



Arkivnr: 2015/8900-10
Saksbehandlar: Rolf Rosenlund

Saksframlegg

Saksgang

Evaluering av Bybanen – analyse av konkurranseutsetjing versus drift i eigenregi

Samandrag

Etter vedtak i fylkestinget har fylkerådmannen greidd ut spørsmålet om å konkurranseutsetja Bybanen versus drifta den i eigenregi. Vedlagt saka fylgjer rapport frå konsulentselskapet BDO der spørsmålet er utgreidd. Fylkesrådmannen si innstilling er at ein held fram med å konkurranseutsetja drifta av Bybanen, og at avtalen med Stadler om vedlikehald av vognparken held fram ut avtaleperioden til 2026.

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget godkjenner at drifta av Bybanen vert konkurranseutsett
2. Fylkestinget godkjenner at vedlikehaldsavtalen med Stadler vert vidareført ut avtaleperioden.
3. Fylkestinget godkjenner at fylkesrådmannen får fullmakt til å setja i verk organisasjonsendringane i samsvar med vedtaket i saka.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg: Rapport frå BDO: Analyse av å konkurranseutsette versus egenregi av drift av Bybanen.

Fylkesrådmannen, 29.08.2017

Innleiing

På møte i fylkestinget 13.-14. juni 2017 vart sak om evaluering av Bybanen handsama. I pkt 6 i vedtaket heiter det.

«Fylkestinget ber fylkesrådmannen utgreie ein modell utan konkurranseutsetting der operatørtenester og totalansvar for sikkerheitsstyring og vedlikehald vert i offentleg regi. Samtidig bør det utgreiast ein modell der ein også kan ta over vognvedlikehald og organisere dette som ei eining på linje med infrastrukturvedlikehaldet.»

I pkt 5 i vedtaket ber fylkestinget om å få saka attende i oktobertinget.

På bakgrunn av dette sette fylkesrådmannen i verk ein prosess for å greia ut føremuner og ulemper ved drift i eigenregi opp mot konkurranseutsetjing. Fylkesrådmannen fann det føremålstenleg å få oppgåva vurdert av eit uavhengig konsulentselskap, og det vart gjennomført ein anbodskonkurranse. Konsulentselskapet BDO vann anbodskonkurransen, og har levert rapporten, *Analyse av å konkurranseutsette versus egenregi av drift av Bybanen*, som fylgjer saka.

BDO sine vurderingr

På bakgrunn av konkurransegrunnlaget har BDO lagt opp analysen som fylgjer:

1. *Beskrive et alternativ der Bybanen driftes i egenregi av HFK, gitt vedtak om konsernmodell fra Fylkestinget, herunder vurdere organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling mellom aktuelle parter*
2. *Drøfte ulike sider ved egenregi versus konkurranseutsetting*
3. *Vurdere muligheten for å overta kontrakt for vedlikehold av vognparken fra Stadler*

I den innleiande fasen av analysen intervjuar BDO sentrale personar i fylkeskommunen med tilknytning til saka, både frå administrasjonen og politisk nivå, samt representantar frå dei tilsette.

I analysen drøftar BDO røynslene ved nojeldande konkurranseutsette organisering. Den samla vurderinga er at nojeldande avtale har fungert tilfredstillande for fylkeskommunen. Keolis har med sin internasjonale erfaring og faglege tyngde vore viktig i oppstartsfasen av bybanedrifta i Bergen. Keolis sitt økonomiske utbyte av kontrakten har vore avgrensa, og kundemålingane syner at publikum er tilfreds med tilbodet. Det har i tillegg vore relativt få hendingar som har gjeve lengre driftsstogg.

Drift i eigenregi

BDO slår fast at fylkeskommunen står fritt til å organisera drifta av Bybanen slik det er mest tenleg for å løysa oppgåvene, og ser føre seg tre modellar for drift i eigenregi:

- Byggja opp kompetanse og kapasitet i eigen organisasjon
- Ta over verksemda til Keolis og plassera den i Bybanen AS eller i eit heileigd dotterselskap
- Etablere eit interkommunalt selskap.

BDO si vurdering er at drift i eigenregi er gjennomførbart, men at det krev tilgong til ressursar, kompetanse og teknologi som fylkeskommunen ikkje har i dag, då dette er ivareteke av Keolis. Det minst aktuelle alternativet er etter BDO si vurdering å byggja opp kompetanse og kapasitet frå grunnen av i eigen organisasjon.

Eigenregi vs konkurranseutsetjing

I denne delen av analysen har BDO teke utgangspunkt i tre sentrale kriteriar

- Er drift i eigenregi strategisk viktig for fylkeskommunen?
- Er det ein effektiv marknad for kjøp av desse tenestene?
- Er det andre grunnar for at fylkeskommunen skal drifta Bybanen i eigenregi?

BDO si vurdering er at ein ikkje kan finna noko i fylkeskommunen sine styringsdokument som peikar mot at kollektivtrafikken skal driftast i eigenregi. BDO konkluderar vidare med at det er ein velfungerande marknad for denne type tenester i Norge og Europa. Jernbanereforma med konkurranseutsetjing av togdrifta kan vera med å dra store internasjonale aktørar til Norge, noko som kan skjerpa konkurranse ytterlegare.

I analysen er det vurdert korleis drift i eigenregi vil koma ut økonomisk. I driftselskapet vil personalkostnadane vera den vesentlege kostnadsposten. Pensjonsvilkåra er ulike mellom Bybanen AS og Keolis og ein må pårekna at det vil bli krav om likehandsaming. Dette kan gje ein årleg meirkostnad på 5 mill kr. Andre tilhøve som vil spela inn på spørsmålet om økonomisk vinst ved drift i eigenregi er om noverande administrative IT system i Keolis kan handterast av fylkeskommunen sine system, samt om ein klarar å vera konkurransedyktig versus private verksemdar. BDO peikar på at det finns mange døme på at ressursbruken i offentleg sektor tenderar til å voksa over tid.

Spørsmålet om eigenregi vil leggja til rette for ytterlegare verdiskaping og næringsutvikling er vurdert, og konklusjonen er det er lite sannsynleg at det vil oppstå samfunnsmessige ringverknader som fremjar strategiane og målsetjingane til fylkeskommunen, som ein ikkje vil oppnå ved konkurranseutsetjing.

Tryggleiken er eit sentralt punkt i vurderinga av driftsform. Det har vore hevda at tryggleiken ikkje er godt nok ivareteken i noverande regime og at drift i eigenregi kan gje tettare operativ oppfølging. Klårgjering av ansvar for tryggleiken var eit sentralt tema i rapporten frå Karabin, og vedtaket om å innføra ein konsernmodell vil fremja arbeidet med tryggleik. BDO sin konklusjon er at eigenregi i seg sjølv ikkje gjev eit meir forsvarleg og trygt transportsystem.

I analysen er det og vurdert om miljømessige tilhøve og teknologisk utvikling har ulike vilkår i dei ulike modellane. Analysen konkluderar med at jamnleg konkurranseutsetjing av drifta vil gje best resultat på pris og oppdaterte løysingar.

Den overordna vurderinga frå konsulenten er at det ikkje vil vera klare føremuner å gå over frå drift gjennom konkurranseutsetjing til drift i eigenregi.

Vurdering om det er mogeleg å ta over kontrakt for vedlikehald av vognparken.

Kontrakten med Stadler for vedlikehald av vognparken går fram til 2026. Konsulenten har gått gjennom avtaleverket og vurdert vilkår for kanselering av kontrakten. Reint kontraktuelt er det høve til å kanselera kontrakten, men det vil bli eit økonomisk etteroppgjer mellom partane som erfaringsmessig kan ta tid og ressursar og som vil ha ein kostnad. Konsulenten peikar vidare på at det er knytt usikre moment rundt garantispørsmålet. Konklusjonen frå konsulenten er at ein kanseleringsprosess erfaringsmessig kan bli kostbar og kan enda i rettslege prosessar.

Fylkesrådmannen sine kommentarar.

Etter at fylkestinget fatta vedtak om å få utgreidd drift i eigenregi fann fylkerådmannen det mest tenleg at dette vart gjort av ein uavhengig konsulent. Etter konkurranse vart BDO valt og har levert vedlagte rapport.

Når det gjeld vognvedlikehaldet har BDO peika på fleire moment som vanskeleggjer kanselering. Det er trekt fram usikkerheit om det økonomiske oppgjeret og prosessen rundt dette. Vidare kan det vera usikkerheit om leverandøren sitt garantiansvar ved kanselering. Etter fylkesrådmannen si vurdering skal det svært tungtvegande grunnar for å kanselera ein så vidt omfattane avtale som fungerer tilfredstillande for fylkeskommunen. BDO sin analyse har styrka fylkesrådmannen si haldning til at det vil vera rett å halda fram samarbeidet med Stadler ut avtaleperioden.

BDO har gjort ei brei analyse av drift i eigenregi versus konkurranseutsetjing, og slår fast at det er mogeleg å organisera drifta i eigenregi og har peika på fleire mogeleg modellar for dette. Konklusjonen er likevel at ein ikkje finn gode nok grunnar til å gå frå konkurranseutsetjing til eigenregi. Fylkesrådmannen sluttar seg til konsulenten si sluttvurdering, og vil trekkja fram fylgjande forhold som det bør leggast vekt på når saka skal avgjerast.

Det er ikkje noko i styringsdokumenta til fylkeskommunen som tilseier at kollektivtrafikken skal driftast i eigenregi. Konsulentet har påvist at det er både norske og internasjonale selskap som vil konkurrera om driftskontraktane. Det ligg truleg heller ikkje noko økonomisk vinst å henta ved drift i eigenregi. Tvert om så har konsulentet estimert årleg meirkostnad til omlag 5,0 mil kr p.g.a. ulike pensjonsvilkår. Ytterlegare meirkostnader vil koma på i samband med overgong til drift i eigenregi, omfanget av dette er uklårt. Vidare er det etter fylkerådmannen si vurdering, uheldig å ikkje få testa økonomisk og driftsmessig effektivitet gjennom regelmessig konkurranseutsetjing. Den kanskje viktigaste einskildfaktoren i vurderinga er spørsmålet om tryggleiken kan bli betre med drift i eigenregi. Vedtaket om at bybanedrifta skal organiserast i ein konsernmodell vil i seg sjølv vera positivt for tryggleiken ved at ein får klårgjort ansvarstilhøva og betra kommunikasjonen mellom dei involverte partane. Konsulenten si vurdering er at tryggleiken i seg sjølv ikkje vil bli betre i eigenregi enn ved konkurranseutsetjing. Fylkesrådmannen vil etter dette rå frå å ta drifta av Bybanen i eigenregi. Konkurranseutsetjing av kollektivdrifta i fylket har gjeve store økonomiske og driftsmessige vinstar, og rår til at ein går vidare med dette prinsippet i fylkeskommunen.

Saksprotokoll i fylkestinget - 03. og 04.10.2017

Mona Røsvik Strømme (H) stilte spørsmål om ho var inhabil fordi ho er styremedlem i Bybanen AS. Strømme gjekk frå under vurderinga av spørsmålet om ho var inhabil. Fylkesutvalet vedtok samrøystes at Mona Røsvik Strømme var inhabil, jf. forvaltningslova § 6, 1. ledd e.

Mona Røsvik Strømme gjekk frå under behandlinga av saka.

Det var 54 representantar til stades.

Roald Stenseide (Frp) sette fram slikt forslag:

«Alternativ:

1. Fylkestinget godkjenner at drifta av Bybanen vert konkurranseutsett.
2. Fylkestinget godkjenner at vedlikehaldsavtalen med Stadler vert vidareført ut avtaleperioden.
3. Fylkestinget godkjenner at fylkesrådmannen får fullmakt til å setja i verk organisasjonsendringane i samsvar med vedtaket i saka.»

Terje Kollbotn (R) sette på vegner av R fram slikt oversendingsforslag til fylkesrådmannen:

«Utgreiinga skal sjå nærare på konsekvensen for løns- og arbeidstilhøve, pensjonsrettar og kompetanseutvikling, ved ein modell for drift i eigenregi samanlikna med konkurranseutsetjing.»

Røysting

Innstillinga vart vedteken med 33 røyster mot 21 røyster (Frp, 11H, V) for Stenseide sitt forslag. Kolbotn sitt forslag vart samrøystes vedteke oversendt på vegner av forslagsstillaren utan realitetsbehandling.

Vedtak

Fylkesrådmannen vert beden om å leggje fram en ny utgreiing av eigenregi. Den nye utgreiinga må vise korleis eigenregikonsernet kan sjå ut, korleis rollefordelinga, pengestraum, tryggleiks- og leverandøransvar kan organiserast eintydig og i samsvar med selskapsrett og jernbanelovgivning.

Arbeidet skal gjere greie for erfaringar frå organiseringa av trikk og T-bane i Sporveien i Oslo.

Utgreiinga skal gjere greie for selskapsrettslege tilhøve, drift av sporveg, spørsmål knytt til skatt og moms, samt juridiske forhold knytt til jernbanetekniske tilhøve. Utgreiinga må også vise kva økonomiske endringar ein slik modell fører med seg for Hordaland fylkeskommune, herunder synergjar ved å organisere drift i same konsern.

Rapport

Bybanen, drift i egenregi versus konkurranseutsetting

Oslo, 31. august 2017



Foto: bybanen.no

Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

1. Sammendrag: Oppsummering og anbefaling

Med bakgrunn i evaluering av bybanen av juni 2017, har fylkestinget i Hordaland fylkeskommune (HFK) bedt fylkesrådmannen utrede muligheten for intern drift av bybanen. Formålet har vært å belyse fordeler og ulemper ved drift i egenregi versus konkurranseutsetting for beslutning om fremtidig organisering i fylkeskommunen. Konkurranseutsetting er tidligere utredet for Fylkestinget i juni 2017. Dette har ligget som en forutsetning for arbeidet.

På denne bakgrunn er BDO gitt i oppdrag av HFK å gjøre en analyse av å drifte bybanen i egenregi versus konkurranseutsetting. Med drift forstås vognfremføring og signalstyring. Oppdragets mandat har vært tredelt:

1. Beskrive et alternativ der bybanen driftes i egenregi av HFK, gitt vedtak om konsernmodell fra Fylkestinget, herunder vurdere organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling mellom aktuelle parter
2. Drøfte ulike sider ved egenregi versus konkurranseutsetting
3. Vurdere muligheten for å overta kontrakt for vedlikehold av vognparken fra Stadler

BDO sin vurdering av spørsmålene er basert på mottatt dokumentasjon fra HFK og intervjuer med representanter for HFK, Skyss og Bybanen AS, Oslo kommune og Sporveien as, samt annen offentlig tilgjengelig informasjon.

Ad 1. Vår gjennomgang av alternativer til å drifte bybanen i egenregi gitt vedtaket om konsernmodell fra Fylkestinget, viser at det er fullt ut gjennomførbart å drifte bybanen i egenregi gjennom Bybanen as. Etablering av drift i egenregi krever tilgang til kompetanse, ressurser og teknologi som HFK ikke har i dag siden dette ivaretas av Keolis Norge AS. Dette kan løses gjennom investeringer og egenutvikling, overtagelse av nødvendig kompetanse og ressurser fra Keolis Norge AS, eller gjennom et interkommunalt samarbeid.

Ad 2. Vår gjennomgang av å drifte bybanen i egenregi versus konkurranseutsetting, viser at en overgang fra dagens praksis med konkurranseutsetting til egenregi ikke er hensiktsmessig i dag. Dette baserer på en vurdering av at tjenesten kan kjøpes i et effektivt marked og at det i fylkeskommunens strategiske plandokumenter ikke fremgår noe som tilsier at operasjonell drift av bybanen er en kjerneoppgave. Dagens praksis med konkurranseutsetting vurderes i dag å fungere godt og har levert driftstjenester i henhold til målsettinger.

Ad 3. Vår gjennomgang av muligheten for overtagelse av kontrakt for vedlikehold av vognparken fra Stadler, viser at dette teknisk er mulig. Kontrakten løper til 2026. Terminering i dag vil, i tillegg til prosesskostnader, innebære betydelige kostnader for bybanen etter definerte termineringskriterier.

Med utgangspunkt i de funn som er gjort i prosjektet anbefaler BDO at HFK vurderer følgende tiltak:

1. Viderefører ordningen med konkurranseutsetting av drift av bybanen, enten ansvaret besluttes lagt til Bybanen AS som en avdeling eller som et heleid datterselskap
2. Videreføre kontrakt med relevant privat aktør for vedlikehold av vognparken

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag: Oppsummering og anbefaling	2
2. Mandat, avgrensning og metode	4
2.1. Bakgrunn og mandat	4
2.2. Avgrensning og metode	4
3. Organiseringen av trafikktilbudet til bybanen	4
4. Erfaringer med dagens konkurranseutsatte drift.	5
4.1. Erfaringer med dagens konkurranseutsetting til Keolis Norge AS	5
4.2. Samlet Vurdering	7
5. Drift av bybanen i egenregi av Hordaland fylkeskommune	8
5.1. Innledende betraktninger	8
5.2. Samlet vurdering	9
6. Drift i egenregi versus konkurranseutsetting	9
6.1. Kriterier for evaluering av alternativ organisering	9
6.2. Drift i egenregi vurderes som ikke strategisk viktig for HFK.....	10
6.3. Det finnes et velfungerende marked for konkurranseutsetting	10
6.4. Andre sentrale forhold tilsier ikke etablering av drift i egenregi.....	11
6.5. Samlet vurdering	15
7. Vurdering om det er mulig å overta kontrakt for vedlikehold av vognparken.....	15

2. Mandat, avgrensning og metode

2.1. Bakgrunn og mandat

Med bakgrunn i evaluering av bybanen av juni 2017, har fylkestinget i Hordaland fylkeskommune (HFK) bedt fylkesrådmannen utrede muligheten for intern drift av bybanen. Formålet har vært å belyse fordeler og ulemper ved drift i egenregi versus konkurranseutsetting for beslutning om fremtidig organisering i fylkeskommunen. Konkurranseutsetting er tidligere utredet for Fylkestinget i juni 2017. Dette har ligget som en forutsetning for arbeidet.

På denne bakgrunn er BDO gitt i oppdrag av HFK å gjøre en analyse av å drifte bybanen i egenregi versus konkurranseutsetting. Med drift forstås vognfremføring og signalstyring. Oppdragets mandat har vært tredelt:

1. Beskrive et alternativ der bybanen driftes i egenregi av HFK, gitt vedtak om konsernmodell fra Fylkestinget, herunder vurdere organisasjonsstruktur og ansvarsfordeling mellom aktuelle parter
2. Drøfte ulike sider ved egenregi versus konkurranseutsetting
3. Vurdere muligheten for å overta kontrakt for vedlikehold av vognparken fra Stadler

2.2. Avgrensning og metode

Denne rapporten er basert på mottatt informasjon fra HFK og underliggende virksomheter. BDO har ikke faktasjekket mottatt informasjon utover en rimelighetsvurdering og har ikke gjennomført noen revisjon av mottatt tallgrunnlag.

BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktig eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over overordnede rimelighetsvurderinger.

Rapporten er i all hovedsak basert på kvalitative data, hvor vi har gjennomført dokumentstudier av relevante rapporter og analyser fra HFK. I tillegg har vi benyttet oss av offentlig tilgjengelig rapporter der det har vært nødvendig. Vi har også gjennomført intervjuer/samtaler med representanter for følgende virksomheter:

- Hordaland Fylkeskommune
- Bybanen AS
- Skyss

Vi har i tillegg gjennomført samtaler med representanter for Oslo kommune og Oslo sporveier.

3. Organiseringen av trafikktilbudet til bybanen

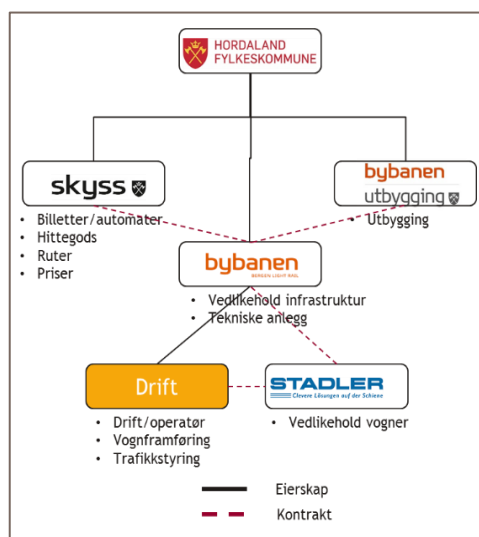
Skyss, Bybanen AS og Bybanen utbygging er involvert i leveranse av trafikktilbudet til bybanen. I tillegg benyttes eksterne tilbydere til drift (Keolis Norge AS) og vedlikehold av vognparken (Stadler).

Mens Skyss og Bybanen utbygging er organisert som avdelinger under Samferdselsavdelingen i HFK er Bybanen AS heleid (100%) av HFK.

Skyss har i dag ansvaret for rutetilbudet, mens Bybanen AS har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av bybanens infrastruktur og rullende materiell. Bybanen Utbygging har ansvaret for planlegging, design og utbygging av infrastrukturen. Keolis Norge AS er operatør av bybanen gjennom en operatørvtale (drift) med Skyss. Avtalen med Keolis Norge AS løper til våren 2018.

Stadler, som har levert vognene til bybanen, har ansvaret for vedlikeholdet av disse gjennom avtale inngått som del av vognanskaffelsen. Nåværende avtale med Stadler løper til 2026. Denne avtalen følges i dag opp av Bybanen AS.

Hordaland fylkesting vedtok 13. juni 2017 at bybanen skal organiseres etter en konsernmodell¹. Modellen innebærer at ansvaret for og anskaffelse av drift, dagens operatøravtale med Keolis Norge AS, overføres fra Skyss til Bybanen AS som vist i Figur 1 nedenfor. Bybanen AS får da et entydig ansvar for leveranse av trafikktilbudet, herunder drift, trafikkstyring, vedlikehold av vogner og infrastruktur.



Dagens bestilleransvar knyttet til dagens avtale med Keolis Norge AS, overføres i utgangspunktet fra Skyss til Bybanen AS som vist i Figur 1. Avtale med Keolis Norge AS går ut våren 2018 og overføring av bestilleransvaret gjøres i forbindelse med dette. Det etableres samtidig en ny avtale mellom Skyss og Bybanen AS for leveranse av trafikktilbud.

Bybanen AS kan i utgangspunktet da velge å løse drift med egne ansatte i egenregi, eller konkurranseutsette/videreføre leveransen av tjenesten som i dag.

Den nye vedtatte modellen er lagt til grunn for den videre diskusjonen.

Figur 1: Konsernmodell ref. rapport om evaluering av bybanen, Kilde Karabin 2017

4. Erfaringer med dagens konkurranseutsatte drift.

4.1. Erfaringer med dagens konkurranseutsetting til Keolis Norge AS

I 2008 ble drift av bybanen satt ut på anbud av Skyss i regi av HFK. Beslutningen var basert på de samme prinsippene som gjaldt for buss, herunder bruk av konkurranseutsetting med bruttokontrakt mot operatør. Blant annet på grunnlag av manglende erfaring med drift og vedlikehold av bybanen, besluttet den politiske ledelsen at driften skulle settes ut til ekstern aktør. Keolis Norge AS (tidligere Fjord 1 Partner AS) vant anbudsrunder der 5 aktører svarte på anbudet fra HFK. Det ble inngått en syv år lang avtale for vognframføring og trafikkstyring, med muligheter for to års forlengelse fra nettverkets åpning i 2010. Kontrakten med Keolis Norge AS løper ut i 2018.

Nøkkeltall² viser en betydelig vekst i aktivitet i perioden Keolis Norge AS har hatt ansvaret for driften av bybanen målt etter driftsinntekter, antall vognkilometer og antall reisende som vist i Tabell 1 nedenfor.

¹ Ref: Hordaland fylkeskommune, arkivnr. 2015/8900-5

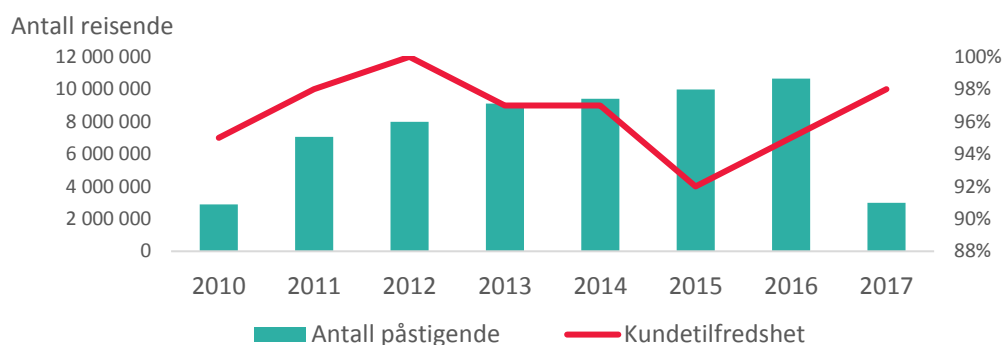
² Kilde; Proff, Keolis

	2014	2015	2016
Driftsinntekter	111 465 000	117 768 000	144 111 000
Antall vognkilometer		1 436 034	1 602 448
Antall enkeltreisende	9 400 000	9 987 000	1 060 000

Tabell 1: Nøkkeltall fra Keolis Norge AS

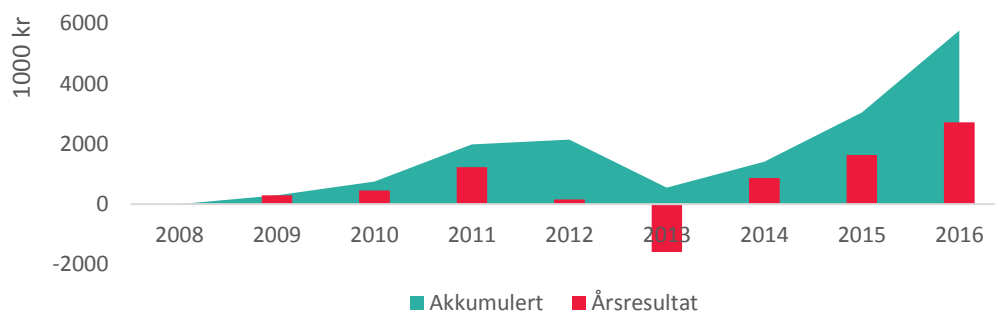
Tabellen viser at antall reisende har økt fra litt over 9 millioner i 2014 til over 10 millioner i 2016. Av årsrapporten til Keolis Norge AS fra 2016 fremgår det at antall reisende per dag har økt fra om lag 35 000 passasjerer i 2015 til 45 000 passasjerer daglig i 2016. Dette tilsvarer en økning på om lag 29 %. Økningen i antall reisende skyldes blant annet utbygging av bybanen som har medført at Keolis Norge AS kjørte 54 % lengre i 2016 sammenlignet med 2015. Driftsinntektene økte på sin side med 22%. Som en konsekvens av økt aktivitet har også antall ansatte økt i perioden fra 2015 til 2016 fra 103 til 124, eller med 20%.

Samtidig har kundetilfredsheten³ økt fra 93 % i 2015 til 95 % i 2016 som det fremgår av Figur 2 nedenfor. Kundetilfredsheten har i hele perioden ligget over 90%, men i 2015 opplevde man en liten nedgang som vurderes å være knyttet til utfordringer ved utvidelsen av bybanen og kapasitetsutfordringer.



Figur 2: Samlet mål på tilfredshet blant kunder av Keolis Norge AS og antall reisende, Kilde Kundetilfredshetsmåling

Resultatet til Keolis Norge AS har vist vekst de senere år. Sett over perioden er imidlertid det akkumulerte årsoverskuddet tom 2016 begrenset til 5,7 mill. kroner som i hovedsak stammer fra de siste par årene, se Figur 3. Frem til 2013 utgjorde akkumulert årsoverskudd 0,5 mill. kroner for Keolis Norge AS. 2016 har vært det beste driftsåret så langt med en resultatmargin (driftsresultat/driftsinntekter) på 2,5%. Keolis Norge AS har ikke utbetalt utbytte eller gitt konsernbidrag gjennom perioden.



Figur 3: Utvikling i årsresultat for Keolis i 1000 kr fra 2008 til 2016, Kilde Proff.no

³ Kilde; Skyss

Samtidig har samarbeidet mellom de ulike aktørene med ansvar for bybanen tidvis vært utfordrende. Dette har blant annet resultert i tidvis negativ medieomtale til tross for tilfredsstillende kundetilfredshet. Forholdet er blant annet evaluert i rapport av juni 2017⁴, som blant annet påpeker utfordringer ved dagens organisering. Rapporten peker på at en hovedutfordringen er antall involverte aktører som ikke har klart å samarbeide på en tilfredsstillende måte. Dette skyldes, ifølge rapporten, både uklarheter og uenigheter rundt roller og grensesnitt, samt svakheter i avtaleverket mellom aktørene. I tillegg påpekes det at det er en uklar eierstyring av Bybanen AS. På bakgrunn av rapporten har HFK besluttet iverksatt tiltak for å forbedre muligheten for en bedre koordinering mellom aktørene. Et hovedtiltak har vært å tildele Bybanen AS et helhetlig ansvar for leveransen av trafikktilbudet og rendyrke Skyss sin bestillerrolle.

Et annet forhold som har vært trukket fram av intervjuede representanter og i rapporten fra juni 2017 er forholdet og utfordringer med sikkerhetsansvaret, der Keolis Norge AS har ansvaret for driftsansvaret og Bybanen AS har ansvaret for infrastrukturens sikkerhet. Uenigheter rundt dette har tidvis medført innskrenkninger i tilbudet, negativ medieomtale, samt at man har hatt diskusjoner med jernbanetilsynet omkring hvordan ansvaret skal ivaretas. Temaet er belyst i rapporten fra juni 2017, med løsningsforslag innenfor den vedtatte konsernmodellen. Vi går ikke nærmere inn på dette, men tillegger at i vår gjennomgang med representanter for Skyss og Bybanen AS vurderes nå disse utfordringene å være betydelig redusert gjennom god dialog og læring, samt at endringer på personalsiden har gitt positive effekter på samarbeidet.

I våre intervjuer med representanter for Skyss og Bybanen AS, beskrives erfaringene med Keolis Norge AS samlet sett å være positive, sett bort fra de kontraktuelle utfordringer rundt samarbeidet mellom aktørene. Videre trekkes læringen som er gjort i perioden, med forbedring i kommunikasjon og dialog, frem som viktige faktorer som gjør at samarbeidet nå fungerer bedre. Med utgangspunkt i disse erfaringene, beskriver man i dag et helt annet utgangspunkt for å inngå avtale gjennom en ny konkurranseutsetting enn man hadde i første runde. Viktig læring inkluderer en avtale som er klar og tydelig på ansvar og grensesnitt mellom ulike aktører, og som gjennom dette minimerer en rekke av de utfordringer man har opplevd i første periode.

4.2. Samlet Vurdering

Det er knyttet mange fallgruver til konkurranseutsetting. En slik fallgruve er at bestillerkompetansen undervurderes og må bygges opp for å følge opp eksterne leverandører. En annen er at kvalitetssystemet krever omfattende forbedringer for å være egnet til oppfølging av eksterne leverandører. Et godt beslutningsgrunnlag er videre avgjørende for en vellykket konkurranseutsetting. Fra kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor er det mange eksempler på dårlig håndterte prosesser rundt konkurranseutsetting som har resultert i for dårlig tjenesteleveranse.

Vår vurdering er at avtalen med Keolis Norge AS har hatt og har sine utfordringer, men at den i dag fungerer tilfredsstillende. Kundetilfredsheten er gjennomgående høy og relativt få hendelser har medført lengre perioder der bybanen ikke har vært i drift. Det påpekes at Keolis Norge AS som en internasjonal aktør med betydelig erfaring har vært avgjørende i en oppstartsfasen. Keolis Norge AS har gjennom kontraktperioden hatt et begrenset overskudd på virksomheten og ikke utbetalt utbytter eller gitt konsernbidrag. Utfordringene som er påpekt er heller ikke utelukkende rettet mot Keolis Norge AS som operatør, men heller mot organiseringen av driften og samspillet mellom aktørene Skyss, Bybanen AS, Keolis Norge AS og Stadler.

⁴ Karabin 2017: Evaluering av Bybanen

5. Drift av bybanen i egenregi av Hordaland fylkeskommune

5.1. Innledende betraktninger

Det offentlige står fritt til å organisere virksomhet for å hensiktsmessig løse sine oppgaver. Benyttes egne ressurser benevnes dette egenregi. Med egenregi forstår vi at HFK overtar det operative ansvaret for tjenestene som i dag leveres av Keolis Norge AS. Drift er en arbeidsintensiv tjeneste og egenregi vil innebære at HFK påtar seg arbeidsgiveransvar for 120 - 140 nye medarbeidere, gitt at man kan levere tjenesten med omtrent tilsvarende antall ansatte som Keolis Norge AS har i dag.

Drift i egenregi innebærer at HFK må tilegne seg nødvendige ressurser og kompetanse til å utføre de tjenester som i dag leveres av Keolis Norge AS. Dette kan gjøres gjennom I) investeringer i nødvendige fasiliteter, teknologi, kompetanse og ressurser. II) Alternativ kan en se for seg at HFK overtar dagens Keolis Norge AS. En tredje mulighet III) kan være å gå sammen men en annen offentlig aktør for å bygge opp egen virksomhet, evt. som et interkommunalt samarbeid. Vi har i det følgende kommentert på disse alternativene.

Ad. I. Bygge opp kompetanse og kapasitet i egen organisasjon

Alternativet innebærer at drift organiseres som en del av Bybanen AS og bygger opp kompetanse og kapasitet gjennom egen organisasjon. I dag har Bybanen AS noe kompetanse på området, men alternativet vil innebære et betydelig behov for å tilegne seg adekvate ressurser, kompetanse og fasiliteter. Tjenesten kan etableres som en avdeling direkte i Bybanen AS, eller som et hel-/deleid datterselskap.

Alternativet innebærer at HFK gjennom Bybanen AS har full styring med hvordan operatørvirksomheten bygges opp, herunder ressursbruk, kvalitet og sikkerhet. Merverdier som skapes vil komme fylkeskommunen til gode. Det samme vil potensiell fremtidig vekst med utgangspunkt i den kompetansen og de ressurser som bygges opp. Eksempelvis vil det kunne være starten på en virksomhet som kan bygges ut til å betjene rullende materiell også i andre markeder. Alternativet vil kreve betydelige investeringer i en oppstartsfasen med tilhørende risiko knyttet til etablering, rekruttering av kompetanse og operasjonalisering med tilhørende oppstartskostnader. Tidsaspektet før en slik ny organisasjon er operativ vil også være forbundet med risiko. Videre vil det kreve ledelsesressurser og kompetanse for å styre vekst og utviklingen av tjenesten i ønsket retning, herunder risiko for uønsket kostnadsvekst og sviktende lønnsomhet.

Ad II. Kompetanse og ressurser overtas fra dagens Keolis Norge AS

Alternativet innebærer at Bybanen AS overtar kompetanse og ressurser fra Keolis Norge AS gjennom en virksomhetsoverdragelse. I praksis vil dette innebære det samme som om en annen operatør skulle vinne anbudet ved neste konkurranseutsetting. Drift kan da organiseres som en tjeneste direkte i Bybanen AS eller som et hel-/deleid datterselskap.

Alternativet innebærer at HFK gjennom Bybanen AS har full styring med hvordan operatørvirksomheten videreutvikles, herunder service og sikkerhet. Merverdier som skapes vil komme fylkeskommune til gode. Det samme vil potensiell fremtidig vekst med utgangspunkt i den kompetansen og de ressurser som overtas. I forhold til alternativ 1, vil risiko knyttet til etablering, rekruttering og operasjonalisering med tilhørende oppstartskostnader være begrenset. Tjenesten vil kunne være operativ fra en forhåndsbestemt dato. Som over, vil det kunne være starten på en virksomhet som kan bygges ut til å betjene også andre markeder. Alternativet vil på sin side innebære risiko knyttet til organisatorisk støy, endringsmotstand (både i overtatt virksomhet og eksisterende organisasjon) og bortfall av ønsket og nødvendig kompetanse ved overdragelse. God endringsledelse vil være en kritisk suksessfaktor. Videre vil det kreve ledelsesressurser og

kompetanse for å styre videre vekst og utviklingen av tjenesten i ønsket retning med tilhørende risiko.

Ad III. Etablere et interkommunalt selskap

Alternativet innebærer at Bybanen AS går sammen med en annen offentlig samarbeidspartner om drift av bybanen. Eksempelvis kunne man se for seg et samarbeid med Sporveien AS eller NSB gjennom opprettelse av et felles selskap for drift av bybanen. Selskapet ville i juridisk forstand etableres innenfor begrepet utvidet egenregi og selge sine operatørtjenester til Bybanen AS uten konkurranse.

Alternativet innebærer at HFK gjennom Bybanen AS vil ha kontroll og styring med hvordan operatørvirksomheten videreutvikles, herunder service og sikkerhet. Tilsvarende vil merverdier som skapes komme fylkeskommunen til gode, dog delt forholdsmessig med samarbeidspartneren. Det samme vil potensiell fremtidig vekst med utgangspunkt i den kompetansen og de ressurser som overtas. I forhold til alternativ 1 vil risiko knyttet til etablering, rekruttering og operasjonalisering med tilhørende oppstartskostnader være begrenset gjennom tilgang på dette fra samarbeidspartner. Ressurser vil som utgangspunkt bygge på overtakelse av ressurser i Keolis Norge AS med tilhørende kompensasjon. Tjenesten vil kunne være operativ fra en forhåndsbestemt dato. Som over kan det være starten på en virksomhet som vil kunne bygges ut til å betjene også andre markeder. Alternativet vil på sin side fortsatt innebære risiko knyttet til organisatorisk støy, endringsmotstand (både i overtatt virksomhet og eksisterende organisasjon). Styring og kontroll vil være noe mer komplisert i og med delt eierskap med samarbeidspartner. En god og overensstemt aksjonæravtale vil være en kritisk suksessfaktor. Videre vil det kreve ledelsesressurser og kompetanse for å styre videre vekst og utviklingen av tjenesten i ønsket retning. Et samarbeid vil innebære en større samlet organisasjon med muligheter for stordriftsfordeler, men også her med tilhørende risiko for uønsket kostnads- og lønnsomhetsutvikling.

5.2. Samlet vurdering

Egenregi er etter BDOs vurdering gjennomførbart. Vår gjennomgang viser at det finnes alternative modeller til å organisere driften av bybanen i egenregi, gitt implementering av vedtak om konsernmodell. Etablering av drift i egenregi krever tilgang til kompetanse, ressurser og teknologi som HFK ikke har i dag siden dette ivaretas av Keolis Norge AS. Etablering av egenregi gjennom overtagelse av nødvendig kompetanse og ressurser fra Keolis Norge AS, eller gjennom et interkommunalt samarbeid, vurderes å vær de mest realistiske alternativene.

6. Drift i egenregi versus konkurranseutsetting

6.1. Kriterier for evaluering av alternativ organisering

I valget mellom egenregi og konkurranseutsetting av drift av bybanen, må fylkeskommunen nærmere vurdere tre sentrale kriterier; er drift strategisk viktig for fylkeskommunen, eksisterer det et effektivt marked for kjøp av tjenesten, og/eller er det andre grunner som tilsier at fylkeskommunen bør drifte bybanen i egenregi. Vi har i det følgende vurdert egenregi versus konkurranseutsetting ved å belyse disse kriteriene:

1. Dersom virksomheten er strategisk viktig for HFK og der ikke finnes et velfungerende marked for hele, eller deler av virksomheten, skal og bør virksomheten organiseres i egenregi av fylkeskommunen for direkte styring og kontroll

2. Dersom virksomheten motsatt er av liten strategisk betydning for HFKs samfunnsoppdrag/eksistensgrunnlag og det er et velutviklet eksternt marked for kjøp av tjenesten, skal og bør aktiviteten organiseres og leveres av andre enn HFK
3. Dersom ja på pkt. 2; vil valg av modell avhenge av de organisatoriske, strategiske, finansielle og operative konsekvensene som følge av en konkurranseutsetting for samfunnet, virksomheten og den ansatte. Dersom konsekvensene er i overvekt negative, vil det allikevel ikke anbefales konkurranseutsetting.

6.2. Drift i egenregi vurderes som ikke strategisk viktig for HFK

Med strategisk viktig mener vi om tjenesten er avgjørende for å realisere fylkeskommunens målsettinger. For å svare på dette har vi i all hovedsak tatt utgangspunkt i HFK sin virksomhetsstrategi for 2016-2019. I denne definerer HFK sitt samfunnsoppdrag som:

«Hordaland fylkeskommune har ansvar for å utvikle hordalandssamfunnet. Vi gir vidaregående opplæring, tannhelsetenester og kollektivtransport til innbyggjarane i fylket.»

Videre påpekes det i Virksomhetsstrategien for 2016-2019 at fylkeskommunen har ansvaret for å *«legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling»*.

Av særlig interesse for problemstillingen er mål og strategi for planlegging og utvikling innen samferdsel. Her har fylkeskommunen satt seg fire overordnede mål⁵:

1. Samferdsel skal fremme regional interesse og være i dialog med kommuner og andre betydningsfulle aktører innen samferdselsområdet
2. Samferdsel skal dekke mobilitetsbehov ved å videreutvikle og drive et forsvarlig, trygt, miljøvennlig og fremtidsrettet transportsystem
3. Samferdsel skal drifte og utvikle fylkesveinettet med vekt på standardheving, og klimatilpasset drift og vedlikehold
4. Samferdsel skal jobbe for at veksten i persontrafikk i bergensområde skal skje ved hjelp av kollektivtrafikk, gang og sykkel

Videre er det beskrevet i virksomhetsstrategien at man, for å kunne oppnå målene for kollektivtrafikken i Hordaland blant annet må styrke utviklingen av et konkurransedyktig og miljøvennlig kollektivtilbud som leverer det beste tilbudet til de reisende⁶.

De ovennevnte beskrivelsene av samfunnsoppdraget, mål og strategier, gir etter vår vurdering ingen eksplisitte føringer på hvorvidt drift av bybanen skal skje i egenregi eller gjennom konkurranseutsetting. Vår overordnede vurdering er derfor at det ikke er strategisk viktig for HFK å drifte bybanen i egenregi.

6.3. Det finnes et velfungerende marked for konkurranseutsetting

Et velfungerende marked defineres ved at forbrukeren har tilgang på kvalitativt gode tjenester, konkurransedyktige priser og at det finnes et tilstrekkelig leverandørmarkedet. Hvorvidt markedet er robust avhenger av antall aktører, den relative markedssituasjonen og robustheten til de ulike aktørene.

Kollektivtrafikk har en sentral rolle i Europeiske land. Daglig reiser det ca. 57 billioner passasjerer med kollektivtrafikk innad i Europa og kollektivtrafikken generere ca. 150-200 billioner euro hvert

⁵ Verksemdstrategi for Hordaland fylkeskommune 2016–2020, september 2016, s.16

⁶ Verksemdstrategi for Hordaland fylkeskommune 2016–2020, september 2016, s.16

år, tilsvarende 1-1,5% av Europeisk BNP⁷. Markedet for kollektivtrafikk er i vekst i takt med økende urbanisering.

Historisk sett har det offentlige hatt ansvar for utvikling, utbygging, vedlikehold og drift av kollektivtrafikken. I dag velger derimot flere land i Europa å konkurranseutsette deler av kollektivtrafikken for å kunne levere et mer kostnadseffektivt tilbud. Eksempler på land med liberalisert markeder og konkurranse innen deler av kollektivtrafikken er Sverige, Danmark Nederland og Storbritannia⁸. Blant disse landene er det Storbritannia som har vært tidligst ute med å konkurranseutsette kollektivtransporten. Vedrørende trikk og t-bane er størstedelen av markedet drevet av offentlige eide aktører. Eksempler på konkurranseutsatt trikkedrift finner vi i Dublin, Utrecht, Stockholm. Lyon Lille og Rennes.⁹

Det Skandinaviske markedet for drift av kollektivtrafikk er preget av noen større internasjonale aktører og statlige selskaper. Selskapene som er størst innen drift i Skandinavia er franske Keolis, Transdev, Arriva og andre kjente statlige selskaper som Sporveien AS, NSB og SJ. Markedet for drift vurderes som velfungerende ettersom det er flere aktører som skaper konkurranse, regulerer prisenivået og sikrer kvalitet i tjenesteleveranse. Aktørene er robuste med solid erfaring. Flere av selskapene som er aktuelle som deltakere i konkurranse om drift av bybanen, har også kompetanse og interesse for personaltransport på jernbane. Jernbanereformen, der første driftspakke forventes lagt ut på anbud i løpet av 2017/2018, vil etter vår vurdering ikke dempe interessen fra aktører for tilstedeværelse i Norge.

Etter vår vurdering er det etablert et effektivt eksternt marked for drift av bybanen.

6.4. Andre sentrale forhold tilsier ikke etablering av drift i egenregi

Vi har ovenfor argumentert for at egenregi ikke er strategisk viktig for å realisere fylkeskommunens samfunnsoppdrag eller målsettinger innenfor samferdsel. Våre analyser viser også at det er et velfungerende marked for kjøp av driftstjenester. Vi har nedenfor vurdert hvorvidt det er andre forhold som tilsier at fylkeskommunen likevel bør drifte bybanen i egenregi, herunder om egenregi kan tilføre drift av bybanen fortrinn som konkurranseutsetting ikke kan levere, eller om konsekvensene av konkurranseutsettingen er overveiende negative.

Vi har i det følgende tatt utgangspunkt i sentrale elementer fra strategi og virksomhetsplanen for 2016-2020. Vi har særlig sett på I) om egenregi kan skape bedre forutsetninger for konkurransedyktig og lønnsom drift, II) om egenregi kan bidra til tilrettelegging av verdiskaping og næringsutvikling, III) gi et mer forsvarlig og trygt transportsystem og IV) avslutningsvis gi et mer miljøvennlig og fremtidsrettet transportsystem.

6.4.1. Egenregi vil trolig ikke kunne levere et mer konkurransedyktig og lønnsomt alternativ på kort sikt

Normalt defineres konkurransedyktig som leveranse av riktig kvalitet til riktig pris. Kundetilfredshetsanalyser viser at den opplevde kvaliteten blant brukerne av bybanen gjennomgående har ligget over 90% som må vurderes som tilfredsstillende. Tilfredsheten blant brukerne har økt i perioden hvor Keolis Norge AS har vært ansvarlig for drift. Det er i tillegg få eksempler på hendelser som har medført irregulær drift. I perioder hvor utbyggingen av bybanen

⁷ Referanse: ITS in Public Transport Report, Berg Insights

⁸ Referanse: TØI. 2005. Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart.

⁹ Social Conditions in Urban Public Transport Companies in Europe

har foregått har noen brukere påpekt at tilbudet ikke har vært tilstrekkelig, men dette skyldes ikke Keolis Norge AS som aktør, men heller det faktum at kapasiteten ikke har vært tilstrekkelig ifølge representanter for fylkeskommunen.

Egenregi innebærer samtidig at HFK bygger kompetanse og ressurser knyttet til drift av bybanen internt. Største innsatsfaktoren for drift av bybanen er medarbeidere. Dersom de nye ansatte plasseres direkte i Bybanen AS vil de trolig måtte tilbys like vilkår som øvrige ansatte i Bybanen AS. Dette vil gi merkostnader for fylkeskommunen som følge av ulike pensjonskostnader. Mens de ansatte i Keolis Norge AS har en innskuddsbasert pensjon, har de ansatte i Bybanen AS offentlig tjenstepensjon gjennom KLP. Våre beregninger viser at merkostnader knyttet til offentlig pensjon for ansatte i Keolis Norge AS, vil beløpe seg til om lag fem millioner årlig. Herunder vil Fylkeskommunen ha merkostnader som følge av økte pensjonskostnader på rundt 40 millioner på åtte år. Disse beregningene er basert på SSBs gjennomsnittsberegninger av årslønn for trikkeførere. Dette vil kunne unngås gjennom en virksomhetsoverdragelse av Keolis Norge AS inn i et nytt datterselskap under Bybanen AS. Alternativt kan ytelsesordningen lukkes for nye medlemmer, dvs. at den ikke inkluderer de ansatte fra Keolis Norge AS. I samtale med verneombud blir en slik løsning karakterisert som utfordrende, artikulert gjennom likeverdiarbeidet i HFK.

Forutsetter vi en virksomhetsoverdragelse av Keolis Norge AS sin virksomhet, og ingen endring i dagens kostnadsbase som utgangspunkt, vil fremtidig kostnadsutvikling bestemmes av to forhold. For å komme like godt ut på kort sikt, må man forutsette at dagens administrative IT-systemer i Keolis Norge AS, som eksempelvis er knyttet til økonomi, regnskap, arkiv og andre, vil kunne bli håndtert av de systemene HFK har i dag, dvs. at man slipper denne og andre typer oppstartskostnader. Deretter vil konkurransedyktighet bestemmes av om mulighetene for kostnadseffektiv drift er de samme i egenregi, som ved regelmessige konkurranseutsettinger.

Gode, relevante nye studier på dette, som er rettet mot effekten av bruk av konkurranseutsetting av kollektivtransport versus egenregi, er vanskelig å finne. I en studie gjennomført av TØI fra 2005¹⁰ fant man at det er mange eksempler på at konkurranseutsetting av kollektivtransporten har medført økt produksjonseffektivitet og kostnadsbesparelser for myndigheter i en rekke land på lengre sikt. Et nyere studie gjennomført av Oslo Economics finner en positiv samfunnsøkonomiske effekt av bruk av private aktører for å gjennomføre mer tradisjonelle offentlige tjenestoområder¹¹. En annen studie, også gjennomført av Oslo Economics på vegne av Arbeids- og sosialdepartementet,¹² finner at konsekvensene av konkurranseutsetting for arbeidstakere til tider har vært negative i form av økt arbeidspress og dårligere pensjon. Det er med andre ord vanskelig å konkludere ensidig om den samlede effekten av bruk av konkurranse. Erfaringsvis skal man være svært forsiktig med å trekke slutninger om utfallet for et tilfelle (bybanen i Bergen) på grunnlag av studier som involverer mange aktører over lengre tid. Sporveien AS kan imidlertid på sin side dokumentere betydelige kostnadsforbedringer på sin trikkevirksomhet i egenregi. I perioden 2014 - 2016 har man redusert samlede kostnader med 200 mill. kroner og samtidig økt produksjonen med 20%¹³. Sporveien AS har med dette vist at endringsledelse og omstilling er fullt mulig også innenfor egenregi i offentlig sektor. Samtidig er det mange eksempler på at ressursbruken i offentlig virksomhet tenderer til å

¹⁰ TØI. 2005. Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart.

¹¹ Oslo Economics 2017. Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere. Rapport utarbeidet for Virke.

¹² Oslo Economics 2014. Konkurranseutsetting av offentlig tjenester. Rapport utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet.

¹³ Kilde. Representanter for Sporveien AS

vokse, snarere enn det motsatte. Et nylig eksempel på dette er økningen i antall ansatte i Politidirektoratet, uten direkte sammenligning.

Vår vurdering er at det er lite sannsynlig at egenregi på kort sikt vil kunne levere en bedre kvalitet til lavere pris enn i dag, da oppstartskostnader og utfordringer av ulik art vil påløpe. Hvorvidt fremtidig kostnadsutvikling følger markedsutviklingen som ved konkurranseutsetting, er ikke entydig og blir et spørsmål om ledelse, kultur og endringsvilje.

6.4.2. Egenregi vil ikke tilrettelegge for ytterligere verdiskapning og næringsutvikling

Hvorvidt drift i egenregi vil kunne tilrettelegge for verdiskapning og næringsutvikling blir etter vår vurdering et spørsmål om egenregi tilfører bybanen merverdi som en aktør som Keolis Norge AS ikke kan tilføre, alternativt om aktiviteten kan realisere ringvirkninger for næringslivet, utover det som skapes gjennom Keolis Norge AS sin tilstedeværelse i Bergen.

Et utgangspunkt for vurdering er hva realitetsforskjellene vil være i de to alternativene. Under en forutsetning om at egenregi må bygges på en virksomhetsoverdragelse fra Keolis Norge AS, ville vi forvente at de praktiske konsekvensene for kundene, miljøet, konkurransedyktigheten og lønnsomheten ikke vil være store. Bybanen vil ikke endre lokalisering, teknologien er upåvirket, de ansatte i Keolis Norge AS er bosatt i fylket uansett, Keolis Norge AS har et begrenset overskudd på virksomheten og kundetilfredsheten er idag god.

Alternativt kan man se egenregi som en mulighet til å utvikle en ny næring med vekstambisjoner utover eget fylke, eksempelvis gjennom et samarbeid med Sporveien AS, i et forventet voksende marked. Dette blir da et spørsmål om fylkeskommunen/samarbeidspartner gjennom sitt eierskap kan tilføre kompetanse og ressurser som gir virksomhetene varige konkurransefortrinn. Hvis så, blir dette igjen en vurdering av om en investering i drift gir høyere risikojusterte avkastning totalt sett for fylkeskommunen (utbytte, arbeidsplasser, sikkerhet, mm), enn tilsvarende investering og ressursinnsats i annen virksomhet. En grundig utredning av mulige samfunnsmessige effekter av økt bruk av konkurranse versus egenregi faller utenfor omfanget av denne rapporten.

Vår vurdering er at sannsynligheten for at det gjennom egenregi vil oppstå samfunnsmessige ringvirkninger med avgjørende betydning for de definerte strategier og målsettinger i HFK, utover det en alternativ leverandør som Keolis Norge AS skaper, er liten og ikke taler for egenregi.

6.4.3. Egenregi vil ikke i seg selv gi et mer forsvarlig og trygt transportsystem

Konkurranseutsetting innebærer at Bybanen AS ikke har direkte kontroll og styring av den operasjonelle utøvelsen av driftsoppgavene. Styring og kontroll oppnås gjennom avtaleverket som inngås og de krav, rettigheter og plikter som legges inn her, samt den løpende oppfølging av dette avtaleverket. Den kritiske suksessfaktoren ligger her i bestillerkompetanse, herunder forståelse av innkjøpet, avtaleinngåelsen og den videre leverandør oppfølgingen.

Som diskutert ovenfor vil egenregi innebære en mulighet for tettere operativ oppfølging. Samtidig vil HFKs direkte styring og kontroll overfor Bybanen AS måtte skje gjennom styret og generalforsamling, gitt prinsipper for god eierstyring. Dette er da også slik eksempelvis Sporveien AS blir styrt som et selvstendig selskap med et profesjonelt styre og generalforsamlingen som Oslo kommunes arena for eierstyring¹⁴.

Sikkerhetsansvar er trukket fram som et viktig området som ikke har fungert godt nok i den løpende avtalen med Keolis Norge AS og som nødvendigvis er et helt sentralt ansvar for å sikre et forsvarlig

¹⁴ Kilde; representant for Oslo kommune

og trygt transportsystem. Per i dag har Keolis Norge AS sikkerhetsgodkjenning ved at de er operatør av bybanen, mens Bybanen AS er sikkerhetsgodkjenner som følge av at de eier infrastrukturen. I samtaler med representanter fra Bybanen AS er det blitt påpekt at det har oppstått situasjoner hvor operatøren har vært uvillig til å kjøre trikken fordi man ikke har ment at sikkerheten var tilstrekkelig. Representantene fra Bybanen AS påpeker imidlertid at dette i all hovedsak har vært som følge av faglig uenighet mellom sikkerhetsansvarlig hos Keolis Norge AS og Bybanen AS og at dette i dag fungerer tilfredsstillende. Beslutning om konsernmodellen inkluderer også nye tiltak for å forbedre dette ytterligere. Gjennom egenregi, vil man muligens likevel kunne samordne rollen som sikkerhetsansvarlig enklere, og derigjennom unngå diskusjoner og ulike fortolkninger med konsekvenser for drift og rennomme. I Sporveien AS er sikkerhetsansvaret med tilhørende myndighet lagt til daglig leder av Trikken AS¹⁵.

Vår vurdering er at egenregi ikke i seg selv vil gi et mer forsvarlig og trygt transportsystem, og at sikkerhetsansvaret er funnet en god løsning på uavhengig av egenregi.

6.4.4. Egenregi gir ikke et mer miljøvennlig og fremtidsrettet transportsystem

Miljø og digitalisering er tematikk som berører alle bransjer, inkludert kollektivtrafikkbransjen. Bruk av førerløse busser, trikker og biler i trafikken er i dag kun et tidsspørsmål. Det er en rekke praktiske hindringer som må løses før teknologien kan bli fullstendig inkorporert i samfunnet, men flere land har begynt å investere og planlegge samferdsel med førerløse transportmidler. Også Norge har begynt å investere i førerløse busser. Innen 2018 skal førerløse busser bli tatt i bruk i Stavanger¹⁶. Det er også storsatsing på førerløse trikker. I 2018 skal for eksempel Kina lansere ett nytt elektrisk og selvkjørende transportmiddel de kaller The Autonomous Rail Rapid Transit (ART)¹⁷. ART er en hybrid mellom en trikk og en buss som skal kunne frakte 300 passasjerer om gangen. ART kjører på vanlige veier, men holder seg på et malt «spor» på veien slik som trikker. ART blir i første omgang lansert med en «sjåfør» på grunn av mangel på ny lovgivning og sikkerhet¹⁸. Også kjente trikkeprodusenter, slik som Alstom Inklusive, har begynt å arbeide med å produsere førerløse trikker. Myndigheter og kollektivtrafikkelskaper må også gjøre en vurdering på hvorvidt kollektivtrafikken vil beholde samme vekst og samfunnsbetydning i fremtiden som i dag. BCG predikerer at større togselskaper vil miste 40% av deres passasjerer til selvkjørende biler, ettersom en selvkjørende bil vil kunne være tilgjengelig med kun noen få tastetrykk på mobilen. Kollektivtrafikk vil da ikke konkurrere med biler slik som i dag¹⁹. Den teknologiske utviklingen tilsier at man som utgangspunkt ønsker en fleksibel løsning på drift av bybanen, fremfor enn en fast løsning som egenregi representerer. Samtidig kan det argumenteres for at et integrert system i egenregi vil være bedre egnet for å utnytte teknologi som avhenger av helhetlige løsninger gjennom infrastruktur, signalløsninger, vogn teknologi og vognførerkompetanse.

Miljømessig er det investert i rullende material som har mange års gjenværende økonomisk levetid. Miljømessig vil ikke drift i egenregi gi noen merverdier.

Vår vurdering er at hurtig teknologisk utvikling og usikkerhet omkring fremtidige løsninger for drift trekker mot en fleksibel løsning på driftstjenestene. Gjennom konkurranseutsetting får Bybanen AS benchmarket markedet både med hensyn til pris og oppdaterte løsninger.

¹⁵ Kilde: Sporveien as

¹⁶ <https://www.nrk.no/rogaland/forus-blir-forst-ut-med-forarlaus-buss-1.13068591>

¹⁷ <http://www.popularmechanics.com/technology/infrastructure/a26782/china-built-a-self-driving-something/>

¹⁸ <http://www.popularmechanics.com/technology/infrastructure/a26782/china-built-a-self-driving-something/>

¹⁹ <http://www.future.consulting/en/trend-analyses/analyses/article/trend-analysis-self-driving-cars-the-end-of-trains-trams-and-taxis/>

6.5. Samlet vurdering

Vår tilnærming og utgangspunkt for våre vurderinger er tredelt. Valg mellom egenregi og konkurranseutsetting av drift innenfor vedtatt konsernmodell er et spørsmål om det finnes et effektivt marked for konkurranseutsetting og hvorvidt det er strategisk riktig for fylkeskommunen å konkurranseutsette. Drift av bybanen kan kjøpes i et effektivt marked og det er ikke funnet strategiske merverdi for fylkeskommunen i å gjøre dette i egenregi. I tillegg finner vi at det vil være risiko for økte kostnader forbundet med en etablering av drift i egenregi og den videre utvikling vil være usikker. Risikoen er videre knyttet til organisatorisk støy, endringsmotstand (både i overtatt virksomhet og eksisterende organisasjon) og bortfall av ønsket og nødvendig kompetanse ved overdragelse. Vår overordnede vurdering er at en overgang fra dagens praksis med konkurranseutsetting av drift til egenregi, i dag ikke er hensiktsmessig.

7. Vurdering om det er mulig å overta kontrakt for vedlikehold av vognparken

Vi har gjennomgått kontrakt med vedlegg og endringsbilag på overordnet plan for å se på mulighet for kansellering av kontrakt for vedlikehold av vognparken, og hvilke konsekvenser det i så fall vil få.

Vedlikeholdsdelen i avtalen er en 8 års kontrakt, med opsjon for fylkeskommunen til å forlenge med ytterligere 8 år. Den løper fra levering av vognene, hvilket er kontraktsfestet til 1.1.2011. Opsjonen er utløst og kontrakten løper med dette til 2026.

For helhetens skyld, nevnes at avtalen har bestemmelser knyttet til heving av kontrakten ved vesentlig mislighold. Ved vesentlig mislighold («Supplier fundamentally or repeatedly has negligently failed to fulfil his maintenance obligations, and provided also that such breach or breaches have not been rectified within ...») kan fylkeskommunen varsle heving med 6 måneders varsel. Ved slik heving er det kontraktsfestet at kontraktspartens garantier for de leverte vogner og tjenester, fortsatt gjelder uavhengig av hevingen, og fylkeskommunen vil ha krav på erstatning for sine direkte tap knyttet til misligholdet.

Vi har i denne vurderingen lagt til grunn at det ikke foreligger grunnlag for heving på grunn av vesentlig mislighold av kontrakt, slik at det er tale om se på mulighetene for kansellering i ordinærtilfellene hvor det ikke er kontraktsbrudd hos motparten.

Utenfor misligholdstilfellene er det i kontrakten kontraktsfestet ordinær kanselleringsadgang i § 19. Denne fastslår at fylkeskommunen «at all times» har rett «for any reason» til å trekke seg fra kontrakten ved 1 måneds skriftlig varsel. Ved slik kansellering har;

Fylkeskommunen rett til å få tilbakebetalt forskuddsbetalinger som er foretatt, men med fradrag for:

- Leverandørens dokumenterte kostnader knyttet til arbeid og tjenester ytt frem til tidspunktet for kontraktens kansellering, og
- Leverandørens «reasonable compensation» for de ressurser/utgifter som er direkte nødvendig for å avslutte kontrakten og leveransene

Det er presisert at kontraktmotparten skal «do his utmost to mitigate the damages and costs», og at totalkompensasjonen ikke under noen omstendighet kan overstige den totale kontraktsprisen eks. mva.

Tilsynelatende gir således kontrakten anledning til kansellering, men det vil bli et økonomisk etteroppgjør mellom partene. Vi har ikke gått konkret inn i størrelsen på etteroppgjøret, men det vil typisk være knyttet til demobiliseringskostnader som flytting av personell, kostnader knyttet til leiekontrakter og andre kontrakter frem til disse faller bort, lønn til ansatte som en ikke kan flytte direkte over i andre ledige stillinger mm. Kravene kan bli betydelige, og forhandlingene/tvisting frem til en løsning kan også bli kostbar. Avtaleteksten kan gi inntrykk av at etteroppgjøret er begrenset oppad til størrelsen på forskuddsbetalinger fra fylkeskommunen. Dette matcher dog ikke den totalbegrensning som er laget ved at etteroppgjøret ikke kan overstige total kontraktspris. Vi tolker avtalen dithen at det er dette siste som er førende.

I tillegg til etteroppgjør så oppstår det et spørsmål om leverandørens garantier for de leverte vogner fortsetter å løpe etter slik kansellering. I hevingsbestemmelsene er det spesifikt nevnt at heving ikke har betydning for garantispørsmålene, men tilsvarende er ikke tatt inn i kanselleringsbestemmelsen. Det skaper usikkerhet. Uansett vil en ved garantikrav få en diskusjon om skadene som anføres å omfattes av garantien, er noe leverandøren har ansvar for, eller er noe som den nye vedlikeholdsansvarlige er ansvarlig for.

En samlet vurdering må hensynta både den kompensasjon som leverandøren skal ha, samt de antatte ikke ubetydelige kostnader og tidsbruk som vil påløpe for å komme til en enighet/dom om oppgjøret. Videre bør en hensynta den ekstra usikkerhet som oppstår knyttet til leverandørens garantier etter kanselleringen, og at det foreligger risiko for omdømmetap for fylkeskommunen. Oppsummert vil en kanselleringsprosess erfaringsmessig kunne bli kostbar med advokater på begge sider, evt. domstolsbehandling mm, og i tillegg vil det komme krav fra motparten som det er vanskelig å forutse størrelsen på. Erfaringsvis, skal det normalt mye til for å starte en slik prosess.