan i tillegg drive virksomhet som er tilknyttet eller støtter kjernevirksomheten. Selskapet har ikke til formål å skaffe eier økonomisk vinning, men skal bidra til at eier når sine samferdselspolitiske mål». **Eierstrategien** utdyper Trøndelag Fylkeskommunes overordnede strategi for AtB AS og oppgaven som defineres, samsvarer med vedtektene. I henhold til eierstrategien er AtB opprettet for at TrFK skal nå sine samferdselspolitiske forpliktelser og mål. TrFK sine samferdselspolitiske mål er:

1. AtB skal tilrettelegge for et balansert transporttilbud i hele fylket tilpasset behov og rammer (balansert utvikling)
2. AtB skal være en pådriver i utviklingen av stadig mer klima- og miljøvennlige transportløsninger, for å bygge opp under eiers klimaambisjoner (klima og miljø)
3. AtB skal ha en effektiv ressursutnyttelse og godt tjenestetilbud innenfor de rammer som er gitt av eier (tjenestekvalitet).

Leveranseavtalen er et verktøy for styring av oppdragene som fylkeskommunen gir AtB. Avtalen er fireårig, men avtalen for 2018-2021 er forlenget noe inn i 2022. Gjennom avtalen tolker og operasjonaliserer fylkesdirektøren politiske vedtak og gir AtB administrative mål og føringer. Gjennom operasjonalisering av leveranseavtalen skal AtB:

- Planlegge, anskaffe, drifte, utvikle og markedsføre et framtidrettet mobilitetstilbud som bidrar til ett tilgjengelig Trøndelag
- Fremme mobilitet og samfunnsutvikling
- Redusere utslipp av klimagasser
- Sørgje for miljøvennlig og sikker transport.

Leveranseavtalen har også delmål. Disse delmålene kan knyttes til de samferdselspolitiske målsettingene som presenteres i blant annet eierstrategien. For å oppnå *balansert utvikling* skal det være fokus på høy mobilitet, helhetsbildet av innbyggernes transportbehov og reisestrømmer. Det må være mulig å benytte ulike transportløsninger i løpet av reisen, og det skal være enkelt å velge miljøvennlige alternativ. Videre skal AtB bidra til næringsutvikling, tilby grunnleggende mobilitet i distriktet for nærings- og fritidsreiser og tilstrekkelig kapasitet i Stor-Trondheim for nærings- og fritidsreiser

Ifølge leveranseavtalen betyr dette at AtB skal legge til rette for bo- og næringsutvikling innenfor driftsmessige og økonomiske rammer. Resultatmålene er tre prosent økning i reiser med buss pr år, og kundetilfredshet på 65 prosent i Trondheim og 55 prosent utenfor Trondheim

Når det gjelder *klima og miljø* skal AtB bidra til overgang fra privatbiler til klimavennlig kollektivtransport, bedre samspill mellom ulike kollektivløsninger, overgang til fossilfrie drivstoff og arbeide mot en helt utslippsfri kollektivtrafikk

Leveranseavtalen sier at dette innebærer at AtB ved nye anbud og kontrakter skal oppnå så lave klimautslipp som mulig innenfor de rammene som er gitt fra fylkeskommunen gjennom mandat og oppdrag, og det som de driftsmessige og økonomiske rammene tillater. AtB skal utfordre seg selv og sine underleverandører for å oppnå stadig miljøforbedrede løsninger. Resultatmålet er satt til 50 prosent reduksjon utslipp av klimagasser innen 2020 (sammenlignet med 2008).

For tjenestekvalitet er delmålet at AtB i samspill med andre aktører skal stimulere til miljøvennlig og sikker transport. Dette skal gjøres gjennom valg av materiell, rutestruktur, og

utforming av holdeplasser og knutepunkt. Resultatmålet er ingen alvorlige hendelser (null drepte og hardt skadde) i buss, på holdeplass og undervegs.

Leveranseavtalen slår også fast at AtB skal forvalte tilgjengelige disponible midler (tilskudd og billettinntekter) slik at avtalens formål og delmål nås mest mulig kostnadseffektivt.

Mandatet beskriver hva Trøndelag fylkeskommune ønsker å få utredet fra AtB i forbindelse med oppstart av nye kontrakter for kollektivtransport fra høsten 2021. Mandatet skal gi føringer og beskrive viktige problemstillinger for AtB sitt arbeid med forslag til anbudsstrategi for det fylkeskommunale transporttilbudet med buss og bil i distriktet fra 2020 (også kalt regionanbudet 2021). Det er to hoveddeler; strategiske valg og operasjonell drift. Mandatet er lagt opp i en drøftingsform og tar opp problemstillinger som Trøndelag fylkeskommune ønsker at AtB skal vurdere og anbefale løsninger for. Mandatet skal bygge opp under målsettinger fra sammenslåingen av trøndelagsfylkene og strategi for samferdselsområdet mot 2030.

Oppdragsbrevet er en oppsummering av vedtakene som er styrende for Regionanbudet 2021.

Data fra intervju viser at det er en felles oppfatning at det er en sammenheng mellom disse dokumentene. Ikke alle mener at sammenhengen er tydelig.

3.6.2 Grunnleggende forutsetninger

AtB

AtB har presentert sitt forslag til anbudsstrategi (dvs sine anbefalinger) for regionanbudet 2021 i følgende dokumenter:

- Forslag til strategi for anbud buss Trøndelag 2021 del 1 (heretter Strategi del 1)⁶
- Forslag til strategi for anbud buss Trøndelag region 2021 del 2 hovedrapport⁷ (heretter Strategi del 2).
 - Delrapport 1 Markedsperspektivet
 - Delrapport 2 Mobilitetstilbudet
 - Delrapport 3 Materiell, drivstoff og infrastruktur
 - Delrapport 4 Anbudsutsettelse og kontrakt

⁶ Vedtatt HUT 30.mai 2018/FT 13.juni 2018

⁷ Vedtatt HUT 14.november 2018/ FT 12.desember 2018

Rapportene er svar på det mandatet som ble gitt for Regionanbudet. I mandatet er det lagt opp til at det skal presenteres flere løsninger og alternativer.

I intervju med representanter for styret i AtB, sier representantene at strategi og rammebetingelser var selskapets inngang til arbeidet med Regionanbudet 2021, deretter avklaringer av kundenes behov, mens selve rutetilbudet kom til slutt. Styret er tydelig på at kollektivtransport blir gjennomført for å dekke kundens (her den reisendes/sluttbrukerens) behov, og peker på at det er viktig å bygge opp et markedstilpasset reisetilbud innenfor de rammene som er til rådighet.

Strategi del 1 ble lagt fram 21.mai 2018. Det overordnede målet er å sikre et mobilitetstilbud i hele Trøndelag tilpasset regionale og lokale behov. Hovedmålene defineres til å bidra til å binde Trøndelag sammen, bidra til regional bo- og næringsutvikling, sørge for en sikker og trygg kollektivtransport, bidra til å nå nullvekstmål for personbiltrafikk i Byvekstavtalens område og bidra til å nå nasjonale og regionale klima- og miljømål.

AtB har lagt mye vekt på kundeperspektivet og at samferdselsstrategien skulle ivaretas. Dette er AtBs oppfølging av målsettinger i mandatet gitt av TrFK⁸ for AtBs arbeid med forslag til anbudsstrategi. Det ble gitt signal fra fylkestinget om at dialog med kommuner, fagmiljøer, og operatører var viktig for å få et behovstilpasset tilbud. Det er gjennomført en reisevaneundersøkelse for å avdekke reisebehovet i Trøndelag, kartlegge hva befolkningen kjenner til og hva de mener om kollektivtransporten i sitt område.⁹ Det var et generelt og overordnet mål om å gjøre Trøndelag tilgjengelig.

AtB har gjennom hele prosessen hatt et ønske om å lage et så godt kollektivtransporttilbud for kundene som mulig innenfor eksisterende rammer, og mener at det lå mye attraktiv kollektivutvikling inne i forslagene med høyere økonomisk ramme.

Mandat fra fylkeskommunen til AtB for arbeidet med forslag til anbudsstrategi

Mandat for AtBs forslag til anbudsstrategi for regionanbud 2021 ble vedtatt i HUT 13.februar 2018 (sak 10/18), og av fylkestinget 28.februar 2018. I mandatet slås det fast at Regionanbudet 2021 må bygge opp under hovedmålsettingene for sammenslåingen av trøndelagsfylkene, og at vedtatt strategi for samferdsel for Trøndelag fylkeskommune skal ligge til grunn for anbudsstrategien. Dette var i følge AtB utredningsoppdraget for å komme fram til de tre alternativene for tilbudsnivået. Det skal legges til rette for en opplevelse av akseptabel

⁸ Mandat datert 01.februar 2018

⁹ Delrapport 1 Markedsperspektivet

tilgjengelighet i hele Trøndelag i henhold til politisk vedtatte mål og innenfor politisk vedtatte rammer. Tilbudet skal bygges opp av elementene

- Intercity (mellom byer, fort og ofte). Dette skal være fortrinnsvis med tog eller båt, alternativt med buss
- Metro (minimetro i og rundt byene). Dette skal være med buss (buss og bane i Trondheim)
- Taxi (i distriktet, på bestilling). Dette skal være med buss, bil eller båt, og fokus på å utnytte kapasitet

I tillegg heter det i mandatet for forslag til anbudsstrategi at Regionanbudet 2021 må ta hensyn til delstrategi for mobilitet og ny drosjepolitikk i Trøndelag. Delstrategiene ble vedtatt i desember 2018. AtBs forslag til anbudsstrategi ble ferdigstilt for behandling i HUT i slutten av november 2018. Regionanbudet skal også ivareta nullvekstmålet¹⁰; det vil si at all vekst i persontrafikk skal tas med miljøvennlige transportformer (eks kollektivtransport). I mandatet heter det at det har kommet politiske signaler på at konseptet med bestillingstransport ønskes utvidet til hele Trøndelag.

I fylkestingssak 41/18 og 113/18 heter det at samferdselsstrategien er utgangspunkt for arbeidet med regionanbudet.

I oppdragsbrevet (sak 33/19) vedtar fylkestinget veiledende formål for kollektivtrafikken. Fylkestinget vil at kollektivtilbudet skal bygge det nye fylket sammen.

Organisasjonsform

Når det gjelder selve organisasjonsformen, peker enkelte politikere på at AtB sin autonomi gjør at selskapet til en viss grad kan prioritere mellom de ulike bestillingssignalene fra politikerne. Samtidig hevdes det at AtB som aksjeselskap, heleid av det offentlige, ikke har samme frihet som et aksjeselskap med private eiere. I intervju peker representanter fra fylkeskommunes administrasjon også på at et aksjeselskap er mer autonomt og enklere kan prioritere egne mål. De sier videre at AtB har vist at de har egeninteresser og argumenterer for disse. AtB som selskap er ikke underlagt kommuneloven, og dermed heller ikke plikten til en bred drøfting av saker.

Dialog mellom AtB og fylkeskommunen skjer i HUT via fylkeskommunes administrasjon og foregår gjennom vedtak, mandat, rapporter og avklaringer.

¹⁰ Gjelder for kommunene Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal

3.6.3 Kontrakt og økonomi

AtB

I Strategi del 1 anbefaler AtB bruk av bruttokontrakter. I en bruttokontrakt mottar AtB alle billettinntekter, stiller krav til kvalitet og service og har ansvar for det samlede rutetilbudet. Videre at AtB foretar endelig vurderinger av anskaffelsesprosedyre når det foreligger tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for dette.

I Strategi del 2 anbefaler AtB alternativ Framtid for mobilitetstilbudet. Dette alternativet forutsetter den høyeste økonomiske rammen, og AtB fraråder at den laveste økonomiske rammen vedtas ut fra hensynet til å få et tilstrekkelig godt kollektivtilbud for kundene og for å sikre rekruttering til sjåføreryrket¹¹. AtB anbefaler at all busstransport i samme område skal være del av samme kontrakt, slik at operatørene kan optimalisere bruk materiell og personell. Spørsmålet om hvorvidt drosjetjenestene også skal inngå i felles kontrakt bør ifølge AtB avklares i anskaffelsesprosjektet. AtB mener videre at det å dele fylket inn i tre eller fire store anbudsområder er det beste, og at endelig avgjørelse tas i det senere anskaffelsesprosjektet. Inndelingen vil ifølge rapporten gi god konkurranse og best mulighet for operatørene til å tilby mest mulig hele stillinger til sjåførene. AtB anbefaler at kontraktene har samme lengde og løper til 2029 med mulighet til forlengelse til 2031. AtB anbefaler også at dersom det skal inngås egne kontrakter for tjenester med drosje, bør disse få kort varighet (3-4 år).

Andre avklaring omfatter innsparingsgevinster, dialog med Helse Midt og kommunene, innretningen på fleksibel transport, kontraktens innhold, klima, miljø og tildelingskriterier. Det ble anbefalt å dele regionanbudet i tre deler:

- Rutegående tilbud og skoleskyss
- Fleksibel transport
- Individuelt tilrettelagt skoleskyss (ITS)

AtB har lagt vekt på å sikre kontrakter med stor fleksibilitet; både når det gjelder handlingsrom til å justere produksjon, justere mellom transportformer, endre materiell og gjennomføre piloter.

Når det gjelder evalueringskriterier, anbefaler AtB at man ikke legger opp til en konkurranse innenfor en fast økonomisk ramme. Konkurranse innenfor en fast økonomisk ramme betyr at leverandøren konkurrerer kun på kvalitet og ikke på pris. AtB mener det bør være en vekting mellom pris og kvalitet; og at denne vektningen bør vurderes av AtB. AtB anbefaler størst mulig

¹¹ Punkt 13.1.4 AtB strategi for anbud buss Trøndelag 2021

bruk av bransjestandarder når det gjelder kvalitet, komfort og kompetanse, og en kombinasjon av funksjonskrav og detaljkrav. Det må legges vekt på hva som fordyrer tilbudet ved å øke operatørens risiko, og en vurdering av hva man må ha og hva man bør ha.

AtB ønsker en konkurranse der pris er det tildelingskriteriet som vektet mest, mens miljø og/eller kvalitet gis tilstrekkelig vektning til at kriteriene får betydning i konkurransen.

Ifølge styret i AtB var pris og kvalitet sentrale elementer. Det pekes på at det er viktig å skape riktig risikodeling mellom partene og balanse i kontraktene.

AtB sier at prisene i de første tilbudene i regionanbudet 2021 ga grunnlag for å øke leveransen. Å øke leveransen betyr å legge inn flere rutekilometer.

Trøndelag fylkeskommune

I sak 41/18 (HUT) og fylkestingets sak 113/18 gis det signaler om at det generelt er viktig at AtB foretar vurderinger av kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomi fra et fylkeskommunalt perspektiv. Det er en grunnleggende forutsetning at den økonomiske rammen utnyttes så kostnadseffektivt som mulig. Fylkesdirektøren støtter bruk av bruttokontrakter, AtB anbefales å gå videre med økt samarbeid med operatør og en metodikk der tilbyder konkurrerer på å tilby mest kollektivtransport for pengene, eller omgjøre dagens tomkjøring til et bedre tilbud for pengene.

I sak 84/18 (HUT) vedtas tilskuddsnivå tre (laveste tilskuddsnivå kr 470 millioner kroner per år) som absolutt tilskuddsramme. Det skal arbeides videre med å utnytte tilgjengelig ramme best mulig, både ved å avstå fra elementer i anbefalt strategi og ta inn effektiviseringsgevinster knyttet til anbudspakker og mulighet for å oppnå reduserte priser. I saken heter det at man skal så godt som mulig legge til rette for vekst ut fra rammen som gis. AtB aksepterte rammen og kom tilbake med to avklaringer (februar og april 2019).

I sak 36/19 sier fylkestinget at å optimalisere nytten av den økonomiske rammen innebærer å balansere flere forhold på bakgrunn av politiske vedtak. Dette betyr å:

- bidra til å nå politisk definerte mål¹²,
- følge vedtatte prioriteringskriterier,
- gi tilbud som er tilpasset så store reisestrømmer som mulig
- tilpasse til innspill fra kommuner og Helse Midt.

¹² Mål definert i sak 155/18

Fylkesdirektøren sier det er viktig å gi AtB frihet til å optimalisere nytten av den økonomiske rammen, og besørge et best mulig transporttilbud innenfor de gitte økonomiske rammene.

I oppdragsbrevet går det fram at den økonomiske rammen er på kr 470 millioner 2018-kroner, og at rammen er absolutt. Det er en klar forventning om at AtB på vegne av fylkeskommunen søker å optimalisere den økonomiske rammen.

I intervju med representanter fra politisk nivå, peker flere på at det var frustrerende at AtB kom med informasjon om hva man kunne få for en høyere ramme enn den rammen som var vedtatt. AtB har i sin strategi beskrevet ulike alternativer for leveransen, der den økonomiske rammen bestemmer innholdet. Prinsippet er jo dyrere, jo mer skreddersydd leveranse. Noen politikere peker på at det lå forventninger om at tilbud i Regionanbudet 2021 skulle bli rimeligere enn tidligere anbud. Videre peker enkelte politikere på at siden anbudet kostet mindre enn antatt, vil det være en buffer som kan benyttes til å følge opp politiske signaler. Politikere peker også på at eksisterende ramme var utgangspunkt for regionanbudet fordi det er nødvendig å samordne ressursbruken med fylkeskommunens øvrige oppgaver.

3.6.4 Klima og miljø

AtB

I Strategi del 1 heter det at klima- og miljømål må avstemmes mot målsettinger som etableres for fylkeskommunen¹³. Nullutslipp for hele regionanbudet er utenfor rekkevidde, men kan være aktuelt innenfor noen segmenter/anbudspakker. AtB sier at batterielektriske busser og biogassbusser er aktuelle teknologier for busser i bytrafikk, mens hydrogenbusser er et betydelig dyrere alternativ. For hovedtyngden av busser som er aktuelle for Regionanbudet 2021 (klasse 2 og 3-busser) framstår biodiesel/HVO¹⁴ som det best aktuelle alternativet til autodiesel, samtidig som biogass kan være aktuelt innenfor enkelte segment (klasse 2-busser).

I Strategi del 2 foreslår AtB alternativet «Fast» med klimanøytralt HVO som drivstoff som overordnet mål for klima og miljø, og bruk av elektrisk materiell i Bylinjene (i hele perioden). Alternativ «Progressiv» innebærer oppstart med autodiesel og deretter gradvis overgang til HVO, mens alternativ «Teknologiskifte» innebærer at det benyttes brukt materiell i første del av perioden og deretter overgang til nullutslippsteknologi.

¹³ Ikke vedtatt når arbeidet med Regionanbudet 2021 pågår

¹⁴ HVO hydrert t vegetabilisk olje 2.generasjon biodiesel basert på rester og avfall, klimanøytralt/fossilfritt

Etter at tilskuddsnivå tre var valgt og vedtatt av politikerne, anbefalte AtB at det ikke bør stilles utslippskrav ut over gjeldende lover og forskrifter.

Vedtak om utredning/utvikling av klimabonus ble fattet av fylkestinget 25.april 2019. AtB avklarte med fylkesadministrasjonen at det ikke var mulig å foreslå en innretning på en slik ordning i tilstrekkelig tid før behandling i fylkestinget 12. juni 2019¹⁵. I februar 2020 presenterte AtB flere alternative muligheter for HUT. AtB vurderte at å innføre klimabonus på dette tidspunktet innebar en betydelig risiko med tanke på framdrift for utlysning og oppstart av anbudet og at målet om reduksjon i klimautslipp kunne oppnås med andre midler. HUT tok til etterretning at AtB mente at det ikke kunne innføres en ordning med klimabonus i regionanbudet, men vedtok at AtB skal «legge til rette for å etablere incitament i regionanbudet for at dieselbusser kan byttes ut med nullutslippsbusser i løpet av regionanbudet» (altså fortsette arbeidet med klimabonus).

Representanter for styret i AtB sier at klimahensyn var et element som kom inn forholdsvis sent.

I intervju med representanter for AtB heter at da tilbudene viste at det var mulig å øke leveransen, ble økt produksjon lagt utenfor rushtid slik at det ikke økte antall busser.

Trøndelag fylkeskommune

I mandatet heter det at klima- og miljøkrav trolig vil virke kostnadsdrivende. Det skal derfor ses på muligheten til å oppnå best mulig klima- og miljøregnskap over tid, der kostnad på klimatiltak veies opp mot gevinsten. Anbudsstrategi for regionanbudet 2021 del 1 ble behandlet i HUT i sak 41/18 (mai 2018) og i fylkestinget sak 113/18 (juni 2018). HUT vedtar anbudsstrategi del 1 med saken som vedlegg. Fylkestinget vedtar i tillegg at regionanbudet i deler av segmenter og/eller anbudspakker skal ha krav om nullutslipp. Bærekraftig, klimanøytralt drivstoff (eks. biogass) skal også vurderes.

I fylkestingssak 84/18 vedtas det at miljøkravene settes til minimum busser klasse Euro 6, men AtB oppfordres til å stille funksjonskrav om nullutslipp på deler av anbudet. Krav om elbusser i region bør unngås. I sak 115/18 heter det at det er ønskelig med en reduksjon av klimautslipp, noe som innebærer at minimumskravene til miljø kan settes til Euro kl 6, og ved bruk av biodrivstoff/HVO skal det være bærekraftsertifisert biodrivstoff. Palmeolje eller biprodukter fra palmeolje skal ikke brukes i noe drivstoff.

¹⁵ Dette fordi vurderinger om egenregi også skulle leveres til samme tid

I sak 36/19 støttet fylkesdirektøren AtB sitt forslag om å prioritere rutetilbud framfor klimatiltak, til tross for signaler gitt i sak 115/18. Samtidig vedtas det at det skal utredes/utvikles en klimabonusordning for busstilbydere som skifter ut dieselbusser med elbusser.

HUT vedtar 4.februar 2020 at arbeidet med få på plass en klimabonus skal videreføres, og opprettholder ambisjonen om at hele bussflåten skal være nullutslipp. HUT mener det er viktig ikke å binde seg til en enkelt teknologi og ber om at AtB legger til rette for å etablere incitament i regionanbudet for at dieselbusser kan byttes ut med nullutslippsbusser i perioden.

I oppdragsbrevet sier fylkestinget at de ønsker en reduksjon av utslippene innenfor kollektivtransporten i kontraktperioden, at minimumskravene til miljø skal være Euro 6 og at det skal være krav om bærekraftsertifisert biodrivstoff.

Oppdragsbrevet viser også at fylkestinget i sak 36/19 har et mål om at hele bussflåten skal være nullutslipp i 2030 og ønsker å utvikle/utrede en bonusordning for de busstilbyderne som skifter ut dieselbusser med elbusser

3.6.5 Kundefokus og ruteplanlegging

AtB

I dokumentet Forslag til strategi for anbud buss Trøndelag region 2021 del 2 (01.november 2018) presenterer AtB sine anbefalinger for markedsstrategi, mobilitetstilbud, materiell, drivstoff, infrastruktur, anbudsutsettelse og kontrakt.

Når det gjelder markedet, har AtB som målsetting å prioritere skoleskyss (lovpålagt), daglig pendling til/fra arbeid og skole, innbyggere med redusert mobilitet og ungdom som skal til butikk eller andre ærend. Den økonomiske rammen bestemmer hvor mange kundegrupper og reisebehov som kan prioriteres.

AtB anbefaler å etablere et tydelig hovednett hvor Intercitylinjer (buss og tog) trafikkerer de lange stekningene mellom byer (busstilbudet supplerer togtilbudet på noen strekninger) og at passasjerer mates med buss til knutepunktene, og at det samtidig inngås et billett- og prissamarbeid mellom buss og tog i større deler av fylket enn i dag. Intercityområdet skal ha stor kapasitet, høy frekvens og kort reisetid. Utenfor Intercity-området vil regionlinjene gi tilstrekkelig transporttilbud. For byer med flest innbyggere foreslår AtB Bytilbud som skal bestå av bylinjer (buss i rute) i rushtid, og Byfleks (fleksibel transport) utenfor rush. AtB foreslår å videreutvikle dagens bestillingstransport i kombinasjon med nye digitale verktøy. Det foreslås

ulike fleksible mobilitetsløsninger myntet på ulike kundebehov¹⁶, og det kommer fram at fleksible transportformer gir et nytt behov for at AtB kan styre hvilken transportform som til enhver tid er best egnet til å trafikker et område.

AtB mener nettverksløsning gir rom for flere reisemuligheter og utvidet tilbud til kundene, samt flere fulle sjåførstillinger.

AtB har utarbeidet tre alternative mobilitetstilbud, og AtBs målsetting for mobilitetstilbudet er «Framtid». AtB forklarer de ulike alternativene slik:

- Alternativ 1 Framtid innebærer en tydelig satsning på de lange reisene (Intercity og Regiontilbud), og satsning på de nye fleksible transportformene. Alternativet krever høyeste tilskuddsnivå.
- Alternativ 2 Tilpasning har ikke samme satsing på lange reiser og omfatter færre alternativer for fleksibel transport. Alternativet er innenfor dagens tilskuddsnivå.
- Alternativ tre «Minimum» er ifølge AtB et redusert tilbud på de fleste områder og vil gi dårligere utnyttelse av materiell og flere delte sjåførstillinger. Målet om trafikkvekst på tre % vil ikke kunne nås. Alternativet vil være innenfor et tilskuddsnivå under dagens nivå.

Når det gjelder infrastruktur defineres det tre ulike nivåer på stoppesteder og fire ulike nivå på bussholdeplasser. Høyeste nivå har krav om universell utforming. Det er også utarbeidet fire forskjellige bussdepotkategorier, og også ulike forslag til eierskap. Dersom AtB skal ha ansvar for infrastruktur må tildelt ramme gjenspeile dette.

I AtB sin siste avklaring gis det anbefalinger om at en del av tilbudet for fleksibel transport med drosje/minibuss omfordeles (etter innspill fra kommunene og vedtak i HUT sak 39/20 om «retningslinjer som sikrer en rettferdig fordeling av fleksibel transport i fylket») og tre gjennomgående linjer med buss. Det ble avklart med Pasientreiser at omstigning ikke var en større ulempe, og pasienters behov ble ikke betingelse for hvilke ruter som skulle være gjennomgående.

I intervju med representanter fra AtB pekes det på at rutetilbudet ble planlagt etter kundebehov. Videre heter det at økt mulighet for produksjon (som følge av lavere første tilbud fra operatørene enn beregnet) ga tilleggsproduksjon i de tre kontraktsonrådene.

¹⁶ Plussfleks, Servicefleks, Ungdomsfleks, Byfleks, Jobbfleks (pilot)

Trøndelag fylkeskommune

I sak 84/18 heter det at de gode effektene av et godt kollektivtilbud med mest mulig passasjerkilometer skal vektlegges. Valg av nettverksmodell støttes, og det pekes blant annet på at rutestruktur er innenfor AtB sin kjernekompetanse.

I sak 155/18 gir fylkestinget signal om at kollektivtilbudet skal bidra til å bygge det nye fylket sammen. AtB skal legge vekt på stor grad av fleksible reiseløsninger i distriktet og regionbyene, og nytt kollektivsystem skal bygges på en delvis nettverksløsning. Det skal være en hybridløsning der utvalgte lange ruter er gjennomgående og inngår i intercity-tilbudet. Et nytt kollektivsystem må også sees i sammenheng med et mulig fremtidig samarbeid med Helse Midt og Pasientreiser. Rutekjøring og skolekjøring skal samles, og det skal ikke opprettes nytt rutetilbud parallelt med jernbanen på strekningen Steinkjer-Stjørdal. AtB skal ha tett dialog med interessenter i utforming av det endelige rutetilbudet.

I sak 10/19 vedtas det at en hybridmodell der utvalgte av de lengste rutene er gjennomgående må tilbys over hele fylket. Når det gjelder fleksibel transport og bybuss i regionbyene, ber HUT om at alternativ 4A velges for å øke omfanget til fleksibel transport. Alternativ 4 A innebærer at faste bylinjer gjøres om til fleksible transportløsninger. Dette framkommer også i oppdragsbrevet.

I sak 36/19 gis det signal om at det skal være en løsning med gjennomgående ruter i regionbusstilbudet, og at AtB gjennom konkurransegrunnlaget sikrer mulighet for helt eller delvis utvidelse av rutetilbudet fra vedtatt ramme og opp til nivå på alternativ 2 Tilpasning.

HUT gir sitt vedtak 33/19 (22.mai 2019) en del presiseringer rundt gjennomgående ruter, og peker på at det er en intensjon om at det også skal være gjennomgående ruter der det går tog.

I intervju sier politikere at siden det er rutestrukturen som bestemmer om innbyggerne er fornøyde med tilbudet, vil det være naturlig at politikere ønsker å legge føringer for hvordan denne legges opp.

I oppdragsbrevet gis det signaler om at det skal være et godt mobilitetstilbud i distriktet og regionbyene med stor grad av fleksible reiseløsninger, at det skal være en delvis nettverksløsning der utvalgte av de lengste rutene er gjennomgående og inngår i intercity-tilbudet. Rutekjøring og skolekjøring skal være samlet.

Fylkestinget ber også om at AtB holder en tett dialog med involverte kommuner, brukergrupper og interesseorganisasjoner i utformingen av det endelige rutetilbudet. Det skal også være en tidlig samhandlingsprosess med tilbyderne for å få brukt deres kompetanse i utvikling av tilbudet.

Fylkestinget ber ifølge oppdragsbrevet AtB sikre gjennom konkurransegrunnlaget, en mulighet til å utvide rutetilbudet fra vedtatt ramme opp til nivå på alternativ «Tilpasning»

3.6.6 Sikkerhet og komfort

AtB

Det er foreslått mange tiltak for å bedre sikkerheten for reisende og sjåførere, for eksempel kollisjonsvern for sjåførere og bedre sikring av elever i skoleskyss-situasjonen. Ifølge Nasjonal transportplan ligger nullvisjonen for tap av liv eller alvorlig skade i trafikken til grunn for alt trafiksikkerhetsarbeid i Norge. For detaljer omkring dette viser vi til delrapport 3.

Når det gjelder toaletter på bussene, vil det for AtB være hensynet til praktisering av regelverk og hensynet til sjåførene og deres ansvar som veier tyngst. I leveranseavtalen 2018-2021 er det en målsetting om null drepte og alvorlig skadde i bruk av kollektivtilbudet. AtB hevder at ved ulykker med buss er det kritisk at reisende har belte på. I brev av 21.oktober 2021 fra samferdselsdepartementet, heter det at bilbelte er det enkleste og mest effektive hjelpemiddelet for å redusere tallet på drepte og hardt skadde i trafikken. Lovens utgangspunkt er at sittende passasjerer skal benytte bilbelte under kjøring, og det er anbefalt at toaletter benyttes når bussen ikke er i bevegelse. I brevet heter det også at det er forståelse for at enkelte passasjerer har behov for tilgang til toalett under hele turen, og at det er transportselskapet som må gjøre vurdering av risikoen som foreligger.

Trøndelag fylkeskommune

I fylkestinget har det blitt satt fokus på toaletter på langrutebusser¹⁷ gjennom interpellasjoner¹⁸ (sak 35/20). Det stilles her spørsmål til beslutningen om ikke å videreføre dagens ordning med toaletter på langrutebussene. Det hevdes at denne beslutningen etter interpellantens syn er «uforståelig, lite kundevennlig og stivbeint». I følge AtB ble det ikke stilt krav om toaletter i forrige regionanbud, men operatørene stilte med busser med toaletter. Kravene fra det forrige regionanbudet ble videreført i dette anbudet.

3.6.7 Hele stillinger

AtB

I andre avklaring signaliserer AtB at det skal stilles krav til at operatører benytter seg av lærlinger, men at det å stille krav til fulltidsstillinger vil være fordyrende og ikke hensiktsmessig

¹⁷ 16.desember 2020, 28.april 2021 og 18.februar 2022

¹⁸ 16.desember 2020, 28.april 2021 og 18.februar 2022

(fordi etterspørselen etter tilbudet definerer ruteproduksjonen). AtB mener også at dette høyst sannsynlig er i strid med anskaffelsesregelverket.¹⁹

I notat av 19.mars 2020 sier AtB at en godt sammensatt produksjon/tilbud med hensyn til korte og lange turer sammen med en jevn produksjon gjennom åpningstiden vil gi grunnlag for flest mulig heltidsstillinger. Å legge til rette for økt andel heltidsstillinger er en tydelig målsetting. Operatørene skal beskrive hvordan de jobber for å få mest mulig heltidsstillinger.

I intervju med representanter for styret i AtB heter det at utgangspunktet for virksomheten er å dekke kundens behov for kollektivtransport. Rammebetingelser som blir gitt i form av krav om hele stillinger, må veies opp både mot dette og behovet for å gi sjåførene meningsfylte oppgaver. Hele stillinger vil også være en kostnadsdriver.

Samtidig sier representanter for AtB at det åpnet seg en mulighet for å øke leveransen (etter at de første tilbudene kom inn). Tiltakene hadde fokus på at de var tilleggsproduksjon i alle kontraktsområder, og dette kunne også bidra til økte stillingsandeler for sjåførene.

AtB mener at fulltidsstillinger var en forventning som ikke var tallfestet i første omgang, og at tallet 309 faste stillinger var et historisk tall tilsvarende situasjonen i 2021. Et «må-krav» om faste stillinger er et dilemma for AtB. På den ene siden har man ønsket om attraktive jobber med gode lønns – og arbeidsvilkår på den andre siden behovet for å unngå kjøring med tomme busser (som er både kostnadsdrivende og uheldig for sjåfør og miljø, samt overholdelse av anskaffelsesregelverket). AtB skriver i notat til samferdselsdirektøren i mars 2020 at målsettingen om å legge til rette for økt antall heltidsstillinger er en målsetting for alle parter og at en godt sammensatt og jevn produksjon bidrar best til dette.

Trøndelag fylkeskommune

I intervju med representanter fra politisk nivå blir det pekt på at flere hele stillinger politisk sett var en viktig del av oppdraget, selv om vedtaket kanskje ikke var helt tydelig. Enkelte politikere mener at kravet om hele stillinger ikke burde komme som en overraskelse for AtB.

I sak 36/19 vedtar fylkestinget ytterligere målsettinger om at anbudskonkurransen må gi tydelige forventninger til operatørene om flere fulltidsstillinger og andelen fagbrev. Denne målsettingen gjengis i oppdragsbrevet.

¹⁹ Henviser til utredninger fra Kluge, samt www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/juridisk-vurdering-av-seriositetsbestemmelser s 6 pkt 5

3.6.8 Vurdering

Vurderingene bygger på data fra kapittel to og tre.

Det er revisors vurdering at vi finner eksempler på ulike målsettinger mellom fylkeskommunen og AtB i bestillingsprosessen for regionanbudet 2021.

Dette gir et bilde av styringsutfordringer.

Det er revisors vurdering at TrFK og AtB har et felles mål om at samferdselsstrategien skal ligge til grunn for Regionanbudet 2021. Det er også revisors vurdering at det er en felles målsetting at kollektivtilbudet skal være kundetilpasset. For andre mål finner vi nyanser i målsettingen. Mens AtB legger vekt på at det er et hovedmål å binde Trøndelag sammen, uttrykker fylkeskommunen at det skal legges til rette for en opplevelse av akseptabel tilgjengelighet i hele Trøndelag. AtB har også lagt vekt på utvikling av kollektivtrafikken. Mens politikere mener at alle styringsdokumenter ligger til grunn for Regionanbudet 2021, oppfatter AtB at flere av dokumentene ikke lar seg oppfylle på grunn av økonomiske rammer og infrastruktur. Revisor vurderer at dette er et eksempel på målkonflikt.

AtB har en målsetting om en økonomisk høyere ramme for Regionanbudet 2021 enn det TrFK vedtar. Her fremkommer det en tydelig målkonflikt; der AtB søker å optimalisere sitt handlingsrom og TrFK må tilpasse bevilgninger til kollektivtransport til en helhetlig økonomisk situasjon. Samtidig har både AtB og TrFK en målsetting om å optimalisere den økonomiske rammen. Prisene i de første tilbudene ga AtB rom for økt leveranse, og dette er sammenfallende med TrFK sitt ønske om å optimalisere nytten av rammen²⁰. Både AtB og fylkeskommunen har mange ønsker for hva Regionanbudet 2021 skal inneholde, og flere av disse ønskene er kostnadsdrivende. Revisor har ikke funnet at fylkeskommunen har laget en prioritering for ønskene.

AtB og TrFK har etter revisors vurdering i utgangspunktet tilnærmet samme målsetting når det gjelder klima og miljø. Det er også enighet om at klima – og miljøkrav vil kunne være kostnadsdrivende. Det oppstår imidlertid en målkonflikt knyttet til etablering av incitament for og bruk av klimabonus i Regionanbudet 2021.

²⁰ HUT 10/19

Når det gjelder mobilitetstilbudet, har AtB en målsetting om en nettverksløsning, mens TrFK vedtar en hybridløsning med delvis nettverksløsning og utvalgte lange linjer som gjennomgående linjer. Dette er eksempel på målkonflikt.

AtB legger i sitt mobilitetstilbud vekt på at rutetilbudet skal planlegges etter kundebehov og fylkeskommunen legger vekt på mest mulig passasjerkilometer. Dette kan etter revisors vurdering oppfattes som sammenfallende mål. AtB la inn flere rutekilometer som følge av lavere priser i de første tilbudene, og dette er i samsvar med TrFK sitt ønske om en delvis utvidelse av rutetilbudet opp til tilpasningsalternativet²¹.

AtB anbefaler alternativet Framtid og fraråder alternativet med lavest økonomisk ramme. Fylkeskommunen må ut fra den gitte økonomiske situasjonen, vedta den laveste rammen. Revisor mener at det på denne måten også er en (indirekte) målkonflikt når det gjelder mobilitetsstrategien.

Det er revisors vurdering at det kan identifiseres en målkonflikt når det gjelder hele stillinger. Både AtB og fylkeskommunen har fokus på at det skal være hele stillinger. Slik revisor ser det, er det likevel slik at for fylkeskommunen er hele stillinger et krav, mens det for AtB er en balanse mellom økonomi og kundetilpasset mobilitetstilbud.

Målkonflikter på et område kan også påvirke andre målsettinger.

TrFK og AtB har samme informasjon, men vektlegger i noen tilfeller ulik informasjon.
--

Asymmetrisk informasjon er ifølge prinsippal -agentteorien en klassisk styringsutfordring. Asymmetrisk informasjon betyr at prinsippal og agent enten ikke har samme informasjon, eller at den ene parten har mer inngående kjennskap til en sak enn den andre, eller at informasjonen blir kjent for dem på ulike tidspunkt.

Det er revisors vurdering at slike utfordringer er til stede i forholdet mellom AtB og TrFK. AtB som agent har en oppfatning av at de har mindre kunnskap om (andre) politiske signaler enn fylkeskommunens administrasjon (prinsippalen).

Revisor mener at det er asymmetrisk informasjon når det gjelder økonomi. TrFK som prinsippal er kjent med at det er en begrenset økonomisk ramme, mens AtB som agent har forventninger om økte rammer på bakgrunn av forventninger om en styrking av kollektivtrafikken og et mandat der fylkeskommunen ba om at det ble utredet flere økonomiske alternativer.

²¹ FT 36/19

Et annet eksempel på asymmetrisk informasjon er signalet i mandatet om at regionanbudet skal hensynta delstrategi for mobilitet og ny drosjepolitikk i Trøndelag. Strategiene er vedtatt etter at AtB sitt forslag til anbudsstrategi ble lagt frem, og det er dermed vanskelig for utfører å hensynta dem. Politisk nivå på sin side, vil ha vesentlig bedre kjennskap til disse strategiene gjennom sitt arbeid.

AtB har tydelig signalisert at de legger vekt på å skape et kollektivtilbud som er tilpasset kundens behov, og har fått signaler gjennom undersøkelser. Her vil kunden være både kommuner og sluttbruker. Som ombudsmann vil politikere ha kontakt med enkeltpersoner og ulike brukergrupper. Revisor vurderer at selskapet og politikerne på denne måten vil kunne ha ulik informasjon. Selv om AtB gjennom rapporter og møter i HUT gir informasjon til politisk nivå, og får signaler gjennom vedtak og styringsdokumenter, vil aktørene kunne vektlegge ulik informasjon. Revisors vurdering underbygges av politikeres oppfatning av at AtB til en viss grad kan prioritere mellom de ulike bestillingssignalene fra politikerne.

Å vektlegge ulik informasjon kan også bety at det legges vekt på ulike virkemidler for å nå vedtatte eller ønsket mål. Slik revisor ser det, er dette i stor grad tilfellet her. AtB og fylkeskommunen har felles målsetting om best mulig kollektivtilbud, men ønsker å bruke ulike virkemidler for å oppnå dette.

Hvis vi ser på informasjon som grunnlag for beslutninger, er det selvfølgelig viktig at TrFk og AtB har og vektlegger samme informasjon. Revisor kan ikke si at fylkeskommunen og AtB på noen måte har holdt tilbake informasjon for hverandre, og mener at informasjon er kjent for begge parter. Det er likevel revisors oppfatning at AtB som faginstans (agent) og fylkeskommunen som oppdragsgiver (prinsipal) i noen tilfeller legger vektlegger ulik informasjon for å gi det beste tilbudet. Et eksempel er at politikere/fylkeskommunen på bakgrunn av publikumsønsker ønsker toaletter på enkelte busser, mens AtB på bakgrunn av sikkerhetsmessige forhold velger ikke å kreve toaletter.

Revisors vurdering av at styringsutfordringer i form av asymmetrisk informasjon er tilstede underbygges også av at det er ulik oppfatning av når signaler og informasjon bør være tilgjengelig for aktørene.

Fylkesdirektøren operasjonaliserer bestillingen fra politikerne ut fra sin kompetanse, mens AtB tolker bestillingen ut fra sin fagkompetanse. Etter revisors vurdering vil dette kunne føre til at prinsipal og agent ikke vektlegger samme informasjon.

Vi understreker at asymmetrisk informasjon følger av aktørenes ulike roller, og ikke av manglende ønske om å dele informasjon.

Med felles informasjonsgrunnlag vil AtB ha bedre forutsetninger for å utarbeide mer målrettede utredninger og vurderinger. Det er revisors vurdering at TrFK som prinsipal og AtB som agent gjennom vedtak og styringsdokumenter i utgangspunktet har samme informasjon.

Revisor ser det som naturlig, ut fra de ulike rollene, at det vektlegges ulik informasjon.

Særlige styringssignaler fremmes gjennom vedtak, men har i noen tilfeller kommet sent i prosessen.
--

Offentlige anskaffelser skal skje henhold til bestemte rutiner og i henhold til fastsatte frister. Det er revisors vurdering at enkelte styringssignaler har kommet sent i prosessen, og dermed har vært utfordrende å hensynta. Dette gjelder eksempelvis signalet om klimabonus (vedtatt april 2019). Tidligere ble det gitt mindre ambisiøse signaler for klima- og miljø. Revisor vurderer at styringssignaler (også styringsdokumenter) er vedtatt av politisk nivå.

3.7 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Regionanbudet 2021 i stor grad er utført i samsvar med fylkets uttrykte vilje gjennom vedtak.

Målkonflikter vil ofte oppleves som styringsutfordringer, og styringsutfordringer vil i praksis være en opplevelse av at signaler ikke følges opp eller etterleves. Dette er en ny modell og det er vanskelig å planlegge noe nytt som umiddelbart vil fungere optimalt i praksis. I dette tilfellet har AtB fått et handlingsrom gjennom et mandat og styringsdokumenter som skal svare ut fylkeskommunens målsetting. Mandatet gir handlingsrom gjennom at det skal utarbeides ulike alternativer, mens styringsdokumentene gir handlingsrom fordi de er (og skal være) på et overordnet nivå. Slik revisor ser det, er det eksempler på at strategier er flyttet ned i leveransebestillingen uten at strategiene fullt ut er konkretisert og dermed tilstrekkelig målbare. Dette kan også tolkes som et handlingsrom.

AtB kan ha, og har, et tydelig fokus på best mulig kollektivtrafikk som sitt eneste mål. TrFk må ha, og har fokus på helheten i sin tjenesteproduksjon. Dette vil kunne oppleves som at AtB utnytter friheten i eget handlingsrom til å arbeide mot mål som ikke er avklart med TrFK. AtB arbeider ikke med sine mål i det skjulte, men viser tydelig fram sin målsettinger for regionanbudet. TrFK vil dermed kunne benytte sin maktposisjon som bestiller for å nå sine mål med de virkemidler som de ønsker. Dette betyr ikke at noen av aktørene opptrer uredelig, men understreker utfordringer som alltid vil være tilstede i henhold til prinsippal -agentteorien. Utfordringene vil kunne oppstå uavhengig av organisering.

Hensikten med å overlate oppgaver til agenten (AtB) er å få bedre tjenester og løsninger fordi agenten sitter tettere på og i dette tilfellet også er faginstansen. Prinsippalen (fylkeskommunen) vil på denne måten naturlig nok gi fra seg en del av sitt eget handlingsrom til agenten (AtB). For at agenten (AtB) skal kunne levere det som prinsippalen (fylkeskommunen) etterspør, må agenten ha et visst handlingsrom.

Revisor vil peke på at det har vært en lang prosess, med mange utredninger og justeringer. Informasjonsmengden er også betydelig og alle deler av fylkeskommunens bestilling er politisk behandlet. Sammen gir dette en kompleksitet i styringsregimet som kan gjøre det utfordrende å se om AtB har gjennomført i samsvar med fylkeskommunens strategier og vedtak.

4 REGIONANBUDET 2021

I dette kapittelet beskriver revisjonskriterier og funn som vi har gjort i forbindelse med gjennomføringen av regionanbudet 2021. Relatert til verdikjeden (figur fire) er vi i andre del av figuren. AtB er kunde, og operatøren er leverandør.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet Regionanbudet 2021:

- Er Regionanbudet 2021 utført i samsvar med gjeldende regelverk, utvalgte av fylkets relevante strategier og vedtak, samt anbefalinger knyttet til offentlige anskaffelser?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Etter gjeldende regelverk:

- AtB må dokumentere eventuell kontakt med markedet før gjennomføringen av anskaffelsen og eventuelle tiltak som er gjennomført for å hindre en konkurransefordel
- AtB må dokumentere at alle kvalifikasjonskrav er tilstrekkelig vurdert
- AtB må dokumentere eventuelle avvisninger av tilbydere
- AtB må dokumentere at alle tildelingskriterier er tilstrekkelig vurdert
- AtB må dokumentere den dialog som er gjennomført med tilbyderne i forbindelse med gjennomføringen av konkurranse med forhandling

Etter utvalgte av fylkets relevante strategier og vedtak:

- AtB skal jobbe for en reduksjon av utslippene innenfor kollektivtrafikk i løpet av anbudsperioden.
 - Det bør settes krav til minimum Euro kl. 6.
 - Ved bruk av biodrivstoff/HVO, skal det stilles krav om at dette er bærekraftsertifisert biodrivstoff.
 - Det skal ikke benyttes palmeolje eller biprodukter fra palmeoljeproduksjon i noe drivstoff i regionanbud 2021.
- AtB skal optimere nytten av den økonomiske rammen som vedtas (HUT 10/19)
- AtB må gjennom konkurransegrunnlaget sikre Fylkestinget mulighet til hel eller delvis utvidelse av rutetilbudet fra vedtatt ramme og opp til nivå på Alternativ 2 «Tilpasning»

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

4.3 Generelt om anskaffelsene

Regionanbudet ble delt inn i tre anskaffelser: busstjenester, fleksibel transport og individuelt tilrettelagt skoleskyss (ITS).

AtB har brukt nettverktøyet Merzell ved gjennomføringen av anskaffelsen. Dette nettverktøyet fungerer som en plattform for gjennomføring av offentlige anskaffelser og sørger for å ordne og dokumentere kommunikasjonen mellom innkjøpere og leverandører. I nettverktøyet har leverandørene mulighet til å stille spørsmål knyttet til anbudet og få svar på disse.

4.4 Anskaffelsen av busstjenester

4.4.1 Kontakt med markedet

AtB la 29. mai 2019 ut en veiledende kunngjøring på Doffin, med en invitasjon til dialogmøter med mulige tilbydere om kommende bussanbud for Trøndelag. Det legges opp til en-til-en møter. Formålet med dialogen er å få innspill til utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget.

4.4.2 Gjennomføring av anskaffelsen

Anskaffelsen ble kunngjort 18. november 2019 som en konkurranse med forhandling med forutgående kunngjøring. Frist for innlevering av tilbud ble satt til 7. februar 2020. Anskaffelsen var delt opp i tre delkontrakter for rutegående buss og skoleskyss med buss:

- Ruteområde nord
- Ruteområde midt
- Ruteområde sør

I anskaffelsen ble det stilt en mengde krav, blant annet om at alle busser skulle minimum være Euro VI-standard. Det stilles også krav som at det ikke skal benyttes palmeolje eller biprodukter fra produksjon av palmeolje i noe drivstoff som benyttes i kontraktsperioden.

I kontrakten som lyses ut, fremkommer det at operatøren må påregne justeringer av ruteproduksjonen under hele kontraktsperioden. Det betyr at alle operatørens kostnader som en følge av en endring av ruteproduksjonen skal anses inkludert i godtgjørelseelementene som nevnt. Oppdragsgiver har rett til å justere mengden rutekilometer med inntil +/- 30 prosent i kontraktsperioden i forhold til nullpunktet. Justeringen beregnes ut fra økning i rutekilometer med fratrukk for eventuell reduksjon. Justering av rutekilometer kan blant annet medføre endring av rutetabeller, kjøretid (antall rutetimer), frekvens, traseer, materiellbehov, mannskapsbehov, opprettelse av nye linjer, flytting av endeholdeplass og midlertidige omdisponeringer av avvikssituasjoner og/eller akutte behov for innsats.

Ifølge anskaffelsesprotokollen var det totalt syv operatører som leverte kvalifikasjonsanmodning²². Samtlige operatører var kvalifiserte og ble invitert til å inngi tilbud. I anskaffelsen ble det stilt følgende krav til tilbyderne:

- Tilbyder skal ha ordnede forhold med hensyn til betaling av skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift
- Tilbyders foretak skal ha økonomisk og finansiell kapasitet til å gjennomføre oppdraget, samt ha tilstrekkelig soliditet
- Tilbyder må oppfylle kravene i forskrift om yrkestransport. Tilsvarende gjelder for eventuelle underleverandører
- Tilbyder må ha erfaring fra bussoppdrag av tilsvarende størrelse
- Tilbyder må ha et kvalitetssikringssystem som er implementert og i drift
- Tilbydere må ha et internkontrollsystem

AtB mottok tilbud fra fire operatører. Vy Buss AS, Boreal Buss AS og Trønderbilene AS leverte anbud på alle ruteområdene, mens Nobina AS leverte tilbud på ruteområdene midt og sør. Samtlige operatører ble invitert til forhandling.

Etter forhandling med AtB valgte samtlige leverandører å levere tilbud innenfor de angitt områdene ovenfor, med unntak av at Nobina AS kun leverte tilbud på ruteområde sør.

Tildelingskriteriene for anskaffelsen er fordelt mellom kvalitetskriterier (oppstartsforberedelser) med en vektning på 10 prosent og pris med en vektning på 90 prosent. Tildelingskriteriet «pris» ble evaluert på bakgrunn av hovedpriselementene for vognkostnader, rutekilometer og rutetimer. Vy Buss AS ble vurdert som vinnende tilbyder når det gjelder kvalitet og pris i alle områder. AtB valgte derfor å inngå avtale med Vy Buss AS. Ifølge anbudsdocumentene har en tilbyder som blir tildelt alle tre kontrakter mulighet til å velge å trekke ett eller to tilbud. Vy Buss AS valgte ikke å benytte seg av denne muligheten.

Ifølge anskaffelsesprotokollen mottok AtB klage fra Trønderbilene AS. AtB sitt advokatfirma svarte ut denne klagen og Trønderbilene AS valgte ikke å gå videre med saken. Ifølge en representant for AtB er det ikke uvanlig at det kommer klager i denne type anskaffelser, fordi det er store verdier i kontraktene. AtB bruker tid på å kvalitetssikre alle deler av prosessen når det gjennomføres anskaffelser, noe som gjør selskapet i stand til å kartlegge potensiell risiko

²² Boreal Buss AS, Vy Buss AS, Nobina AS, Trønderbilene AS, Tide Buss AS, Nordlandsbuss AS og L/L Setesdal Bilruter.

for klager/feil tidlig og utføre avbøtende tiltak. Avbøtende tiltak er å utarbeide gode meddelelsesbrev og sikre høy kvalitet på begrunnelsene som gis tilbyderne.

4.4.3 Økt ruteproduksjon

Ifølge anskaffelsesprotokollen ble det etter første tilbudsåpning klart at de inngitte priser var lavere enn forventet. AtB besluttet derfor å øke produksjonen i alle tre ruteområdene i konkurransegrunnlaget, slik at AtB kunne utnytte den økonomiske rammen. I tillegg ville en justering av konkurransegrunnlaget medføre at samtlige tilbydere kunne konkurrere på samme produksjonsnivå, i stedet for å øke produksjonen etter tildeling.

Ifølge administrerende direktør var produksjonsøkningen på 0,5 millioner rutekilometer, fra 12,5 millioner rutekilometer til 13 millioner rutekilometer. Innad i AtB var det litt ulik oppfatning om pristilbudene var på et forventet nivå eller ikke, gitt usikkerheten i at det var flere år siden AtB hadde gjennomført et bussanbud i regionen (Sør-Trøndelag), samt stor usikkerhet rundt konsekvenser av pandemien. Beslutningen om å øke ruteproduksjonen ble tatt av styret, som vurderte at målet om best mulig tilbud for kundene var viktig.

Ifølge en mellomleder i AtB ble økt produksjon lagt til utenfor rush-tid slik at det ikke ble behov for økte antall busser. Tiltakene hadde også fokus på at det var tilleggsproduksjon i alle kontraktsonrådene og at dette ville kunne gi økte stillingsandeler for sjåførene.

Også direktør for tilbudsutvikling og mobilitet fremhever at produksjonsøkningen ville gi mulighet for mer arbeidstid og håp om flere fulle stillinger. Han presiserer at AtB ikke evaluerte tilbyderens driftsopplegg i tilbudsfasen og at hvordan tillegget på rutekilometer slo ut er ukjent. Tilbyderne fikk også bedre anledning til inntjening på investeringene. Direktøren forteller at justeringen på ca. 5 prosent lå innenfor det som anskaffelsesreglementet aksepterer som utenfor «vesentlig endring» og at det i prosedyrereglene var åpning for å forhandle om alle sidene med anbudet.

Ifølge en medarbeider for AtB ble det gjort en vurdering av AtB sitt advokatfirma i forhold til om produksjonsøkningen var å regne som en vesentlig endring i konkurransen. Det er i utgangspunktet innarbeidet en stor grad av fleksibilitet i kontrakten, for å sikre muligheten til å gjøre justeringer i produksjonen i løpet av kontraktens varighet. Vurderingene som ble gjort i forbindelse med produksjonsendringen, var en intern vurdering som tilbyderne ikke var med på. Tilbyderne ble informert om muligheten for økt produksjon i invitasjonen til forhandling.

4.4.4 Koronatillegget

Ifølge anskaffelsesprotokollen ble det klart at utbruddet av pandemien ville få betydning for konkurransen og eventuelt oppstart av anskaffelsen. Slik den opprinnelige kontrakten var utformet i konkurransegrunnlaget, ville operatør fått en høy risiko knyttet til forsinkelser grunnet korona. AtB la derfor til et nytt vedlegg i kontrakten som hadde til hensikt å balansere risikoen mellom oppdragsgiver og operatør knyttet til korona.

Direktør for tilbudsutvikling og mobilitet forteller at bruken av et koronatillegg ble vurdert av AtB sitt advokatfirma og vedtatt av styret. Mellomleder i AtB fremhever også at noe av formålet med koronatillegget var at leverandørene ikke skulle komme med store risikopåslag.

Flere informanter som revisor har snakket med opplyser at avtalens koronatillegg blant annet åpnet for at leverandørene kunne bruke midlertidig materiell. AtB mottok også henvendelser fra leverandører av bussmateriell, som oppfordret AtB til å gjennomføre konkurransen.

4.5 Anskaffelsen av fleksibel transport

Anskaffelsen av fleksibel transport ble delt i tre deler: distrikt, distrikt med pilot og regionbyer. Det ble gjennomført tre separate anskaffelser. For alle anskaffelsene er konkurranse med forhandling valgt som konkurranseform.

Ifølge en medarbeider i AtB er det ulike konsepter for fleksibel transport. I distriktet kan kunden ringe AtB sitt kundesenter og deretter bli hentet og kjørt til bestemmelsesstedet av drosje eller minibuss. I regionbyene kjøper AtB transportkapasitet, som kundene kan benytte i åpningstiden. I tillegg finnes en tredje modell som er en miks av distriktsmodellen og regionmodellen. AtB har valgt å benytte buss i sentrale linjer og biler der etterspørselen er lavere og mer utfordrende å kjøre med buss.

Ifølge en mellomleder i AtB var det ingen spesielle utfordringer knyttet til anbudet for fleksibel transport. Prismessig kom anskaffelsen ut som tenkt eller kanskje litt under.

4.5.1 Kontakt med markedet

AtB la 19. mars 2020 ut en veiledende kunngjøring på Doffin med invitasjon til markedsdialog for det kommende anbudet knyttet til fleksibel transport. Det legges opp til en-til-en møter med buss- og drosjeoperatørene samt andre aktuelle operatører. Formålet med markedsdialogen er å få innspill fra aktuelle operatører i en tidlig fase, fordi AtB tror at markedet sitter på innsikt og kompetanse som kan være svært nyttig i planleggingen av det videre konseptet. Ifølge AtB var det to runder med markedsdialog (en til en-møter) før anskaffelsen av fleksibel transport, i tillegg til en tilbudskonferanse etter kunngjøring.

4.5.2 Distrikt

Anskaffelsen for distriktene ble gjennomført ved at det deles inn i åtte ruteområder, med en kontrakt pr. ruteområde. Den anslåtte verdien for hele anskaffelsen er ifølge anbudsprotokollen 39,5 millioner kroner. Totalt var det seks operatører som leverte kvalifikasjonsanmodning. En av operatørene ble avvist, mens de resterende operatørene ble invitert til å inngi tilbud. Den avviste operatøren sendte ikke inn den nødvendige dokumentasjon for prekvalifisering.

I et ruteområde var det to tilbydere, mens det i de resterende ruteområdene kun var en tilbyder. For samtlige ruteområder benyttet AtB seg av retten til å tildele uten forhandling. AtB mottok ingen klager på tildelingen.

4.5.3 Distrikt med pilot

Ifølge anskaffelsesprotokollen ønsket AtB å få erfaring med mer fleksible transportløsninger også i distriktet og ville dermed gjennomføre to «full-fleks»-piloter. Målet med disse pilotene var å teste ut en enda mer fleksibel transportløsning og gjennom erfaringene derfra utvikle tilbudet i de øvrige områdene. Anskaffelsen var delt inn i to ruteområder, med en kontrakt pr. ruteområde. Anslått årlig verdi på anskaffelsen er oppgitt til 8,2 millioner kroner.

Totalt var det seks operatører som leverte kvalifikasjonsanmodning. Samtlige operatører ble kvalifisert og invitert til å inngi tilbud. Det var to tilbydere som leverte tilbud for hvert ruteområde og AtB besluttet å benytte seg av retten til å tildele uten forhandling. AtB mottok ingen klager på tildelingen.

4.5.4 Regionbyer

Ifølge anskaffelsesprotokollen er hovedmålet med anskaffelsen å tilby fleksible transporttjenester i regionbyene for å gi større mobilitet til lavere kostnad enn hva man klarer med et tradisjonelt rutetilbud. Et viktig delmål oppgis å være at det fleksible transporttilbudet skal legge til rette for at operatørene får utnyttet kapasiteten på materiell og personell på en god måte. Blant annet ønsker AtB at tilbudet skal være et bidrag til at operatører i fylket kan tilby heltidsstillinger til sine sjåførere. Oppdraget skal utføres med en eller to minibusser per regionby som trafikkerer den definerte sonen i hele tilbudets åpningstid, slik at kundene kan bestille reise når de vil innenfor åpningstiden. Anskaffelsen gjelder kjøring av fleksibel transport i Steinkjer og Verdal og har en anslått årlig verdi på 6,5 millioner kroner.

Totalt var det syv operatører som leverte kvalifikasjonsanmodning. Samtlige operatører ble kvalifisert og invitert til å inngi tilbud. Fem operatører leverte tilbud. Det ene tilbudet ble avvist som en følge av at det hadde vesentlige avvik fra anskaffelsesdokumentene og ikke var

sammenlignbart med de øvrige tilbudene. AtB besluttet å benytte seg av retten til å tildele uten forhandling. AtB mottok ingen klager på tildelingen.

4.6 Anskaffelsen av individuelt tilrettelagt transport

4.6.1 Forarbeidet til anskaffelsen

Ifølge en mellomleder i AtB er det forskjellige kriterier for å få tildelt skoleskyss. Det må gjøres en grundig vurdering av hvilke rettigheter eleven har, og hvilket skystilbud som innfrir disse rettighetene. AtB uttaler at selskapet administrerer, herunder planlegger og gjennomfører skyssen i henhold til de vedtak som fylkeskommunen og kommunene vedtar. I tillegg skal AtB ivareta ansvaret om rasjonelt og kostnadseffektiv skoleskyss som de politiske retningslinjene i TrFK legger føringer for. For skoleåret 21/22 er det ca. 23 000 elever med rett til fri skoleskyss i Trøndelag. Av disse er det ca. 3 200 elever med rett til ITS, hvorav ca. 800 med krav som en følge av medisinske behov.

Ifølge en mellomleder i AtB var det mye dialog med kommunene i forkant av anskaffelsen. ITS er komplisert siden det er mange forskjellige årsaker til at en elev får tilrettelagt skoleskyss. Noen elever får skoleskyss med bakgrunn i kommunale vedtak og noen med bakgrunn i fylkeskommunale vedtak. Det er utarbeidet en samarbeidsavtale mellom AtB og kommunene slik at AtB gjennomfører anskaffelsen av ITS knyttet til kommunale vedtak og viderefakturerer deretter kostnaden til kommunene. Konkurranses grunnlaget ble derfor forankret grundig i kommunene.

Ifølge en medarbeider i AtB brukte AtB mye tid på markedsdialog i forkant av anskaffelsene. AtB ønsket innsikt både om situasjonen i dag og i fremtida. AtB sitt mål er å ha en best mulig kontroll på tjenesteproduksjonen (drosjekjøringen), oppfylle fylkeskommunens overordnede mål og sikre mest mulig transport for pengene i et marked hvor det i praksis er monopol. Å få noen til å levere anbud, få en god pris og få aksept for alle krav til rapportering osv. i et monopolmarked er krevende. Samtidig var AtB bevisst på at det kunne komme inn nye aktører etter lovendringen, og brukte dette for å få en god pris.

4.6.2 Gjennomføring av anskaffelsen

Anskaffelsen gjelder ITS i Trøndelag fra august 2021 til august 2023. AtB har en ensidig rett til å forlenge kontakten med inntil to år. Anskaffelsen er delt opp i til sammen 15 forskjellige kontrakter fordelt på geografiske områder i Trøndelag. Anslått verdi for anskaffelsen er oppgitt til ca. 500 millioner kroner, inkludert opsjon på forlengelse.

Seks leverandører leverte kvalifikasjonssøknad innen fristen og samtlige leverandører ble invitert til å inngi tilbud. I syv kjøreområder var det kun en leverandør som leverte tilbud, mens

det var konkurranse i de resterende kjøreområdene. AtB besluttet å benytte seg av retten til å tildele uten forhandling for samtlige kjøreområder. AtB mottok ingen klager på tildelingen av kontrakter.

Pris ble benyttet som eneste tildelingskriterie. AtB hadde i konkurransegrunnlaget angitt en evalueringspris pr. kilometer, som operatørene hadde tilbudt en rabatt i forhold til. Operatøren med størst rabatt og dermed lavest evalueringspris vinner dermed anskaffelsen.

Ifølge konkurransegrunnlaget får operatør godtgjøring for produksjonen i form av pris pr. kjørte kilometer etter en rundturtakst:

- Tilkjøring dekkes for en avstand beregnet fra beregningsplass²³ nærmest hentested, men begrenset opptil faktisk kjørte kilometer
- Deretter fra første hentested til bilen er tilbake på beregningsplass beregnet ut fra den korteste veien tilbake til beregningsplass etter fristilling

For å få fullt ut betalt for oppdraget, må sjåføren returnere til beregningsplassen. Hvis sjåfør ikke returnerer til beregningsplassen, vil sjåføren kun få betalt for de kilometer som er kjørt. Operatøren godtgjøres for ventetid på nærmere angitte vilkår.

Ifølge en medarbeider i AtB fikk transportør i tidligere godtgjøringsmodeller godtgjort etter antall passasjerer (stykkpris). Denne modellen er kritisert av flere kommuner, fordi korte turer ble svært dyre, mens lange turer ble svært billige. Fylkeskommunen har ofte lange turer. En annen begrunnelse for å gå bort fra denne godtgjørelsesmodellen var at en pris pr. kilometer er naturlig når man kjører bil. I tidligere anbud har AtB hatt helt andre godtgjørelsesmodeller, og man kunne derfor ikke direkte sammenligne prisene man fikk i regionanbudet 2021 med tidligere gitte anbud. Forskjellene i årskostnad for AtB med nye og gamle priser ble derimot beregnet og var en del av grunnlaget ved vurderingene om tilbudene skulle aksepteres. Det var ingen signaler på at tilbudene var underpriset. Direktør for tilbudsutvikling og mobilitet fremhever at AtB har forsøkt ulike godtgjøringsmodeller tidligere, blant annet pris pr. km, pris pr. elev og en kombinasjon av disse. I siste anbud for Sør-Trøndelag ble det gjennomført pris pr. elev for enkelturer og pris pr. km for turer kjørt med minibuss.

²³ En beregningsplass er et geografisk punkt, som fremgår av kontrakten mellom AtB og leverandør, hvor en operatør kan starte og avslutte en tur.

Passasjertillegg gis basert på antall passasjerer i kjøretøyet:

Tabell 2. Passasjertillegg

Antall passasjer	Prosenttillegg
1-4 passasjerer	0 %
5-8 passasjerer	35 %
9-16 passasjerer	50 %

Kilde: Konkurransesgrunnlaget for ITS

I konkurransegrunnlaget angir AtB en maksimalpris pr. kjørte kilometer på NOK 13,06 pr. km. Tilbyderne gir et tilbud på rabatt i prosent i forhold til denne maksimalprisen. I tillegg kommer faste priser for ventetakst pr. minutt (NOK 7,46), minstepris pr. tur (NOK 111) og et tillegg for rullestol (NOK 140). I flertallet av kjøreområdene legges det opp til rundturtakst, mens det i kjøreområdene for Malvik og Trondheim (fire kjøreområder) legges det opp til dobbel takst for kjøring en vei. Ifølge en medarbeider hos AtB er bestemmelsene om passasjertillegg lik bestemmelsene i maksimalprisforskriften.

AtB tildelte kontrakter for skolekjøring til tre forskjellige leverandører: Trønder Taxi AS (elleve områder), Taxi Midt-Norge Transport AS (tre områder) og Christiania Taxi Trondheim AS (ett område).

Ifølge en mellomleder i AtB ble tilbudene som kom inn i anbudsprosessen hovedsakelig evaluert ut fra pris, men for å delta i konkurransen ble de prekvalifisert på flere forhold som kvalitet, kompetanse, økonomi og referanseoppdrag.

Flere av våre informanter fremhever at man fikk inn tilbud på alle kjøreområdene og at det var konkurranse på halvparten av disse. Det ble ikke gjennomført forhandlinger knyttet til de mottatte tilbud, selv om anbudskonkurransen åpnet for dette. Ifølge direktør for tilbudsutvikling og mobilitet skyldes dette at AtB var av den oppfatning av det ikke var klokt å presse prisen mer og at det oppnådde resultatet ble vurdert som godt. AtB så også at ved forhandlinger kunne noen operatører utnytte at de var eneste tilbyder og dermed øke prisen. Noen tilbydere var misfornøyde med at det ikke ble noen forhandlinger og at man mistet muligheten til å bedre tilbudet.

Ifølge direktør for Trønder Taxi kom anbudet etter en periode med koronarestriksjoner, hvor det begynte å bli prekært for selskapet. Restriksjonen hadde ført til lite aktivitet og et redusert antall sjåførere. Flere aktører hadde også kommet til i næringen. Det er en trend at selskaper

som tidligere har hatt sin hovedaktivitet knyttet til busstransport, nå også sikter seg inn mot transport der man med fordel bruker mindre transportmiddel. Etter en vurdering valgte Trønder Taxi å levere et pristilbud på anbudet. Direktøren sier at det ble gjort en vurdering for hvert enkelt område. I anbudet ble det anledning til kun å legge inn en samlerabatt på tvers av alle områder. Trønder Taxi valgte her å holde rabatten på et moderat nivå for distriktskontraktene.

4.7 Vurdering offentlige anskaffelser

AtB dokumenterer kontakt med markedet før gjennomføringen av anskaffelsen og eventuelle tiltak som er gjennomført for å hindre en konkurransefordel.

Revisors gjennomgang viser at AtB har gjennomført markedsdialog i forbindelse med alle anskaffelsene knyttet til Regionanbudet. Markedsdialogen er annonsert i Merccell eller via Doffin, slik at alle aktuelle tilbydere har hatt mulighet til å melde sin interesse for å være med i dialogen.

AtB dokumenterer at alle kvalifikasjonskrav er tilstrekkelig vurdert.

Anskaffelsesprotokollen viser at selskapet har gjort en vurdering av kvalifikasjonskravene som er oppstilt.

AtB har dokumentert det ene tilbudet som er avvist.

Revisors gjennomgang viser at det kun er i anskaffelsen knyttet til fleksibel transport i regionbyer at en tilbyder er avvist. Dette er dokumentert i anskaffelsesprotokollen. Revisors gjennomgang viser at anskaffelsesprotokoll er fylt ut for alle anskaffelser og at det er

AtB dokumenterer at alle tildelingskriterier er tilstrekkelig vurdert i form av en anskaffelsesprotokoll

vurdert på anskaffeskriteriene.

AtB dokumenterer dialogen som er gjennomført med tilbyderne i forbindelse med gjennomføringen av konkurranse med forhandling

AtB bruker nettverktøyet Merccell for å dokumentere dialogen med tilbyderne.

AtB skal jobbe for en reduksjon av utslippene innenfor kollektivtrafikk i løpet av anbudsperioden

AtB har tatt inn en rekke miljøkrav i konkurransegrunnlaget, blant annet krav til Euro kl. 6 og krav til at det ikke skal benyttes palmeolje. På grunnlag av dette mener revisor at AtB jobber for en reduksjon av utslippene innenfor kollektivtrafikk i løpet av anbudsperioden. Vurderingene underbygges av at utvidet produksjon ble lagt opp på en slik måte at det ikke var nødvendig å øke antall busser i drift (jo flere busser desto høyere utslipp).

AtB skal optimere nytten av den økonomiske rammen som vedtas

Revisors gjennomgang viser at AtB i forbindelse med de gjennomførte anskaffelsene i stor grad har benyttet pris som tildelingskriterie. Hensynet til kvalitet er ivaretatt ved at den ønskede kvalitet er beskrevet i konkurransegrunnlaget og at tilbyderne deretter har konkurrert på laveste pris for denne kvaliteten. Etter revisors mening viser dette at AtB har søkt å optimere nytten av den økonomiske rammen.

AtB må gjennom konkurransegrunnlaget sikre Fylkestinget mulighet til hel eller delvis utvidelse av rutetilbudet fra vedtatt ramme og opp til nivå på Alternativ 2 «Tilpasning»

Revisors gjennomgang viser at AtB gjennom de inngåtte kontrakter har sikret seg betydelige muligheter knyttet til å justere leveransene. For bussanbudet er det i kontrakten tatt inn en mulighet til å justere anbudet med +/- 30 prosent i forhold til mengden rutekilometer. Revisor mener derfor at det er lagt til rette for å utvide rutetilbudet. Dette er også gjort ved at produksjonen ble økt da inngitte tilbud ga grunnlag for dette.

4.8 Konklusjon anskaffelser

Revisors gjennomgang har ikke avdekket feil knyttet til regelverket om offentlige anskaffelser. Det er fylt ut anskaffelsesprotokoller som dokumenterer prosessen og de vurderinger som er gjennomført.

Revisors gjennomgang viser at de politiske vedtakene og strategiene som er gitt i forbindelse med anskaffelsesprosessen i stor grad er ivaretatt. AtB har tatt inn krav tilknyttet miljø og mulighetene for justering av rutetilbudet i anbudet. Den økonomiske rammen er optimert ved at AtB har definert anskaffelsens kvalitet og mengde i konkurransegrunnlaget og at tilbyderne deretter i stor grad har konkurrert på pris.

Når det gjelder den tydelige forventningen knyttet til operatørene om flere fulltidsstillinger og andel fagbrev, kan ikke revisjonen se at dette er tatt inn eksplisitt i konkurransegrunnlaget. Imidlertid er hensynet til fulltidsstillinger ivaretatt i forbindelse med produksjonsøkningen etter åpningen av tilbudene. Revisor kan heller ikke se at det i konkurransegrunnlaget er tatt inn konkrete krav knyttet til trygge arbeidsforhold med akseptable arbeidsvilkår og anskaffelsesstrategi.

5 KONTRAKTSOPPFØLGING

I dette kapitlet er vi fortsatt i del to av verdikjeden som er presentert i figur fire. AtB er kunde og operatøren er leverandør.

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Har AtB et system for kontraktsoppfølging?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

AtB må ha på plass et system for å sørge for hensiktsmessig oppfølging av kontrakten med leverandøren og for å sørge for at det er system for overvåke leveransen i henhold til avtalen:

- AtB bør gjennomføre et oppstartsmøte med leverandør
- AtB bør gjennomføre jevnlig møter leverandør i kontraktsperioden
- AtB må ha et system for løpende å evaluere leveransen underveis
- AtB må sørge for å ha et system for å håndtere avvik fra avtalt leveranse fra leverandør

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

5.3 Kontraktsoppfølging generelt

Ifølge en medarbeider har AtB i løpet av de siste to årene fått bedre oversikt over kontraktene ved å ta i bruk et kontraktsadministrasjonssystem. Systemet gir oversikt over type kontrakt, varighet osv. Medarbeider i AtB forteller om en vesentlig bedring av systemer og arbeid med det nye kvalitetssystemet i AtB. Ifølge medarbeideren skjer kontraktsoppfølging på ulike nivåer i organisasjonen, der driftsenhetene følger opp ordinær drift, mens juridisk seksjon ivaretar de mer krevende juridiske spørsmålene.

AtB sine interne oppstartsrutiner

AtB har etablert en egen prosedyre for oppfølging av rutetransportkontrakter. Formålet med prosedyren er å bidra til at AtB oppnår sine mål i henhold til styrende dokumenter fra Trøndelag fylkeskommune. Som forvalter av offentlige midler, skal AtB gjennom god kontraktsoppfølging sørge for god økonomisk styring og bygge tillit slik at AtB er og fremstår som en profesjonell og attraktiv innkjøper av varer og tjenester. AtB skal realisere gevinster fra inngåtte kontrakter ved hjelp av kontraktsoppfølging. I prosedyren legges det opp til følgende nøkkelroller:

kontraktseier, kontraktsansvarlig, kontraktskoordinator, kontraktsstøtte økonomi, kontraktsforvalter rutetilbud og kontraktsforvalter drift.

Prosedyren for oppfølging av rutetransportkontrakter legger opp til følgende møteplan:

- Overleveringsmøte/internt planleggingsmøte (to måneder før oppstartsdato)
- Internt oppstartsmøte (ved oppstart)
- Eksternt oppstartsmøte (etter overlevering fra oppstartsprosjektet)
- Kontraktsmøter internt/eksternt (halvårlig)
- Samarbeidsmøter med leverandør (statusmøter og ruteplanmøter) (kvartalsvis/etter behov og avtalt plan)
- Evalueringsmøte internt/eksternt (årlig)
- Sluttevalueringsmøte (ett år før avslutning av kontrakt og ved avslutning av kontrakt)

Atb har etablert en driftssentral. Ifølge leder for Trafikkseksjonen har driftssentralen ansvar for den daglige oppfølgingen av operatørene på buss, trikk, båt og ferge når det gjelder drift. Driftssentralen har dialog med operatørene, veiholdere, får beskjed om veistengninger og gjør nødvendige rutejusteringer. Driftssentralen avgjør eventuelle (midlertidige) flyttinger av stoppested og legger inn innstillinger av turer i sanntidssystemet og på driftsavvik på atb.no. Seksjon for Trafikk og beredskap har ansvaret for å gjennomføre statusmøter med operatører, både når det gjelder buss og båt. Driftssentralen er bemannet fra 06.00 til 17.00, mens drifts- og vakttelefon er bemannet 24 timer pr. døgn.

Ifølge en mellomleder hos AtB er det en ansatt på seksjonen som arbeider med objektiv kontroll. Den som er ansvarlig for objektiv kontroll gjennomfører kontroller hos alle operatører med utgangspunkt i krav stilt i kontraktene. Observasjon foregår både i trafikk, på depoter og på busser og båter. Det kontrolleres om renhold er i henhold til kontrakt, at det ikke er skade på utstyr og om oppdraget utføres i henhold til de respektive kontraktene. ITS følges ikke opp på samme måte som annen transport, da det ikke er noe sanntidssystem for drosje og fordi drosjene er vanskelig å påtreffe, siden de ikke kjører etter noen rutetabell.

5.4 Kontraktoppfølging knyttet til bussanskaffelsen

Kontrakten mellom AtB og leverandøren på bussanskaffelsen er basert på hovedprinsippene i en bruttokontrakt, der billettinntekter, reklameinntekter og eventuelt andre inntekter tilfaller AtB og der leverandøren godtgjøres for oppdraget.

5.4.1 Forberedelser til oppstart

Oppstartsforberedelser i henhold til kontrakt

Kontrakten mellom AtB og leverandør har bestemmelser knyttet til forberedelser av oppstart av leveransene. Operatøren skal utarbeide en prosjekt- og fremdriftsplan som skal beskrive alle hovedaktiviteter i perioden og hvordan disse skal gjennomføres. Planen må ta høyde for alle installasjoner og alle bestillingstider og har visse minimumskrav som er spesifisert i kontraktens oppdragsbeskrivelse. Oppstarten for produksjon ble satt til 7. august 2021.

Det skal holdes et oppstartsmøte så snart som mulig etter kontraktsinngåelsen. Det skal i perioden frem mot oppstartdato holdes jevnlig statusmøter for rapportering av fremtiden. Operatøren skal på møtene rapportere om fremdrift i henhold til fremdrifts-/milepælsplan. I starten av oppstartsforberedelsene vil det avholdes månedlige statusmøter, og frekvensen av statusmøter vil kunne øke når oppstartsdatoen nærmer seg.

Det skal også utarbeides en risikovurdering for egen og eventuelle underleverandørers ruteproduksjon. Risikovurderingen skal vise de kritiske elementene i forhold til kvalitetssikring av oppstarten. Hvert risikoelement skal klassifiseres med hensyn til sannsynlighet for å inntreffe og med tilhørende konsekvens. De ulike risikoelementene skal følges opp med tiltak for å redusere risikoen.

Operatøren skal ha et operativt og dokumentert system for kvalitetssikring. AtB sin representant og personer med bemyndigelse fra AtB skal i perioden frem til oppstart ha rett til å foreta kvalitetsrevisjon og verifikasjon av operatørs og eventuelle underoperatørers kvalitetssikring og fremdrift.

En medarbeider hos AtB forteller at det ble etablert en intern prosjektgruppe hos AtB. Styringsgruppen besto av direktørgruppen i AtB. Under den interne prosjektgruppen var prosjektet delt inn i flere delprosjekt: Det var delprosjekter for henholdsvis drift/materiell, rutetilbud, system, marked/kommunikasjon og infrastruktur. AtB hadde også ansvaret for å legge til rette for nytt IT-system i bussene. Valgt leverandør hadde en tilsvarende prosjektorganisasjon som AtB. Det ble avholdt månedlige møter mellom de to prosjektorganisasjonene. Agendaen var oppfølging i forhold til prosjekt- og milepælsplan og en gjennomgang av risikobildet. Dette ga partene mulighet til å stille spørsmål på overordnet

nivå. I tillegg hadde faggruppene egne og mer hyppige møter på tvers av organisasjonene gjennom hele prosjektperioden. AtB fikk også statusrapporter fra VY mellom møtene, slik at prosjektledelsen i AtB var godt oppdatert.

En medarbeider fra AtB forteller at man ideelt sett skulle hatt lengre tid til oppstartsforberedelser, da ti måneder er knapt for en anskaffelse av dette omfanget. Dette for å sikre tilstrekkelig tid til å gjennomføre forberedelser for begge parter. Representanten fra ATB mener at til tross for stram tidsplan ble resultatet veldig bra. Denne gangen var det knyttet litt ekstra spenning til prosjektet, ettersom man visste at man lå litt bakpå på grunn av forsinket mandatsprosess og pandemien.

5.4.2 Oppstart og videre oppfølging

Oppstart av leveransen

To av våre informanter opplyser at oppstarten av det nye regionanbudet skjedde i uken før skolestart. Ifølge en mellomleder fra AtB er det bra for operatøren at oppstarten skjer i en periode med noe mindre trafikk, da det er stor forskjell på produksjonen med og uten skoleskyss. Også en annen informant fremhever at en slik oppstart gir AtB og operatør mulighet til å «stressteste» opplegget i praksis i mindre skala. Man må forvente at det er noe som ikke fungerer optimalt/må justeres første gang man overfører teori til drift, uavhengig av hvor gode forberedelser man har gjort i forkant.

Drift

En mellomleder hos AtB opplyser at kontrakten med leverandøren brukes i den daglige driften. Ved endringer blir det laget justeringsmeldinger. Justeringsmeldingene presiserer hva som skal gjennomføres og hva det koster og hvor lenge justeringen varer. I tillegg gjennomføres det statusmøter i henhold til kontrakten. Seksjon for rutetilbud er med i disse møtene som deltakere. De fleste henvendelser som kommer inn til seksjon for rutetilbud er innspill til endringer eller justeringer av rutetilbudet.

Kontrakten for regionanbudet pålegger operatøren å ha en operativ trafikkledelse i hele driftsdøgnet. Trafikkledelsen skal ivareta egen trafikkavvikling og så snart som mulig iverksette avbøtende tiltak ved driftsforstyrrelser og informere AtB om viktige avvik. Videre skal operatørens trafikkledelse opptre proaktivt og treffe korrigerende tiltak før avvik oppstår slik at konsekvensene blir minst mulig for kunder. Ved avvik i trafikkavvikling knyttet til skoleskyss skal operatørens trafikkledelse varsle skolene. For å sikre oppdatert informasjon til de reisende skal operatørens trafikkledelse ha dialog med driftssentralen og kundesenteret hos AtB.

Avvik

Ifølge en medarbeider hos AtB gis gebyrer ved avvik (eksempelvis ved innstilte ruter) og det er driftssentralen som har ansvar for dette. Driftssentralen sitter tett på selve leveransen, og behandler og følger opp alle gebyr. De får kjennskap til alle avvik og fastsetter gebyret i henhold til vedtatt gebyrregulativ. Dersom det er mange avvik og/eller at gebyrer ikke blir betalt inn, kobles kontraktsrådgiveren inn.

En mellomleder hos AtB opplyser at det ikke har vært mange tilfeller med avvik som man har måttet ta videre i AtB-organisasjonen. Ved gjentagende avvik håndteres dette i dialogmøter med leverandør og i statusmøter med ledelsen. På denne måten blir operatørene klar over at det er avvik som genererer gebyrer og kan iverksette tiltak. Dersom man ikke oppnår forbedring eller det er snakk om svært alvorlige avvik går saken til kontraktsoppfølging i AtB.

En medarbeider hos AtB opplyser at det gjennomføres løpende kontraktsrådgivning. Det har vært noen avvik, for eksempel knyttet til dårlige kjøreforhold, men det har ikke vært systematiske avvik. Kontraktsoppfølgingen gjennomføres som dialogmøter med operatøren. I slike dialogmøter gjennomgås alle kontraktene innenfor Regionanbudet, i tillegg til kontraktene innenfor Stor-Trondheim. I tillegg til å ta opp avvik, tas det også opp ønsker om endringer i leveransen.

Ifølge en medarbeider for AtB er det viktig at avvik dokumenteres og særlig dersom det er aktuelt å ilegge sanksjoner. Dersom avvikene er av en vesentlig karakter, andre virkemidler ikke fører frem og operatør ikke klarer å rette forholdet, må man i ytterste konsekvens vurdere heving av kontrakten. På grunn av AtBs samfunnsoppdrag, er dette en mer kompleks vurdering enn i generell avtalerett. AtB må i slike situasjoner gjøre en konkret vurdering av om kontrakten faktisk bør heves, selv om det juridiske grunnlaget for heving er tilstede. I disse konkrete vurderingene ser man for eksempel på om det finnes andre aktører i markedet som kan overta oppdraget på en forsvarlig måte. AtB må være trygg på at operatør er varslet tilstrekkelig og at avvikene er så vesentlige at det kan defineres som vesentlig mislighold av avtalen før man går til heving.

Direktør for marked og kommunikasjon fremhever at ordningen med registrering av avvik og oppfølging med gebyr er et velfungerende system som sikrer at operatørene følger kravene som er stilt i kontrakten og at kundene får det tilbudet AtB har planlagt for. Hvis operatøren gjør en god jobb ut mot reisende i tillegg, kan operatør oppnå en bonus for dette. Noen eksempler på kriterier som utløser bonus er service, renhold og informasjon ved avvik. Dette blir målt gjennom kundetilfredshetsundersøkelser en til to ganger i året.

5.4.3 Gebyrsystemet

Avtalen mellom AtB og leverandøren regulerer bruken av gebyrer. Bruken av gebyrer er knyttet til overholdelse av minstekrav i henhold til gjeldende kontrakt, og kan ses på som en slags standardkompensasjon for brudd på minimumskravene i avtalen. I henhold til vedlegg om godtgjørelse og gebyr vil AtB gjennomføre kvalitetskontroller for å sikre at minimumsnivået i kontrakten overholdes. Dersom minimumsnivået ikke er oppfylt, vil AtB kunne ilegge operatøren gebyrer.

Basert på tilbakemelding fra AtB vedrørende gebyrer²⁴ og data fra intervjuer gir vi følgende beskrivelse:

Overfor operatør er gebyrer knyttet til overholdelse av minstekrav i henhold til kontrakten. Det gis blant annet gebyr for avvik som innstilte avganger, avvik på materiell, manglende rapportering, manglende renhold og brudd på korrespondanse.

Gebyrene er kontraktsfestet og framgår av vedlegg 5 Godtgjørelse og gebyr i kontrakten. Gebyrene er fastsatt i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlaget for Regionanbudet 2021. Gebyrene er delt inn i fire prisgrupper etter vurdering av alvorlighetsgrad. AtB har rett til å justere prisene på gebyrene i takt med konsumprisindeksen.

De fire gebyrnivå i kontrakten Regionanbud 2021 er:

- Kr. 20000 - Manglende melding om innstilt avgang innen 15 minutter
- Kr. 10000 – innstilt avgang eller kjørt for tidlig fra holdeplass
- Kr. 5000 – eksempelvis manglende billettering, forsinket avgang, avvik på materiell
- Kr. 2000 – eksempelvis manglende annonsering, manglende ruteoppslag

Den høyeste alvorlighetsgraden er knyttet til innstilling av en avgang uten at dette meldes inn, noe som gir et gebyr på kr. 20 000. I den neste alvorlighetsgraden, som gir et gebyr på kr. 10 000, ligger innstilling av avganger som er forhåndsmeldt/meldt som innstilt innen 15 minutter og kjøring fra en holdeplass for tidlig i henhold til kjøreplanen.

I alvorlighetsgruppe tre, som gir et gebyr på kr. 5 000, ligger avvik som blant annet manglende eller feil billettering, at avgangen er mer enn et minutt for sent fra avgangens startsted, brudd på rapporterings- og opplysningsplikten og manglende eller feil skilting. I den siste alvorlighetsgruppen, som gir et gebyr på kr. 2 000, ligger avvik som blant annet manglende

²⁴ Svar gitt på konkrete spørsmål fra revisor

rute- og kundeinformasjonsmaterieill i og på bussen og manglende eller feil annonsering av holdeplass.

AtB forholder seg til operatør som juridisk enhet og det er følgelig operatør som mottar gebyr og eventuelle bonuser fra AtB i henhold til kontrakt. Direktør for marked og kommunikasjon sier i intervju at det er operatørene som får gebyr og ikke sjåførene.

Operatør rapporterer avvik inn til AtB gjennom AtBs driftsportal. Dette omfatter alle avvik, også de som er utenfor operatørs kontroll. Ordningen med gebyr legger ikke opp til at operatør blir ilagt gebyr for forhold som ligger utenfor operatørens kontrollansvar, men operatør skal melde fra om slike forhold til AtB. Avvik som regnes som utenfor operatørs kontroll kan for eksempel være trafikale forhold slik som kø, ulykker og værforhold eller delemangel som skyldes dokumenterbare forsyningsproblemer.

Dersom slike driftsavvik ikke rapporteres kan AtB ilegge gebyrer i henhold til angitte prisgrupper. Ifølge leder for trafikkseksjonen har operatøren en tidsfrist for å rapportere inn innstilte turer til driftssentralen. Dette for å kunne gi kundene beskjed om at avgangen er innstilt så raskt som mulig og for å sikre forutsigbarhet. AtB kontrollerer også ruteregularitet gjennom å ta stikkprøver på bussenenes sanntidssystem.

En mellomleder for AtB trekker frem tekniske problemer med bussen som et forhold som er innenfor operatørens kontroll. I forbindelse med pandemien og gjenåpningen etter dette opplevde operatøren et høyt sykefravær, som AtB vurderte at operatøren ikke var rigget for å håndtere. Dette unormalt høye sykefraværet ble regnet for å være utenfor operatørens kontroll. Håndtering av et normalt nivå med sykefravær ansees for å være innenfor operatørens kontroll. Ifølge mellomlederen er det alltid en dialog mellom AtB og operatøren før endelig gebyr fastsettes slik at man får realitetsbehandlet avvikene.

AtB foretar en grov gjennomgang av avvikene som er meldt i driftsportalen og sender disse over til operatør for gjennomgang og ytterligere kommentar når det er behov for ytterligere beskrivelse. Operatøren må gi tilbakemelding til AtB på gebyrene og oppfølgingen av gebyrlagte avvik innen ti virkedager. Basert på disse tilbakemeldingen tas det så en ny vurdering om det skal ilegges gebyr for avviket. AtB vil deretter utstede faktura på gebyrene fortløpende etter at tilbakemeldinger er mottatt, eller etter at fristen for tilbakemelding på ti dager er passert uten mottatt tilbakemelding fra operatør.

Det gis gebyr for forsinkelser fra startholdeplass for forhold som operatør har kontroll over. Det kan for eksempel være tekniske problemer med buss eller sjåførrelaterte forhold som at sjåføren kommer for sent til skiftet sitt.

Det gis ikke gebyr for forsinkelser som oppstår underveis da det i stor grad vil være trafikale forhold som er årsaken og innslagspunktene på forsinkelse på en tur blir veldig mange.

Hvis det for eksempel oppstår forsinkelse på grunn av tekniske problem underveis på en tur vil det bli gebyrlagt hvis påfølgende tur starter forsinket.

Figur åtte (se kapittel 7.3.4) viser at det i forhold til antall avvik pr uke over en gitt periode, er en liten andel avvik som gjør at AtB foretar en gebyrvurdering opp mot kontrakt.

En mellomleder hos AtB mener at et slikt gebyrsystem er et incitament for operatøren for å kjøre rutene. Operatørene har ansvaret for å gjennomføre det som står i kontrakten og sammen med AtB sikre forutsigbarhet og god kvalitet på leveransen ovenfor kundene. Det er AtB som har fastsatt størrelsen på gebyrene som er kunngjort i konkurransegrunnlaget og disse er en del av kontrakten med operatøren.

5.5 Kontraktsoppfølging knyttet til fleksibel transport

5.5.1 Forberedelser til oppstart

Ifølge kontraktene for fleksibel transport skal operatøren utarbeide en prosjekt- og fremdriftsplan gjeldende fra 14 dager etter kontraktsinngåelse og ut det første driftsåret. Planen skal utarbeides innen 14 dager etter kontraktsinngåelse og skal minimum omhandle:

- Eventuell rekruttering av personell
- Opplæring av personale
- Gjennomgang av soner, der det anses nødvendig
- Informasjonssamarbeid mellom AtB og operatør
- Innarbeidelse av AtB sine rapporteringssystemer og rutiner, samt opplæring i kontraktskrav
- Beredskap for håndtering av oppstartsproblemer etter oppstartdato
- Materiell og tilhørende system, i samarbeid med hovedtillitsvalgt og verneombud

Planlagt fremdrift for aktivitetene skal synliggjøres i fremdriftsplanen, hvor periode for gjennomføring, milepæler, frister og ansvar for aktivitetene i prosjektplanen fremgår. Operatøren skal ha dedikerte ressurspersoner til oppstartsarbeidet.

For kontraktene knyttet til fleksibel transport for distrikter med pilot og for regionbyene stilles det krav om at fremdriftsplanen skal følges av en risikovurdering, både for operatørens og eventuelle underoperatørens produksjon. Risikovurderingen skal være utarbeidet innen en måned etter kontraktsinngåelse og skal vise de kritiske elementene når det kommer til kvalitetssikring av oppstarten. Hvert risikoelement skal klassifiseres med hensyn til

sannsynlighet for å inntreffe og med tilhørende konsekvens. De ulike risikoelementene skal følges opp med tiltak for å redusere risikoen. Risikovurderingen skal gjennomgås og oppdateres jevnlig.

For alle kontraktene knyttet til fleksibel transport kreves det at det så snart som mulig etter kontraktsinngåelse skal holdes et oppstartsmøte. Det skal i perioden frem mot oppstartsdato holdes jevnlig statusmøter for rapportering av fremdriften. Operatøren skal på møtene rapportere om fremdrift i henhold til fremdriftsplanen. I starten av oppstartsforberedelsene vil det avholdes månedlige statusmøter, og frekvensen av statusmøter vil kunne øke når oppstartsdatoen nærmer seg.

5.5.2 Oppstart og videre oppfølging

I oppdragsbeskrivelsene knyttet til fleksibel transport, legges det opp til at operatør skal rapportere driftsavvik i AtB sin driftsportal. Rapportering skal skje innenfor fastsatte frister og for øvrig uten ugrunnet opphold, slik at AtB kan informere kundene om relevante avvik i tide. Operatørens rapportering vil, sammen med objektive kontroller, ligge til grunn for AtB sin utstedelse av gebyrer. Det kan ilegges gebyr for manglende rapportering av avvik, i tillegg til gebyr for selve avviket.

AtB har etablert en driftssentral som vil sørge for å koordinere informasjon og avvik knyttet til driften. Driftssentralen skal også videreformidle informasjon fra offentlige etater og andre aktører, og sammen med operatør gjennomføre nødvendige tiltak med lavest mulig konsekvens og dernest operatørens driftsopplegg.

En mellomleder hos AtB opplyser at oppfølging av fleksibel transport følges opp av driftssentralen på samme måte som for busstransport. Ifølge medarbeider i AtB har det vært lite avvik knyttet til fleksibel transport, men de avvikene som har vært er lokalisert på Steinkjer. Her er det bestillingsrutinene som har vært utfordringen. Det jobbes med å rette disse avvikene.

5.6 Kontraktoppfølging knyttet til individuelt tilrettelagt skoleskyss

Etter inngåelsen av kontraktene knyttet til ITS, startet AtB opp forberedelsene med de valgte leverandørene (Taxi Midt-Norge AS, Trønder Taxi AS og Christiania Taxi Trondheim AS). Etter oppstarten av driften i henhold til kontraktene, ble det klart at det var store avvik knyttet til to operatører, Trønder Taxi AS og Christiania Taxi Trondheim AS. Nedenfor vil revisjonen gjennomgå forberedelsene til oppstart og selve oppstarten fordelt på de tre aktørene.

Taxi Midt-Norge vant følgende kjøreområder:

- Leka og Nærøysund
- Flatanger, Namsos og Overhalla
- Høylandet, Namsskogan, Røyrvik, Grong, Snåsa og Lierne

Christiania Taxi Trondheim AS vant følgende kjøreområde:

- Stjørdal, Meråker, Selbu og Tydal

Trønder Taxi AS vant anbudet på de resterende kjøreområdene i fylket.

En del av våre informanter påpeker at det er forhold knyttet til drosjemarkedet, som gjør det til et vanskelig marked å gjennomføre anskaffelser i. Drosjemarkedet har også vært preget av pandemien. Disse forholdene er omtalt i et eget kapittel (4.6.2).

5.6.1 Oppstartsforberedelser i henhold til kontrakt

Ifølge kontrakten for ITS skal operatør utarbeide en prosjektplan med tilhørende fremdriftsplan. Prosjektplanen skal gjelde fra kontraktssignering og minimum frem til oppstart av kjøringen og skal leveres til AtB snarest etter kontraktssignering, senest etter syv dager. Prosjektplanen og fremdriftsplanen skal beskrive tilbyders aktiviteter og milepæler knyttet til ruteplanlegging, sjåfør opplæring, eventuelle materiellanskaffelser og klargjøring av rutiner mot oppdragsgiver. Det må i tillegg beskrives aktiviteter og milepæler knyttet til implementering av CERT²⁵ og rutiner mot opplæringssteder. Fra 1. august 2021 skal det også være en kontaktperson tilgjengelig for skolene.

Ifølge en mellomleder for AtB ble det gjennomført oppstartsmøter og statusmøter med de valgte leverandørene. AtB valgte å gå igjennom kontrakten avsnitt for avsnitt med alle tre leverandørene.

²⁵ Trapeze CERT er et elektronisk administrasjonsverktøy som AtB bruker for administrasjon av skoleskyss. CERT er både et saksbehandlingsverktøy og bestillingsløsning for skoleskyss og det er et krav at operatørene bruker dette for uthenting av kjøreoppdrag.

5.6.2 Taxi Midt-Norge Transport AS

Forberedelser til oppstart

Ifølge en mellomleder hos AtB var det i oppstartsprosjektet fokus på at kontraktens innhold skulle forankres hos løyvehaverne, for eksempel knyttet til varsling og dialog med elever og skoler. Dette med bakgrunn i erfaring om at løyvehaverne kjører litt på «gammel vane» og det var derfor viktig å presisere at det nå er en ny kontrakt, som også omfattet bruk av taksameter og rapportering tilbake til AtB.

Oppstart og videre oppfølging

Ifølge en mellomleder hos AtB har det gått forholdsvis bra med transporten i de kontraktsområdene hvor Taxi Midt-Norge håndterer egen kontrakt. Det har ikke vært store avvik i disse områdene. Det har vært en del problemer på Innherred, hvor Taxi Midt-Norge kjører som underleverandør for Trønder Taxi. Her er det problem mellom Taxi Midt-Norge AS og Trønder Taxi AS, ikke mellom Taxi Midt-Norge og AtB.

Ifølge en medarbeider hos AtB har det ikke vært utfordringer med kontrakter tildelt direkte til Taxi Midt-Norge. Det har forekommet enkeltavvik. Det vil alltid dukke opp enkelthendelser, selv om det er en målsetting at det ikke skal forekomme avvik.

5.6.3 Christiania Taxi Trondheim AS

Forberedelser til oppstart

Ifølge direktør for tilbudsutvikling og mobilitet var AtB opptatt av at de skulle følge opp Christiania Taxi spesielt. AtB var bevisst på at dette var et selskap som hadde hatt problemer på Østlandet. Samtidig hadde de innovative løsninger og fremsto som opptatt av avvik.

Ifølge en mellomleder hos AtB var Christiania Taxi en helt ny aktør for AtB. AtB tok derfor utgangspunkt i at de ikke var kjent i området og også var en ny aktør for kundene. Målet for AtB var at leverandøren skulle gi et godt førsteinntrykk på grunn av selskapets omdømme. Leverandøren søkte etter mange sjåførere i området i løpet av oppstartsperioden, noe AtB stilte spørsmål ved. Tilbakemeldingen var at selskapet ville sikre seg reservekapasitet. Leverandøren sa også at flere av sjåførene var kjent i de ulike områdene, ettersom de selv bodde i områdene. Leverandøren hadde lagt opp til at kommunikasjonen ut mot elever og foreldre skulle skje via en egen app på mobil. Ruteplanleggingen så også bra ut når denne ble gjennomgått sammen med leverandøren.

Oppstart av drift og videre oppfølging

Ifølge en mellomleder hos AtB oppdaget de ved oppstarten av kjøringen at det likevel ikke gikk greit. AtB registrerte over 200 avvik de første fem dagene. Leverandøren klarte ikke å svare AtB, skolene eller foreldrene raskt nok i løpet av de første dagene. Mellomlederen opplyser at kontrakten med leverandøren ble hevet etter en uke, da AtB som oppdragsgiver ikke så potensiale for at selskapet ville greie å lukke avvikene raskt nok.

Ifølge en mellomleder hos AtB opplevde foreldrene og skolene at skolekjøringen som kom var annerledes planlagt enn det de var vant til. Kontrakten mellom AtB og leverandøren sier at det er leverandøren som skal planlegge transporten. I stedet opplevde operatøren at skolene gjorde om på planleggingen av rutene til sjåførene, noe som førte til at sjåførene ikke hadde riktig informasjon om elever og adresser og dermed ble usikre på gjennomføringen. AtB har vært tydelig ovenfor skolene på at det er leverandøren som skal bestemme hvordan transporten gjennomføres.

Flere av våre informanter fremhever at Christiania Taxi fikk problemer med å knytte til seg nok løyvehavere. Ifølge direktør for tilbudsutvikling og mobilitet kom det frem i en debrief etter kontraktsavslutningen at ingen av løyvehaverne i området eller Trønder Taxi ville tillate at noen lokale sjåførere ville bli aktuelle for selskapet om de skulle få kontrakten. Selskapet slet med å få tak i nok folk, men kommuniserte ikke dette i møtene før oppstart.

Trønder Taxi AS tok over kontrakten etter at AtB tok kontakt og fikk på plass et dekningskjøp²⁶. Direktør for tilbudsutvikling og mobilitet fremhever at selv om oppsigelsen av kontrakten skjedde fort, så var årsaken meget stor svikt i levering og dramatiske avvik, og at det ikke var realistisk at dette ville bli rettet opp.

Direktør for tilbudsutvikling og mobilitet forteller at AtB også har merutgifter ved at Trønder Taxi er kommet inn for Christiania Taxi. Det har ikke lyktes med å få Trønder Taxi til å kjøre på den godtgjørelsen som fremkommer i kontrakten. I stedet krever de å kjøre oppdraget etter maksimalprisforskriften som gjelder for kjøring i spotmarkedet. Direktøren opplyser at dette er vanskelig for AtB, siden det vanskelig å gjennomføre fakturakontroll og fordeling av kostnader mellom fylkeskommune og kommunene. AtB er fortsatt i en forhandlingsposisjon med Christiania Taxi. Christiania Taxi betaler for ekstrakostnader for at Trønder Taxi kjører for AtB i dag.

Ifølge samferdselsdirektør i Trøndelag fylkeskommune ble politikerne bekymret da Christiania Taxi vant anbudet, siden selskapet hadde et frynset rykte. Direktøren mener at det var satt

²⁶ Et dekningskjøp er et kjøp som dekker oppdragsgivers behov i tidsrommet det tar å få gjennomført en alminnelig anskaffelse,

mange krav knyttet til ITS-anskaffelsen og at det var tilstrekkelig at man krysset av på at kravene var på plass. Problemet var at det ikke ble sjekket om dette var ting som faktisk var på plass. Når Christiania Taxi vant anbudet, fikk de det travelt med å få på plass det administrative opplegget som de hadde krysset av på at de allerede hadde. AtB hadde ikke gjennomført de nødvendige verifiseringer under dialogen på forhånd.

5.6.4 Trønder Taxi AS

Forberedelser til oppstart

Ifølge en mellomleder for AtB hadde de med Trønder Taxi AS mest fokus på det nye området de skulle kjøre i. Mellomlederen fremhever at Trønder Taxi AS har en administrasjon som er god nok og de har tidligere kjørt i de fleste områdene hvor de vant anbud.

Direktør for Trønder Taxi AS fremhever at skolekjøring er et område hvor selskapet i utgangspunktet hadde mye erfaring og som de var dyktige til. Selskapet var vant med en struktur der de søker størst mulig grad av samkjøring. Det er Trønder Taxi AS som står for planleggingen av kjøringen. Planleggingen av kjøringen er kompleks. I noen tilfeller blir derfor planleggingen lagt ut til den enkelte løyvehaver, siden disse kjenner forholdene og har lokalkunnskap.

Oppstart av drift

Ifølge en mellomleder gikk AtB sin oppmerksomhet de første ukene til situasjonen knyttet til Christiania Taxi. Deretter kom avvik i forhold til Trønder Taxi knyttet til punktlighet/forsinkelser. Hovedutfordringene var knyttet til forsinkelser, dvs. at elevene ikke ble levert tidsnok til skolestart eller at transporten ikke sto klar når skolen var ferdig.

Årsaker til avvikene

Blant våre informanter er det hovedsakelig to forklaringer på hvorfor avvikene oppsto knyttet til ITS. Den ene forklaringen går på overgangen til ny godtgjøringsmodell, mens den andre går på ettervirkninger knyttet til pandemien.

Ifølge direktør for Trønder Taxi får ikke sjåførene betalt for samkjøring i den nye modellen. Det blir derfor lønnsomt for sjåførene å kjøre fire biler for fire passasjerer. Direktøren sier at AtB trodde at Trønder Taxi skulle ha en effektiviseringsgevinst av rundturtakst, men dette har ikke vært tilfellet for selskapet. Slik Trønder Taxi oppfattet det mente AtB at en sjåfør kunne kjøre fra beregningspunktet, hente elev 1, kjøre denne til skolen, for deretter å hente elev 2 osv. Dette ville spart antall kilometer, men for sjåføren betyr det lavere lønn. Dette fordi sjåføren måtte kjøre tilbake til startpunktet for å motta full betaling for turen. Trønder Taxi er derfor av

den oppfatning at anbudet både har en dårlig miljøprofil, samt en lite motiverende prismodell for å kunne være effektiv.

En medarbeider fra AtB fremhever selv om sjåførene kan tjene bedre om de kjører tre turer med en elev i stedet for å fylle bilen med tre elever. Imidlertid er dette brudd på kontrakten og noe AtB følger opp. Trønder Taxi har ansvaret for at dette ikke skjer. Sjåførene kan ikke fritt velge å kjøre på en måte som er uhensiktsmessig, fordyrende og lite bærekraftig.

Direktør for Trønder Taxi fremhever at før selskapet leverte anbud ikke så rekkevidden, og den fulle effekten, av den nye modellen for betaling. Hun er av den oppfatning at modellen som kontraktene er bygd opp etter, har sitt opphav fra pasientreiser. Samtidig er hun tydelig på at det ikke fungerer for skolekjøring, da denne er veldig intens. Det er mange passasjerer som skal fraktes på samme tid. For skolekjøring er dette en samfunnsøkonomisk dårlig løsning. Modellen er mer egnet når det gjelder pasientreiser.

Flere av våre informanter hos AtB trekker frem at mange av avvikene skyldes misnøye blant drosjesjåførene knyttet til betalingen som de mottok. Flere peker på at strukturen i drosjemarkedet er slik at sentralen Trønder Taxi AS ikke har noen sjåførere ansatt hos seg, men i stedet har knyttet til seg en rekke løyvehavere. Sjåførene er ansatt hos løyvehaverne. En eventuell kjørenekt blant sjåførene påvirker leveransen mellom AtB og Trønder Taxi, men er utenfor AtB sin kontroll.

Den andre forklaringen som trekkes frem for å forklare avvikene er ettervirkninger fra pandemien. Flere av våre informanter opplyser at drosjenæringen som en følge av pandemien har opplevd at mange drosjesjåførere har sluttet i yrket. Ifølge direktør for tilbudsutvikling og mobilitet har drosjenæringen i Trondheim opplevd en ca. 20 prosent reduksjon i antall sjåførere.

Direktør for Trønder Taxi opplyser at selskapet ikke kjører på rundturtakst i Trondheim, men at problemene her er knyttet til antallet sjåførere og lang tidshorison for å få sertifisering. Prisstrukturen har mindre å si i Trondheim. Det er også sannsynlig at Trønder Taxi la inn litt for mye rabatt i Trondheimsområdet. En mellomleder for AtB opplyser at det er flere hendelser i Trondheim hvor AtB har fått tilbakemeldinger fra sjåførere om at de heller velger andre turer grunnet nettopp pris.

Oppfølging av avvikene

Flere av våre informanter hos AtB fremhever at AtB har en avtale med Trønder Taxi. AtB har ingen kontroll eller ansvar med hvordan oppgjøret er mellom Trønder Taxi og deres kontraktsparter foregår. Det er ikke gitt at godtgjøringsmodellen i kontrakten mellom AtB og

Trønder Taxi er den samme som mellom Trønder Taxi og deres underleverandører (løyvehavere), eller i kontrakten mellom løyvehavere og sjåførere.

Ifølge direktør for Trønder Taxi tok det relativt kort tid før utfordringene ble synlig for selskapet. Hun anslår en ukes tid etter oppstarten av kjøringen. De første avklaringsmøtene med AtB ble holdt i starten av september. Internt hos Trønder Taxi ble det bestemt at løyvehavere og sjåførere skulle kompenseres for den rabatten som Trønder Taxi hadde gitt i forbindelse med anbudet, slik at betalingen skjedde i tråd med den angitte maksprisen. Det var selskapet selv som tok initiativ til dette vedtaket. Trønder Taxi gjennomførte i tillegg en subsidiering av ekstra kostnadskreven turer. Dette var etter direktøren sin mening ikke tilstrekkelig til å kompensere for den reduserte inntjeningen løyvehaverne fikk gjennom kontrakten.

Direktøren for Trønder Taxi forteller at det har vært en god dialog i møtene mellom selskapet og AtB. Hun sier at Trønder Taxi ikke fikk frem antall kilometer som kjøres ekstra på grunn av anbudets design. Høsten 2021 hadde Trønder Taxi flere møter med AtB der svakhetene med kontraktene ble lagt frem sett fra Trønder Taxi sitt ståsted. Selskapet mente at kontraktene ikke fungerte. Direktøren sier at Trønder Taxi hadde håpet at AtB skulle erkjenne dette, og at det var et ønske om endring innenfor de rammene som var. Trønder Taxi har hatt respekt for at AtB har passet på ikke å gå utenfor regelverket om offentlige anskaffelser. Det har vært en oppriktighet rundt en søken etter løsninger. Mulige forslag til løsninger har blitt henlagt på grunn av juridiske utfordringer. Direktøren mener at det har vært vanskelig å skape endring innenfor et komplekst regelverk.

Ifølge direktør for tilbudsutvikling og mobilitet utførte AtB en kvalitetsrevisjon hos Trønder Taxi i oktober 21. AtB sine funn tilsa at det offentlige anbudet ikke hadde god nok forankring hos Trønder Taxi sine løyvehavere. AtB jobber for å få selskapet til å forstå at det offentlige oppdraget må prioriteres først.

Etter kvalitetsrevisjonen har AtB jobbet tett med operatørselskapene og Trønder Taxi spesielt. AtB har hatt en egen representant i selskapets lokaler og det er gjennomført daglige/ukentlige møter med selskapet for å følge opp og bedre leveransene.

AtB fremhever at Trønder Taxi påsto at godtgjørelsen selskapet innga i sitt tilbud til AtB var så lav at dette medførte brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Som en følge av påstander knyttet til lønns- og arbeidsvilkårene i kontraktene knyttet til ITS, ble det via eksterne parter gjennomført en vurdering av brudd på kontraktens regler om lønns- og arbeidsvilkår. Trønder Taxi la i forbindelse med denne gjennomgangen frem dokumentasjon på sjåførenes inntjening. Vurderingen var at det ikke er funnet vesentlige avvik på kontraktens lønns- og arbeidsvilkår. Som en følge av dette konkluderte partene med at AtB hverken har grunnlag for, eller lovlig

adgang til å heve disse kontraktene på dette grunnlaget. Partene er derfor blitt enige om at kontraktene opprettholdes i kontraktperioden på to år, mot at AtB ikke utløser opsjoner på ytterligere to år.

5.6.5 Rundturtakst

I forbindelse med utlysningen av ITS-innkjøpet valgte AtB å gå over til å bruke «rundturtakst» som godtgjøringsmodell. Ifølge medarbeider hos AtB er basis for denne modellen at det betales pr. kilometer som det kjøres for AtB. Dette er en vanlig godtgjøringsmodell for buss.

Flere av våre informanter trekker frem at bakgrunnen for overgangen til «rundturtakst» var et ønske om å samordne seg med innkjøpene til Pasientreiser. Det foreligger også en avtale om slik samordning mellom Trøndelag Fylkeskommune, AtB og Helse Midt-Norge RHF (HMN), som også er førende for AtB. Avtalen angir følgende formål for samarbeidet mellom partene:

- Offentlig betalt transport i Midt-Norge skal anskaffes, utvikles, og forbedres i samarbeid mellom partene, der det er hensiktsmessig.
- Samarbeid skal bidra til økt effektivitet og kvalitet på offentlig betalt transport fra HMN, TRFK og AtB.
- Sammen skal man bidra til å finne gode løsninger for kombinert kollektivtransport og pasienttransport der det er hensiktsmessig
- Ny teknologi og nye forretningsmodeller skal utnyttes og eller utvikles der det er hensiktsmessig
- Samarbeidet skal bidra til å styrke kollektivtrafikken og pasienttransportens omdømme
- Samarbeidet skal bidra til å legge til rette for økonomisk bærekraft gjennom å utnytte ledig kapasitet i offentlig betalt transport.
- Samarbeidet skal legge til rette for klima- og miljøvennlig løsninger gjennom blant annet energieffektiv transport.

Direktør for Trønder Taxi AS forteller at de i dialogmøtene med AtB før anskaffelsen fikk presentert «rundturtakstmodellen», som de hadde en del spørsmål til. Selskapet hadde bekymringer knyttet til denne modellen. Direktøren har den oppfatning at modellen har sitt opphav fra pasientreiser, men fungerer ikke for skolekjøring. Skolekjøringen er veldig intens og mange passasjerer skal fraktes på samme tid. Ifølge direktøren så ikke Trønder Taxi AS rekkevidden og den fulle effekten av overgang til ny modell for betaling. Selskapet hadde en forankringsprosess med styret før pristilbudet ble sendt. Tilbudet ble ikke forankret hos løyvehaverne. Direktør for Trønder Taxi fremhever at det er en generell erfaring at Trønder Taxi har hatt få avvik ved skolekjøring tidligere. Hun er av den oppfatning at den nye modellen for prising har skapt mange av utfordringene som har oppstått, i tillegg til at de har hatt for få sjåfører.

Direktør for Trønder Taxi AS fremhever at tidligere oppgjørsmønstre skapte motivasjon for samkjøring i form av flere elever pr. bil, noe som ikke er tilfellet med «rundturtakstmodellen». Modellen er mer egnet når det gjelder pasientreiser. Trønder Taxi AS har både pasientkjøring og skolekjøring i distriktene og er vant til å håndtere begge deler, men at det med nye utforming av kontraktene oppsto kapasitetsutfordringer. Dette forklares med at incentivet som ligger i kontraktene er å kjøre tilbake til beregningsstedet (startpunkt) for å få full betaling pr. elev.

Ifølge en medarbeider i AtB ble det brukt mye tid på godtgjørelsesmodeller. AtB valgte en modell som ble kalt rundturtakst, blant annet fordi Helse Midt har god erfaring med denne. Den er utviklet av pasientreiser over lang tid basert på deres erfaringer fra flere steder i landet. Samordning med Helse Midt er et mål. AtB var oppmerksom på at rundturtakst ikke var perfekt, men alle modeller har fordeler og ulemper. I forbindelse med risikovurderingene i prosjektet, var AtB at det var en risiko for at det ikke ville bli levert inn tilbud som en følge av strenge krav, blant annet til rapportering og språkkunnskaper.

5.7 Vurdering av kontraktsoppfølging

AtB gjennomfører oppstartsmøte med leverandør i kontraktsperioden

Revisjonens gjennomgang viser at det legges opp til oppstartsmøter med de valgte leverandører. Videre legges det opp til en nærmere prosess knyttet til planlegging og gjennomføring av perioden frem til oppstart av leveransen i henhold til kontrakt.

AtB har jevnlig møter med leverandør i kontraktsperioden

Revisjonens gjennomgang viser at AtB har et system for den løpende møtekontakten med leverandørene. Systemet er nedfelt i kontraktene med leverandørene og i AtB sine egne systemer.

AtB har et system for å evaluere leveransen underveis

AtB har et system for løpende evaluering av leveransen. Dette systemet baserer seg delvis på egen overvåkning fra AtB sin side, rapportering av operatør og tilbakemeldinger fra kundene. Systemet danner bakgrunnen for den videre oppfølging av leveransen og for oppfølging i form av gebyr knyttet til avvik i leveransen.

AtB har et system for å håndtere avvik fra avtalt leveranse fra leverandør

Revisjonens gjennomgang viser at AtB har et system for å håndtere de oppståtte avvik. For bussleveransen skjer oppfølgingen i form av et fastsatt system for rapportering og oppfølging av avvik. Også for de andre kontraktene skjer oppfølgingen på samme måte.

Det har vært til dels store problemer knyttet til anskaffelsen av ITS. Dette medførte at det var store avvik, først knyttet til Christiania Taxi Trondheim AS, deretter knyttet til Trønder Taxi AS. Forklaringene knyttet til avvikene for Trønder Taxi AS forklares av våre informanter med en overgang til en ny godtgjøringsmodell og ettervirkninger av pandemien. Revisor vil påpeke at ved innføringen av ny godtgjøringsmodell var det ingen som hadde oversikt over hvilke konsekvenser dette ville få. Modellen fungerte godt hos Pasientreiser og det var et ønske om å samkjøre innkjøpene mellom Pasientreiser og kjøp i Trøndelag fylkeskommune sin regi. Heller ikke drosjenæringen kunne forutsi effekten før oppstarten av kontraktene. Revisor vil også påpeke at innføringen av den nye godtgjøringsmodellen har fungert uten problemer i noen områder. Etter at problemene ble tydelige, har reglene for offentlige anskaffelser satt begrensninger for muligheten til å gjøre justeringer knyttet til godtgjøringsmodellen. Imidlertid kan revisor ikke se at det i forkant av anskaffelsen var noe som skulle tyde på at det skulle oppstå slike problemer som det faktisk gjorde.

5.8 Konklusjon kontraktsoppfølging

På bakgrunn av vurderingene i avsnitt 5.7, konkluderer revisor med at AtB har et system for å følge opp kontraktene med leverandørene.

6 ETTERLEVELSE AV OFFENTLIGHETSLOVEN

I dette kapitlet er vi siste del av verdikjeden. AtB og operatøren er begge leverandører, og sluttbruker er kunden.

6.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Følger AtB AS offentlighetsloven?

6.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Selskapet skal gi innsyn i dokumenter, journaler eller lignende register
- Det skal være hjemmel for unntak fra innsyn
- Selskapet skal føre journal over innkommende og utgående saksdokumenter
 - Rutiner for journalføring
- Journalen skal inneholde de opplysninger som loven krever

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en

6.3 Innhentet informasjon

6.3.1 Generelt om arkivering

AtB har selv gjort en egen vurdering rundt selskapet journalføringsplikt, arkiveringsplikt og benyttelse av offentlig tilgjengelig postliste. Denne vurderingen er oversendt revisjonen, og datert 10.januar 2022. I denne konkluderes det med at:

«AtB AS regnes som et offentlig organ etter offentleglova, men ikke etter forvaltningsloven og arkivlova. AtB AS er forpliktet til å føre journal over alle utgående og inngående dokumenter.

Sammenstilling av lovene viser at AtB AS har en journalføringsplikt, men ingen plikt til å arkivere selve dokumentene etter arkivlovens bestemmelser. Av hensyn til AtBs virksomhet har AtB likevel et arkivsystem og arkiverer journalførte dokumenter. AtB har tidligere vært i kontakt med Riksarkivet og fått bekreftet at vår tolkning av regelverket er korrekt.»

Kilde: AtB

AtB har en arkivansvarlig, som er tilsatt for å sikre god kvalitet på arkivtjenestene. Hovedoppgavene ligger i å kvalitetssikre arkivsystemet, samt å være rådgiver og støtte på arkivtjenester for de andre ansatte i selskapet. Arkivansvarlig sikrer at selve journalføringen har god kvalitet. Dokumentenes faktiske innhold blir ikke kontrollert av den arkivansvarlige.

For å opprettholde god kvalitet i arkivsystemet, Arkiv 360, har selskapet en egen sjekkliste for dette arbeidet. Eier av denne sjekklisten er arkivansvarlig. Listen gjengir daglig, ukentlige og kvartalsvis oppgaver, som arkivansvarlig gjennomfører.

AtB har i tillegg en egen prosedyre for arkivering. Formålet med denne er å sikre at AtB oppfyller faglige krav, pålegg, føringer, lover, forskrifter, målsettinger og etterlever dokumentstrategien som gjelder for dokumentstyringen og virksomhetsstyringen. Prosedyren gir støtte til den enkelte medarbeider ved å beskrive hva som skal gjøres i forbindelse med de ulike arbeidsoppgavene, samt belyse ansvarsområder. Metoden som prosedyren gjengir skal sikre rask registrering, distribusjon, lagring og gjenfinning av saker og dokumenter. Prosedyren gjelder for alle ansatte i AtB som har tilgang til Arkiv 360, fysisk arkiv og skyggearkiv. Den definerer også ansvaret for brukere av arkivet. Alle ansatte i AtB har ansvar for korrekt arkivering. Arkivansvarlig har det utførende ansvaret for vedlikehold av prosedyrene og opplæring av ansatte. Det er seksjonsleders ansvar å sikre at seksjonens ansatte etterlever gjeldende prosedyrer til enhver tid.

6.3.2 Innsyn

AtB har en egen prosedyre for innsynsbegjæringer. Versjon en av denne er oversendt revisjonen, og den er datert 28.januar 2022. Prosedyren er godkjent av AtB sin direktør for marked og kommunikasjon. Prosedyren har ikke tydeliggjort sitt formål, men ut fra prosedyrens kapitel to, er det tydelig at den har til hensikt å sikre at selskapet følger lov og forskrift når det gjelder behandling av innsynsbegjæringer. Kapittel fire i prosedyren, gir AtBs ansvar og behandlingsmetodikk for innsynsbegjæringer. Det pålegges et internt krav om at etterspurte dokument skal behandles så raskt som mulig, og senest innen tre dager. Er det ikke mulig å svare innen tre dager skal den som krevde innsyn få et foreløpig svar, med begrunnelse for forsinkelse.

Før det gis innsyn i et dokument skal jurist gjennomgå dokumentet for å sjekke at det ikke finnes taushetsbelagt og/eller skjermingsverdig informasjon som det er krevd innsyn i. Dette gjelder uavhengig av om dokumentet i utgangspunktet er unntatt offentlighet eller ikke står på postlisten. For dokumenter som er registrert som unntatt offentlighet, skal det alltid vurderes om det faktisk er lovhjemmel til å unnta dokumentet for innsyn og om det er brukt rett lovhjemmel. Det skal alltid vurderes om det kan gis delvis innsyn i dokumenter som inneholder

taushetsbelagtinformasjon gjennom å sladde den taushetsbelagte informasjonen, for eksempel et personnummer i en søknad eller et avsnitt med helseopplysninger. Sladding gjøres fortrinnsvis digitalt, ved hjelp av spesielt godkjent programvare for elektronisk sladding. Alternativt kan det gjøres manuelt ved å skrive ut dokumentet, sladde taushetsbelagt informasjon og så skanne før det sendes ut.

Arkivansvarlig opplyser at det ikke er noen gode måter å ta ut statistikk knyttet til innsynsbegjæringer. Man må eventuelt telle opp antallet saker i systemet manuelt. Generelt er ikke mer enn 100 generelle innsynsbegjæringer pr. år. Når det gjennomføres anskaffelser er det ofte en del flere innsynsbegjæringer knyttet til disse, forteller arkivansvarlig i intervjuet.

AtB opplyser i dokument til revisor at selskapet i 2020 har mottatt 74 innsynsbegjæringer, hvorav 43 av dem er fra Adresseavisen. Det store antallet innsynsbegjæringer fra avisen skyldes at de i deler av 2020 ikke hadde en avtale om å sende postlisten direkte til avisen. Dermed sendte mediet innsynsbegjæringer ukentlig, frem til de gjorde om på rutinene. I 2021 fikk selskapet 52 innsynsbegjæringer, hvorav tolv av dem var fra Adresseavisen. Postlistene ble i 2021 sendt direkte til Adresseavisen uten innsynsforespørsel. Tallene for øvrige innsynsbegjæringer er dermed forholdsvis likt for begge årene.

Arkivansvarlig forteller at innsynsbegjæringer i forhold til anskaffelser blir arkivert sammen med andre dokumenter som gjelder den spesifikke anskaffelsen.

I samme dokument som AtB gjør en vurdering om journalføringsplikten til selskapet, opplyser de at postlisten (som er det samme som journal i arkivforskriften) per i dag ikke er tilgjengelig på selskapets nettsider. De vurderer det dit hen at postlisten likevel er lett tilgjengelig for de som ber om den. AtB opplyser om rett til innsyn på sin hjemmeside www.atb.no, under fanen «om oss». I disse vurderingene har AtB lagt til grunn at det ikke er noe krav om at postlisten skal gjøres tilgjengelig på internett, jf. offentlegforskrifta § 6. Samme forskrift § 7 bestemmer at "Organ som er omfatta av offentleglova, kan gjere dokument tilgjengelege for ålmenta på Internett."

I oppstartsmøtet fortelles det at det er viktig at styret kan behandle sine saker uten at alle underlag, diskusjoner og spørsmål er offentlige. Det fortelles at AtB har lagt seg på samme praksis som de andre mobilitetsselskapene i landet når det gjelder bruk av unntakelse fra offentlighet begrunnet i forretningsmessige hensyn.

6.3.3 Det skal være hjemmel for unntak

AtB har laget en oversikt over alle innsynsbegjæringer i 2021. For å kontrollere bruken av hjemler har revisjonen valgt ut fire saker til stikkprøvekontroll.

Tabell 3. Saker til stikkprøvekontroll

Saksnr	Beskrivelse	Dato
21/00021-68	Delvis avslag på innsyn i tilbudspriser - Oslo Economics	30.06.2021
21/00021-98	Innsynskrav, gebyr etter billettkontroller – Adresseavisen	18.08.2021
21/00021-4	Svar ut - Innsynskrav dokumenter vedrørende billettkontroll - Stian Grasli	01.02.2021
21/00021-21	21/00021-16 - Klage på avslag Innsyn - Marianne Haugseth	16.03.2021

I sak 21/00021-68 som gjelder innsyn i konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoller og tilbudspriser har AtB gitt innsyn i evalueringspriser i konkurransene det gjelder. Det er ikke gitt innsyn i de underliggende enhetsprisene. Det vises til offentliglova (offl.) § 13 (1) jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13 (2). AtB gir også i sitt vedtak et rettslig grunnlag, og foretar en egen vurdering i saken. Det opplyses også om klagerett på vedtaket.

Sak 21/00021-98 gjelder innsyn i alle dokumenter i klagesaker med saksnummer 147057 og 142979 angående gebyr etter billettkontroll. I sitt avslag på innsynsbegjæringen viser AtB til offl. § 27, jf. forskrift til offentliglova (FOR-2008-10-17-1119) § 1 bokstav, at offentliglova ikke gjelder for «korrespondanse (...) mellom NSB AS og kundar av selskapet». Som begrunnelse for hvorfor slike dokumenter skal være unntatt offentligheten viser AtB til Kongelig resolusjon av 17. oktober 2008 i forbindelse med iverksetting av lov 19. mai 2006 nr. 16, om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet og forskrift til lova (PRE-2008-10-17-1118). AtB sier videre at dagens fylkeskommunalt eide administrasjonsselskap ennå ikke var

etablert på tidspunkt offentlighetslova og forskriften ble utformet. Det foreligger derfor ikke et eksplisitt unntak på tilvarende måte som for NSB. Samtidig kan AtB ikke se at NSB er noe annerledes organisert, eller skiller seg særskilt ut i så måte. AtB legger derfor til grunn at offentlighetslova ikke gjelder for dialog med AtBs egne kunder. Det opplyses videre om klagerett i saken.

I Sak 21/00021-2 ber søker om innsynskrav i følgende dokument

- gjeldende instruks til ansatte/vektene som utfører billettkontroll,
- klagesaker på voldsbruk av vektene etter november 2020
- dokumenter i organisasjonen som vurderer høysteretts dom 4. november 2020, HR-2020-2126-A.

AtB svarer ut henvendelsen med å sende ut Securitas sin instruks til vektene som utfører billettkontroll hos AtBs operatører. I dokumentet har Securitas sladdet det de mener er unntatt offentligheten på bakgrunn av forretningshemmeligheter. Det er ikke vist til noen hjemler i AtBs svar. Det er ikke opplyst om noen klagerett.

Sak 21/00021-16 gjelder klage på behandling av innsynskrav. Årsaken til klagen er at innsender ikke har fått svar innen tre virkedager. Dokumentene som etterspørres er grunnlag for endring av snuplass for buss. Innsynsbegjæringen kommer som et resultat av en lengre korrespondanse med innsender. Innsender har i utgangspunktet spørsmål til skolebussruten til Røra skole, og årsaker til overgang til bruk av taxi. Vedtaket til AtB viser til offentleglova §3, at *Saksdokument, journaler og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift*. Slik som AtB selv skriver i sin klagebehandling, har selskapet ikke vært tydelig nok til å beskrive at det er Statens Vegvesen som har ansvaret for infrastrukturen. Innsender har også fått feil informasjon om hvilke dokumenter AtB har i forbindelse med saken. AtB mener da at innsynsbegjæringen gjelder dokument selskapet ikke har. Det vises videre til Statens vegvesens (SVV) ansvar. AtB har hentet ut en uttalelse fra SVV som er lagt ved vedtaket i klagen.

6.3.4 Journal

AtB har laget en egen veileder for journalføring og en prosedyre for arkivering. Veilederen har til hensikt å sikre at ansatte hos AtB på korrekt måte sørger for at all journalpliktig korrespondanse blir registrert. Veilederen er datert 03.august 2022. Den er godkjent av HR-leder.

Ifølge veilederen har alle medarbeidere i AtB et ansvar for å etterleve kravet om journalplikt, og derfor journalføre all journalpliktig korrespondanse på rett måte. Arkivansvarlig har et overordnet ansvar for at journalføringen skjer på korrekt måte og er ajour til enhver tid.

I tillegg til at veilederen gir praktisk informasjon om hvordan ansatte gjennomfører en korrekt journalføring i systemet, Arkiv 360, gir den også informasjon om hjemmelsbruk ved vurdering av hvilken informasjon som skal være unntatt offentligheten. Den gir også skriveregler for god kommunikasjon, og enkle råd for å begrense arbeidsmengde ved arkivering av saker.

Arkivansvarlig har en egen sjekkliste, som blir gjennomført ukentlig og månedlig. Dette for å sikre at veilederen blir fulgt, og at kvaliteten på journalen blir god nok. Arkivansvarlig forteller at prosedyrer og veiledere blir gjort kjent blant de ansatte gjennom opplæring, og tilgang til støttedokument på selskapets intranettside.

6.3.5 Journalen skal inneholde de opplysninger som loven krever

Journalsystemet til AtB er satt opp ut ifra en standard i Arkiv 360. Interne veiledere og prosedyrer gir også støtte til at medarbeidere håndterer journalføringen riktig. Arkivansvarlig har en egen sjekkliste som gjør at kvaliteten på journalen holdes høy.

Veilederen for journalføring gir et bilde av journalens innhold (se figur fem). Her fremgår det at journalpostene inneholder:

Figur 5. Eksempel journal AtB

AtB - Offentlig journal					
Fra:	15.02.2021	Dokumenttype:	I, U	Ansvarlig enhet:	Alle
Til:	21.02.2021	Journalenhet:	Alle	Saksansvarlig:	Alle
Dok.:	Utgående internt produsert, 20/00083-20 Svar, kunngjøring av vedtatt reguleringsplan, detaljregulering Furuhaugen, planid 2018002 - Melhus kommune				
Sak:	Melding om vedtak av planer - Byvekstområdet 2020				
Mottaker:	Melhus Kommune				
Journaldato:	18.02.2021	Tilgangskode:	U	Saksbehandler:	Seksjon for areal og infrastruktur
Dok. dato:	11.02.2021	Arkivdel:	Sakarkiv	Klasse:	424
Avskrevet:					
Dok.:	Utgående internt produsert, 20/00089-12 Svar på kontraktspørsmål - Trønderbilene - Avskjermet				
Sak:	Kontrakt - Trønderbilene - Avskjermet				
Mottaker:	TrønderBilene AS /Tobias Taube				
Journaldato:	18.02.2021	Tilgangskode:	Offl §13 jfr Fvl §13	Saksbehandler:	Seksjon for jus og anskaffelser
Dok. dato:	11.02.2021	Arkivdel:	Sakarkiv	Klasse:	
Avskrevet:					
Dok.:	Utgående internt produsert, 20/00112-5 Ingstadsneset snuplass, Vy melder inn behov for belysning 12.02.2021 - Vy				
Sak:	Avklaringer areal og infrastruktur - Vy				
Mottaker:	Terje Berg				
Journaldato:	18.02.2021	Tilgangskode:	U	Saksbehandler:	Seksjon for areal og infrastruktur
Dok. dato:	18.02.2021	Arkivdel:	Sakarkiv	Klasse:	
Avskrevet:					
Dok.:	Inngående eksternt produsert, 20/00129-12 Avklaring tidspunkt for verkstedopphold MF Leka - Torghatten Trafikkselskap				
Sak:	Kontraktsadministrasjon, ferje Foldapakken 2021 P3 - Torghatten Trafikkselskap				
Avsender:	Avdeling for rutetilbud og infrastruktur				
Journaldato:	15.02.2021	Tilgangskode:	U	Saksbehandler:	Seksjon for trafikk og beredskap
Dok. dato:	04.02.2021	Arkivdel:	Sakarkiv	Klasse:	3
Avskrevet:					
Dok.:	Utgående internt produsert, 20/00129-14 Oppfølging av fartøy - Avskjermet				
Sak:	Kontraktsadministrasjon, ferje Foldapakken 2021 P3 - Torghatten Trafikkselskap				
Mottaker:	Torghatten Trafikkselskap AS /Stein Andre Herigstad-Olsen Torghatten Trafikkselskap AS /Renate Mathisen				
Journaldato:	16.02.2021	Tilgangskode:	Offl §13 jfr Fvl §13	Saksbehandler:	Avdeling for rutetilbud og infrastruktur
Dok. dato:	16.02.2021	Arkivdel:	Sakarkiv	Klasse:	
Avskrevet:					
Dok.:	Utgående internt produsert, 20/00150-26 Ingstadsneset, dialog om belysning av snuplass pr. 18.02.2021 - Trøndelag fylkeskommune				
Sak:	Innspill om infrastruktur, forespørsler til Trøndelag fylkeskommune				
Mottaker:	Trøndelag Fylkeskommune /Signhild Volden				
Journaldato:	18.02.2021	Tilgangskode:	U	Saksbehandler:	Seksjon for areal og infrastruktur
Dok. dato:	18.02.2021	Arkivdel:	Sakarkiv	Klasse:	
Avskrevet:					

Kilde: AtB skjermdump

I eksempelbildet ser man at avskrivingsfeltet er blankt for samtlige journalposter. Revisjonen har fått tilsendt en statistikk over restanser i selskapet, altså poster som ikke er avskrevet. Statistikken gjelder fra 01.januar 2022 til 30.juni 2022. Utdrag fra statistikken er gjengitt i figur seks.

Figur 6. Restansestatistikk i AtBs journalsystem

Behandlings- og restansestatistikk						
Org.enhet	Mottatt	Utgående	Avskrevet	Nye	Eldre	Totalt
Avdeling teknologi og tjenesteutvikling	3	0	0	3	0	3
Seksjon system	13	4	8	5	1	6
Seksjon teknologi og forretningsutvikling	12	41	6	6	0	6
Seksjon Digital tjenesteutvikling	1	0	1	0	0	0
Avdeling marked og kommunikasjon	2	0	0	2	2	4
Seksjon trafikk og beredskap	148	468	1	147	200	347
Seksjon markedskommunikasjon	46	17	31	15	19	34
Seksjon markedsinnsikt	2	6	0	2	1	3
Avdeling tilbudsutvikling og mobilitet	26	34	12	14	22	36
Seksjon areal, materiell og infrastruktur	200	181	130	70	93	163
Seksjon skoleskyss	5	43	2	3	5	8
Seksjon mobilitetstilbud Trondheimsområdet	14	70	3	11	0	11
Seksjon mobilitetstilbud regionene	9	57	0	9	27	36
Avdeling økonomi og administrasjon	3	4	1	2	0	2
Seksjon jus og anskaffelser	390	445	311	79	6	85

Kilde: AtB

Noen seksjoner i selskapet har et relativt høyt antall poster som ikke er avskrevet. Det opplyses fra AtB at selskapet har ingen krav om journalføring av interne dokument, jmf Offentleglova § 9. AtB har heller ingen rutiner eller prosedyrer i AtB som beskriver at intern saksbehandling skal foregå gjennom Arkiv360.

6.4 Vurdering

AtB gir innsyn i dokumenter, journaler eller lignende register

Revisor støtter AtBs egen vurdering av journal- og arkiveringsplikt. En generell vurdering er at selskapet har bygd opp et godt system, med tilhørende støttedokumenter for å sikre at selskapet følger de forpliktelser som lovverket krever når det gjelder å gi offentligheten innsyn.

Selskapet gir innsyn i dokumenter, journaler eller lignende register etter behandling av innsynsbegjæringer. Det legges til at man i denne rapporten har større fokus på å verifisere systemet for behandling av innsynsbegjæringer, enn å gjennomgå selve praksisen i systemet.

AtB begrunner unntak fra innsynsrett med hjemler. Revisor finner svakhet i en av fire saker ved stikkprøvekontroll

Revisor har tatt stikkprøvekontroll av bruk av hjemmel for avslag på innsyn ved behandling av innsynsbegjæringer. Revisor har ikke tatt stilling til om det er riktige hjemler som er benyttet, men at det faktiske er brukt hjemler. Vi finner tilfredsstillende bruk av hjemler i tre saker. I den fjerde saken blir det ikke vist til hjemler i vedtaket, selv om selskapet har sendt ut et dokument der deler av tilbakemeldingen er unntatt offentligheten. Unntaket er gjort ved sladding, og det vises til at dette er gjort fordi dokumentet inneholder forretningshemmeligheter. Revisor mener at unntaket fra offentligheten burde vært begrunnet med hjemler.

AtB fører journal over innkommende og utgående dokumenter

AtB fører en journal over utgående og inngående dokumenter. Selskapet har bygd opp gode rutiner for å sikre at journalen blir laget. Revisor bemerker at ansvaret for dette er også tydelig definert.

Journalen inneholder de opplysninger som loven krever

Journalen til AtB er bygd opp etter journalføring i Arkiv 360, og journalen inneholder de opplysninger som loven krever. Arkivsystemet i seg selv er med å sikre at lovens krav blir fulgt. Revisor har merket seg at det i journalen ikke er gjennomført avskrivning av dokumenter. En slik mangel vil etter revisors vurdering lett kunne føre til arkiveringsfeil. Revisor har ikke undersøkt om et relativt høyt antall restanser skyldes mangel på saksbehandling, eller om disse postene i stor grad er interne dokument som ikke er avskrevet.

6.5 Konklusjon

På bakgrunn av våre funn og vurderinger, konkluderer revisor med at AtB følger offentlighetsloven på de punkter som er kontrollert.

7 ÅPENHET OG TILGJENGELIGHET FOR BRUKERNE

Også i dette kapitlet er vi i siste del av verdikjeden. AtB og operatøren er begge leverandører, og sluttbruker er kunden.

7.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Hvordan legger AtB til rette for åpenhet og tilgjengelighet for brukerne?

Problemstillingen er avgrenset til å gjelde åpenhet og tilgjengelighet i forhold til sluttbruker. Dialogen ut mot andre interessenter av selskapet er i liten grad omtalt.

7.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- AtB bør ha en tydelig målstruktur med tilhørende målinger for sin kundeservice
- AtB bør legge til rette for at sluttbruker kan kontakte selskapet gjennom ulike kanaler
- AtB bør legge til rette for at sluttbruker kan melde feil og/eller mangler i tilknytning til AtBs leveranser
- AtB bør ha rutiner og evne til å korrigere avvik i leveransene

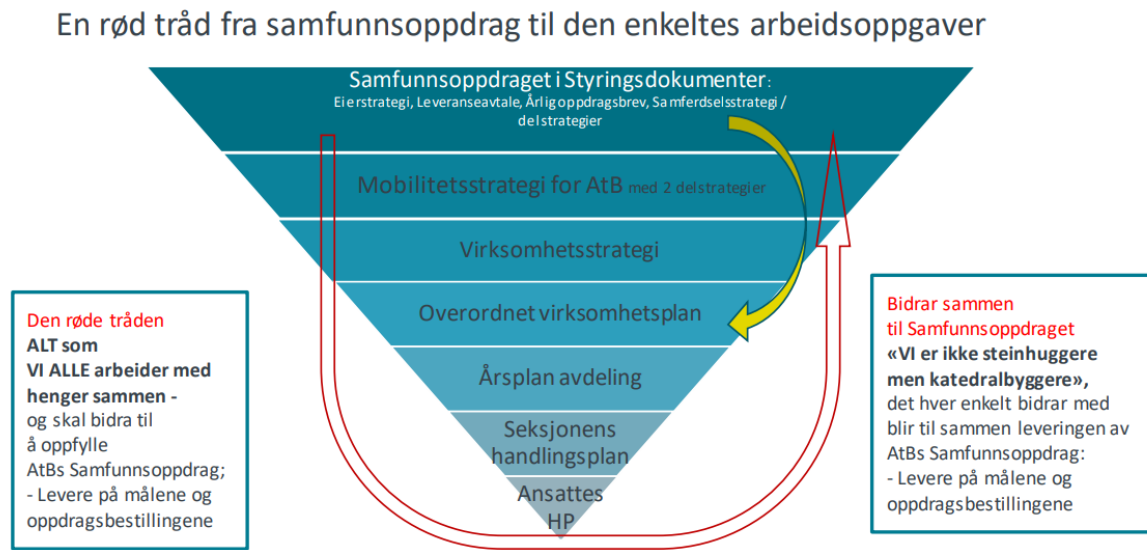
Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg en.

7.3 Innhentet informasjon

7.3.1 Målstruktur for kundeservice

I kapitel tre har vi gjennomgått mange av styringsdokumentene som regulerer AtBs drift. Sammenhengen mellom styringsdokumentene kan oppsummeres i figuren under.

Figur 7. Sammenheng styringsdokumenter



Kilde: AtB

Det er utarbeidet og vedtatt en eierstrategi fra Fylkestinget i 2020. Administrerende direktør forteller at dette dokumentet avløste både den tidligere eierstrategien og den signerte rammeavtalen fra 2018. Dokumentet ligger fast inntil den revideres våren 2024 av fylkestinget valgt høsten 2023. I dokumentet står det at dokumentet har til hensikt å være et eierstyringsdokument. Det gjengir at AtB er opprettet for å bidra til at Trøndelag fylkeskommune ((TrFK) når sine samferdselspolitiske forpliktelser og mål. Disse målene er delt i tre;

1. Balansert utvikling, AtB skal tilrettelegge for et balansert transporttilbud i hele fylket tilpasset behov og rammer.
2. Klima, miljø og bærekraft, AtB skal være en pådriver i utviklingen av stadig mer klima- og miljøvennlige transportløsninger, for å bygge opp under eiers klimaambisjoner.
3. Tjenestekvalitet - AtB skal ha en effektiv ressursutnyttelse og godt tjenestetilbud innenfor de rammer som er gitt av Eier.

I dokumentet står det også beskrevet at AtBs måloppnåelse på overordnede samferdselspolitiske mål skal følges opp av TrFK i eierrollen (og i eierlinjen). Mens måloppnåelse etter en gitt leveranseavtale skal følges opp av TrFK i oppdragsgiverrollen, altså som kjøper av en tjeneste. Dokumentet gir også en del forventinger til AtB, disse er delt inn i syv kategorier;

- AtB skal ha effektiv oppnåelse av eiers samferdselspolitiske mål
- AtB skal utarbeide og implementere tydelige mål og strategier som styrer driften slik at eiers mål for AtB innfris
- AtBs ressurser skal forvaltes og organiseres effektivt for å fremme måloppnåelse for eiers mål med selskapet
- AtB opptrer og uttaler seg i offentligheten som et selvstendig selskap.
- God soliditet
- Bærekraftig, ansvarlig og involverende virksomhet
- Åpenhet og rapportering

Ingen av disse forventningene kan sies å ivareta kundeperspektivet i selskapet i vesentlig grad. Punktet om åpenhet kobles til § 2 i offentlighetslova. For de forventninger som går i retning av målstyring, så er det TrFKs politiske mål som blir fremhevet.

Trøndelag Fylkeskommune har en egen samferdselsstrategi vedtatt tilbake i 2017.

I AtB er det utviklet en virksomhetsstrategi for perioden 2021-2022. Visjonen er et bærekraftig og tilgjengelig Trøndelag. Selskapet skal oppnå dette gjennom å være framtidsrettet, ansvarlig og involverende. Virksomhetsmålet er å være den aktøren som tilbyr sømløs mobilitet for hele Trøndelag. Dette skal oppnås i egen regi eller i samspill med andre aktører. Det knyttes også delmål til begreper som tillit, effektivitet, fleksibilitet, kompetanse og system. Det er innenfor de to siste punktene at kundeperspektivet trekkes inn. AtB skal kombinere innsikt om kunde, samfunn, teknologi og marked for å utvikle og tilby framtidsrettede mobilitetsløsninger. Og systemer skal gi mulighet for raskt, effektivt og kunnskapsbasert utvikle og tilby gode tjenester og funksjoner til sluttbrukerne.

I oppstartsmøte fortelles det at AtB har mange ulike interessenter som følges opp på ulike måter. I tillegg til passasjerene, definerer AtB også politikere, andre myndigheter, næringsliv, reiseliv og andre aktører som brukere av AtB sin kompetanse og tjenester.

AtB har en egen kommunikasjonsstrategi. Den er utledet fra mobilitetsstrategien og virksomhetsstrategien. Ut fra strategiene skal AtB eie og formidle mobilitet i Trøndelag. Dette skal oppnås gjennom at selskapet selv aktivt setter agendaen. Selskapet skal være åpent og involverende. Kommunikasjonen skal være fakta- og kunnskapsbasert, og tydelig gjenkjennelig. Kommunikasjonsstrategien gir også et sett av tiltak som skal sikre at de strategiske målene nås. Når det gjelder åpenhet er tiltakene:

- AtB skal gjennom dialog med markedet, kunder og interessenter utvikle tilbudet og tjenester.
- AtB skal være interessert og lyttende for å skape tillit og gode beslutninger.

Kommunikasjonsstrategien sier ingenting om kanalstyring eller valg av kommunikasjonsplattformer.

Ut fra verdiene og strategiene til AtB er det bygd opp en handlingsplan for seksjon kundeservice. Den innleder med seksjonens hovedmål som er å

- Bidra til å nå maksimal billettinntekt
- Bidra til forutsigbar reise
- Bidra til høy kundetilfredshet og godt omdømme
- Bidra til effektiv og fleksibel organisasjon.

Planen gir deretter et sett av aktiviteter med tilhørende ansvarfordeling. Ansvaret er enten satt på ressurspersoner, eller samtlige i seksjonen.

Måling av prestasjon i kundesentret gjøres ved

- Egen kundeundersøkelse (årlig)
- Kundeserviceprisen.no (årlig)

AtB opplyser at de ikke har noen interne styringsparametere som de bruker til kontinuerlig oppfølging av kundeserviceenheten, eller medarbeiderne der.

7.3.2 AtBs kommunikasjonskanaler

AtB er tilgjengelig via e-post, chat, sosiale medier (facebook, twitter), kontaktskjema, telefon, fysisk kundesenter og en egen app. Selskapet har faste rutiner for besvarelser av henvendelser.

Selskapet opplyser at henvendelsene gjelder blant annet:

- Ruteopplysning
- Support og service på tilbud og tjenester
- Refusjoner
- Hittegoods
- Reisegaranti
- Tilbakemelding på tilbud/tjenester
- Bestilling av fleksibel transport
- Sentralbordtjeneste for selskapet

Antallet henvendelser påvirkes av ulike forhold gjennom året, deriblant større endring i billett- og rutetilbud, opplyser seksjonslederen for kundeservice.

Telefon

AtB kan nås på tre ulike telefonnummer, som oppgis på selskapets hjemmeside. To av dem er for henvendelser om ordinær trafikk, 02820 og 177, mens det tredje skal ringes hvis man ønsker å bestille fleksibel transport, eller har spørsmål rundt «67pluss»-ordningen. «67-pluss» er en ordning hvor de som har fylt 67 år har anledning til å bestille transport fra hjemsted til en angitt adresse. Ordningen er foreløpig på prøve i Trondheimsområdet.

Tabellen under viser antallet henvendelser til sentralbordet i 2020 og 2021. For ordinær trafikk er det en marginal økning i antall henvendelser fra det ene året til det andre. Antall henvendelser i telefonkanalen til AtB er vist i tabell fire.

Tabell 4. Antall henvendelser på tlf til AtB pr år

Telefonnr	Kategori	2021	2020
02820/177	Sentralbord, ruteopplysning, support og service	56.000	55.400
02867	Bestilling av og informasjon om 67 + og fleksibel transport	17.600	560
Totalt		73.600	55.960

Kilde: AtB

De tre telefonnumrene har ulik åpningstid. Figur åtte viser en oversikt overåpningstidene, og er hentet fra AtBs hjemmeside. Telefontiden for fleksibeltransport og 67pluss er lengre enn for ordinær ruteopplysning.

Figur 8. Åpningstider telefon

Telefon ruteopplysning og kundeservice

- [02820](#) - Ruteopplysning, sentralbord og kundeservice (ordinær mobiltakst).
- [177](#) - Ruteopplysning (ordinær mobiltakst).

Åpningstider:

- Mandag - fredag: 07:00-18:00
- Lørdag: 09:00-17:00
- Søndag og hellig- og høytidsdager: 10:00-17:00

Telefon fleksibel transport for Trøndelag og 67pluss

[Se rutetider for fleksibel transport.](#)

- [02867](#) Bestilling (ordinær mobiltakst)

Åpningstider:

- Mandag - fredag: 07:00-21:00
- Lørdag: 09:00-20:00
- Søndag og hellig- og høytidsdager: 10:00-20:00

Kilde: AtB

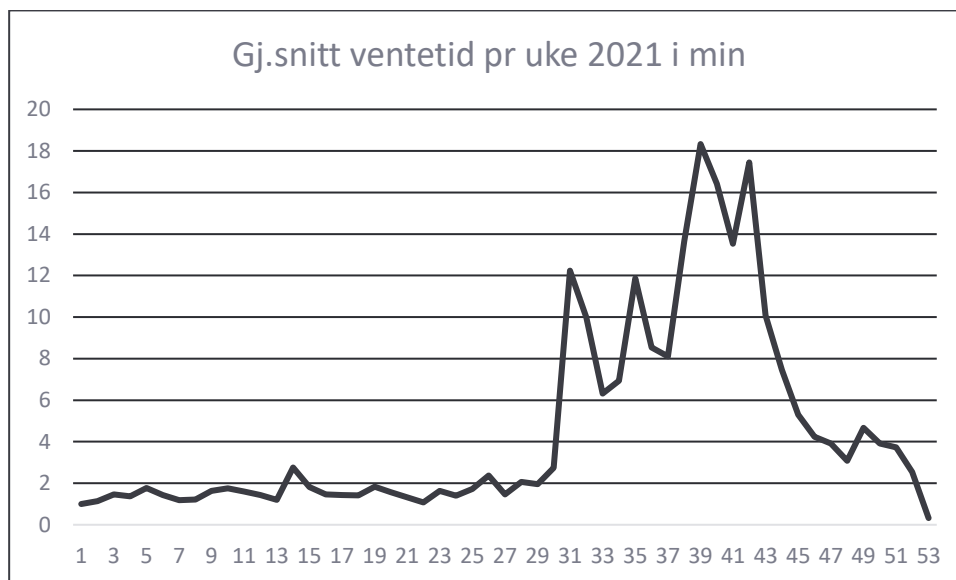
AtB fører statistikk på prestasjonene til telefontjenesten. Ut fra disse er det mulig å måle svarprosent, og årsaker til at sluttbruker ikke får svar. Svarprosenten varierer fra 83-90 % første halvdel av 2022. Det skal legges til at den vesentligste årsaken til at sluttbruker ikke får svar, er at han legger på telefonen selv før det har gått to minutter av kø-tiden. 87-89% av antallet samtaler som blir besvart, er besvart før det har gått to minutter av køtid.

Ved stor pågang, for eksempel når det er endring av billettsystem (høst 2021), store ruteendringer (høst 2019), dårlig vær, innstilte båter, stengte veier osv. gjør AtB kunde oppmerksom på at det må regnes med lengre svartid. Figur ni viser et utdrag fra statistikken over ventetiden på telefontjenestene. Gjennomsnittlig ventetid gjennom hele 2021 var fem minutter og 30 sekunder. I de mest utsatte ukene er gjennomsnittlig ventetid adskillig lengre, og man ser at gjennomsnittlig ventetid i noen uker passerer 18 minutter. I 2021 var det 27 uker, der gjennomsnittlig ventetid var under to minutter. Resterende periode var ventetiden på telefon mer.

Tiden som brukes på hver enkelt kunde vil variere alt ettersom hva kunden vil ha hjelp med. Noen skal kjøpe billetter eller fylle på reisekort, mens andre kunder skal ha refundert tjeneste på grunn av ulike årsaker. Flere av kundene som kommer i kundesenteret har også behov for support eller opplæring i bruk av AtBs elektroniske tjenester. Dette kan være slik som SMS, app, nettbutikk og ruteopplysning. Seksjonsleder for kundeservice forteller at turnus og antall personer i skranke tilpasses erfaringsmessig pågang av kunder. I perioder hvor det kan forutsees stor pågang på grunn av endringer i f.eks billettsystem, settes det på ekstra bemanning og utvidet åpningstid. Tiden AtB bruker per kunde varierer fra ca. 1 min til 6/7 min.

Kundesentret har ikke «tilbakering»-funksjon. Dette har AtB ikke sett behovet for i en normalsituasjon. Direktør for marked og kommunikasjon forteller at AtB i noen tilfeller har blitt nødt til å beklage lang ventetid.

Figur 9. Gjennomsnittlig ventetid i telefonkanal pr uke i minutter



Kilde: Statistikk fra AtB

Tabell 5. Gjennomsnittlig ventetid på telefon i pressperioder

År	Uke	Hele dagen			
		Antall anrop totalt	Antall snitt pr dag	Ventetid snitt min.	Max i kø
2021 – Gj.snitt		49671	170	4,54	44
2021	38	1354	226	13,6	28
2021	39	1433	239	18,3	36
2021	40	1473	246	16,4	32
2021	41	1472	245	13,5	31
2021	42	1612	269	17,45	32

Kilde: Statistikk fra AtB

AtB har ikke tastevalg i sin telefonkanal. Dette er ikke mulig å få til i operatørsystemet de bruker i dag, ifølge mellomleder i AtB.. Det er dermed ikke mulig å få frem tall på hva telefonsamtalene faktisk gjelder. Mellomlederen forteller at AtB nå er i ferd med å gå over til en ny leverandør, som vil kunne gi bedre statistikk.

Kundesenteret har ikke kundetjenesten for å sende en SMS til kundene som har vært i kontakt med AtB på telefon for å undersøke kundetilfredshet. Kundetilfredshet måles årlig gjennom andre undersøkelser, ifølge seksjonsleder for kundeservice.

Kundemottaket

AtB kundesenteret er tilgjengelig 365 dager i året via telefon og skriftlige kanaler. Kundemottaket i Prinsensgate 41 har åpningstid fra mandag til fredag. De ansatte går i en turnus som er bygget på ni uker. Tabellen nedenfor oppsummerer antallet besøkende to siste år.

Tabell 6. Antall henvendelser i AtB kundesenter (Prinsensgt 41)

År	Antall
2021	50000
2020	50700

Kilde: Statistikk fra AtB

Revisor har ikke funnet statistikk over hva henvendelsene i skranken gjelder.

Chat og chatbot

På atb.no er det en chatbot som er bygget slik at den kan svare kundene på enkle spørsmål. En chatbot er et dataprogram som er utviklet for å samhandle med mennesker ved hjelp av språk, skrift eller tale. De er gjerne programmert til å reagere på bestemte nøkkelord. Er det spørsmål som blir for vanskelig for chatboten å svare på, blir spørsmålet videresendt til en kundebehandler som svarer ut. Chatbot har i utgangspunktet ingen ventetid for hver enkelt sluttbruker. Tabellen nedenfor gir antallet henvendelser pr år.

Tabell 7. Antall henvendelser via Chat atb.no

År	Antall
2021	24.200
2020	23.600

Kilde: Statistikk fra AtB

Kontakt skjema

Seksjon kundeservice svarer ut alle saker som kommer inn via kontakt skjema på atb.no. Her får kunden opplyst at svarfrist er innen tre dager, men sakene behandles fortløpende. I enkelte tilfeller må kundebehandler ha hjelp fra andre seksjoner til å svare ut henvendelser. Da er rutinen at kundebehandler sender en henvendelse til riktig seksjon, og får svar tilbake. Kundebehandler legger svart inn i en mal og sendes ut til kunden.

Tabell 8. Antall henvendelser via kontakt skjema på atb.no

År	Antall
2021	28.200
2020	25.400

Kilde: Statistikk fra AtB

Sosiale media

Seksjonsleder for kundeservice forteller om henvendelser via sosiale medier, eksempelvis Facebook. Her har ikke selskapet nøyaktige målinger. Selskapet opplyser at disse tilbakemeldingene kan gjerne være sammensatt av spørsmål og kommentarer. «Felleskapssidene» på AtBs Facebook er åpen, på denne måten kan alle lese innleggene som kommer inn.

Applikasjon

Ny mobilapplikasjonen for AtB ble lansert juni 2021. Samtidig ble den forrige applikasjonen for reisesøk lagt ned. Den nye applikasjonen er utviklet for å bli AtBs mobilitetsportal, og skal på sikt dekke alt av ruteinformasjon og billettkjøp, og i tillegg til å gi andre nyttige tjenester for kundene. AtB har benyttet kundeinnsikt og brukerinvolvering fra ulike kundegrupper ved utviklingen av verktøyet. Første versjon av appen AtB hadde reiseplanlegger og reiseinformasjon for hele Trøndelag, sanntid og mulighet for kjøp av enkeltbilletter for buss/trikk. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra kundene, i tillegg til ny funksjonalitet som gradvis blir lagt til, har appen hatt flere oppgraderinger siden lanseringstidspunktet.

Dagens applikasjon har følgende funksjonalitet:

- Sanntids reisesøk for hele landet
- Se sanntids informasjon om alle avganger fra alle holdeplasser
- Sanntids informasjon om kjøretøy og hvor langt de er unna din holdeplass
- Driftsavvik
- Mulighet til å lagre dine favorittsteder og reiser du gjennomfører ofte
- Kartvisning av din reise
- Billettkjøp hos AtB. I dag kun enkeltbilletter. Tilbudet videreutvikles.
- Tilbakemeldingsfunksjon om appen til AtB

AtB opplyser at per 31.mai 2022 er det cirka 215.000 nedlastinger av appen via Google Play og App Store. Selskapet forholder seg GDPR, når det gjelder å registrere brukerdetaljer. I appen er det mulighet for å komme med spørsmål om hjelp eller komme med forbedringsforslag. AtB har i perioden siden oppstart august 2021 mottatt 1900 innspill til

forbedringer eller spørsmål om hjelp som er svart ut forløpende. Selskapet opplyser at de ikke har hatt nedetid i AtB-appen siden oppstart.

Andre oppgaver tillagt kundeservice

Til kundeserviceseksjonen ligger det også en del andre oppgaver som ikke faller inn under kanalene direkte. Dette gjelder behandling av hittegodt, og ulike typer feltarbeid.

Direktør for marked og kommunikasjon har et overordnet ansvar for kundeservice og kundeoppfølging i AtB. I intervju forteller hun at AtB ikke har en egen serviceerklæring. Samtidig mener hun at AtB er bevisst på måloppnåelsen i kundeservicen. Hun forteller at kundesenteret til AtB får mange henvendelser av svært ulike karakterer hvor noen henvendelser tar kort tid å svare på, for eksempel ruteopplysning, mens andre henvendelser handler om support på tjenester eller annen service som tar lengre tid. Direktøren for marked og kommunikasjon forteller at akseptabel ventetid på telefon vil være 1-2 minutter. Hun er av den oppfatning at jevnt over gjennom året, i normalsituasjon, er ventetiden innenfor et akseptabelt nivå. Hun forteller at i uke 38-42 2021 var det lang ventetid grunnet stor pågang på kundesenteret. Årsaken til dette var sammensatt og forventet. Dette forklares med at det på dette tidspunktet var flere endringer på samme tid, hvor systemskifte for billetter skapte flest henvendelser. Endringene oppsummeres punktvis;

- Oppstart av nytt rutetilbud i regionene
- Endring av billettsystem og refundering
- Nytt rutetilbud/Soneendringer og innføring av fleksibel transport
- Pandemi/Åpning etter periode med Covid

For å kunne besvare et økende antall henvendelser, ble det høsten 2021 gjennomført et sett av tiltak, opplyser direktøren for kommunikasjon og marked. Her nevnes:

- Utvidet åpningstid
- Oppbemanning
- Tilpasset informasjon og tett samarbeid med markedskommunikasjon (atb.no, interessentgrupper (eldre m.f.), kommuner, media)
- Utnyttelse av en fleksibel organisasjon og kompetanse

Det fortelles at oppgavene som gjøres i AtBs kundesenter krever opplæring og kompetanse. Dette for å kunne hjelpe kundene i hele fylket, i alle ulike situasjoner og med ulike systemer. Noen av arbeidsoppgavene i kundesenteret kan gjøres av medarbeidere med relativt lite

opplæring. Disse blir i perioder med høyt trykk gjennomført av andre i organisasjonen enn de som jobber i kundesentret til daglig. Andre oppgaver er mer kompetansekrevenne.

Direktøren for marked og kommunikasjon forteller at kanalene til kundesentret i AtB er satt sammen for å være tilgjengelig for de ulike kundegruppene. AtB ønsker å legge til rette for at kundene i størst mulig grad kan være selvhjulpen, men at det er viktig å være tilgjengelig i de kanalene hvor kundene er. Som eksempel er chat-funksjonen opprettet for blant annet både å kunne avlaste skriftlige henvendelser og telefon. Åpningstiden på de ulike kanalene til kundesentret tilpasses på bakgrunn av erfaring og forventet tilgjengelighet. AtB har kunder som foretrekker telefon. Hun forteller også at det er kunder som ikke har kompetanse til å finne informasjonen digitalt. Dette gjelder også ved bestilling av fleksibel transport.

Mellomleder i AtB forteller at det er klare retningslinjer for de ulike kanalene, på hvor fort kundene skal få svar. Eksempelvis skal alle telefoner besvares fortløpende, spørsmål på sosiale medier skal svares ut snarest og innen en time innenfor åpningstid, skriftlige henvendelser via kontaktskjema har frist på inntil tre dager osv. I enkelte perioder hvor det skjer noe ekstraordinært enten som følge av endringer i AtBs tjenester eller uforutsette hendelser kan pågangen til kundesentret bli stor, og ventetiden bli noe lengre enn planlagt. Hun er av samme oppfatning som direktør for marked og kommunikasjon, og forteller at at ventetiden på telefonen bør ligge på ett til to minutter.

7.3.3 Muligheter for å melde feil og mangler

Kundene til AtB har mulighet til å melde feil eller mangler i alle kanaler som AtB har. Se beskrivelser i kapitlet 7.3.2. Internt i AtB er mottaket for meldinger om feil og mangler i skoleskyss lagt til seksjons for skoleskyss, og ikke til kundeserviceenheten. Informasjon om disse feilmeldingene er likevel behandlet i dette avsnittet, for å kunne betrakte helheten av meldinger om feil og mangler som selskapet mottar.

Det fortelles av en mellomleder i AtB at kundesentret og driftssentralen sitter tett sammen, slik at det er enkelt å samarbeide. AtB legger stor vekt på samarbeid på tvers i organisasjonen for at vi skal levere god kundeservice til enhver tid.

Kundesentret behandler også klager knyttet til gebyr gitt ved billettkontroll. Det er en dedikert ressurs i kundesentret som jobber med dette, og som har tett samarbeid med juristene i selskapet.

Kundesentret har mulighet til å sjekke om en buss er forsinket eller om den allerede har kjørt. Det sjekkes ut i ATC, som er baksystemet hvor alle bussbevegelser logges, og her kan man se om bussen har kjørt for tidlig eller ikke har passert holdeplassen. AtB kan også se om

bussen har stoppet på holdeplassen eller kjørt forbi. Avvikene legges inn i driftsportalen av operatørene (buss og båt) og AtB driftssentral følger opp dette videre mot operatør. Kundesenteret kan ringe direkte til operatøren ved behov. Dersom det er over 20 minutter til neste buss og dette skyldes feil hos operatøren, henviser kundesenteret til reisegarantien.

Seksjonsleder kjenner ikke til om det går mange henvendelser direkte til operatørene. Hun sier at det er mange som kjenner godt til AtB, og det er AtB kundeservice som kommuniseres til kundene som kontaktpunkt. Seksjonsleder for kundesentret mener at operatørene ville gitt tilbakemelding til AtB dersom de mottok mange henvendelser direkte.

Daglig leder i Trønder Taxi forteller at hun ikke har den fulle oversikten over alle meldinger og avvikshåndteringen. TrønderTaxi har et avviks/kvalitetssystem. Avvik på skolekjøringen blir som regel meldt inn utenfor dette. Noen tilbakemeldinger kan komme på mail, mens andre melder det til skolen, eller tar det direkte med sjåfør. Over mange år blir det relasjoner mellom passasjerer/foreldre og sjåfør, noe som gjør at det er naturlig at avviksmeldinger går direkte. Selskapet kan få over 100 endringsmeldinger om dagen. Det er mange små justeringer som er nødvendig (eksempelvis far som ringer om at barnet skal til en annen adresse osv.) Dette blir mye administrasjon for Trønder Taxi. Daglig leder i Trønder Taxi er av den oppfatning at AtB har en nok så grei oversikt over avvikene. Hun sier også at selskapet får klager fra sjåførere, eksemplet kan være unger som ikke er til stede ved hentepunkt. Det er veldig mange situasjoner som kan oppstå. Daglig leder for Trønder Taxi sier at det er forbedringspotensialet på strukturering av endrings – og avviksmeldinger. Samtidig forteller hun at AtB holder på å bygge opp en ny struktur, noe som Trønder Taxi støtter. AtB har også innført en bonusordning dersom avvikene ligger under et visst nivå. Bonusen utbetales til Trønder Taxi, som fordeler denne videre til løyvehaverne.

AtB gir utfyllende informasjon om avvikene innenfor skoleskyss. AtB etablerte et nytt avvikssystem før høsten 2021 hvor skolene rapporterer avvik som AtB igjen tar opp med operatørselskapet. Avvikssystem er ytterlig forbedret før skoleåret 2022/2023 hvor avviket gjøres synlig for operatørselskapet i det øyeblikk skolen gjøre avviksregistreringen. Innføringen av dette avvikssystemet gjøres i samarbeid med operatørene. De har også innført et kvalitetsprogram for økt punktlighet. Her vil operatøren tilkomme en kompensasjon for utført tiltak basert på oppnådd punktlighet.

Når det gjelder skoleskyss forteller seksjonsleder for Skoleskyss i AtB at avvik skal meldes til det selskapet som har kontrakt med AtB. Et typisk eksempel vil være at mor eller far til barnet ringer til taxiselskapet for å spørre om drosjen til sitt barn er i rute. Om elevene leveres for sent til skolestart, eller hentes for lenge etter skoleslutt, så sender skolen inn avviksmelding til AtB.

7.3.4 Rutiner og evner til å korrigere avvik

AtB har en egen prosedyre for hvordan telefon skal besvares. Den skisserer hva som skal gjøres ved mottak av kundeklager som kommer inn via telefon. Seksjonsleder kundeservice har det overordnede ansvaret for at prosedyrene følges.

Ved mottak av relativt enkle klager, lages et sammendrag som legges inn i saksbehandlingssystemet Boomerang. Boomerang er dataverktøyet hvor AtB besvarer skriftlige henvendelser som kommer inn via kontaktskjema på atb.no. Sakene som kommer inn skal besvares innen kort tid og senest innen tre dager. I prosedyren skrives det at kundebehandler skal gi beskjed til kunde om at saker som kun kommer inn via telefon nødvendigvis ikke gir et skriftlig svar tilbake. I slike tilfeller skrives det en melding (FYI – for your information) til berørte parter i selskapet.

Dersom klagen er mer omfattende eller alvorlig, skal kundebehandleren anbefale kunden å sende inn henvendelse via AtBs kontaktskjema for best mulig oppfølging, og fordi saken kommer frem bedre med kundens egne ord.

AtB har en egen prosedyre for hvordan henvendelser som ligger i Boomerang skal svares ut. Ansvaret for dette, ligger ifølge prosedyren, hos saksbehandler. Seksjonsleder for kundeservice har det overordnede ansvaret for at prosedyren følges. Sakene som kommer til behandling i dette systemet har blitt sendt via kontaktskjema på atb.no, eller lagt inn av kundebehandlere i førstelinje. AtB har et selvpålagt krav om at sakene skal besvares innen kort tid, og senest innen tre dager. Prosedyren legger opp til en kronologisk besvarelse. I enkelte tilfeller vil saken inneholde informasjon som skal videreformidles, men ikke besvares av mottaker. Da gjøres dette ved å sende en melding (FYI). Et eksempel på en slik sak kan være klage på oppførsel til en sjåfør. Denne saken vil bli sendt videre, med nødvendig informasjon om avsender, og svart ut av riktig operatørfirma. Det finnes også tilfeller hvor saksbehandler trenger informasjon fra flere enheter for å svare ut. Da blir nødvendig informasjon hentet inn ved hjelp av en henvisning til aktuelle seksjoner. Forskjellen mellom en FYI og en henvisning, er at ved bruk av henvisning krever saksbehandler et svar tilbake.

Innsynsbegjæringer som kommer inn via kontaktskjema blir sent som melding (FYI) til epost atb@atb.no.

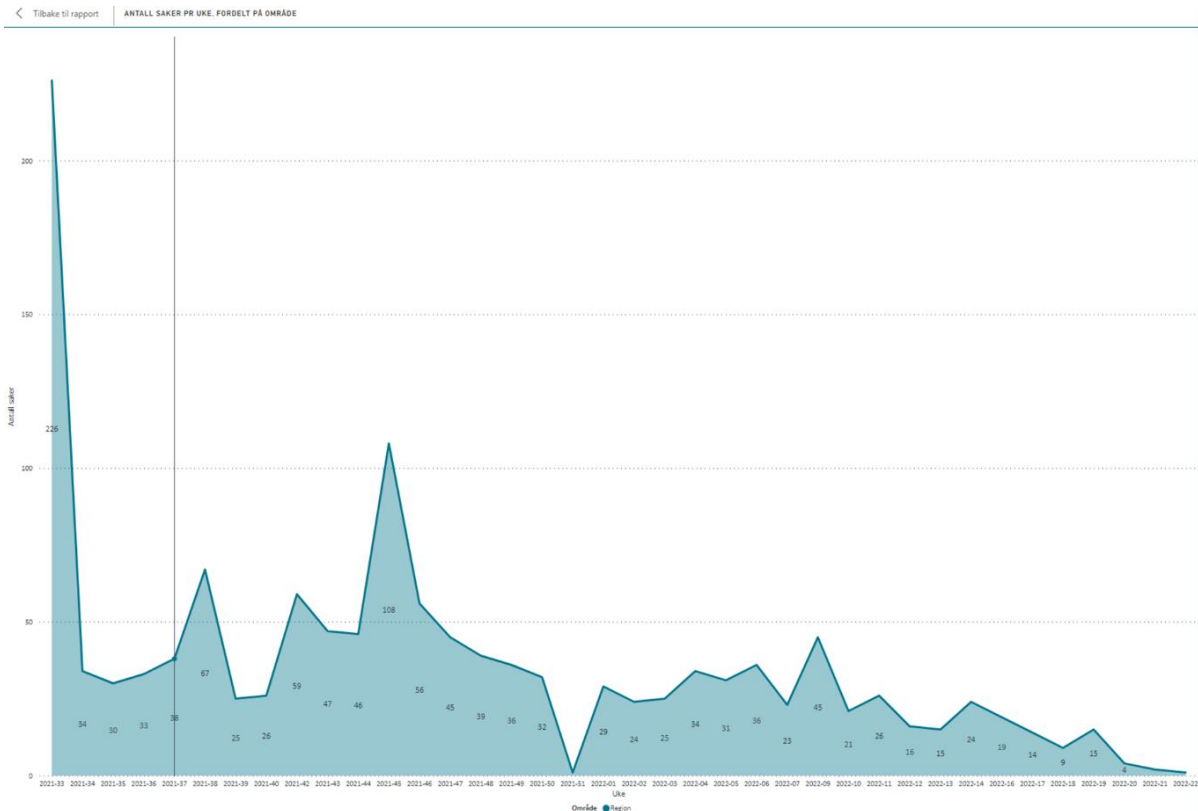
Seksjonsleder for kundesentret opplyser at kundesenteret og driftssentralen sitter tett sammen, slik at det er enkelt å samarbeide. I samarbeidet på tvers i organisasjonen, legges det stor vekt at det skal leveres godt på kundeservice til enhver tid, mener hun. Kundesentret har mulighet til å gjøre oppslag i forskjellige systemer for å forklare avvik. Spesielle hendelser

melder kundebehandlere til driftssentralen, slik at de kan korrigere for feil. Dette kan være endring i rutetider eller akutt korrigerende av trafikk.

I seksjon for skoleskyss har AtB en egen rutine for avvikshåndtering. Rutinen har eier og datering. Formålet med rutinen er å sikre at avvik følges opp iht. kontrakter med de ulike operatørene og iht. retningslinjer for avviksbehandling i AtB. Rutinen gjelder ved behandling av alle ITS-avvik som meldes inn til seksjon skoleskyss av vår kundemasse. (skoler, elever, foresatte, TrFK, transportører). Rutinen gir ansvar og metode for utfylling av avviket i kvalitetssystemet til AtB. Årsak til avvik, alvorlighetsgrad (forsinkede minutter) og beskrivelse av hendelsen fylles ut. Før avviket lukkes påføres utførte korrigerende tiltak, og operatørens kommentarer eller beskrivelser. Det gjøres også en gebyrvurdering ut fra grunnlaget som avviket gir. Det legges også til om avviket var blitt meldt av operatør, før kunden ble bevisst hendelsen.

Figur 10 viser alle avvik som har kommet inn til seksjon for skoleskyss i perioden fra uke 33 2021 til uke 22 i 2022. Tallene er oppgitt i avvik per uke. For å sette dette i perspektiv forteller AtB at det er ca 23 000 elever med rett til fri skoleskyss i Trøndelag for skoleåret 21/22. Det er en nedgang i totalt antall skyssberettigede elever, men det er derimot en økning i antallet elever som har en rett til å bli skyssset med drosje. 3 200 elever har individuell tilpasset skyss (ITS) i Trøndelag for skoleåret 21/22. 800 av disse har ITS pga medisinsk behov. Det er i hovedsak denne gruppen som øker, i tillegg til elever med delt bosted. Hvor det andre bostedet er såpass langt fra nærskolen at det ikke vil være mulig å kunne tilby skoleskyss med buss. Av figuren ser vi at antallet avvik varierer stort gjennom perioden fra over 200 pr uke, ned til 4. Tar man bort uke 52, og beregner et gjennomsnitt, kommer man ut med 39 avvik pr uke. Dette tallet forteller nødvendigvis ikke om hvor mange elever som er berørt.

Figur 10. Avvik mottatt i seksjon for skoleskyss, pr uke i perioden uke 33 2021 – uke 22 2022.



Kilde: AtB

AtB har laget en rutine for varsling av hendelser/avvik, og informasjon om denne oppfølgingen er sendt til skolene i flere omganger, som de igjen har ansvar for å melde videre til elevene.

Dette er informasjon AtB sender til samtlige skoler og deres registrerte e-postmottak, samt til oppgitt kommunerepresentant for skoleskyss, ifølge seksjonsleder for skoleskyss i AtB.

Ut over dette sender AtB ut «nyhetsbrev» til samtlige skoler 3-4 ganger pr år, hvor også rutiner og avvik er tema ved flere anledninger. Noen ganger mer detaljert, andre ganger mer som «NB:Husk å melde!»

Med den informasjonen som er laget og sendes ut fra AtB til enhver tid, mener AtB at skolene skal være godt opplyste, og dermed i stand til å bringe denne informasjonen videre til elever og foreldre, på hvordan avviksrutinene er for skoleskyss.

Disse rutinene poengteres også fra AtB når de gjennomfører oppsatte samarbeidsmøter med kommunene/skolene tre ganger pr år.

Seksjonsleder for skoleskyss forteller at det kan være noen tilfeller hvor avviket/hendelsen ikke når selskapet, men dette kan verken avkreftes eller bekreftes. Hun mener at statistikken/avviksrapporten har et godt og riktig bilde av situasjonen for ITS. Det kan være

noen tilfeller der foreldre melder fra om feil direkte til sjåføren, og sjåføren tar dette til etterretning ved neste leveranse, uten at dette da er meldt videre inn i AtBs system.

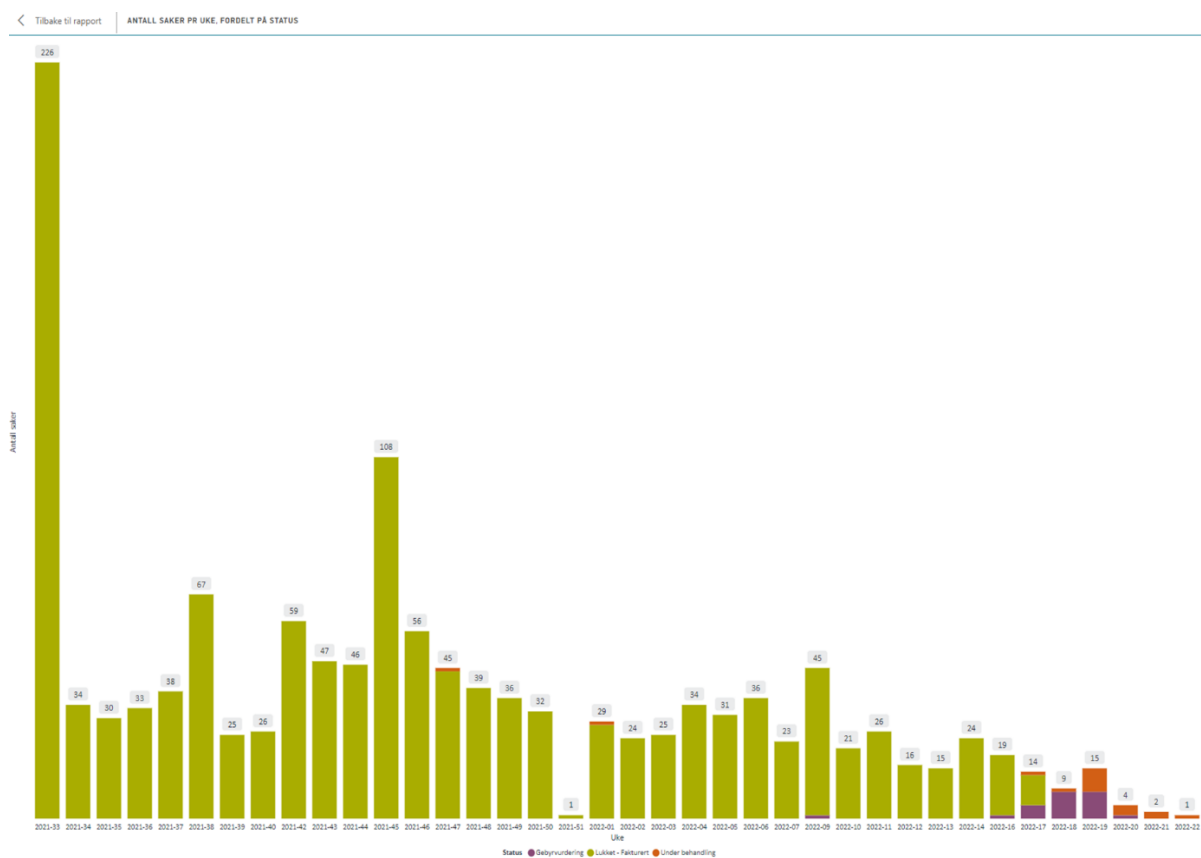
Iht. kontrakt så skal alle rapportere inn til AtB, og dette er også tatt opp i ulike møter med transportørene forteller seksjonsleder for skoleskyss.

AtB er også kjent med at noen av transportørene har egne avvikssystemer, men for ITS samles avvikene i AtBs system. Ved gjennomgang med transportør har AtB ikke funnet forskjell på det som er kommet inn hos transportøren vs det som er kommet inn hos AtB.

Foran skoleåret 2022/2023 vil det bli iverksatt en oppgradering av dagens avvikssystem hos AtB, hvor meldinger skal kunne gå mer automatisert, og med mindre behov for manuell behandling. Dette inkluderer også bedre innsikt i sakene for skolene.

Figur 11 viser status i avvik pr uke. Grønn søyle er lukkede avvik. Rød søyle er avvik som fortsatt er til behandling. De lilla søylene er avvik som er lukket, men der AtB gjør en gebyrvurdering opp mot kontrakt.

Figur 11. Status i avvik pr uke



Kilde:AtB

AtB har ikke avviksstatistikk på tilsvarende nivå for andre leveranser enn ITS. Dette opplyses til revisjonen i e-post.

Mange av AtBs virkemiddel for å korrigere avvik ligger i kontraktsoppfølgingen med hver enkelt operatør. Hvordan dette gjøres er beskrevet i kapitel 5 i denne rapporten.

7.4 Vurdering

Målstruktur med tilhørende målinger for AtB sin kundeservice er ikke tydelig

Ut fra de interne styringsdokumentene til AtB, setter selskapet involvering av de ulike interessentene høyt. Kundeperspektivet har en klar strategisk forankring i selskapet. Dette er mindre synlig i styringsdokumentene fra eier, som i mye større grad vektlegger eiers ønske til leveranser, og samferdselspolitiske mål. Når det gjelder målsetting for seksjon kundeservice, ser ikke revisor hvordan måloppnåelsen til denne enheten faktisk måles. Eksempelvis er det vanskelig å måle effekten av seksjonens arbeid på økte billettinntekter, forutsigbare reiser osv. For revisor ser det også ut som om kontinuiteten i målingene av kundesentrets resultat er relativt lav, fordi undersøkelser gjennomføres årlig. Handlingsplaner som skal støtte opp under overordnede mål, må ha resultatkrav og styringsparametere, og styringsparametere bør fange opp effekten av tiltakene i handlingsplanen. Revisor kan ikke si at kundesentrets målsettinger i dag er spesifikke, målbare, attraktive eller tidsbestemt.

AtB legger til rette for at publikum kan kontakte selskapet gjennom ulike kanaler. Tidvis er denne tilretteleggingen ikke god nok grunnet for lite kapasitet i forhold til pågangen.

AtB legger til rette for at publikum kan kontakte selskapet gjennom et bredt spekter av kanaler, slik som forventet av et moderne kundesenter. Når det gjelder telefonkanalen hadde den i 2021 redusert tilgjengelighet i forhold til akseptabel ventetid i ca halvparten av året. Årsaken til dette er av selskapet forklart med mange planlagte endringer i billettstruktur og rutetider. I tillegg til uforutsette hendelser, eksempelvis Covid. Slik som revisjonskriteriene i denne rapporten er utledet, er responstid og kapasitet knyttet opp til tillit. Revisor vurderer dette dit hen at kapasitetsutfordringene innenfor telefonkanalen var såpass store i siste halvdel av 2021, at dette svekket tilliten til selskapet. Vurderingen bygger på at en akseptabel ventetid i telefonkanalen er ett til to minutter. Revisor vurderer, at i den grad pågangen var resultat av planlagt aktivitet, burde selskapet vært i stand til å gjøre mer for å øke kapasiteten på telefonkanalen siste halvdel av 2021.

AtB legger til rette for at publikum kan melde feil og/eller mangler med tjenestene i alle kanaler, men mangler en totaloversikt over hva tilbakemeldingene gjelder.

AtB legger til rette for at publikum kan melde feil og/eller mangler med tjenestene i alle kanaler som de bruker i dialogen med kunder. Selskapet har også i stor grad rutiner og prosedyrer for hvordan tilbakemeldinger skal svares ut. Summerer man opp pågangen i alle kanaler i 2021, kommer man opp i om lag 180.000 kontaktpunkt med kundene. Etter revisors oppfatning mangler AtB en god oversikt over hva disse henvendelsen faktisk gjelder. Dette skyldes at selskapet ikke har et operativsystem som muliggjør en slik statistikk. Vår vurdering er at selskapet kan gå glipp av vesentlig kunnskap som grunnlag for prioritering av forbedringstiltak. Innsikten som dette kunne gitt, ville styrket selskapets evne til å prioritere riktig ut fra kundeperspektivet.

AtB har rutiner og evne til å korrigere avvik i leveransene, men mangler en totaloversikt, noe som reduserer evnen til helhetlig styring.

AtB har god oversikt over de avvik som har oppstått i forbindelse med individuell tilrettelagt skoleskys. Ut over dette har ikke revisor funnet noen statistikk på antallet avvik selskapet totalt har i sine leveranser. AtB har rutiner for hvordan informasjon om avvik skal videreformidles til relevant seksjon. Avviksmeldinger som kommer inn fra publikum blir svart ut av seksjon for kundeservice, eller videresendt til relevant seksjon for behandling. Når informasjon eller melding om avvik blir videreformidlet, blir det mottakerseksjonen som eventuelt bestemmer hva som skal gjøres med informasjonen som kommer inn, og hvordan denne skal brukes i forbedringsarbeid. For revisor ser det ut som om at avviksmeldinger og annen relevant informasjon fragmenteres i organisasjon, og at det skaper en risiko for at man mister muligheten for helhetlig styring. Slik informasjon er svært viktig for å prioritere riktig med tanke på risikoreducerende tiltak og ønskede forbedringer. Dette underbygges også av at det er en sannsynlighet for at det finnes informasjon om avvik som aldri når selskapet, men kun blir meldt til en sjåfør eller operatør. AtB arbeider med kvalitetssystemer og informasjonsflyt slik at denne risikoen reduseres.

7.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at AtB legger til rette for åpenhet og tilgjengelighet for brukerne gjennom mange ulike kanaler og selskapets rutiner og evner til å korrigere avvik i leveransene. Det er svakheter knyttet til å ha totaloversikt over avvik, hva avvikene gjelder og utydighet i målstruktur for kundeservice.

8 BRUK AV GEBYRER

Dette kapitlet er beskrivende, og det er ikke utledet revisjonskriterier.

Når det gjelder bruk av gebyrer knyttet til kontrakter, viser vi til kapittel 5.4.3

8.1 Bruk av kontrollgebyr

Billettkontrollen er hjemlet i AtBs Transportvedtekter som er godkjent av Samferdselsdepartementet. Gebyrnivået overfor kunder har 4 nivåer:

- Voksne: 1150 kroner eller 950 kroner ved betaling på stedet
- Mindreårige som er fylt 15 år: 900 kroner uansett oppgjørsform
- Misbruk eller forfalsking av billett: 2000 kroner, og billetten blir inndratt. Dersom man forfalsker en billett vurderes også politianmeldelse.
- Manglende rabattbevis: Tilleggsgebyr på grunn av manglende rabattbevis under billettkontroll kan reduseres til kr 150,- dersom gyldig rabattbevis, ID og gebyr fremvises innen syv dager hos AtB kundesenter.
- Manglende skolekort for de med rett til fri skoleskyss, mindreårige som er fylt 15 år: Tilleggsgebyr som følge av manglende skolekort under billettkontroll kan reduseres til kr 150 etter bekreftelse på rett til fri skoleskyss. Dette punktet er nytt august 2022.

AtB har kontrakt med to leverandører for gjennomføring av billettkontroll i Trøndelag. Avarn Security har kontrakt for Stor-Trondheim, mens Securitas har kontrakt for regionbuss og båt.

Det gjennomføres ca. 20.000 kontrolltimer i året i Stor-Trondheim og ca. 4800 kontrolltimer i region. I gjennom året skal det gjennomføres billettkontroll i alle områder og linjer Trøndelag. Linjer med flest passasjerer skal kontrolleres mest. Leverandørene av kontrolltjenestene har ansvar for å utarbeide månedsplan med tilhørende månedsrapport med bakgrunn i innspill som har kommet inn og statistikk for passasjertall og tidligere kontroller. Det gjennomføres jevnlig statusmøter med leverandørene hvor man gjennomgår månedsplaner og tar opp løpende behov som melder seg. Billettkontroll på skolelinjer blir også gjennomført etter forespørsel fra skoler eller operatører/sjåfører på utvalgte linjer eller områder.

Tabell 9. Inntektsførte snikgebyrer Regionanbudet 2021

	2020	2021	2022 (januar til mai)
Snikgebyr	kr 30.301,-	kr 59.800,-	kr 51.284,-

Kilde: AtB

For 2020 og 2021 var det redusert kontrollaktivitet pga smittevernhensyn.

Det er også ilagt gebyrer til operatør for buss og ITS i samme periode. Siden høsten 2021 har det vært 1 operatør på hele kontraktområdet. Både av lojalitetshensyn overfor operatør og av hensyn til kontraktsoppfølgingen (her vil gebyrene i følge AtB være sensitive data) vil ikke beløpene bli presentert.

Det er også en incitamentsordning (bonus) i kontraktene som til dels har samme hensikt (å sikre god kvalitet i leveransen) som gebyrregimet overfor operatør. Bonus i ny regionkontrakt blir ikke avregnet før første hele driftsår er avsluttet.

AtB styrer sin økonomi i de to hovedområdene «innenfor Miljøpakkeområdet = Miljøpakkeområdet» og «utenfor Miljøpakkeområdet = Region». Det er en absolutt begrensning at midler ikke flyttes mellom de to hovedområdene Miljøpakkeområdet og Region.

Spørsmål om billettkontroller ble senest tatt opp i Fylkesutvalget 21.6.2022. I fylkesdirektørens svar (utarbeidet i samarbeid med AtB) heter det at det i 2021 ble gjennomført ca 14.000 billettkontroller, mens det i 2020 ble gjennomført ca 18.500 kontroller. På grunn av korona har antall billettkontroller variert litt de siste to årene.

Fordelingen av kontroller på ulike linjer oppsummeres slik:

Tabell 10. Fordeling av antall kontroller pr linje – omtrentlige tall

Linjer	2020	2021
Skolelinjer	50	100
Bylinjer	17.200	12.700
Regionlinjer	1.000	9.000
Båt	80	200

Kilde: Trøndelag fylkeskommune

I følge fylkesdirektørens svar ble det i 2020 gjennomført ble ca 17.750 kontroller innenfor Miljøpakkeområdet, og ca 900 utenfor Miljøpakkeområdet. I 2021 var tallene henholdsvis ca 13.300 innenfor og ca 700 utenfor.

Billettkontrollen har en svært forebyggende effekt for å forhindre snik og tapte billettinntekter. Billettinntektene er en del av finansieringen av kollektivtransporten.

9 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til styrets leder i AtB og administrerende direktør i AtB 19.august 2022. Kommunedirektøren i Trøndelag fylkeskommune er formelt ikke høringsinstans, men ble bedt om å gi tilbakemelding på eventuelle faktafeil.

Revisor mottok hørings svar fra AtB i epost av 07.september 2022. Hørings svaret er todelt. Det er et svarbrev som er vedlagt rapporten i vedlegg fire. Den andre delen er en kommentarutgave av tilsendt høringsutkast, hvor det er lagt inn kommentarer fra ledelsen i AtB. Med utgangspunkt i kommentarene har revisor rettet opp faktafeil og gjort presiseringer der dette er påpekt. Påpekningene har ikke ført til endringer i vurderingene.

10 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

10.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Regionanbudet 2021 i stor grad er utført i samsvar med fylkets uttrykte vilje gjennom vedtak. Gjennomgangen viser at det er noen utfordringer knyttet til aktørenes rolleforståelse, og at dette kan gjøre det utfordrende å vurdere om vedtak er fulgt opp som forutsatt. Målkonflikter vil ofte oppleves som styringsutfordringer, og styringsutfordringer vil i praksis være en opplevelse av at signaler ikke følges opp eller etterleves

Videre konkluderer revisor med at det ikke er avdekket feil knyttet til regelverket om offentlige anskaffelser. Revisors konkluderer videre med at de politiske vedtakene og strategiene som er gitt i forbindelse med anskaffelsesprosessen i stor grad er ivaretatt.

Det er revisors konklusjon at AtB følger offentlighetsloven på de punkter som er kontrollert.

Revisor konkluderer med at AtB legger til rette for åpenhet og tilgjengelighet for brukerne gjennom mange ulike kanaler og selskapets rutiner og evner til å korrigere avvik i leveransene. Det er noen svakheter knyttet til å ha totaloversikt over avvik, hva avvikene gjelder og tydelighet i målstruktur for kundeservice.

10.2 Anbefalinger

På bakgrunn av våre funn og vurderinger, anbefaler revisor følgende:

- AtB og TrFK bør fortsette arbeidet med klargjøring av rolleforståelse og dialoglinjer.
- AtB bør se på om det er mulig å få en forbedret totaloversikt når det gjelder avvik, og hvilken informasjon kundeforholdene gir.
- AtB bør sette opp tydeligere målsettinger for sin kundeservice, og gjennomføre kontinuerlige målinger, herunder vurdere å etablere en serviceerklæring.

KILDER

AtB: Forslag til strategi for anbud buss Trøndelag region 2021 Del 1

AtB: Forslag til strategi for anbud buss Trøndelag region Del 2 Hovedrapport"

- Delrapport 1 Markedsperspektivet
- Delrapport 2 Mobilitetstilbudet
- Delrapport 3 Materiell, drivstoff og infrastruktur
- Delrapport 4 Anbudsutsettelse og kontrakt

AtB AS: Anbudsdokumenter og anskaffelsesprotokoller

AtB AS: Etiske retningslinjer

AtB AS: vedtekter

AtB AS: anskaffelsesveileder AtB

AtB AS: veileder journalføring

AtB AS: virksomhetsstrategi AtB 2021-2022

AtB AS: utarbeidede presentasjoner og beskrivelser vedr regionanbudet 2021

Avantas AS: Styring av kollektivtrafikken i Trøndelag. Mai 2020

Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo: Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis. Universitetsforlaget 2001

Rambøll: Evaluering av anbudsprosess regionanbud buss i Trøndelag fra 2021. Mai 2021

Trøndelag fylkeskommune vedtak:

- 05.september 2017: AU (Arbeidsutvalg fellesnemnd for sammenslåing av Trøndelagsfylkene vedtar TrFK sitt forslag til mandat
- 14.november 2017: HUT vedtar TrFK sitt forslag til mandat
- 28.februar 2018: FT vedtar TrFK sitt forslag til mandat
- 30.mai 2018: HUT vedtar AtB sin anbudsstrategi del 1
- 13.juni 2018: TrFK vedtar AtB sin anbudsstrategi del 1
- 14.november 2018: HUT vedtar AtB sin anbudsstrategi del 2
- 12.desember 2018: FT vedtar AtB sin anbudsstrategi del 2
- 07.januar 2019: HUT vedtar første forslag avklaring AtB etter vedtatt anbudsstrategi
- 04.april 2019: HUT vedtar andre forslag avklaring AtB etter vedtatt anbudsstrategi

- 24.april 2019: FT vedtar å be AtB utrede mulighet for klimabonusordning
- 22.mai 2019: HUT vedtar oppdragsbrev til AtB for regionanbudet 2021
- 13.juni 2019 FT vedtar å gå videre med anbudsarbeid uten egenregi
- 02.april 2020 HUT vedtar sak heltidsstillinger i Regionanbud 2021
- 04.februar 2020 HUT vedtar sak vedr klimabonus i regionanbud 2021
- 22.05.2019 HUT vedtar oppdragsbrev regionanbud 2021 (sak 33/19)

Trøndelag fylkeskommune: Eierstrategi for AtB 2018-2021

Trøndelag fylkeskommune: Eiermelding 2020

Trøndelag fylkeskommune: Leveranseavtale 2018-2021 mellom Trøndelag fylkeskommune og AtB

Trøndelag fylkeskommune: Mandat for regionanbud 2021 01.februar 2018

Trøndelag fylkeskommune: Anskaffelsesstrategi 2018-2021

Listen er ikke fullstendig

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner, dato (kommuneloven)
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, 19.mai 2006 (offentleglova)
- Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene, 12. august 2016 (forsyningsforskriften)
- Leveranseavtale mellom AtB og Trøndelag fylkeskommune datert 19.juni 2008
- Trøndelag fylkeskommune vedtak 155/18
- Hovedutvalg for Transport vedtak 7. februar 2019
- Hovedutvalg for Transport vedtak 3. april 2019
- Trøndelag fylkeskommune vedtak 24. april 2019
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ): anskaffelser.no
- Stiftelsesdokumentet for AtB av 15.09.2009
- Forskrift om offentlige arkiv, 15.desember 2017 (arkivforskriften)
- www.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-public-policy_9789264268920-en
- Lean
- Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt K Klausen og Jan Ole Vanebo: «Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis» Universitetsforlaget 2001
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar

Roller og signaler

De økonomiske argumentene bak New Public Management har vært sterke. Tanken har vært å skape bedre produktivitet gjennom å legge vekt på konkurranse og markedsløsninger. En av de mest sentrale teoriene innenfor denne retningen er prinsipal-agentteorien. Som for alle andre teorier, er det viktig å se på hvilke antakelser som må være oppfylt for at de skal fungere. Innenfor prinsipal-agentteorien fokuseres det særlig på styringsproblemer mellom prinsipal og agent. I vårt tilfelle vil TFK være prinsipal, og AtB vil være agenten. Det sentrale er at prinsipalen er avhengig av agenten for å oppnå egne mål. Det vil derfor være avgjørende at prinsipalen sikrer seg at agenten har en adferd som er i prinsipalens interesse. Prinsipalen er

i en maktposisjon som agenten til en viss grad må akseptere for å forbli i systemet. Agenten skal gjennom sitt arbeid nå prinsipalens mål. Det er tre hovedårsaker til at agent-relasjoner er problematiske:

- Ulik målstruktur hos prinsipal og agent: Dersom prinsipal og agent har ulik målstruktur, vil utfordringene oppstå når agenten utnytter friheten i eget handlingsrom til (i det skjulte) å arbeide mot mål som ikke er avklart med prinsipalen.
- Asymmetrisk informasjon: Prinsipal og agent ivaretar forskjellige oppgaver og de har ulik kontaktflate mot interessentene. Dette betyr at de hver for seg mottar en særegen informasjon eller at informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom dem. Det kan også være at prinsipal og agent vektlegger ulik informasjon.
- Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent: Målkonfliktene kan være minimale, men agenten kan ta en høyere risiko enn hva prinsipalen ønsker. Et eksempel kan være at agenten vil kunne se bort fra eller bryte regler for å kunne gi brukeren/kunden et godt tilbud

Rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar er utarbeidet for å vise veg på et viktig og til tider komplisert område og for å være et nyttig verktøy for de som arbeider med offentlige anskaffelser til daglig. I konkurranser om offentlige anskaffelser setter oppdragsgiver opp en rekke krav og kriterium som er vilkår for konkurransen. Det kan være krav til leverandørkvalifikasjoner, krav til varen/tjenesten som skal leveres og kontraktsvilkår. For å sikre kravene til transparens og forutsigbarhet må oppdragsgiveren i kunngjøring av konkurransen og/eller i konkurransegrunnlaget gjøre tydelig rede for vilkårene som gjelder for konkurransen.

Mange kommuner og offentlige etater har innført bestiller-utførermodeller (BUM) i sin virksomhet. BUM er en forutsetning for konkurranseutsetting, men kan også innføres uten bruk av konkurranse; noe som er tilfellet her. For å gjennomføre BUM etableres det et administrativt bestillernivå, som er klart skilt fra utførernivået. Ideen er at bestiller skal ha fokus på saksbehandlings-/forvaltningsoppgavene, mens utfører skal yte kvalitativt gode tjenester.

Utlede revisjonskriterier:

- Det bør være en klar rolleforståelse hos både TFK og AtB
- Atb og TrFK bør ha sammenfallende målsettinger
- TKF og AtB bør ha og vektlegge samme informasjon
- Særlige styringssignaler bør fremmes gjennom vedtak og rettidig i forhold til anskaffelsesprosessen

Anskaffelse

Lov om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Forsyningsforskriften gjelder for aktiviteter som blant annet har til formål å stille til rådighet eller drive rutenett beregnet på å yte transporttjenester til offentligheten med buss. AtB sine rutetransportkontrakter følger forsyningsforskriften, mens ITS og bestillingstransport som ikke er rutetransport følger anskaffelsesforskriften. Vi legger til grunn at anskaffelsen reguleres delvis av forsyningsforskriften (forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene, 12. august 2016) og delvis av forskrift om offentlige anskaffelser (forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016). Ifølge lov om offentlige anskaffelser skal oppdragsgiver opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Disse prinsippene ligger til grunn for mange av regelverkets bestemmelser og vil påvirke tolkningen av regelverkets øvrige bestemmelser.

I henhold til regelverket om offentlige anskaffelser skal oppdragsgiver vurdere alle kvalifikasjonskrav og alle tildelingskriterier som er stilt i forbindelse med anskaffelsen. Det er et krav at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig for å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, jf. forsyningsforskriftens § 7-1 og anskaffelsesforskriften § 7-1.

I henhold til leveranseavtalen mellom AtB og Trøndelag fylkeskommune punkt 2.5.6 Kvalitative prinsipper, skal AtB gjennomføre innkjøp av tjenester i tråd med anskaffelsesregelverket og Trøndelag fylkeskommunes vedtatte anskaffelsesstrategi. Ifølge fylkeskommunens vedtatte anskaffelsesstrategi har fylkeskommunen følgende hovedmål:

«TRFK skal gjennom anskaffelser ta ansvar for samfunnsutviklingen. Anskaffelsene skal bidra til at TRFK når målene innenfor sin tjenesteyting, innovasjon, rekruttering, klima, miljø og det seriøse arbeidslivet. Det er et mål å gjennomføre optimale anskaffelser med hensyn til kvalitet, kompetanse, kostnader og egnethet, og at dette skjer innenfor rammene av lov og forskrift.»

Anskaffelsesstrategien har også følgende delmål:

1. Anskaffelser skal bidra til bedre behovsdekning og sikre fremtidsrettede løsninger
2. Anskaffelser skal bidra til effektiv tjenesteproduksjon gjennom bedre ressursutnyttelse
3. Anskaffelsene skal bidra til at TRFK fremstår som en god samfunnsutvikler
4. TRFK skal vise samfunnsansvar i anskaffelsene. TRFK skal vektlegge etisk handel.
5. Anskaffelsene skal gjennomføres effektivt, digitalt og med klar rollefordeling.

Trøndelag fylkeskommune vedtok anbudsstrategi for regionanbud 2021 i sak 155/18. I vedtaket heter det at det skal legges vekt på følgende i utarbeidelsen av endelig kollektivtilbud:

- Et godt mobilitetstilbud i distriktet og regionbyene med stor grad av fleksible reiseløsninger.
- Nytt kollektivsystem bygges på en delvis nettverksløsning. Det må sees på en hybridmodell der utvalgte av de lengste rutene er gjennomgående og at disse rutene inngår i intercity-tilbudet. Dette må også sees i sammenheng med et mulig fremtidig samarbeid med Helse Midt og Pasientreiser.
- Rutekjøring og skolekjøring blir samlet og ikke delt slik det ble gjort i forrige anbud i tidligere Sør-Trøndelag.
- Det opprettes ikke et nytt rutetilbud parallelt med jernbanen på strekningen Stjørdal og Steinkjer
- Fylkestinget ønsker en reduksjon av utslippene innenfor kollektivtrafikk i løpet av anbudsperioden. AtB bes se på om hvor stort prosentvis kutt i klima- og miljøutslipp i løpet av anbudsperioden ut i fra 2018-nivå det er mulig å sette innenfor den gitte rammen. Dette innebærer at minimumskravene til miljø i anbudet kan settes til minimum Euro kl. 6. Der det eventuelt brukes biodrivstoff/HVO, skal det stilles krav om at dette er bærekraftsertifisert biodrivstoff. Det skal ikke benyttes palmeolje eller biprodukter fra palmeoljeproduksjon i noe drivstoff i regionanbud 2021.
- Det legges til rette for en moderat trafikkvekst (ca 1,5%) i kapasiteten i regionanbudet. Endelig avklaring på et mål om trafikkvekst avtales i ny leveranseavtale mellom AtB og fylkeskommunen.
- Dagens praksis med infrastruktur og depot der operatørene tar dette ansvaret videreføres.
- Det må vurderes muligheten for å prøve elementer av anskaffelsesmåter jmf. Trøndelag fylkeskommune anskaffelsesstrategi punkt 3.6 om «integreert samhandling».

I forbindelse med behandlingen av anbudsstrategien for regionanbud 2021, fattet Fylkestinget vedtak om at AtB skulle komme med en sak til Hovedutvalg for Transport med forslag til kollektivtilbud før endelig anskaffelse lyses ut. Denne saken skulle også inneholde følgende forslag og vurderinger som ikke ble avklart i anbudsstrategien: minimum anbudslengde, anbudspakker, kontraktsinnhold, fleksibilitet, tildelingskriterier og klima og miljø. Som en følge av dette ble det behandlet to saker knyttet til anbudsstrategien i Hovedutvalg for Transport (henholdsvis 7. februar 2019 og 3. april 2019)

Fylkestinget som behandlet Regionanbud 2021 i møte 24. april 2019. Her heter det blant annet at «Trøndelag fylkeskommune har et mål om at hele bussflåten skal være nullutslipp innen 2030. Trøndelag fylkesting ønsker å utrede/utvikle en klimabonusordning for de busstilbydere som skifter ut dieselbusser med elbusser. Driftskostnadene ved elbuss er vesentlig lavere enn for dieselbusser, men anskaffelsen er dyrere. Etter noen år vil driftskostnadene for elbusser være vesentlig lavere enn autodieselbusser, og med besparelsen som selskapene da oppnår, vil man kunne beholde fram til 2028. Klimabonusen vil stimulere busselskaper til å gjøre et teknologiskifte, hvor de sparte driftskostnadene vil gi det enkelte selskap en bedre bunnlinje.»

Utleddet revisjonskriterier:

- AtB må dokumentere eventuell kontakt med markedet før gjennomføringen av anskaffelsen og eventuelle tiltak som er gjennomført for å hindre en konkurransefordel
- AtB må dokumentere at alle kvalifikasjonskrav er tilstrekkelig vurdert
- AtB må dokumentere eventuelle avvisninger av tilbydere
- AtB må dokumentere at alle tildelingskriterier er tilstrekkelig vurdert
- AtB må dokumentere den dialog som er gjennomført med tilbyderne i forbindelse med gjennomføringen av konkurranse med forhandling
- AtB skal jobbe for en reduksjon av utslippene innenfor kollektivtrafikk i løpet av anbudsperioden.
 - Det bør settes krav til minimum Euro kl. 6.
 - Ved bruk av biodrivstoff/HVO, skal det stilles krav om at dette er bærekraftsertifisert biodrivstoff.
 - Det skal ikke benyttes palmeolje eller biprodukter fra palmeoljeproduksjon i noe drivstoff i regionanbud 2021.
- AtB skal optimere nytten av den økonomiske rammen som vedtas (HUT 10/19)
- AtB må gjennom konkurransegrunnlaget sikre Fylkestinget mulighet til hel eller delvis utvidelse av rutetilbudet fra vedtatt ramme og opp til nivå på Alternativ 2 «Tilpasning»

Kontraktsoppfølging

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er statens fagorgan for økonomistyring, gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten, og anskaffelser i offentlig sektor. Å følge opp en kontrakt sikrer bedre måloppnåelse ved at man får bedre kontraktsmessig ytelse. Omfanget og lengden på kontraktsoppfølgingen varierer fra kontrakt til kontrakt. Gjennom kontraktsoppfølgingen sikrer du at de ytelsene du har avtalt faktisk blir levert. I tillegg bidrar kontraktsoppfølgingen til et godt samarbeid med leverandøren og å avverge mulige misforståelser og konflikter. Dersom ytelsene som leveres endres i forhold til det som er avtalt i kontrakten, kan endringen i realiteten være en ulovlig direkte anskaffelse. Det er derfor viktig å ha kontroll på eventuelle endringer som gjøres i kontrakten.

Utledelede revisjonskriterier:

AtB må ha på plass et system for å sørge for hensiktsmessig oppfølging av kontrakten med leverandøren og for å sørge for at det er system for overvåke leveransen i henhold til avtalen:

- AtB bør gjennomføre et oppstartsmøte med leverandør
- AtB bør gjennomføre jevnlig møter leverandør i kontraktsperioden
- AtB må ha et system for løpende å evaluere leveransen underveis
- AtB må sørge for å ha et system for å håndtere avvik fra avtalt leveranse fra leverandør

Offentlighetsloven

Offentleglova gjelder i tillegg til kommunene også andre rettssubjekter der det offentlige direkte eller indirekte har mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i selskapet²⁷. Selskapet omfattes i så fall i sin helhet og uavhengig av hva slags virksomhet som drives. Loven gjelder ikke dersom selskapet hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, jf. offl. § 2. Loven gjelder heller ikke hvis selskapet er uten fast ansatt i administrativ stilling, jf. forskrift til offentliglova § 1 annet ledd bokstav a.

Ifølge stiftelsesdokumentet for AtB av 15.09.2009 skal selskapet bidra til at eier når sine samferdselspolitiske mål. AtB legger selv til grunn at selskapet er omfattet av offentlighetsloven²⁸, og vi vil ha samme forutsetning i dette prosjektet.

Utgangspunktet er at saksdokument, journaler og lignende register for selskapet er åpent for innsyn. Dette gjelder dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov, jf. offl. § 3. Alle kan kreve innsyn. Postlister, saks- og dokumentoversikter og lignende er eksempler på journaler og lignende register. Den som opplysningene gjelder, eller som er part i en sak, vil i tillegg kunne ha rett til innsyn etter andre regler, for eksempel personopplysningsloven. Taushetsbelagte opplysninger er unntatt fra innsyn, jf. offl. § 13. Dette er for eksempel personlige forhold og næringsopplysninger av konkurransemessig betydning etter forvaltningsloven § 13. Innsyn i enkelte organinterne dokumenter kan nektes, jf. offl. § 14. Det kan gjøres unntak fra innsyn i opplysninger når det er nødvendig av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltningen til selskapet, jf. offl. § 23 første ledd. Tilbud og protokoll etter anskaffelsesregelverket kan unntas inntil valg av leverandør er

²⁷ Offentleglova § 2

²⁸ www.atb.no

gjort, jf. offl. § 23 tredje ledd. Det kan også gjøres unntak fra innsyn når dette er fordi innsyn ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger, jf. offl. § 24 tredje ledd. Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal selskapet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, jf. offl. § 11 (merinnsyn). Selskapet bør gi innsyn dersom hensynet til innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Merinnsyn skal altså vurderes når det etter lovens unntaksregler er adgang til helt eller delvis å nekte innsyn i et dokument og det ikke inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Avslag på innsynskrav skal være skriftlig, jf. offl. § 31. Selskapet skal alltid vise til hjemmelen som gir grunnlag for avslaget. Dersom offl. § 13 er grunnlag for avslaget, skal selskapet også vise til hjemmel som pålegger taushetsplikt.

Selskap som er omfattet av offentleglova plikter å føre journal etter reglene i arkivlova med forskrifter, jf. offl. § 10. Dette gjelder selv om arkivlova for øvrig ikke kommer til anvendelse. Arkivlovas virkeområde er begrenset til offentlige organ, jf. § 1. De øvrige reglene i arkivlova med forskrifter, for eksempel bestemmelser om arkivering og avlevering, gjelder derfor ikke selskaper som er omfattet av offentleglova, men ikke av arkivlova. Kravet til bruk av Norsk standard og godkjenning av system for elektronisk journalføring, jf. arkivforskriften § 11, gjelder ikke selskap som kun har journalføringsplikt etter offentleglova og som øvrig ikke er omfattet av arkivlova.

De sentrale bestemmelsene om journalføring fremgår av arkivforskriften §§ 9 og 10. I journalen skal alle innkommende og utgående dokumenter som etter offentleglova § 4 regnes som saksdokument registreres dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon, jf. arkivforskriften. Opplysninger omfattet av lovpålagt taushetsplikt skal ikke fremgå av journalen, jf. arkivforskriften § 10. Dokument i sak om innsyn er ikke omfattet av journalføringsplikten med mindre dokumentet gjelder eller inneholder en nærmere begrunnelse, en klage, et krav om betaling for innsyn eller et spørsmål om hvordan innsyn skal gis, jf. arkivforskriften § 9. Organinterne dokumenter etter offentleglova § 14 skal registreres i journalen så langt selskapet finner det tjenlig, jf. arkivforskriften § 9.12 2.2.2

Et «saksdokument» er et dokument som er kommet inn til eller lagt frem for selskapet, eller som selskapet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til selskapet, jf. offl. § 4. Begrepet «dokument» defineres som «en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framvisning, overføring eller lignende». I dette ligger det at det ikke bare er snakk om papirhenvendelser, men også epost, SMS eller via andre kilder.

Et dokument er opprettet når det er sendt ut av organet eller ferdigstilt dersom dokumentet ikke er sendt ut. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen i offl. § 4 er et dokument «kommet inn til eller er lagt frem» for organet når det er mottatt pr. post, telefaks, elektronisk (epost, web, SMS mm.) eller på annen måte.

Det skal lite til for at vilkårene om saksbehandling og dokumentasjonsverdi er oppfylt. Generell veiledning kan ligge utenfor saksbehandlingsbegrepet, og det kreves noe mer vurdering enn at dokumentet kun er mottatt. Det avgjørende for dokumentasjonsverdien er om dokumentet blant annet kan gi andre innsikt i hva som ble vurdert.

Etter arkivforskriften § 10 skal registrering i journal gjøre det mulig å identifisere dokumentet. Ved registrering av dokument i journal skal følgende opplysninger være med:

- journalføringsdato,
- saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler),
- avsendernavn eller -mottaker,
- opplysninger om saken, innholdet eller tema,
- dokumentdato,
- ekspedisjons- eller avskrivingsdato, og
- avskrivingsmåte

Det er ikke satt noen frist i lov eller forskrift for når et dokument skal journalføres. Sivilombudsmannen har i flere uttalelser lagt til grunn at de hensynene offentliglova skal ivareta tilsier at journalføring som utgangspunkt skal skje fortløpende, jf. blant annet uttalelser fra Sivilombudsmannen. Arkivverket viser til Justisdepartementets uttalelser i St.meld. nr. 32 (1997- 98) om gjeldende rett og at journalføring blant annet skal skje kontinuerlig og fortløpende.

Vi har utledet følgende kriterier:

- Selskapet skal gi innsyn i dokumenter, journaler eller lignende register
- Det skal være hjemmel for unntak fra innsyn
- Selskapet skal føre journal over innkommende og utgående saksdokumenter
 - Rutiner for journalføring
- Journalen skal inneholde de opplysninger som loven krever

Åpenhet og tilgjengelighet

AtB sin visjon er «et bærekraftig og tilgjengelig Trøndelag». Selskapets verdier er ansvarlig, involverende og framtidsrettet. Å være involverende betyr at AtB skal ha god dialog med sine kunder, samarbeidspartnere, eier og myndigheter. Selskapet skal lytte og lære, og innbyggerne skal ha god tillit til selskapet. Det er også forventet at selskapet skal ha evne til å utvikle tjenester som er tilpasset de ulike markedene. En forutsetning for dette er at selskapet har god kjennskap til de ulike markedene.

AtB leverer det vi kan kalle et velferdsgode; kollektivtransport til innbyggerne. Selskapet er en del av fylkeskommunens tjenestetilbud, og innbyggerne vil ofte ha samme krav til åpenhet i selskapet som de har til annen offentlig forvaltning.

Kundeinteraksjonen til AtB er såpass stor at det kan argumenteres for at kundeperspektivet bør ivaretas i bedriftens strategiske målsetting. Signal fra kunden er også vesentlig i forretningsutviklingen. Vi kan her følge Lund og Lorentzen (1990) og si at kundeperspektivet utgjør en vesentlig del av bedriftens forutsetning, og bør inngå i strategiske mål og planlegging. Videre bør strategiske mål operasjonaliseres gjennom en tilstrekkelig målstyring. Her kan man støtte seg til lovfestet krav om interkontroll (Kommuneloven §25) og DFØs modell for balansert målstyring. Flere servicebedrifter velger nå å måle kundetilfredshet kontinuerlig. Data fra kundesentret er vesentlig som grunnlag for å avdekke avvik, og som ledd i kort- og langsiktig forbedringsarbeid. Ut fra dette kan man sette opp et normativt kriteriet om at AtB bør ha en kontinuerlig måling av kundesentrets prestasjoner i forhold til en tydelig målsetting. Med begrepet tydelig menes her noe som er spesifikt, målbart, attraktivt, realistisk og tidsbestemt.

Arbeid fra OECD viser at høy integritet, rettferdighet og åpenhet i offentlig institusjoner er sterke prediktorer for folks tillit til myndighetene. Tilsvarende er myndighetens kompetanse avgjørende for tilliten til offentlige institusjoner ([OECD, 2017](#)). Med kompetanse mener vi her respons og pålitelighet i å levere offentlige tjenester, og forutse nye behov når de oppstår. I tillegg omfatter kompetanse også kapasitet. OECD forteller oss at tillit i stort bygges av tilstrekkelig kompetanse. Typiske målepunkt for kompetanse er da respons og pålitelighet.

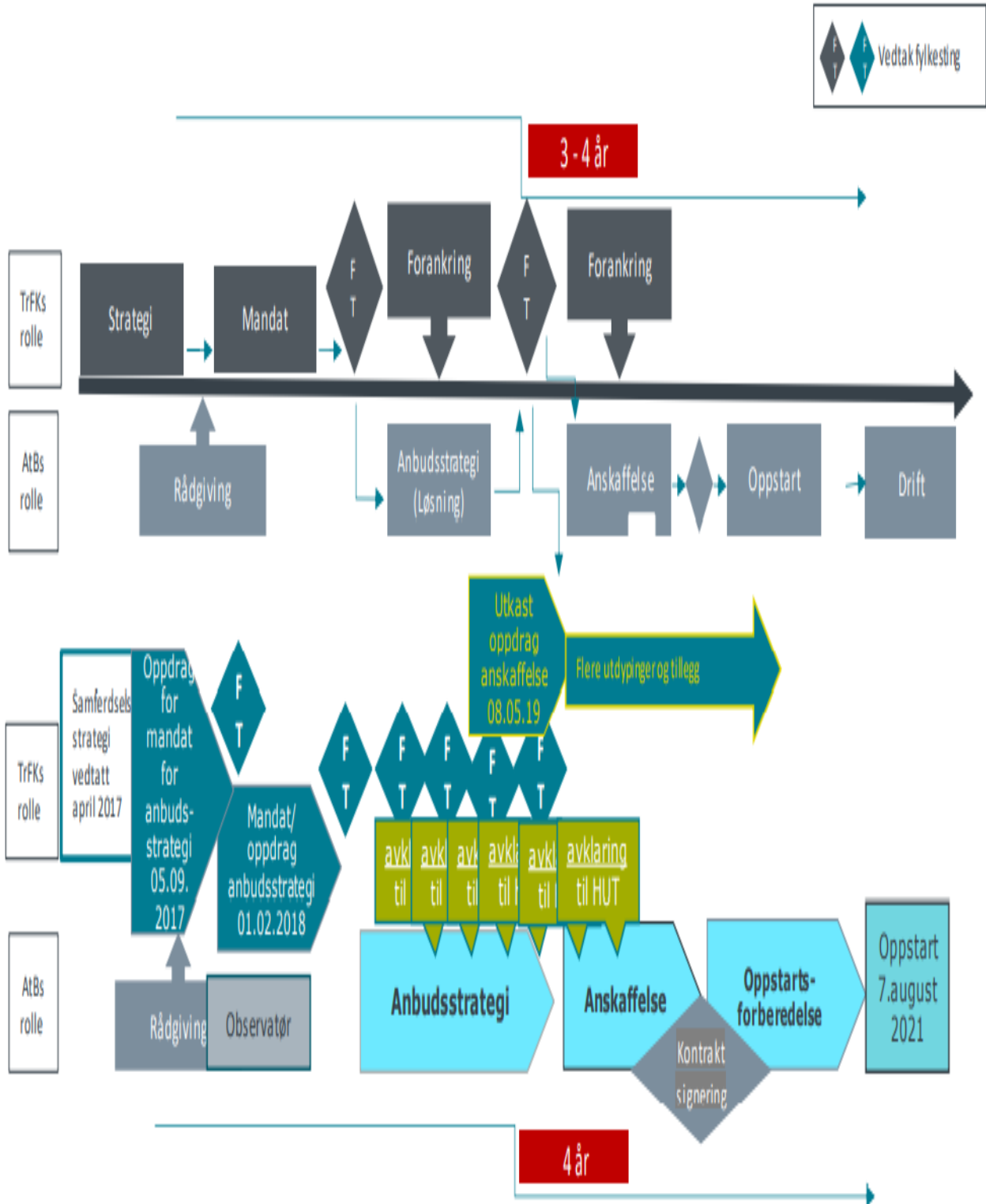
Vi legger til grunn at åpenhet og tilgjengelighet i dette prosjektet defineres som kundeservice. Med begrepet «kunde» menes i denne rapporten sluttbruker av tjenestene som AtB leverer, altså den som reiser med AtB.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- AtB bør ha en tydelig målstruktur med tilhørende målinger for sin kundeservice
- AtB bør legge til rette for at sluttbruker kan kontakte selskapet gjennom ulike kanaler

- AtB bør legge til rette for at sluttbruker kan melde feil og/eller mangler i tilknytning til AtBs leveranser
- AtB bør ha rutiner og evne til å korrigere avvik i leveransene

VEDLEGG 2 – ANSKAFFELSESPROSESS



VEDLEGG 3 – INTERVJU ER GJENNOMFØRT MED:

Per A Koch – leder styret AtB

Odd Aksland – styret AtB

Janne Solli – AtB

Grethe Opsal -AtB

Harald Storrønning - AtB

Frode Singstad- AtB

Håvard Sivertsen – AtB

Anne G Sæther - AtB

Danielle Hveding AtB

Knut Øyan - AtB

Karin Marken- AtB

Sissel Hagen - AtB

Vegard Susegg - AtB

Erlend Solem – Trøndelag fylkeskommune

Konrad Pütz – Trøndelag fylkeskommune

Tore O Sandvik – fylkesordfører Trøndelag fylkeskommune

Tomas I Hallem – fylkesvaraordfører Trøndelag fylkeskommune

Kristian Torve – leder HUT

Pål Eiden – medlem HUT

Rakel Trondal – medlem HUT

Reidun Nordhammer – medlem HUT

Steinar Aspli – medlem HUT

Line Holmestrand -AtB

Hege Dahle - TrønderTaxi AS

VEDLEGG 4 – HØRINGSSVAR

AtBs høringsuttalelse til rapport fra forvaltningsrevisjon

Innledning

Vi viser til høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon i AtB, tilsendt på e-post til styrets leder og administrerende direktør 22.08.2022. Høringsfristen er 07.09.2022.

Kommentarer utover det som er nevnt under her, fremkommer som kommentarer innarbeidet i høringsutkastet. I høringsutkastet har vi også gjort forslag til enkelte presiseringer og rettinger i teksten.

Kommentarer til rapportens pkt. 2.1

Forskjellen mellom eierstrategi og Eiermelding er ikke ivaretatt i høringsutkastet til rapporten. Eiermeldingen fremkommer i rapporten som et styringsdokument. Dette er feil. Eiermeldingen (Fylkesdirektørens dokument) er ikke et styringsdokument, den henviser til politiske målsettinger fastsatt politisk i Eierstrategi (tidl. også Rammeavtale), og vurderer hvordan de politiske målsettingene i Eierstrategien har blitt fulgt opp av AtB det gjeldende året. Behandlingen av Eiermeldingen behandles deretter politisk i Fylkestinget og de politiske vedtakene derfra er igjen nye kompletterende styringssignaler til AtB.

Ved gjennomgang av råutkastet til datagrunnlaget kommenterte vi til utkastets pkt. 1.4: *«På det tidspunkt mandatet ble utredet gjaldt rammeavtalen, signert i 2014 og en årlig leveranseavtale. Oppdragsbrev kom først på plass ved behandling av Eiermelding for 2019 (sak 83/20) i FT juni 2020. Dersom revisjonen avgjøre om "anbudet er anskaffet i tråd med gjeldede regelverk, strategier, og vedtak" så bør styringssystemet presenteres slik det var på vedtakstidspunktet.»* AtB holder fast ved at styringssystemet slik det var på vedtakstidspunktet bør ligge til grunn ved rapportens vurderinger, og ikke styringssystemet slik det er utviklet i ettertid. Eierstrategien for 2020, som det henvises til i rapportens pkt. 2.1 ble vedtatt etter avsluttet konkurranse for regionanbudet.

Kommentarer til figur to i rapportens kap. 2.4

Vi er særskilt bedt om å gi tilbakemelding på om figur 2 i rapportens kapittel 2.4 er i samsvar med vår forståelse av dialoglinjene. AtB sin rolle som rådgiver og faginstans opp til fylkesdirektør og politikerne framkommer ikke av figuren. Figuren bør kompletteres med denne rollen.

Kommentarer til rapportens kap. 2.7

Under punktet «Verdikjede» ser det ut til at rapporten ikke omhandler Trøndelag fylkeskommune sin rolle som leverandør av infrastruktur og drift av fylkesveier. Infrastrukturen innvirker både på tjenestetilbudet og kvalitet på leveransene fra AtB.

Rapportens pkt. 4 Regionanbudet 2021

Ved tilbakemelding på råutkastet til datagrunnlag, kommenterte AtB blant annet følgende til rapporten (pkt. 4.2 i høringsutkastet, pkt. 2.2 i råutkastet): *«Det synes noe uklart for AtB hvordan utvelgelsen av "relevante strategier og vedtak" er gjort i den foreløpige faktadelen. AtB mener det er vesentlige vedtak som er hensyntatt i AtBs arbeid som ikke er medtatt. I tillegg er noen av strategiene / vedtakene ufullstendig gjengitt. Inndelingen og utvalget av revisjonskriterier må begrunnes tilstrekkelige.»*

AtB kan ikke se at vår kommentar er ivaretatt i høringsutkastet. Vi mener hele listen over strategier og vedtak som er lagt til grunn ved revisjonen må synliggjøres i rapporten.

Rapportens pkt. 5 Kontraktoppfølging

I pkt. 5.6.3 som omhandler Christiania Taxi registrerer AtB at spekulasjoner fra tidligere samferdselsdirektør i Trøndelag fylkeskommune, og som ikke hadde inngående kjennskap til prosessen, er medtatt i rapporten. AtB forventer at det redegjøres for fakta i rapporten.

AtB gjennomførte en kvalifisering av selskapet forut for innlevering av tilbud og fant ingen uregelmessigheter som skulle tilsi at de ikke var kvalifisert for oppdraget. Etter kontraktsignering ble det gjennomført en kvalitetssikring og forståelse av kontraktens krav med selskapets ledelse. Gjennom oppstartforberedelsene ble det gjennomført ukentlige statusmøter hvor blant annet driftsplanlegging, informasjon- og kommunikasjonsprosedyrer og avviksrutiner ble gjennomgått og implementert.

AtB opprettholder at den viktigste årsaken til avviksomfanget skyldtes en endret turplanlegging fra tidligere operatør, og at skolene i noen grad endret på planleggingen som medførte at sjåførene ikke satt på riktig informasjon om elever og tilhørende adresser og avvikene oppstod. Når avvikene oppstod i det omfang som skjedde ved skolestart var selskapet ikke organisert robust nok for å takle alle henvendelser, justeringsbehov og replanlegge driften raskt nok.

Rapportens pkt. 7 Åpenhet og tilgjengelighet for brukerne

Under pkt. 7.3.3. mener AtB at revisor ikke er tilstrekkelig nyansert når man omtaler mulighetene for å melde feil og mangler. AtB sine kommentarer til foreløpig utkast til rapport er ikke medtatt, og påpekte feil står fortsatt som ikke korrigerede. Det synes som om revisor ikke differensierer mellom avvik på skoleskyss (ITS) som håndteres av seksjonen for skoleskyss og øvrige henvendelser til kundesenteret.

I pkt. 7.3.2, gjør vi oppmerksom på at henvendelser knyttet til skoleskyss (buss eller individuelt tilrettelagt skoleskyss) går direkte til seksjon skoleskyss via epost og telefon, og ikke via kundesenter. For å tydeliggjøre dette er et avsnitt flyttet opp for å samle AtB kundesenter-info. Vi har her lagt inn forslag til en ny overskrift pkt. 7.3.5 hvor vi har samlet infoen som omhandler skoleskyss og oppfølging av denne.

AtB etablerte et nytt avvikssystem før høsten 2021 hvor skolene rapporterer avvik som AtB igjen tar opp med operatørselskapet. Avvikssystem er ytterlig forbedret før skoleåret 2022/2023 hvor avviket gjøres synlig for operatørselskapet i det øyeblikk skolen gjøre avviksregistreringen. TrønderTaxi benytter også dette avvikssystemet, og TrønderTaxi og AtB arbeider sammen i dette systemet.

I figur 10 er antall avvik beskrevet. Som vi kommenterte til utkastet til faktadelen bør antall planlagte turer også fremkomme for å sette antall avvik i relasjon til en størrelse.

Med vennlig hilsen
Grete Fuglem Tennås
Administrerende direktør



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no