

Rapport

Bybanen. Egenregi.

Vurdering av ulike organisasjonsmodeller, organisering av sikkerhets- og leverandøransvar, selskapsrettslige forhold, ansattes rettigheter samt mulige økonomiske effekter.

Bergen 15. november 2017



THOMMESSEN

BYBANEN AS – UTREDNING EGENREGI

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	6
1.1	Mandat	6
1.2	Politisk behandling	6
1.2.1	Fylkestingsmøte juni 2017	6
1.3	Foreliggende utredninger	7
1.3.1	Karabin-rapporten	7
1.3.2	BDO-rapporten	8
1.4	Oppdragsforståelse. Noen presiseringer	9
1.5	Gjennomføring av utredningsoppdraget	9
2	SAMMENDRAG	10
3	ULIKE MODELLER FOR ORGANISERING AV DRIFT I EGENREGI	13
3.1	Overordnet mulig selskapsstruktur	13
3.2	Rollen som konsernsenter	14
3.3	Kort beskrivelse av de enkelte alternativ (modeller)	14
3.3.1	Beholde struktur, bare gjøre om til egenregi (modell A)	14
3.3.2	Organisere alt i ett selskap (modell B)	15
3.3.3	Egne selskap, integrert styring (modell C)	15
4	SIKKERHET- OG LEVERANDØRANSVAR	15
4.1	Jernbanelovgivningen	15
4.1.1	Innledning	15
4.1.2	Generelt om de rettslige rammene	15
4.1.3	Jernbanetilsynets tidligere tilsyn overfor Keolis /Bybanen AS og oppfølgingen av påviste avvik	17
4.1.4	Jernbanelovgivningens betydning for eventuell drift i egenregi, herunder hvilken organisasjonsform som kan og bør velges	19
4.2	Nødvendige tillatelser ved drift av Bybanen i egenregi	20
4.2.1	Modell B – Alle funksjoner i ett og samme aksjeselskap	20
4.2.2	Modell A – Operatørfunksjon og vognvedlikehold i egne datterselskap	22
4.2.3	Modell C – Konsernmodell med alle operative funksjoner i egne datterselskaper	22
4.3	Selskapsrettslige beslutningsforhold ved drift i egenregi	23
4.3.1	Innledning	23
4.3.2	Drift i egenregi gjennom fylkeskommunens administrasjon	23
4.3.3	Drift i egenregi gjennom et fylkeskommunalt foretak	23
4.3.4	Drift i egenregi gjennom et aksjeselskap eid av HFK	24
4.3.5	Drift i egenregi ved morselskap og datterselskap(er)	25
4.3.6	Prinsipper for god eierstyring	25
4.3.7	Nærmere om styresammensetningen	26
5	MERVERDIAVGIFT	27
5.1	Generelt	27
5.1.1	Mandatet	27
5.1.2	Kort om regelverket	27

5.1.3	Kort om kravet til næringsvirksomhet	28
5.1.4	Justeringsreglene	29
5.1.5	Fellesregistrering og særskilt registrering	30
5.1.6	Kompensasjonsreglene.....	30
5.2	Kort om dagens situasjon	31
5.3	Modell A	32
5.3.1	Beskrivelse av modellen	32
5.3.2	<i>Skyss' fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelse av Bybanens fysiske innsatsfaktorer</i>	33
5.3.3	<i>Fradragsrett for kjøp/salg av tjenester mellom Skyss, Konsernsenteret og Operatørselskapet</i>	34
5.3.4	<i>Konsernsenterets fradragsrett for kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur</i>	35
5.3.5	<i>Operatørselskapets fradragsrett for kostnader knyttet til vedlikehold av vogner</i>	35
5.3.6	<i>Oppsummering</i>	35
5.4	Modell B	36
5.4.1	Beskrivelse av modellen	36
5.4.2	<i>Skyss' fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelse av Bybanens fysiske innsatsfaktorer</i>	36
5.4.3	<i>Fradragsrett for kjøp/salg av tjenester mellom Skyss og Konsernsenteret</i>	37
5.4.4	<i>Konsernsenterets fradragsrett for kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur</i>	37
5.4.5	<i>Konsernsenterets fradragsrett for kostnader knyttet til vedlikehold av vogner</i>	37
5.4.6	<i>Oppsummering</i>	37
5.5	Modell C	37
5.5.1	Beskrivelse av modellen	37
5.5.2	<i>Skyss' fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelse av Bybanens fysiske innsatsfaktorer</i>	38
5.5.3	<i>Fradragsrett for kjøp/salg av tjenester mellom Skyss, Konsernsenteret, Operatørselskapet og Vedlikeholdsselskapet</i>	38
5.5.4	<i>Vedlikeholdsselskapet fradragsrett for kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur</i>	39
5.5.5	<i>Operatørselskapet fradragsrett for kostnader knyttet til vedlikehold av vogner</i>	39
5.5.6	<i>Oppsummering</i>	39
6	KORT OM SKATTEMESSIGE FORHOLD	39
6.1	Generelt	39
6.2	Skattemessige forholds betydning for valg av modell	40
7	LØNNS- OG ARBEIDSFORHOLD	41
7.1	Innledning	41
7.1.1	Mandatet	41
7.1.2	Videre fremstilling	41
7.2	Reglene om virksomhetsoverdragelse.....	42
7.2.1	Innledning	42
7.2.2	Overtakelse av funksjoner	42
7.2.3	Særlig om tariffavtaler	42
7.2.4	Pensjonsforhold.....	42
7.2.5	Vern mot oppsigelse	43

7.2.6	Særlig om overtakelse av virksomhet i egenregi	43
7.3	Konsekvenser for lønns- og arbeidsforhold ved overgang til egenregi	43
7.3.1	Oversikt	43
7.3.2	Selvstendige selskaper i konsern – modell A og C	44
7.4	Pensjonsforhold	44
7.4.1	Innledning	44
7.4.2	Ytelsesordning	45
7.4.3	Innskuddspensjon	45
7.4.4	En illustrasjon på kostnadene ved offentlig ytelsespensjon vs innskuddspensjon	45
7.4.5	Særlig om Oslo Sporveiers omlegging av pensjonsordningen	46
7.4.6	Beregning av kostnadskonsekvenser ved overgang til egenregi for Bybanen	47
7.5	Kompetanseutvikling	48
7.5.1	Innledning	48
7.5.2	Tariffavtaler	48
7.5.3	Arbeidsgivers samlede virksomhet – faktiske muligheter	51
8	SÆRLIG OM ORGANISERING AV TRIKK OG T-BANE I SPORVEIEN I OSLO	51
8.1	Organisasjonskart –Sporveien i Oslo – kort historikk	51
8.2	Erfaringer fra Oslo	52
8.2.1	Om organiseringen	52
8.2.2	Det er i Oslo gjort flere grep for å forbedre kollektivsatsingen	52
8.2.3	Hva har Sporveien gjort for å effektivisere driften?	53
8.2.4	Hva har Sporveien oppnådd?	54
8.3	Erfaringer fra London	55
8.3.1	Oppsummering	55
8.3.2	Om organiseringen	56
8.3.3	T-bane: gammel infrastruktur gir høy risiko, og vedlikeholdes best i egenregi	56
8.3.4	Bybane, trikk og tog: kostnadseffektiv konkurranseutsetting med god kvalitet	56
8.3.5	Buss: konkurranseutsetting har fungert bedre enn privatisering	56
9	SYNERGIER VED Å ORGANISERE DRIFT I SAMME KONSERN	57
9.1	Synergier kommer ikke av seg selv	57
9.1.1	Synergier handler om mereffekter	57
9.1.2	Mereffekter må aktivt tas ut	57
9.1.3	Å ta ut mereffekter krever helhetlig styring	57
9.2	Det er allerede besluttet en konsernmodell som skal gi synergier	57
9.2.1	Totalansvaret for utførelse er besluttet	57
9.2.2	Den allerede besluttede modellen skal gi synergier	57
9.2.3	Bybanen AS er ansvarlig for å ta ut synergiene	57
9.3	Å overta eierskap til operatørvirksomheten gir få ekstra synergier for drift	57
9.3.1	Eierskap krever eierstyring	57
9.3.2	HFK sin eierstyring er mangelfull	58
9.3.3	Eierstyring erstatter ikke kontraktsstyring	58
9.3.4	Eierstyring i seg selv gir ingen synergier	58
9.3.5	Eierstyring kan indirekte bidra til synergier	58
9.3.6	Eierstyring kan kompensere for svake kontrakter	58
9.3.7	Å overta arbeidsgiveransvaret kan til en viss grad gi ansatte mer fleksibilitet	58

9.4	Å overta eierskap til operatørvirksomheten kan gi noe mer fleksibilitet i forhold til avtale om vognvedlikehold	59
9.4.1	Flere hensyn er styrende for vognvedlikeholdet	59
9.4.2	Bybanen AS må balansere alle hensynene	59
9.4.3	Det kan bli enklere å få til en avtalestruktur for vognvedlikehold	59
9.5	Å overta eierskap til operatørvirksomheten gir ingen synergier for utbygging	59
9.5.1	Det må etableres livssyklusperspektiv på investeringer	59
9.5.2	Livssyklusperspektiv på investeringer er besluttet.....	59
9.5.3	Problemet ligger i grensesnittet mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS	59
9.5.4	Eierskap til operatørrollen har lite å si	60
9.6	Å overta deler av styringen av vognvedlikeholdet kan gjøre Bybanen mindre sårbar ...	60
10	ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED OVERGANG TIL EGENREGI	60
10.1	Dagens operatør har kostnadseffektivisert driften	60
10.2	Det er sannsynlig at ny konkurranse ville gitt en enda lavere kostnadsbase	61
10.3	Det er sannsynlig at driftskostnader vil øke.....	61
10.3.1	Konkurranse reduserer pris.....	61
10.3.2	Motivasjonen ligger i konkurransen, eller trusselen om konkurranse	61
10.3.3	Potensialet ligger i utnyttelsesgraden	62
10.3.4	Evnen avhenger av profesjonell ledelse og drift	62
10.3.5	Driftskostnadene vil mest sannsynlig øke.....	62
10.4	Overgang til ytelsesbasert pensjon vil øke kostnadene	62
10.5	Den økonomiske forutsigbarheten vil reduseres noe	62
10.5.1	Noen kostnadsdrivere får en ikke gjort noe med	62
10.5.2	Leverandøren må ta risiko knyttet til egen driftseffektivitet.....	62
10.5.3	Den økonomiske forutsigbarheten vil reduseres noe.....	62

1 INNLEDNING

1.1 Mandat

Vi er av fylkesrådmannen gitt i oppdrag å utrede enkelte faktiske og rettslige rammer for fremtidig organisering og drift av Bybanen i Bergen. Bakgrunnen er fylkestingets møte den 4. oktober 2017 hvor det i sak PS 85/2017 ble truffet slikt 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 synergiar ved å organisere drift i same konsern.

I tilknytning til vedtaket ble det fra en av fylkestingsrepresentantene fremsatt 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.

Forslaget ble enstemmig vedtatt oversendt på vegne av forslagsstilleren uten realitetsbehandling, jf. saksprotokollen.

1.2 Politisk behandling

1.2.1 Fylkestingsmøte juni 2017

Fylkestinget behandlet på sitt møte 14. juni 2017 sak PS 68/2017 "Evaluering av Bybanen".

I administrasjonens saksframlegg fremgår det at fylkesrådmannen, på bakgrunn av vedtak i fylkestinget i desember 2016 hadde iverksatt evaluering av bybanedriften. I saksframlegget fremgår det videre:

Konsulentselskapet Karabin AS har gjennomført evalueringa og levert rapport og tilleggsnotat som fylgjer saka. Rapporten har ei rekkje tilrådingar som fylkesrådmannen sluttar seg til. Fylkesrådmannen vil særleg trekkja fram at det vert rådt til at Bybanen AS si rolle vert utvida til å ha ansvar for innkjøp av og styring av operatør. Skyss sin rolle vert endra til å vera bestillar av tenesta ut mot kunden frå Bybanen AS, samt stå for kommunikasjonen for alt som gjeld bybanedrifta. Det vert rådt til at både den operative drifta og vedlikehald av bybanevogner og infrastruktur må konkurranseutsetjast. Fylkesrådmannen rår til at ein gjennomfører endringar i styresamansetninga i Bybanen AS, og at det vert teke initiativ ovanfor Bergen kommune for å få til eit tettare og meir forpliktande samarbeid om bybanedrifta.

Etter drøftelse og behandling av saken traff fylkestinget vedtak hvor det blant annet fremgår at:

"2. Fylkestinget godkjenner at bybanedrifta vert organisert som ein konsernmodell.

....

4. Fylkestinget godkjenner at fylkesrådmannen får fullmakt til å setje i verk naudsynte anskaffingar

4. Fylkestinget legg til grunn at avtaler om framtidige anskaffingar kan terminerast dersom framtidig endra organisering av Bybanen tilseier det

5. Fylkestinget skal handsame sak om framtidig organisering av Bybanen i fylkestingsmøtet i oktober, med handsaming i fagutval i forkant

6. 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

...."

1.3 Foreliggende utredninger

1.3.1 Karabin-rapporten

Som grunnlag for fylkestingets evaluering av bybanedriften hadde fylkesrådmannen innhentet en rapport utarbeidet av konsulentselskapet Karabin AS, "Evaluering av Bybanen", datert 22. mars 2017. Av rapportens punkt 3.1 fremgår det at rammene for utredningen var Hordaland fylkeskommunes ønske om å "vurdere en mer hensiktsmessig organisering av utbygging og drift av Bybanen." Det ble videre presisert at det ikke forelå noen "føringer for fremtidig endring eller omorganisering". Beslutning om endret organisering "må bygge på en forståelse for styrker og svakheter ved dagens organisering, samt potensiell merverdi ved alternative organiseringer".

Karabin-rapporten påpeker at hovedutfordringen knyttet til Bybanen slik den har vært organisert og drevet (i vid forstand) er at:

- Det er for mange aktører involvert for å levere det endelige trafikktilbudet
- At det foreligger uenigheter og uklarheter rundt roller og grensesnitt
- Uklare kontraktsforhold
- Uklar og for svak eierstyring av Bybanen AS

Analysen viste at utfordringene i like stor grad var knyttet til samhandling og ulike grensesnitt internt i fylkeskommunen som det var utfordringer mot eksterne aktører som tilsynsmyndigheter, private kontraktsmotparter osv. For å forbedre organiseringen av Bybanen er det i rapportens punkt 2.2 presentert noen anbefalinger:

- At Skyss må rendyrke rollen som bestiller (ansvarlig for strategi og iverksettelse av tiltak for å nå de politiske målene for kollektivtransporten i fylket, foreta overordnede økonomiske analyser, arbeide mer med teknologistyring og innovasjon). Skyss bør ikke ha operasjonelle eller driftsmessige oppgaver.
- Totalansvaret for drift og utførelse samles i overordnet fylkeskommunalt konsernselskap ("konsernspiss"). Ansvar for eventuell konkurranseutsetting av enkelte oppgaver (f.eks vognfremføring eller vognvedlikehold) legges til denne konsernspissen.

- Det foretas forbedringer og presiseringer av kontrakter inngått med operatør (vognfremføring) og vognleverandør (vedlikehold) for å sikre at operatør har den nødvendige leverandørstyring som kreves etter jernbanelovgivningen (kravforskriften). Vognfremfører må formelt og reelt ha tilstrekkelig bestillings- og instruksjonsrett overfor vedlikeholdsleverandør.
- Det må sørges for langt bedre samhandling mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS. Sikkerhetsaspektet er godt ivaretatt, men det påpekes at det er et stort behov for å påse at investeringsbeslutninger også baseres på vurderinger av fremtidig sikkerhet, pålitelighet, tilgjengelighet og holdbarhet av det som bygges. Bybanen Utbygging foreslås beholdt som egen enhet underlagt fylkesrådmannen med det rom for administrativ og politisk styring som dette gir grunnlag for.

Karabin-rapporten var som det fremgår ovenfor, grunnlaget for fylkestingets behandling av sak PS 68/2017 i juni 2017. Fylkestinget fulgte anbefalingene i rapporten og traff beslutning om å iverksette omorganisering av bybanedriften gjennom implementering av en konsernmodell slik både Karabin-rapporten og fylkesrådmannen anbefalte. Vedtaket åpnet imidlertid for en ny vurdering av hvorvidt fremtidig drift av Bybanen skulle skje ved eksterne aktører gjennom konkurranseutsetting eller om hele eller deler av driften skulle overtas og driftes i fylkeskommunens egen regi. På denne bakgrunn ble det innhentet en ny utredning hvor egenregi ble evaluert og sammenlignet med fortsatt bruk av eksterne aktører etter konkurranseutsetting.

1.3.2 BDO-rapporten

BDO avga rapporten "*Bybanen, drift i egenregi versus konkurranseutsetting*" den 31. august 2017. Det fremgår innledningsvis av rapporten at fylkestinget, med bakgrunn i evalueringen av Bybanen i juni 2017, hadde bedt fylkesrådmannen om å "*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.*" Det er presisert at det med drift ble forstått "*vognfremføring og signalstyring*". Mandatet som lå til grunn for rapporten var 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 og (3) vurdere muligheten for å overta kontrakt for vedlikehold av vognparken fra Stadler.

BDO har oppsummert sine vurderinger og anbefalinger på denne måte;

- Det er fullt ut gjennomførbart å drifte Bybanen i egenregi gjennom Bybanen AS. Etablering av drift i egenregi vurderes imidlertid å bli krevende fordi det må erverves tilgang til betydelig kompetanse, ressurser og teknologi
- Overgang fra dagens praksis med konkurranseutsetting til egenregi ble ikke vurdert å være hensiktsmessig. I hovedtrekk er dette begrunnet med at det finnes et velfungerende marked for de aktuelle tjenester og at operasjonell drift av Bybanen ikke er en strategisk viktig oppgave.
- Terminering av eksisterende vedlikeholdsavtale med Stadler (som løper til 2026) er rettslig sett mulig, men det vil utløse betydelige termineringskostnader for Bybanen AS/HFK.

På denne bakgrunn anbefalte BDO at Hordaland fylkeskommune videreførte ordningen med konkurranseutsetting av drift av Bybanen. Videre anbefalte BDO at eksisterende kontrakt for vedlikehold av vognparken ble videreført.

1.4 Oppdragsforståelse. Noen presiseringer

Denne utredning er utarbeidet for å besvare de spørsmål og problemstillinger som er reist i fylkestingets vedtak av 4. oktober 2017. Fylkestingets vedtak må imidlertid forstås på bakgrunn av den politiske behandling saken allerede har vært gjenstand for, herunder de utredninger og rapporter som foreligger.

Vår forståelse av fylkestingets vedtak er derfor at det ikke skal foretas behandling og ytterligere vurderinger av de spørsmål som allerede er behandlet i tidligere rapporter. Det legges til grunn at fremtidig organisering skal skje innenfor den konsernmodellen som fylkestinget vedtok på sitt møte i juni 2017. Uavhengig av om driften av Bybanen skal utføres i egenregi eller ved kontrakter med eksterne aktører så vil det imidlertid kunne benyttes ulike konsernmodeller. I denne utredning vil det derfor bli redegjort for ulike modeller for egenregi som fylkeskommunen kan benytte innenfor en slik vedtatt konsernstruktur.

Evaluering og anbefaling av om det skal benyttes drift i egenregi eller fortsatt bruk av konkurranse-utsetting faller isolert sett utenfor denne vurdering. Dette spørsmål er allerede behandlet i BDO-rapporten av 31. august 2017. Fylkestingets vedtak av 4. oktober 2017 innebærer imidlertid noen relative vurderinger (sammenligning) av de ulike driftsmodellene, idet man blant annet etterspør potensielle synergier og hvilke endringer en egenregimodell vil medføre. En besvarelse av disse spørsmålene forutsetter at det foreligger et sammenligningsgrunnlag. Det vil derfor i noen grad være behov for å vurdere drift i egenregi mot et referansepunkt eller sammenligningsgrunnlag. Dette vil det bli redegjort nærmere for på de punkter det er aktuelt.

1.5 Gjennomføring av utredningsoppdraget

Rapporten er utarbeidet av advokatfirmaet Thommessen AS. Advokat (H) Svein Aage Valen har vært ansvarlig partner for oppdraget, men vesentlige bidrag er også kommet fra andre advokater, herunder særlig Knut H Leknes og Ivar Strandenes.

Deler av rapporten har vært utarbeidet i samarbeid med Hallgeir Skøien Varsi. Varsi var tidligere ansatt i selskapet Karabin AS og han var hovedansvarlig for rapporten "*Evaluering av Bybanen*" utarbeidet på oppdrag for Hordaland fylkeskommune i mars 2017. Varsi har ansvaret for kapitlene 3, 8, 9 og 10, mens advokatfirmaet Thommessen AS har ansvaret for de øvrige kapitler.

Arbeidet har primært vært basert på gjennomgang av et omfattende skriftlig dokumentasjonsunderlag. Fylkestingets tidligere vedtak og tidligere utredninger ligger til grunn for arbeidet. I tillegg har vi innhentet ytterligere dokumentasjon fra Hordaland fylkeskommune, Bybanen AS, Jernbanetilsynet, Sporveien AS, Ruter AS og Keolis Norge AS. Videre er det innhentet offentlig tilgjengelig informasjon fra ulike åpne kilder i inn- og utland. Der hvor rapporten viser til helt konkret dokumentasjon eller kilder er det forsøkt å gi aktuell kildehenvisning enten direkte i tekst eller i fotnoter.

Utover ovennevnte skriftlige dokumentasjon er det avholdt innledende møter med fylkesrådmann Rune Haugsdal, fylkesdirektør i samferdselsavdelingen Håkon Rasmussen og nestleder i samferdselsavdelingen, Rolf Rosenlund for å få utdypet og forklart mandatet. Videre har det vært avholdt møter med representanter for Sporveien AS (Oslo), Ruter AS og Keolis Norge AS. Det har videre vært innhentet informasjon og foretatt avklaringer gjennom telefonisk kontakt med representanter for de samme selskapene samt Jernbanetilsynet, BDO Advisory og Bybanen AS.

2 SAMMENDRAG

Bybanen driftes allerede for en stor del i egenregi

Innledningsvis kan det være grunn til å understreke at utbygging og drift av Bybanen i Bergen i det alt vesentlige har skjedd i såkalt "egenregi". Det er to oppgaver eller funksjoner som har vært utført av private, eksterne aktører helt fra Bybanen ble satt i ordinær drift i 2010. Det gjelder vognvedlikehold som utføres av vognleverandøren (Stadler) og det gjelder vognfremføring som utføres av Keolis Norge AS.

Når mandatet ber fylkesrådmannen legge frem en ny utredning av egenregi er det derfor viktig å være oppmerksom på at temaet er begrenset til disse to ansvarsområdene.

Allerede vedtatt konsernmodell – innebærer implementering av en integrert styringsmodell

Gjennom de saksfremlegg som fylkestinget tidligere har behandlet (særlig sak PS 68/2017) er det påvist stort behov for endret organisering for å oppnå bedre intern samhandling, klarere grensesnitt og ansvarsområder, klarere eierstyring og en forbedring av den overordnede ledelse av fylkeskommunens ansvar for Bybanen. Gjennom implementering av den konsernmodell som fylkestinget vedtok i juni 2017 er det allerede lagt til rette for betydelige organisasjonsmessige forbedringer, bedre samhandling og integrasjon samt tydelig og overordnet ledelse. Endringene skal føre til mer effektiv drift, realisering av synergieffekter, klarere ansvarsforhold og optimalisering av muligheter som allerede er tilgjengelige. Disse forhold er i prinsippet uavhengige av hvorvidt også de to funksjoner som i dag utføres av private aktører overtas i egenregi.

Kjernen i mandatet er derfor om fylkeskommunens eventuelle overtakelse også av vognfremføring og all vedlikehold, vil gi ytterligere positive nettoeffekter utover det som forsøkes oppnådd gjennom den integrerte styringsmodell som allerede vedtatt bruk av konsernmodellen innebærer.

Ytterligere funksjoner i egenregi - utgangspunkt

Det klare og utvilsomme utgangspunkt som også påpekes i BDO-rapporten, er at det rettslig sett vil være fullt mulig for Hordaland fylkeskommune å overta vognfremføring og vognvedlikehold i egenregi. Når det gjelder vognfremføring kan dette tidligst skje fra medio 2019 da nåværende operatøravtale utløper. Vedlikeholdsavtalen for vogner er forlenget til 2026 og vil kunne overtas i egenregi fra dette tidspunkt. Det foreligger imidlertid en termineringsklausul som gjør at vedlikeholdsavtalen eventuelt kan overtas på et tidligere tidspunkt, men dette vil utløse kanselleringskostnader.

Anbefalt modell

Ved eventuell beslutning om overtakelse av ytterligere funksjoner i egenregi (vognfremføring og/eller vognvedlikehold) anbefaler vi at modellen med bruk av morselskap og datterselskaper benyttes (Modell C – "Alt ut"). De ulike modellene er nærmere omhandlet i rapportens hovedpunkt 3. Modell C representerer for det første den klareste konsernmodellen, modellen gir fleksibilitet både i forhold til utfasing av dagens eksterne kontraktsparter, men også ved eventuelle senere omorganiseringer. Modellen er også den varianten som klarest avgrenser de rettslig grensesnittene mellom de ulike ansvarsområdene. Modellen er ganske lik organiseringen i Sporveien i Oslo. I Oslo har modellen vist seg å være styringsdyktig, effektiv og resultatskjerpende. Bybanen AS kan som konsernsenter gjøre de nødvendige vurderinger knyttet til (1) oppgavefordeling mellom konsernet og leverandør av vognvedlikehold og (2) eventuell flytting av infrastrukturvedlikehold fra konsernsenteret til egen juridisk enhet. Eventuelle endringer knyttet til oppgavefordeling mellom konsernet og leverandør av vognvedlikehold kan implementeres i tilknytning til avslutning av nåværende kontrakt, eller tidligere. Flytting av infrastrukturvedlikehold kan gjøres når som helst. Dersom det ikke vedtas å overta operatørvirksomheten i denne omgang, kan likevel Bybanen AS vurdere oppgavefordeling også for

operatørvirksomheten, i samband med den videre utviklingen av konsernet og dette kan eventuelt implementeres ved utløpet av neste kontraktsperiode.

Skatte- og merverdiavgiftsmessige forhold

Det vil være fullt mulig å organisere Bybanens samlede virksomhet innenfor en egenregimodell slik at man unngår avgiftskumulasjon. Det vil være behov for endring og klargjøring av enkelte avtaleforhold. Forholdet til vederlagsfastsetting og pengestrømmer bør imidlertid gjennomgås på nytt for å sikre en optimal og korrekt skatte- og avgiftsmessig behandling. Dette bør etter vår oppfatning gjøres uavhengig av om fylkeskommunen overtar ansvaret for vognfremføring og vognvedlikehold i egenregi. Dette er nærmere omhandlet i rapportens punkt 5

Ansattes lønns- og arbeidsvilkår

En overgang fra konkurranseutsetting til egenregi av operatøravtalen vil innebære at Hordaland fylkeskommune direkte eller indirekte vil overta ansvaret for den del av driften som har de fleste ansatte. Keolis Norge AS har opplyst at selskapet har i overkant av 100 vognførere. I tillegg kommer administrativt ansatte og andre støttefunksjoner.

Dersom fylkeskommunen beslutter å overta vognfremføring i egenregi, legger vi til grunn at det vil være tale om en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand (sml også jernbanelovens § 8 d). Det må legges til grunn at ansatte i Keolis Norge AS som har sitt arbeidsforhold knyttet opp til selskapets kontrakt med Skyss (Bybanen) vil ha en rett, men ingen plikt, til å fortsette sine arbeidsforhold i fylkeskommunen.

Det viktigste spørsmål ved en slik overtakelse vil være knyttet til fylkeskommunens organisering etter overtakelse. Dersom fylkeskommunen organiserer vognfremføring (operatørkontrakten) og vognvedlikehold i egne aksjeselskaper vil de ansatte få disse aksjeselskapene, og ikke fylkeskommunen, som formell arbeidsgiver. Det kan da innenfor visse rammer etableres egne lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår som avviker fra det som for øvrig gjelder for fylkeskommunens ansatte. Fylkeskommunen kan imidlertid selvsagt også beslutte at de ansatte i aksjeselskapene skal ha tilsvarende lønns-, arbeids- og pensjonsforhold som fylkeskommunens øvrige ansatte.

Dersom vognførere overføres til Bybanen AS (slik selskapet er i dag) eller direkte i fylkeskommunale arbeids- og pensjonsforhold vil dette utløse betydelige merkostnader. Dette vil særlig knytte seg til økte pensjonskostnader. Vi legger til grunn at estimatet på merkostnader som er angitt i BOD-rapporten på ca 40 mill over en 8-års periode er vesentlig for lavt. BDO har opplyst at anslaget er basert på generelle erfaringstall knyttet til forskjeller i pensjonskostnader mellom den innskuddsbaserte ordning som benyttes av dagens operatør og en tradisjonell ytelsesbasert modell. Anslaget tar imidlertid ikke hensyn til de tilleggsytelser og ekstrakostnader som følger av en kommunal tjenstepensjonsordning slik den er definert i Hovedtariffavtalens kap 2 (KS-LO). Dersom beslutning om drift i egenregi også innebærer en beslutning om at alle ansatte knyttet til vognfremføring (og eventuelt vedlikehold) skal ha tilsvarende pensjonsordninger som fylkeskommunens øvrige ansatte, vil dette utløse den motsatte effekten av de innsparingene som Sporveien i Oslo fremhever som en av nøkkelfaktorene i sitt forbedringsprogram. Dette er nærmere omhandlet i rapportens punkt 7.4

De ansatte vognførerne i Keolis Norge AS har i dag lønns- og arbeidsforhold i samsvar med vilkår fastsatt i landsomfattende tariffavtale ("*Bussbransjeavtalen*"). Dette er vilkår som gjelder for alle sjåførere som er ansatt i selskaper som har kontrakt med Hordaland fylkeskommune om kollektivtransport i fylket. Tilsvarende gjelder for øvrig fylkeskommunal kollektiv busstransport andre steder i landet.

Ved overtakelse av vognfremføring i egenregi vil partsforholdet i de tariffavtaler som gjelder bli endret. Det må antas at det vil bli mobilisering blant organisasjonene/fagforeningene på arbeidstakersiden. Ved overtakelse i egenregi vil derfor de ansattes lønns- og arbeidsvilkår på lang sikt bli et resultat av organisasjonstilknytning, aktuelle tariffavtaler og konkrete forhandlinger. Arbeidsgiver vil måtte påregne å få en krevende overgangsperiode.

Når det gjelder de ansattes kompetanseutvikling så har de fleste tariffavtaler og hovedavtaler bestemmelser om dette. Et fellestrekk er imidlertid at tariffavtalene har karakter av å være generelt utformet og uten konkrete rettskrav for de enkelte ansatte. Den reelle kompetanseutvikling vil i praksis bero på forholdene, kulturen, ledelse, prioriteringene og faktiske muligheter innenfor det enkelte selskap. Det vil ikke være mulig å si noe sikkert og konkret om hvilke muligheter for kompetanseutvikling de ansatte vil kunne få under en egenregi-modell og heller ikke hvorvidt denne vil være bedre eller mer tilrettelagt enn det situasjonen vil være ved konkurranseutsetting. Dette er nærmere omhandlet i rapportens punkt 7.5.

Sikkerhetsstyring – godkjenninger Jernbanetilsynet

Det foreligger en godkjent selskaps- og avtalestruktur i dag. Jernbanetilsynet har i de siste årene vært særlig opptatt av operatørens leverandørstyring etter kravforskriften (særlig vedlikeholdsleverandør). Dette har ført til at Bybanen AS har fremforhandlet en justering av dagens operatøravtale med Keolis Norge AS. Også i Oslo er det ulike selskaper som har rollen/funksjon som operatør, infrastruktureier, vogneier og vedlikeholdsansvarlig. I forhold til kravforskriftens krav så er leverandørstyringen ivaretatt gjennom avtaler mellom de berørte parter. Uavhengig av hvilken modell som velges for drift i egenregi vil det tilsvarende måtte foretas nødvendige tilpasninger og justeringer i avtaleverket. Dette er nærmere omhandlet i rapportens punkt 4

Særlig om Sporveien i Oslo

I mandatet er det særlig angitt at fylkestinget ønsker at det skal gjøres rede for organisering av trikk og T-bane i Sporveien i Oslo. Når det gjelder Sporveien (T-bane, trikk og buss) så ble det, i perioden 2002-2006, gjennomført en stor omorganisering med sikte på omfattende konkurranseutsetting av hele Sporveiens virksomhet. Det ble etablert en selskapsstruktur bestående av konsernspiss og operasjonelle datterselskaper for de ulike virksomhetsområder. Denne selskapsstrukturen er beholdt selv om opprinnelige planer om konkurranseutsetting ikke ble iverksatt som opprinnelig planlagt. Dagens struktur er nærmere omhandlet i rapportens punkt 8. Sporveien drives som et konsern med selvstendige juridiske enheter, men med en enhetlig og overlappende operasjonell ledelse og styring. Sporveien har besluttet – og dels gjennomført – flere forbedrings- og effektiviseringsprogram. Forbedringsprogrammet "Best 2015" realiserte ifølge Sporveien selv, forbedringer på til sammen kr 455 mill. Pr i dag har Sporveien startet et nytt forbedringsprogram kalt "Best 2020" hvor man har en målsetting om å oppnå nye forbedringer innenfor en samlet ramme på kr 375 mill. Sporveien opplyser selv i årsrapporter og andre publikasjoner at en integreert verdikjede i den skinnegående kollektivtrafikken har vært en viktig faktor for å lykkes med effektiviseringene. Sporveien viser til at man ved kontroll over infrastruktur, vogner, operatører og trafikk får mulighet til å styre verdikjeden som et helhetlig system og derigjennom får mest mulig ut av hver av innsatsfaktorene. Det er vanskelig å kontrollere og verifisere slike utsagn basert på objektive og kontrollbare faktorer. Sporveien knytter imidlertid selv sine effektiviserings- og forbedringsresultater til tre nøkkelfaktorer;

- omlegging av pensjonssystemet fra en offentlig ytelsesbasert pensjonsordning til en innskuddsbasert ordning,
- økt kapasitetsutnyttelsen på vognmateriell gjennom ruteomlegging og utvidelse av kapasitetsgrensene i infrastrukturen (tunnel gjennom Oslo sentrum) samt omlegging av arbeidstidsordningene for vognførere og verkstedansatte og

— at alle utbyggingsprosjektene ble levert på tid og budsjett.¹

I tillegg til disse nøkkelfaktorer må det også tas i betraktning at Sporveien har en nærmere 100-årig historie med offentlig drift, etablerte ordninger, rutiner, akkumulerte kostnadsfaktorer, gammel infrastruktur og til dels gammel vognpark. Passasjergrunnet er 25 ganger høyere enn for Bybanen². Potensialet for effektivisering og forbedring var derfor i utgangspunktet betydelig.

En ikke uvesentlig faktor er det også at både ledelse og de ansattes organisasjoner begrunner behovet for endringer – og derigjennom også de oppnådde resultater – med at man stod overfor en tydelig og reell "trussel om konkurranseutsetting".

Den overveiende del av de oppnådde resultater i forbedringsprogrammet er som nevnt realisert gjennom økt produksjon (man har redusert effekten av "flaskehals" og infrastrukturbegrensninger) samt store kostnadsbesparelser i form av endret pensjonsordning. Den vesentligste del av programmet er oppnådd i driften av T-banen som også utgjør den klart største del av Sporveiens virksomhet. Det er vanskelig å etterprøve hvorvidt – og på hvilken måte - Sporveiens organisasjonsmodell og selskapsstruktur kan forklare de resultater som oppnådd gjennom forbedringsprogrammet. Det kan imidlertid heller ikke tilbakevises at organisasjonsmodellen har vært en medvirkende faktor.

Viktigere er det imidlertid at de tre nøkkelfaktorene som Sporveien selv oppgir som grunnlag for de betydelige forbedringer som er oppnådd, ikke direkte kan overføres på driften av Bybanen i Bergen. Det er for det første ikke ytterligere innsparingsmuligheter ved omlegging av pensjonsytelsene ved Bybanen i Bergen slik den er organisert i dag. Det er heller ikke infrastrukturrelaterte produksjonsbegrensninger i form av typiske "flaskehals". Bybanen er dessuten en helt ny bane og det foreligger derfor ikke store vedlikeholds- og utbedringsprosjekt som kan gi rom for store og raske forbedringer, slik som for Sporveien i Oslo. Utbyggingsprosjektene for byggetrinn 1-3 har også tilnærmet vært levert på tid og budsjett.

Kostnader ved overgang til egenregi

Det er vanskelig å tallfeste kostnader som følge av å overta operatørvirksomheten i egenregi. Man kan anta at den marginen som er oppnådd gjennom effektivisering i dagens operatørvirksomhet dels vil tas ut i lavere priser i en anbudskonkurranse, forutsatt at det er tilstrekkelig mange kompetente aktører med i konkurransen. Dersom leverandørmarkedet tar ut halvparten av siste regnskapsårs driftsresultat i lavere priser, og Bybanen med drift av operatørvirksomheten i egenregi første året leverer på et effektivitetsnivå som dagens operatør brukte fire år på å opparbeide (2012), vil effektivitetsdifferansen være på 1,2 millioner kroner i året, eller 10 millioner kroner over en 8-årsperiode. En overgang til ytelsesbasert ordning vil i tillegg gi en kostnadsøkning som er vesentlig høyere enn 40 millioner kroner for tilsvarende periode.

3 ULIKE MODELLER FOR ORGANISERING AV DRIFT I EGENREGI

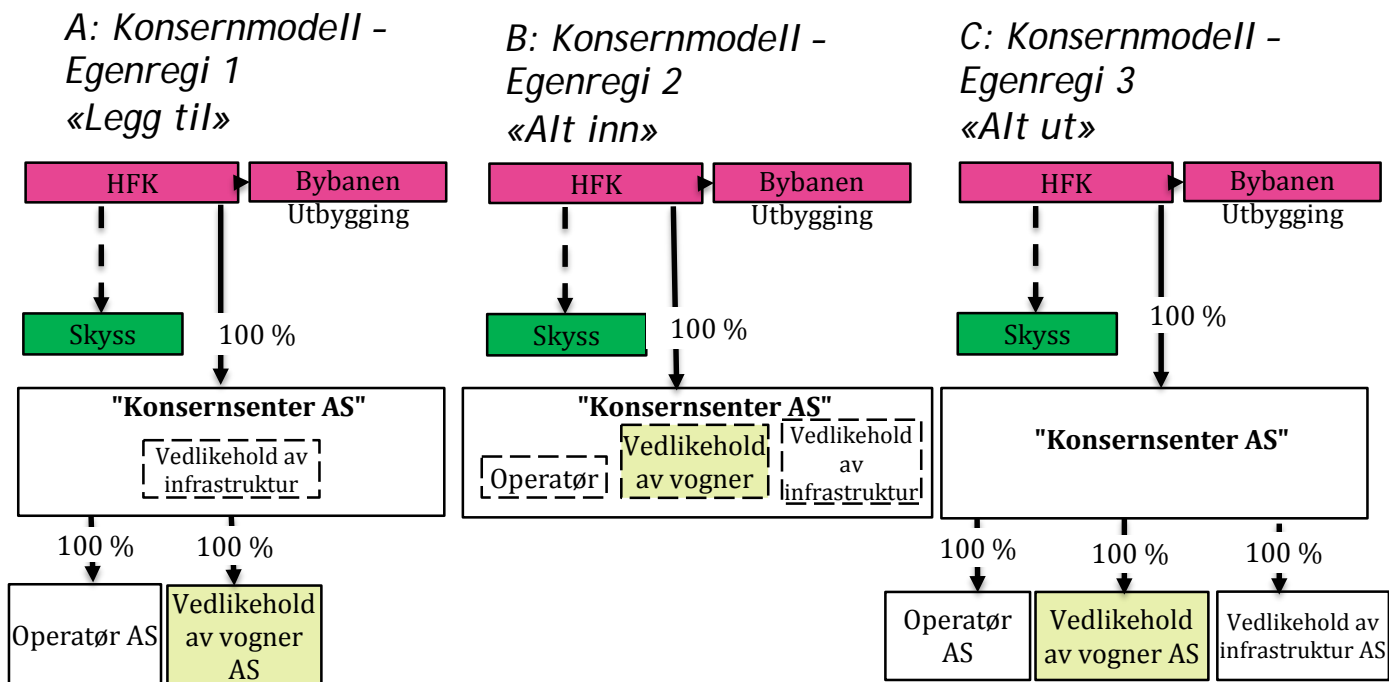
3.1 Overordnet mulig selskapsstruktur

Nedenfor i figur 1 er det vist en oversikt over mulige juridiske selskapsstrukturer (eierstruktur) for etablering av drift i egenregi som kan tenkes anvendt innenfor den konsernstruktur som følger av fylkestingets vedtak av juni 2017.

¹ Årsrapport 2016

² 250 mill passasjerer i 2016

Fig 1



3.2 Rollen som konsernsenter

Et konsernsenter skal sikre at konsernet som helhet forvalter Hordaland fylkeskommune sine verdier og leverer i henhold til Skyss sin bestilling. Ved en fremtidig omorganisering vil dagens selskap Bybanen AS, kunne gis rollen som morselskap i konsernet ("Konsernsenter"). Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at selskapet da vil ha en annen rolle og andre funksjoner enn det som er tilfellet i dag. I selskapskartet i figuren ovenfor er vedlikehold av vogner markert med egen farge. Dette er gjort for å understreke at vognvedlikeholdet pr i dag ivaretas av kontrakt med vognleverandør som løper til 2026. En fullstendig integrering slik det er illustrert, er derfor først mulig å gjennomføre etter 2026 (med mindre fylkeskommunen benytter seg av termineringsklausulen i dagens vedlikeholdsavtale). For ordens skyld nevnes også at dagens avtale med operatør for vognfremføring mv (Keolis Norge AS) utløper i 2019. Illustrasjonen i figur 1 forutsetter at denne kontrakten er utløpt og at fylkeskommunen står fritt til å organisere operatørrollen i egenregi.

Konsernsenteret er ansvarlig for god virksomhetsstyring i alle deler av konsernet. Konsernsenteret har ansvar for å utarbeide og følge opp strategi for konsernet, aggregere og rapportere på måltall og måloppnåelse, etablere og forvalte et virksomhetsstyringssystem, samt styre konsernets totale risiko. Konsernsenteret er tenkt som et aksjeselskap og selskapet vil være morselskap eller "konsernspiss". Konsernsenteret ("konsernspissen") vil være fullt ut eiet av Hordaland fylkeskommune og selskapet vil forestå den operasjonelle driften enten selv (modell B), gjennom datterselskaper (modell C) eller en kombinasjon av disse (modell A).

3.3 Kort beskrivelse av de enkelte alternativ (modeller)

3.3.1 Beholde struktur, bare gjøre om til egenregi (modell A)

Det er i prinsippet mulig å beholde dagens organisering, og som eneste grep gjøre om operatørrollen til egenregi. I en slik løsning beholder man dagens strukturer og grensesnitt: Bybanen AS gjøres om til konsernsenter, og vedlikehold og drift av infrastruktur blir værende i konsernsenteret som en egen avdeling.

I forbindelse med at avtalen for vognvedlikehold løper ut i 2026 kan man da gjøre en vurdering av hvorvidt også denne virksomheten skal gjøres om til egenregi. Dersom man ønsker egenregi på

vognvedlikehold kan funksjonen enten flyttes inn i konsernsenteret som en egen avdeling etter samme modell som infrastrukturvedlikehold, eller det kan etableres et nytt datterselskap som får ansvaret for vognvedlikehold.

Sporveien i Oslo har for øvrig en modell hvor vognvedlikehold ligger i konsernsenteret sammen med vedlikehold av infrastruktur, og hvor operatørselskapene for henholdsvis trikk og T-bane kjøper vedlikeholdstjenester fra konsernsenteret. Denne organiseringen er historisk betinget og ikke fordi det nødvendigvis er den organisering som er mest optimal.

3.3.2 Organisere alt i ett selskap (modell B)

Et annet alternativ er å legge alle funksjoner knyttet til drift av Bybanen i konsernsenteret. De enkelte funksjoner vil da kunne organiseres som egne administrative enheter (avdelinger) i dette selskapet. Rent terminologisk snakker vi imidlertid da ikke lenger om et konsern. En slik løsning er tegnet opp i modell B («Alt inn»).

Da kontrakt for vedlikehold av vogner ikke går ut før i 2026, må det for denne modellen etableres en en midlertidig løsning frem til 2026. Vedlikeholdsansvaret forutsettes overtatt når nåværende avtale med Stadler utløper i 2026.

3.3.3 Egne selskap, integrert styring (modell C)

I stedet for å ta operatørselskapet inn slik som beskrevet i modell B, kan man beholde operatørselskapet utenfor konsernet og heller skille ut vedlikehold av infrastruktur i et eget selskap.

De delene av dagens Bybanen AS som er knyttet til vedlikehold og drift av infrastruktur legges til det utskilte selskapet, mens fellesfunksjoner blir værende i konsernsenteret.

I forbindelse med at avtalen for vognvedlikehold løper ut i 2026 overtas vedlikeholdsoppgavene også for denne del i egenregi. Vognvedlikehold kan enten legges i eget aksjeselskap slik som illustrert eller det kan legges til samme selskap som utfører vedlikehold på infrastruktur.

4 SIKKERHET- OG LEVERANDØRANSVAR

4.1 Jernbanelovgivningen

4.1.1 Innledning

I mandatet fra fylkestinget fremgår det at det skal redegjøres for hvordan "*tryggleiks- og leverandøransvar kan organiserast eintydig og i samsvar med selskapsrett og jernbanelovgivning*". Vi skal derfor først redegjøre for innholdet i den aktuelle lovregulering og påpeke de sentrale vilkårene som må være oppfylt for å møte kravene fra Statens jernbanetilsyn ("**Jernbanetilsynet**"). Deretter vil vi vise hvordan de sentrale lov- og forskriftskrav vil virke ved de ulike modellene for drift i egenregi.

4.1.2 Generelt om de rettslige rammene

Jernbanelovgivningen regulerer blant annet vilkårene for å få tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, herunder bybanedrift (drift av sporvei), og stiller blant annet krav til sikkerheten ved driften, herunder ansvarsforholdene for sikkerhetsstyring.

Drift av jernbanevirksomhet krever etter forskrift om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og infrastruktur for sporvei, tunnelbane, forstadsbane og godsbane, samt sidespor, havnespor m.m. ("**tillatelsesforskriften**")³ to tillatelser; tillatelse til å drive *trafikkvirksomhet* (persontransport på

³ FOR-2010-12-10-1569

infrastrukturen) og tillatelse til å drive *infrastruktur* (sporanlegg med tilhørende grunn og innretninger, signal- og sikringsanlegg, strømforsyningsanlegg og kommunikasjonsanlegg), jf. tillatelsesforskriften § 1-3 jf. § 1-2. Vilkårene for å få tillatelse til å drive trafikkvirksomhet fremgår av tillatelsesforskriften kapittel 3, og vilkårene for å få tillatelse til å drive infrastruktur fremgår av kapittel 4. Det er Jernbanetilsynet som saksbehandler søknader og eventuelt utsteder tillatelser, jf. tillatelsesforskriften § 3-1 og § 4-1.

Når det gjelder Bybanen i Bergen, er det i dag operatøren Keolis Norge AS ("**Keolis**") som har tillatelse av Jernbanetilsynet til å drive trafikkvirksomhet (vognfremføring), og Bybanen AS som har tillatelse til å drive infrastruktur⁴.

Med hjemmel i jernbaneloven har Jernbanetilsynet fastsatt forskrift om krav til sporvei, tunnelbane, forstadsbane m.m. ("**kravforskriften**")⁵. Forskriften regulerer drift av sporvei, tunnelbane, forstadsbane m.m., jf. kravforskriften § 1-2.

Formålet med kravforskriften fremgår av § 1-1:

"Formålet med denne forskriften er å fastsette minimumskrav for å sikre at virksomhetene arbeider systematisk og proaktivt slik at det etablerte sikkerhetsnivået opprettholdes og i den grad det er nødvendig forbedres, samt at jernbaneulykker, alvorlige jernbanehendelser og jernbanehendelser unngås.

I tillegg er formålet å fastsette minimumskrav til universell utforming."

Kravforskriften § 2-1, som regulerer det overordnede ansvaret for sikkerhet, lyder slik:

"Jernbanevirksomheten har ansvaret for en sikker drift og kontroll på risikoer der disse oppstår. Jernbanevirksomheten har plikt til å iverksette nødvendig risikohåndtering, og der det er relevant, samarbeide med de øvrige virksomheter."

"Jernbanevirksomhet" er i forskriften definert som "drift av infrastruktur, trafikkstyring og/eller trafikkvirksomhet eller den som driver infrastruktur, trafikkstyring og/eller trafikkvirksomhet", jf. kravforskriften § 1-3 bokstav h.

Dette innebærer at både operatør med ansvar for vognfremføring og den juridiske person som er ansvarlig for vedlikehold av spor og baneanlegg driver jernbanevirksomhet i lovens forstand og begge er undergitt kravforskriften.

Kravforskriften § 2-2, som stiller krav om sikkerhetsstyring, lyder slik:

"Jernbanevirksomheten skal utøve sikkerhetsstyring av den virksomheten som drives med det formål at det etablerte sikkerhetsnivået på jernbanen opprettholdes og i den grad det er nødvendig, forbedres.

Sikkerhetsstyring skal utøves på alle nivåer i organisasjonen. Jernbanevirksomheten skal også sikre at sikkerhetsstyring utøves i oppgaver som utføres av leverandør." (våre understrekinger)

⁴ <https://www.sjt.no/jernbane/tillatelser/jernbanevirksomheter/>

⁵ FOR-2014-12-10-1572

Sikkerhetsstyringen nevnt i § 2-2 første ledd omfatter, ifølge Jernbanetilsynets kommentarer til bestemmelsen⁶, eksempelvis ledelse, organisering, roller og ansvar, målstyring, kompetansestyring, opplæring, interne rutiner og prosedyrer, risikovurderinger, oppfølging av myndighetskrav, leverandørstyring, avviksbehandling, oppfølging av uønskede hendelser og revisjoner.

Om § 2-2 annet ledd heter det i Jernbanetilsynets kommentarer bl.a.:

"Bestemmelsen innebærer at sikkerhetsstyringen er en del av driften av jernbanevirksomheten og kan være integrert i jernbanevirksomhetens styring for øvrig. At en oppgave settes ut til leverandører, fritar ikke jernbanevirksomheten for ansvaret knyttet til sikkerhetsstyringen av oppgaven." (vår understreking)

Forutsetningen i kravforskriften er altså at aktiviteter skal underlegges samme styring enten de utføres av virksomheten selv eller av leverandører⁷.

Kravforskriften inneholder nærmere bestemmelser om system for sikkerhetsstyring (kap 3), ledelsens ansvar (kap 4), ressursstyring (kap 5), risikovurderinger (kap 6), måling, oppfølging og forbedring (kap 7), årlig rapportering til tilsynet (kap 8), krav til forvaltning av infrastruktur (kap 9), krav til trafikkutøvelse (kap 10), krav til infrastruktur (kap 11), krav til kjøretøy (kap 12), autorisasjon av fører (kap 13) og krav til helse (kap 14).

4.1.3 Jernbanetilsynets tidligere tilsyn overfor Keolis /Bybanen AS og oppfølgingen av påviste avvik

Bybanen AS er i dag, iht. avtale med Keolis, leverandør av vedlikeholdstjenester til Keolis⁸.

Stadler Pankow GmbH ("**Stadler**") er Bybanen AS' underleverandør av vedlikeholdstjenester, og utfører vedlikeholdet av sporvognene på vegne av Bybanen AS.

Jernbanetilsynet hadde i 2015 tilsyn overfor en rekke jernbanevirksomheter. Tilsynet omfattet blant annet Keolis' rolle som operatør av Bybanen. Hensikten med tilsynet var å undersøke hvordan jernbanevirksomhetene sørger for at kontrakter som inngås med leverandører av tjenester med betydning for sikkerheten, sikrer at tjenestene oppfyller krav som stilles i jernbanelovgivningen, blant annet i kravforskriften⁹. Tilsynet hadde fokus på leverandørstyringen av vedlikeholdstjenestene.

Jernbanetilsynet fant i tilsynet en rekke avvik i Keolis' leverandørstyring, jf. tilsynsrapport nr. 2015-12 punkt 3.2. Saken ble fulgt opp med tilsynsrapport 2016-21 og med en rekke brevvekslinger mellom partene. Vi utleder av tilsynsrapportene at Jernbanetilsynet, under henvisning til kravene i kravforskriften, legger stor vekt på at operatøren – den som driver trafikkvirksomhet – skal ha både tilstrekkelig styring og selvstendig kontroll over vedlikeholdsleverandøren.

I brev av 9. januar 2017 fra Jernbanetilsynet til Bybanen AS (side 2-3) het det:

"Keolis må som kjent ha full kontroll med aktiviteter av sikkerhetsmessig betydning som inngår i deres tillatelse. Avtalen mellom Bybanen AS og Keolis må derfor oppfylle jernbanelovgivningens krav og gi Keolis den nødvendige sikkerhetsmessige styringen over vedlikeholdet av sporvognene."

⁶ <https://www.sjt.no/jernbane/regelverk/lover-og-forskrifter/nasjonalt-jernbanenett/kommentarer-til-kravforskriften/>

⁷ Se for eksempel brev fra Jernbanetilsynet til Bybanen AS av 9. januar 2017

⁸ Leie- og vedlikeholdsavtalen mellom Bybanen AS og Fjord 1 Partner AS (nå Keolis) av 14. mai 2009, samt endringsavtalen til leie- og vedlikeholdsavtalen av 14. mars 2017 mellom Bybanen AS og Keolis.

⁹ Tilsynsrapport nr. 2015-12 punkt 1, side 3

Stadlers leveranse av vedlikeholdstjenester har vært regulert i avtaler mellom Hordaland fylkeskommune ("HFK")/Bybanen AS og Stadler inngått i 2008 og 2013¹⁰. På bakgrunn av merknadene i ovennevnte tilsynsrapport ble det imidlertid den 14. mars 2017 utarbeidet en tilleggsavtale mellom Bybanen AS og Keolis som avhjelper de forhold tilsynet hadde påpekt.

På bakgrunn av Keolis redegjørelse for endringsavtalen i brev av 15. mars 2017 til Jernbanetilsynet, svarte tilsynet følgende i brev av 21. mars 2017 til Keolis (side 1):

"Keolis har svart ut de vesentligste manglene vi har påpekt i tilsynsrapport 2015-12 og i vårt brev av 23.06.2016. Sammenheng, motstrid og innhold er med enkelte mindre avvik brakt i orden.

".....Det er styringen av leveransen knyttet til kjøretøyvedlikehold som har vært den dominerende utfordringen og som nå i hovedsak er svart ut."

Hovedpunktene i de justeringer som ble gjort i endringsavtalen av mars 2017 er blant annet at leietaker (operatør) skal ha tilgang til vedlikeholdsstyringssystemet som benyttes ved utføring av vedlikeholdet, herunder ha tilgang til informasjon knyttet til vedlikeholdsstatus og historikk på hver enkelt vogn og deres komponenter.

Videre skal operatøren godkjenne endringer i vedlikeholdsintervaller, rutiner og/eller forslag som gjelder effektivisering av vedlikeholdet, eller for å forlenge de enkelte deler og komponenters levetid. Dersom det er nødvendig å gjøre endringer i "*Maintenance plan*", skal operatør forhåndsvarsles, og gi sin endelige tilslutning til de endringer som foreslås, etter at Bybanen AS har lagt frem nødvendige risikovurderinger for endringen(e). Operatør kan nekte å godkjenne endringen, dersom det ikke er godtgjort at sikkerheten er ivaretatt på en tilfredsstillende måte. En eventuell nektelse må være sikkerhetsfaglig begrunnet og den må være skriftlig.

Det fremgår videre av endringsavtalen at Bybanen AS bare kan benytte seg av underleverandører som blir godkjent av operatør. Operatør har revisjonsrett og rett til løpende oppfølging av Bybanen AS og deres underleverandører.

I avtalen mellom Bybanen AS og operatør er det også uttrykkelig fastsatt at operatør utøver sikkerhetsstyring av sin virksomhet med det formål at det etablerte sikkerhetsnivået på Bybanen opprettholdes. Bybanen AS, som juridisk ansvarlig vedlikeholdsleverandør, skal utøve sikkerhetsstyring av alle oppgaver som utføres for operatør, i henhold til kravforskriften § 3-1 fjerde ledd. Bybanen AS som vedlikeholdsleverandør, skal følge operatørens sikkerhetspolitikk, sikkerhetsmål og risikoakseptkriterier, samt sikre at deres utførelse og oppfølging av vedlikehold av sporvognene oppfyller de til enhver tid gjeldende krav i jernbanelovgivningen.

Endelig følger det av endringsavtalen av mars 2017 at operatør skal ha rett til å gjennomføre revisjon/tilsyn med at vedlikehold av leverandørens (Bybanen AS) sikkerhetsstyringssystem er i henhold til regelverk som partene er underlagt, herunder jernbanelovgivningen og hvorvidt Bybanen AS overholder krav i eller i medhold av avtalen. Operatør skal også ha rett til å følge opp at styrings- og sikkerhetskravene blir fulgt opp av leverandøren og deres underleverandør (i dag Stadler).

Det er avtalt misligholds- og sanksjonsbestemmelser som bl.a. innebærer at operatør kan kreve dagmulkt og holde tilbake egen vederlagsforpliktelse.

¹⁰ "Contract for the supply of new light rail vehicles and maintenance in Bergen" av 25. januar 2008 mellom HFK og Stadler, samt "Amendment to Main agreement" av 21. juni 2013 mellom Bybanen AS og Stadler.

Som nevnt, synes Jernbanetilsynet å være av den oppfatning at grunnleggende løsninger for å møte avvikene vedrørende vedlikeholdsstyring nå er etablert ved de endringer som er avtalt i endringsavtale mellom Bybanen AS og Keolis i mars 2017.

4.1.4 *Jernbanelovgivningens betydning for eventuell drift i egenregi, herunder hvilken organisasjonsform som kan og bør velges*

Dersom HFK skal drive Bybanen i egenregi, oppstår spørsmålet om virksomheten skal drives av fylkeskommunens administrasjon (med alminnelig politisk og administrativ styring), i et fylkeskommunalt foretak¹¹ eller i et selvstendig aksjeselskap¹² heleid av HFK (med eventuelle underliggende datterselskaper).

Generelt har norske kommuner og fylkeskommuner stor frihet til å velge den organisasjonsform man finner formålstjenlig for å drive de respektive tjenestene. Vi viser til KS' rapport "Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll" (2015)¹³ hvor det uttales følgende på side 3:

"Kommuner har stor frihet til å organisere tjenestene slik de finner det hensiktsmessig enten som del av kommunen som juridisk person eller gjennom etablering av selvstendige rettssubjekter. Når en kommune organiserer tjenesteproduksjonen innenfor kommunen som organisasjon, gjelder de styringssystemer som følger av kommuneloven. Kommunestyret har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet, og kommunen har en hierarkisk organisasjonsstruktur.

Norske kommuner kan velge å legge deler av virksomheten i egne selskaper. Når deler av virksomheten legges over i egne rettssubjekter som for eksempel aksjeselskaper eller interkommunale selskaper, må styringssystemene følge den aktuelle lovgivningen. Kommunestyrets styring av selskapet må utføres i selskapets eierorgan. Kommunestyret har likevel det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunaleide selskapene.

At virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper innebærer at betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres. Slik disse selskapene er organisert, skal selskapets ledende organer ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet." (våre understrekinger)

Vi kan ikke se at jernbanelovgivningen uttrykkelig stiller krav om en spesiell organisasjonsform for å kunne søke tillatelse til å drive jernbanevirksomhet. I tillatelsesforskriften § 3-2 og § 4-2 heter det at "virksomheten må være etablert i Norge" og for øvrig oppfylle de relevante vilkår i forskriften.

I Samferdselsdepartementet kommentarer til tillatelsesforskriften § 3-2 og § 4-2 heter det¹⁴:

"Kravet om at virksomheten må være etablert i Norge, innebærer at virksomheten må være registrert i foretaksregisteret med eget organisasjonsnummer."

¹¹ Kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen som kommunestyret eller fylkestinget har bestemt skal organiseres som kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, jf. kommuneloven kapittel 11, § 61 flg.

¹² Med aksjeselskap forstås ethvert selskap hvor ikke noen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser, udelt eller for deler som til sammen utgjør selskapets samlede forpliktelser, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov, jf. aksjeloven § 1-1 (2).

¹³ http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf.

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommentar-til/id2363756/>.

I forbindelse med etableringen av Bybanen i Bergen, ga imidlertid Jernbanetilsynet føringer om at sikkerhetsansvaret iht. jernbanelovgivningen ikke burde legges til en enhet som var *en del* av den fylkeskommunale administrasjon.

I en intern HFK-rapport av 10. desember 2009 *Prosjekt Bybanen – Administrativ struktur for drift, vedlikehold og utbygging av Bybanen i Bergen*¹⁵ punkt 2 side 4 het det:

"Statens jernbanetilsyn har gitt sterke føringer om at forvaltar av infrastrukturen ikke bør vere ein del av den fylkeskommunale administrasjonen, men organisert som aksjeselskap."

Vi forstår at begrunnelsen for føringen om drift gjennom et selvstendig aksjeselskap var at Jernbanetilsynet ønsket en entydig plassering av det lovregulerte sikkerhetsansvaret og at fylkeskommunens organisering med både en politisk ledelse og en administrativ ledelse kunne skape uklarheter i relasjon til hvem som utgjorde virksomhetens "ledelse" i jernbanelovgivningens forstand.

Hvis HFK skal drive Bybanen i egenregi, taler ovennevnte føringer fra Jernbanetilsynet for at HFK i tilfelle driver virksomheten i et *aksjeselskap* heleid av HFK (med eventuelle datterselskaper).

De tre modellene som er illustrert i figur 1 under punkt 3.1 forutsetter alle at egenregidrift vil bli etablert gjennom aksjeselskap. Forskjellen mellom modellene er kun knyttet til om alle funksjoner samles i ett og samme selskap eller om det etableres en konsernstruktur hvor de ulike funksjonene helt eller delvis legges i ulike datterselskaper.

Slik vi forstår fylkestingets vedtak av 14. juni 2017 om at bybanedriften skal organiseres som "*ein konsernmodell*" (jf. punkt 1.2.1), forutsetter fylkestinget en organisering hvor man har et konsernsenter i form av et aksjeselskap, heleid av HFK. Fylkestinget har imidlertid ikke avgjort om dette aksjeselskapet skal drive Bybanen selv (drift av infrastruktur, vognfremføring mv.), om hele eller deler av driften skal skje gjennom datterselskaper eid av konsernsenteret, *eller* om deler av driften – for eksempel vognfremføring – skal konkurranseutsettes ved avtale mellom konsernsenteret/ datterselskaper og en privat aktør.

4.2 Nødvendige tillatelser ved drift av Bybanen i egenregi

4.2.1 Modell B – Alle funksjoner i ett og samme aksjeselskap

Dersom det besluttes å anvende modell B hvor alle funksjoner legges i ett og samme aksjeselskap vil det være naturlig at dette selskapet blir Bybanen AS. Bybanen AS har allerede tillatelse til å drive infrastruktur etter tillatelsesforskriftens kap 4. Dersom selskapet også skal overta operatørfunksjonen (drive trafikkvirksomhet i form av persontransport) må selskapet i tillegg ha tillatelse etter tillatelsesforskriften kapittel 3.

Bybanen AS må da søke tillatelse. Søknad om tillatelse etter forskriften avgjøres så snart som mulig og senest tre måneder etter den dato da alle nødvendige opplysninger er fremlagt, jf. tillatelsesforskriften § 5-1 annet ledd.

For å få tillatelse til å drive trafikkvirksomhet må man oppfylle vilkår vedrørende:

- Vandel og konkurs, jf. forskriften § 3-3.

¹⁵ Utarbeidet av prosjektgruppe nedsatt av fylkesrådmannen bl.a for å "*fastlegge ein formålsteneleg organisasjonsstruktur med tilhøyrande rolledeing for dei involverte aktørane*".

- Økonomisk evne, jf. forskriften § 3-4.
- Faglig dyktighet, jf. forskriften § 3-5.
- Forsikring/garanti, jf. forskriften § 3-6.
- Sikkerhetsstyringssystem m.m., jf. forskriften § 3-7.

Siden Bybanen AS ikke tidligere har drevet trafikkvirksomhet i forskriftens forstand, antar vi at det er særlig spørsmålet om faglig dyktighet og sikkerhetsstyringssystem m.m. som vil være avgjørende for om Bybanen AS får tillatelse av Jernbanetilsynet.

Det vil være krevende å bygge opp en operatørvirksomhet fra bunnen av. Det vil kreve store ressurser og det vil være tidkrevende å opparbeide både kompetanse og systemer som tilfredsstillende kravene i jernbanelovgivningen. Dersom etablering av operatørfunksjon i egenregi skjer ved overtakelse av sentrale medarbeidere hos dagens operatør, vil overgangen formentlig bli enklere. Det presiseres imidlertid at en overtakelse av de ansatte hos dagens operatør ikke vil innebære en overtakelse av operatørens sikkerhetsstyringssystemer, rutiner og annet formelt dokumentasjonsunderlag som ligger til grunn for de tillatelser dagens operatør har. Skal denne dokumentasjonen overtas må det skje ved særskilt kjøp av relevant dokumentasjon. Dersom det ses isolert på tillatelsen til å drive trafikkvirksomhet, så ville det enkleste være å kjøpe dagens operatør (erhverve samtlige aksjer i selskapet som har tillatelsen). Hvorvidt dette er mulig og/eller ønskelig har vi imidlertid ikke nærmere opplysninger om.

Det forhold at fylkeskommunen, gjennom Bybanen AS, eventuelt selv må etablere sikkerhetsstyringssystemer og andre rutiner er imidlertid ikke noe annet enn det som vil være situasjonen for en ekstern aktør som ikke allerede har nødvendige tillatelser, og som vil inngi tilbud på operatørkontrakt ved eventuell fremtidig konkurranseutsetting.

Det følger av tillatelsesforskriften § 3-8 at ansvaret for virksomheten ligger hos den som innehar tillatelsen til å drive trafikkvirksomhet, og at ansvaret omfatter blant annet at virksomheten drives på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, herunder at vilkårene som er satt for virksomheten i eller i medhold av lov er oppfylt. Jernbanetilsynet har som nevnt presisert at den som har tillatelsen må ha full kontroll med aktiviteter av sikkerhetsmessig betydning som inngår i deres tillatelse¹⁶.

Som redegjort for ovenfor, må den som har tillatelse til å drive trafikkvirksomhet, ha den nødvendige sikkerhetsmessige styring over vedlikeholdet av sporvognene. Dersom Bybanen AS også får tillatelse til å drive trafikkvirksomhet, må Bybanen AS således ha slik kontroll over vedlikeholdet av sporvognene. Dagens avtale mellom Stadler og HFK/Bybanen AS om leveranse av vedlikeholdstjenester er grunnlaget for at Bybanen AS har kunnet påta seg ansvar som vedlikeholdsleverandør overfor Keolis. Ved å legge operatørrollen i samme selskap som har inngått vedlikeholdsavtalen med Stadler så vil det ikke være tilsvarende komplikasjoner som i dagens kontrakt knyttet til kontroll og styring av vedlikeholdsleverandøren.¹⁷

¹⁶ F.eks. i brev av 9. januar 2017 fra Jernbanetilsynet til Bybanen AS side 2-3.

¹⁷ "Contract for the supply of new light rail vehicles and maintenance in Bergen" av 25. januar 2008 mellom HFK og Stadler, samt "Amendment to Main agreement" av 21. juni 2013 mellom Bybanen AS og Stadler.

4.2.2 *Modell A – Operatørfunksjon og vognvedlikehold i egne datterselskap*

Det er fullt mulig å organisere driften av Bybanen som et konsern¹⁸, hvor Bybanen AS er morselskap/konsernsenter (100 % eid av HFK), og hvor Bybanen AS eier ett eller flere underliggende datterselskaper som får ansvar for hele eller deler av driften, for eksempel drift av trafikkvirksomheten (vognfremføring) og/eller drift/forvaltning av infrastruktur osv.

Etablering av eget datterselskap for utførelse av operatørrollen krever at dette selskapet søker og får tillatelse til trafikkfremføring etter tillatelsesforskriftens kap 3. Selskapet må også etablere sikkerhetsstyringssystem og alle andre nødvendige rutiner som følger av kravforskriften. Det formelle grunnlaget for å få nødvendige godkjenninger blir i prinsippet de samme som om operatørrollen legges direkte i Konsernsenteret (Bybanen AS) slik det er nærmere beskrevet i punkt 4.2.1

Modellen innebærer at datterselskapet som skal ha tillatelse for drift av trafikkvirksomhet, må ha den nødvendige sikkerhetsmessige styring over vedlikeholdet av sporvognene.

Modellen bygger som nevnt på den forutsetning at også vognvedlikeholdet overtas i egenregi og etter hvert legges inn i eget datterselskap. For at operatørselskapet skal oppfylle kravforskriftens betingelse om leverandørstyring vil det formelt måtte inngås avtale mellom de to datterselskapene som sikrer dette. En slik avtale vil kunne baseres på innholdet i eksisterende avtale mellom Bybanen AS og Keolis. Både formelt og praktisk vil det imidlertid være langt mindre komplisert å inngå en slik avtale internt i et konsern.

Frem til utløpet av dagens vedlikeholdskontrakt med Stadler i 2026 antar vi at dette enten må løses ved en avtale mellom Bybanen AS og datterselskapet som sikrer sistnevnte kontroll over vedlikeholdet, eller ved at HFK/Bybanen AS' rettigheter og plikter i avtalen mellom Stadler og HFK/Bybanen AS om leveranse av vedlikeholdstjenester transporteres til datterselskapet. Jernbanetilsynet har allerede akseptert den avtalemessige tilpasning som er gjort i operatøravtalen med Keolis. Tilsvarende avtaleregulering vil kunne gjøres mellom selskap i et fylkeskommunalt konsern.

Avtaleforholdet mellom Stadler og HFK/Bybanen AS åpner for slik transport, men det kan det oppstå spørsmål om HFK/Bybanen AS må stille sikkerhet overfor Stadler for kundens forpliktelser iht. avtalen, siden transporten skjer til et eget aksjeselskap¹⁹. En slik eventuell plikt til sikkerhetsstillelse for datterselskapets forpliktelser iht. avtalen antas å være uproblematisk.

4.2.3 *Modell C – Konsernmodell med alle operative funksjoner i egne datterselskaper*

Det siste alternativet representerer den mest gjennomførte konsernmodell, idet alle operative funksjoner er lagt i egne datterselskaper.

På samme måte som for modell A og B beskrevet ovenfor (punkt 4.2.1 og 4.2.2) må det datterselskap som skal være operatør søke tillatelse til å drive trafikkvirksomhet etter tillatelsesforskriftens kap 3.

Ved at også drift og vedlikehold av infrastruktur skilles ut og legges i eget datterselskap, må den tillatelse Bybanen AS i dag har etter tillatelsesforskriftens kap 4 formelt søkes overført til datterselskapet. Dette er hovedsakelig en formalitet begrunnet i intern omorganisering og antas

¹⁸ Et morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselskaper et konsern. Et aksjeselskap er et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap, jf. aksjeloven § 1-3 første og annet ledd.

¹⁹ "Contract for the supply of new light rail vehicles and maintenance in Bergen" av 25. januar 2008 mellom HFK og Stadler § 30 jf. "Amendment to Main agreement" av 21. juni 2013 mellom Bybanen AS og Stadler punkt 8.3.

derfor å bli godkjent uten vesentlige eller forsinkende innvendinger. Det kan imidlertid også være et alternativ å gjennomføre en selskapsrettslig fisjon av Bybanen AS hvor det utskilte selskap overtar ansvar for drift og vedlikehold av infrastruktur. En formell fisjon vil imidlertid ha en del selskapsrettslige, skattemessige og regnskapsmessige implikasjoner som vi ikke har hatt grunnlag for å vurdere.

Tilsvarende som beskrevet for modell A så vil det måtte inngås formelle avtaler mellom de ulike datterselskapene for å sikre oppfyllelse av kravforskriftens vilkår om blant annet leverandørstyring. Vedlikeholdsansvaret vil være fordelt på to ulike datterselskaper (hvv vognvedlikehold og vedlikehold av infrastruktur). Operatørselskapet må derfor i dette tilfellet inngå separate avtaler med hvert av de to "søsterselskapene". Det foreligger allerede i dag avtaler som er klarert av Jernbanetilsynet hvor Bybanen AS er vedlikeholdsleverandør. Avtaler med tilsvarende innhold vil kunne inngås mellom søsterselskapene ved eventuell anvendelse av modell C.

Inntil kontrakten for vognvedlikehold er utløpt vil vedlikeholdsansvaret måtte formaliseres slik det er beskrevet for modell A (4.2.2).

4.3 Selskapsrettslige beslutningsforhold ved drift i egenregi

4.3.1 Innledning

Som nevnt ovenfor i punkt 4.1.4 har Jernbanetilsynet gitt føringer om at man bør organisere jernbanevirksomheten som et aksjeselskap, og vi har forstått at dette var et viktig prinsipp da Bybanen AS fikk tillatelse etter jernbanelovgivningen for drift av infrastruktur.

Nedenfor redegjøres det kort for beslutningsforholdene i den fylkeskommunale administrasjon (4.3.2), i et fylkeskommunalt foretak (4.3.3), i et aksjeselskap (4.3.4) og i et konsern med mor- og datterselskaper (4.3.5), for det tilfellet at Bybanen skal drives i de nevnte organisasjonsformer.

Vi behandler også kort prinsipper for god eierstyring (4.3.6), herunder hvilken kompetanse styremedlemmer bør ha hvis man velger en organisasjonsform med et selvstendig styre (4.3.7).

4.3.2 Drift i egenregi gjennom fylkeskommunens administrasjon

Dersom Bybanen skal drives i egenregi av fylkeskommunens administrasjon, bemerkes bare kort at virksomheten eventuelt vil være underlagt alminnelig politisk og administrativ styring, jf. kommuneloven. Dette vil være en krevende organisasjonsmodell for en så operativ og intensiv virksomhet som bybanedriften representerer. Jernbanetilsynet har uttrykt skepsis til om en slik modell vil gi tilstrekkelig klare ansvarsforhold. Da en slik modell ligger utenfor den konsernmodell som fylkestinget allerede har besluttet, så går vi ikke nærmere inn på ytterligere detaljer ved en slik organisasjonsform.

4.3.3 Drift i egenregi gjennom et fylkeskommunalt foretak

Dersom Bybanen skal drives i egenregi gjennom et fylkeskommunalt foretak – som ikke vil være et eget rettssubjekt, men en del av fylkeskommunen –, vil foretaket ledes av et styre oppnevnt av fylkestinget, jf. kommuneloven § 65 tredje ledd. Styret har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet, jf. kommuneloven § 67 første ledd. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av fylkestinget.

I Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) side 122 heter det om styrets myndighet:

"Styret er underordnet kommunestyret/fylkestinget som på ulike måter kan innskrenke styrets myndighet. Forholdet mellom kommunestyret/fylkestinget og

styret er i utgangspunktet det motsatte av det som ellers følger av kommuneloven; mens kommunestyret/fylkestinget overfor kommunens øvrige nemnder positivt må angi den myndighet som delegeres, innebærer bestemmelsene om kommunale foretak at det er innskrenkninger i den normalkompetansen som følger av loven og foretakets formål som positivt må angis. I § 69 angir loven selv en mulighet for å innskrenke styrets myndighet gjennom å ta inn i vedtektene bestemmelser om at visse vedtak må godkjennes av kommunestyret/fylkestinget. Men kommunestyret/fylkestinget kan også innskrenke myndigheten gjennom generelle eller individuelle instruksjer. Styret har ansvar for at slike instruksjer følges opp i forhold til daglig leder, jf § 67 nr 1 i.f." (våre understrekinger)

4.3.4 Drift i egenregi gjennom et aksjeselskap eid av HFK

Dersom Bybanen skal drives i egenregi gjennom et aksjeselskap eid av HFK, f.eks. av Bybanen AS, vil HFK – som aksjeeier – utøve overordnet styring gjennom generalforsamlingen, som er den øverste myndighet i selskapet, jf. aksjeloven § 5-1. Alle modellene beskrevet og drøftet i denne utredning forutsetter at fylkeskommunen, enten direkte eller indirekte, eier og styrer bybanevirksomheten gjennom aksjeselskap.

Som eier av alle aksjene i selskapet, vil HFK kunne vedta/endre vedtekter innen lovens ramme og velge det styret man ønsker i selskapet, jf. aksjeloven § 5-18 og aksjeloven § 6-3. Forvaltningen av selskapet hører under styret, jf. aksjeloven § 6-12.

Om forholdet mellom generalforsamlingens og styrets roller heter det bl.a. i Ot.prp. nr. 23 (1996-1997) side 58:

"Generalforsamlingen kan aldri drive selskapet: forvaltningen av selskapet (og en rekke konkrete oppgaver) må overlates til (særlig) styret. På enkelte områder har generalforsamlingen en eksklusiv avgjørelsesmyndighet. Dette gjelder blant annet saker som angår aksjeeiernes rettsstilling eller selskapsforholdet som sådanne, for eksempel vedtektsendringer. Som hovedregel har generalforsamlingen både instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor andre selskapsorganer."
(våre understrekinger)

Det forutsettes altså – i tråd med aksjeloven § 6-12 – at forvaltningen av selskapet hører under styret. Generalforsamlingen står imidlertid for den overordnede styring, herunder har generalforsamlingen kompetanse til å vedta endringer i vedtektene og velge nye styremedlemmer. Generalforsamlingen vil som hovedregel ha instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor andre selskapsorganer.

Om HFKs styring av Bybanen AS i dag heter det i Karabin-rapporten punkt 4.2.2 side 10:

"Hordaland fylkeskommune er eier og utøver overordnet styring gjennom generalforsamlingen. Sentrale styringsdokument er Bybanen AS sine vedtekter og en egen avtale er inngått mellom Hordaland fylkeskommune og Bybanen AS. Det er ikke etablert egne mål- og resultatkrav for Bybanen AS, annet enn avtalens formuleringer om nullresultat.

Bybanen AS forvalter kapitalintensive eiendeler (infrastruktur og vogner) som er kritiske for produksjon av kollektivtransport. For Hordaland fylkeskommune er det derfor viktig å ha en eierskaps- og selskapsstyring som sørger for at lovpålagte bestemmelser overholdes, at driften forvaltes optimalt, og at virksomhetens politiske formål ivaretas".

4.3.5 Drift i egenregi ved morselskap og datterselskap(er)

Hvis man ser det som hensiktsmessig å legge hele eller deler av driften av Bybanen til ett eller flere datterselskaper eid av morselskapet Bybanen AS, vil Bybanen AS som eier av alle aksjene i datterselskapene utøve overordnet styring gjennom generalforsamlingen i datterselskapene.

På generalforsamlingen vil Bybanen AS bl.a. kunne vedta/endre vedtekter innen lovens ramme og velge det styret man ønsker i datterselskapene. Forvaltningen av datterselskapene hører under styret i de respektive selskap. Som nevnt, vil generalforsamlingen som hovedregel ha instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor andre selskapsorganer. Innenfor en slik konsernmodell vil det være vanlig å oppnå integrert ledelse og styring ved å la ledende ansatte i morselskapet utgjøre styret i datterselskapene. En slik gjennomgående representasjon er for eksempel valgt av Sporveien i Oslo, jf nærmere omtale i punkt 8.1.

4.3.6 Prinsipper for god eierstyring

Staten har utarbeidet prinsipper for god eierstyring²⁰ som det kan være grunn for HFK å se hen til hvis man skal drive Bybanen i egenregi gjennom et aksjeselskap. Ikke alle prinsippene er like relevante for selskaper som eies fullt ut, men anbefalingene er at:

1. Aksjeeiere skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse og selskapets virksomhet.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamling.
4. Styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, staten stiller forventninger til selskapets resultater.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset selskapets formål og situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart, jf. bokstav g) nedenfor.
7. Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal herunder ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
8. Styret bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og evaluere sin virksomhet.
9. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapet og fremstår som rimelige.
10. Selskapet skal arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar.

I Meld. St. 27 (2013–2014) "Et mangfoldig og verdiskapende eierskap" punkt 8.2.5 side 68 heter det:

"Det er et hovedprinsipp for forvaltningen av statens eierandeler at den begrenser seg til overordnet styring. Statens eierskapsutøvelse skal skje slik at styret og daglig ledelse får handlingsrom innenfor gitte rammer. Det følger av selskapslovgivningen at selskapets formål (virksomhet) skal fremgå av vedtektene. Staten som eier vil i de heleide selskapene søke å gi selskapet et klart formål i samsvar med statens mål med eierskapet. I deleide selskaper vil selskapets formål fastsettes i samarbeid med øvrige aksjeeiere på generalforsamling."

²⁰ Meld. St. 27 (2013–2014) "Et mangfoldig og verdiskapende eierskap" punkt 8.2 side 66 flg.

KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund) har også utarbeidet anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak. Anbefalingene er utarbeidet som resultat av at kommuner i økende grad benytter utskilling av virksomhet i egne rettssubjekt og at den politiske styringslinjen derfor endrer karakter. Tradisjonell forvaltningsstyring erstattes av eierstyring. KS har sammenfattet 19 ulike anbefalinger. Av disse kan nevnes anbefaling om utarbeidelse av eiermeldinger som skal fungere som overordnet politisk styringsdokument for virksomheten, klargjøring og samordning av selskapets strategi og vedtekter, etablering av tilsyns- og kontrollfunksjoner for å sikre oppfyllelse av det politiske kontrollansvaret også i utskilte virksomheter, etablering av forutsigbar og klar kommunikasjon mellom aksjonærrepresentanter i eierorgan og politisk nivå, rutiner for å sørge for at styret har kompetanse som er tilpasset selskapets virksomhet, rutiner for løpende kompetansevurdering av styret og rutiner for styresammensetning i konsernmodell (ikke gjennomgående styrerepresentasjon). Det er også anbefalt å utarbeide etiske retningslinjer for virksomheten samt avklare rådmannens rolle som budsjettsvarlig og øverste ansvarlige for fylkeskommunes samlede virksomhet samtidig som han ikke har direkte instruksrett overfor daglig leders disponeringer i aksjeselskapet.

På bakgrunn av den allerede vedtatte konsernmodell bør Hordaland fylkeskommunes øverste politiske organ, uavhengig av om også operatørrollen og vedlikehold overtas i egenregi, få utarbeidet et oppdatert politisk styringsdokument for bybanevirksomheten basert på KS sine anbefalinger.

4.3.7 *Nærmere om styresammensetningen*

Hvis HFK beslutter at man skal drive Bybanen i egenregi gjennom et heleid aksjeselskap, må eier oppnevne et styre. Ved HFKs valg av styremedlemmer i Bybanen AS, og eventuelt Bybanen AS' valg av styremedlemmer i datterselskaper, er det viktig at eier sørger for at styret har den nødvendige kompetanse ut fra selskapets behov.

I KS' rapport "Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll" (2015) heter det på side 16:

"Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål.

Kommunen må selv definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Et godt utgangspunkt for denne vurderingen kan være selskapets formålsparagraf, de langsiktige strategiene som er lagt for selskapet og situasjonsbestemte forhold de nærmeste årene. Det bør tilstrebes en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Det er viktig å oppnevne styremedlemmer som kan sikre styrets kontrollfunksjon overfor daglig leder. [...]

Det understrekes at loven ikke er til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlemmer. Forståelse og erfaring fra det politiske systemet i kommunene kan være en viktig kompetanse som styret bør besitte.

Når det er spørsmål om å velge folkevalgte eller ansatte i kommunen til styremedlemmer i selskaper kommunen har eierandeler i, bør kommunen vurderer hvor ofte vedkommende vil bli inhabil. Dersom inhabilitet vil inntre ofte, må det vurderes om dette vil gjøre det u hensiktsmessig å velge den aktuelle personen til styremedlem. Typisk gjelder dette der det er snakk om sentrale folkevalgte eller ansatte i lederstillinger. Om ulempene ved å velge slike personer til styremed-

lemmer overstiger behovet for å ha den aktuelle personen i styret er en vurdering som kommunestyret selv bør gjøre."

I Meld. St. 27 (2013–2014) "Et mangfoldig og verdiskapende eierskap" er det bl.a. redegjort for hvilke momenter staten vektlegger når den foreslår og velger personer i selskaper man eier. Fra stortingsmeldingen punkt 8.2.7 side 70 hitsettes:

"Staten vil legge vekt på kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart når staten foreslår og velger personer i selskapenes styret. Målet er at styret i det enkelte selskap samlet sett representerer den ønskede kompetansen ut fra selskapets formål, virksomhetsområde, utfordringer og statens mål med eierskapet.

For selskaper med forretningsmessige mål legges det bl.a. vekt på å velge representanter med bred erfaring fra næringsliv og industri. I selskaper med sektorpolitiske målsettinger bør det være en balanse mellom styremedlemmer som har kompetanse om de relevante sektorpolitiske oppgavene og styremedlemmer med kompetanse på selskapsledelse og forretningsmessig virksomhet. Det skal alltid være relevant kompetanse, og ikke forhold som politisk tilhørighet eller aktivitet, som avgjør styrevalg. Imidlertid kan politisk erfaring være nyttig kompetanse i et bredt sammensatt styre."

For øvrig viser vi til anbefalingene om styresammensetning i Karabin-rapporten punkt 4.2.6 side 12.

5 MERVERDIAVGIFT

5.1 Generelt

5.1.1 Mandatet

I fylkestingets vedtak av 4. oktober 2017 er det angitt at utredningen også skal gjøre rede for "pengestraum" og "spørsmål knytt til moms og skatt". Vi skal derfor kort gjøre rede for de sentrale reglene på merverdiavgiftens område som er relevante og hvordan penge- og vederlagsstrømmer vil gå mellom de berørte foretak, herunder hvordan organisering og avtalestruktur sikrer at det oppnås fradragsrett for inngående merverdiavgift og unngås kumulering av merverdiavgift.

5.1.2 Kort om regelverket

Merverdiavgift er ment som en skatt (avgift) på forbruk. Som hovedregel skal det likevel beregnes merverdiavgift av all omsetning, i alle ledd i en produksjonskjede, jf lov av 19.6.2009 nr 58 om merverdiavgift (mval) § 3-1. For å hindre avgiftskumulasjon ved omsetning mellom næringsdrivende foreskriver mval § 8-1 at et registrert avgiftssubjekt har rett på fradrag for inngående merverdiavgift på alle anskaffelser av varer og tjenester som er til bruk i den registrerte virksomheten.

Etter mval § 2-1 skal "næringsdrivende" og "offentlig virksomhet" registreres i merverdiavgiftsregisteret, gitt at man har omsetning som er omfattet av loven på over kr 50 000 innenfor en 12 måneders periode. Lovens system er at alle typer omsetning er avgiftsbelagt, med mindre det finnes eksplisitte unntak.

Innledningsvis kan det vises til noen sentrale utgangspunkter for vurdering av virksomheten knyttet til drift av Bybanen:

- Virksomhet knyttet til persontransport og formidling av dette er avgiftsbelagt, riktignok med lav sats, jf mval § 5-3. At det er snakk om avgift med lav sats er uten betydning for fradragsretten for inngående merverdiavgift knyttet til slik virksomhet.
- En rekke av de varer og tjenester som kan tenkes omsatt i "interne" omsetningsledd ved drift av Bybanen; kjøp og salg av operatørtjenester, vedlikeholdstjenester, eventuell utleie av sporvogner, innkjøp materiell til Bybanen, vil være alminnelig avgiftspliktig omsetning.
- Omsetning og utleie av fast eiendom og rettighet til fast eiendom er unntatt fra merverdiavgift, jf mval § 3-11. For fullstendighets skyld nevner vi at omsetning av rett til å disponere jernbanenett til transport like fullt er omfattet av merverdiavgiftsloven, jf mval § 3-11 (2) bokstav i), men slik at det med "*jernbanenett*" kun siktes til det nasjonale jernbanenettet som forvaltes av Jernbaneverket²¹, i dag Bane NOR.
- Virksomhet knyttet til utleie av fast eiendom kan likevel omfattes av avgiftsregimet, såfremt vilkårene for såkalt frivillig registrering i mval § 2-3 er tilstede. Etter lovendring i 2012 (da man besluttet å fjerne de tidligere avgiftsfritakene for vei- og baneanlegg) inneholder mval § 2-3 (6) nå en særregel hvoretter man kan frivillig registreres om man er: "*Næringsdrivende og offentlig virksomhet som mot vederlag stiller baneanlegg til disposisjon for*" annen avgiftspliktig virksomhet.

Det sentrale ved håndtering av merverdiavgift i et prosjekt som dette er å definere hva slags virksomhet som drives av ulike involverte rettssubjekter, og hvilken omsetning som finner sted mellom aktørene i organisasjonen.

Den sentrale målsetningen er å unngå at det påløper inngående merverdiavgift på en aktørs hånd som ikke kan fradragsføres hos fakturamottaker.

Av større poster nevnes at det har påløpt (og vil påløpe) inngående avgift på alle anskaffelser av infrastruktur, vogner, mv. som gjøres til virksomheten. Det er sentralt at inngående avgift på slike anskaffelser kommer til fradrag. Videre påløper inngående avgift på en rekke tjenester som kjøpes inn til virksomheten, herunder innkjøp av tjenester og materiell til vedlikehold, forbruksartikler, mv.

5.1.3 Kort om kravet til næringsvirksomhet

Det følger av mval § 2-1 at både "*næringsdrivende*" og "*offentlig virksomhet*" er registreringspliktige dersom omsetning og uttak i en periode på 12 måneder overstiger lovens minimumsgrense. Dette innebærer at det for alle andre enn offentlig virksomhet er et krav om at man driver næringsvirksomhet for registrering i merverdiavgiftsregisteret.²²

Vi skal i denne sammenheng presisere at Skyss er å anse som en offentlig virksomhet, og dermed unntatt kravet til næringsvirksomhet. Selskaper som er heleid eller deleid av Skyss (eller HFK) vil imidlertid måtte oppfylle kravene til næringsvirksomhet for å ansees å drive avgiftspliktig virksomhet.

Merverdiavgiftsloven inneholder selv ingen nærmere definisjon av kravene til næringsvirksomhet. I merverdiavgiftshåndboken 12. utg. 2016 er det vist til definisjonen i folketrygdloven § 1-10, som lyder slik:

²¹ lovforarbeidene, Ot.prp.nr. 1 (2004-2005) omtaler kun det nasjonale jernbanenett, og Skattedirektoratet har i mva-håndboken side 348-349 lagt til grunn at bestemmelsen kun gjelder det nasjonale jernbanenettet

(<http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Handboker/Merverdiavgiftshandboken/kapitler/3/?mainchapter=180880&exp=180955&chapter=180950#x180964>)

²² Jf. mva-håndboken 2017 side 117.

"Med selvstendig næringsdrivende menes i denne loven enhver som for egen regning og risiko driver en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt."

Det er på det rene at det kan foreligge enkelte hensyn som gjør seg gjeldende på avgiftsrettens område som tilsier en annen forståelse av begrepet næringsvirksomhet enn hva tilfellet er i trygderetten, se bl.a. Gjems-Onstad, MVA-kommentaren 5. utg 2016 side 107 flg. Det er likevel antatt at man normalt må kunne kreve at en virksomhet er egnet til å gi overskudd for at det skal være tale om næringsvirksomhet.

Bakgrunnen for at vi problematiserer dette er at man under de ulike modellene for egenregi kan tenke seg at vederlagsstrukturen innrettes slik at de ulike selskapene under Skyss "går i null", dvs at det ikke planlegges for eller tilrettelegges for at det skal oppstå overskudd. Dette kan gi grunnlag for å problematisere om disse selskapene kan registreres i merverdiavgiftsregisteret. Antageligvis vil man få aksept for slik registrering, jf merverdiavgiftsboken 12. utg 2016 side 70:

"Det er et tungtveiende hensyn i merverdiavgiftssystemet å motvirke konkurransevridning og derigjennom oppnå størst mulig nøytralitet. Virksomhet som er innrettet slik at den går i balanse, men som objektivt sett anses egnet til å gå med overskudd, kan på denne bakgrunn bli merverdiavgiftspliktig."

Vi gjør like fullt oppmerksom på at det kan være en viss risiko forbundet med en vederlagsstruktur hvor noen av de involverte selskapene blir innrettet på å gå i balanse, ettersom dette strengt tatt er i strid med merverdiavgiftslovens hovedregel. Det finnes imidlertid begrenset praksis knyttet til denne problemstilling.

5.1.4 Justeringsreglene

Av betydning for vurderingene i nærværende sak kommer også de såkalte justeringsreglene i merverdiavgiftsloven kapittel 9. Justeringsreglene gjelder for "*kapitalvarer*". Med kapitalvarer menes i denne sammenheng a) enten maskiner, inventar og driftsmidler der inngående merverdiavgift på kostpris utgjør minst kr 50 000, eller b) fast eiendom som har vært gjenstand for ny-, på-, eller ombygging der inngående avgift på kostpris utgjør minst kr 100 000, jf mval § 9-1 (2).

Kjernen i justeringsreglene er at fradrag retten ved en anskaffelse blir vurdert over en justeringsperiode på 5 (maskiner/inventar mv) eller 10 år (fast eiendom).²³ Dersom man har foretatt fullt fradrag for inngående merverdiavgift ved anskaffelsen, kreves at man opprettholder en bruk som berettiger slikt fradrag gjennom hele justeringsperioden. Justeringsreglene er innrettet slik at man hvert år skal foreta en vurdering av foregående års bruk, med sikte på eventuell justering av fradrag retten. Dersom man har oppført fast eiendom og fradragført all inngående mva ved anskaffelsen, kan man tenke seg at bruken endrer seg fra avgiftspliktig til ikke avgiftspliktig formål i år 3. I så tilfelle må man i år 3, og alle påfølgende år hvor man fortsetter med ikke avgiftspliktig bruk av eiendommen, tilbakeføre 1/10 av tidligere fradragført mva.

Justeringsreglene medfører i praksis at man ved avgiftsplanlegging ikke bare må vurdere situasjonen på det tidspunkt man anskaffer en kapitalvare. Man må ta høyde for at avgiftspliktig bruk av kapitalvaren opprettholdes ut justeringsperioden.

²³ Jf mval § 9-4 (1) og (2)

5.1.5 Fellesregistrering og særskilt registrering

Utgangspunktet etter mval § 2-2 (1) er at *"flere virksomheter som drives av samme eier, skal registreres i Merverdiavgiftsregisteret som ett avgiftssubjekt"*. Med samme eier siktes her til ett og samme rettssubjekt, hva enten det er tale om fysisk eller juridisk person. To selskaper skal ikke uten videre registreres som ett avgiftssubjekt selv om de har samme eier. Da må man i tilfelle gå veien om fellesregistrering, som omtales nedenfor.

Av mval § 2-2 (2) følger videre at en: *"del av et avgiftssubjekt kan registreres som et eget avgiftssubjekt dersom denne delen fysisk og formelt er skilt ut"*. Det skal legges vekt på om delen som ønskes utskilt har eget varekjøp, særskilte lagre, egne ansatte, mv. Det er også et krav at det føres særskilt regnskap for den utskilte delen²⁴. Skyss – som formelt sett ikke er et eget rettssubjekt (men en del av HFK) – er skilt ut og registrert som et eget avgiftssubjekt etter mval § 2-2 (2). Virkningene av at man er særskilt registrert er blant annet at transaksjoner mellom Skyss (den særskilt registrerte delen av HFK) og andre deler av HFK regnes som omsetning, som skal avgiftsberegnes dersom vilkårene for dette for øvrig er tilstede.

Mval § 2-2 (3) foreskriver videre at flere samarbeidende selskaper kan registreres som ett avgiftssubjekt dersom: *"minst 85 prosent av kapitalen i hvert selskap eies av ett eller flere av de samarbeidende selskapene"*. Ved fellesregistrering oppnår man at omsetning mellom de fellesregistrerte selskapene ikke skal regnes som omsetning i merverdiavgiftslovens forstand. Formålet med dette er – som beskrevet i mva-håndboken 2017 side 155 - at:

"den samlede virksomheten vil oppnå fradragsrett for inngående avgift til virksomheten selv om virksomheten av andre årsaker (bedriftsøkonomiske, skattemessige m.m.) er oppdelt i forskjellige enheter (selskaper)."

Som vi kommer tilbake til vil mulighetene for fellesregistrering i stor grad nøytralisere forskjellen mellom de ulike modellene som er skissert ved drift av Bybanen i egenregi.

Vi skal legge til at det formentlig ikke vil være mulig å la Skyss – som er en særskilt registrert enhet etter mval § 2-2 (2) – være omfattet av en fellesregistrering. Skattedirektoratet har lagt til grunn at adgangen til hhv særskilt registrering etter mval § 2-2 (2) og fellesregistrering etter mval § 2-2 (3) ikke skal kunne kombineres.²⁵

5.1.6 Kompensasjonsreglene

For fullstendighets skyld må vi nevne at fylkeskommunen også vil være omfattet av lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. Etter denne lovens §§ 3 og 4 vil fylkeskommunen kunne kreve kompensasjon (fradrag) for inngående merverdiavgift *"ved kjøp av varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende"*, såfremt *"anskaffelsen skjer til bruk i den kompensasjonsberettigede virksomheten"*. Det ytes imidlertid ikke kompensasjon dersom det foreligger fradragsrett etter mval kapittel 8, jf kompensasjonsloven § 4 annet ledd nr 1.

Vi presiserer også at kompensasjonsloven ikke gjelder for selskaper som er heleid av fylkeskommunen. Av de aktørene som er involvert i drift av Bybanen er det kun Skyss som vil kunne omfattes av kompensasjonsloven.

²⁴ Jf mval § 2-2 (2) siste pkt.

²⁵ Jf mva-håndboken 2017 side 154

5.2 Kort om dagens situasjon

Ettersom en rekke av premissene for den avgiftsmessige behandling av en eventuell ny driftsmodell allerede er lagt²⁶, er det hensiktsmessig at det innledningsvis gis en kort beskrivelse av hvordan Bybanens virksomhet i dag er innrettet med sikte på merverdiavgift.

Vi har fått opplyst at alle Bybanens fysiske innsatsfaktorer – infrastruktur (spor, ledningsnett, signalanlegg, mv.), vognsett og fast eiendom/lokaler – er innkjøpt av "HFK v/ Skyss". Skyss er som nevnt skilt ut og registrert som eget avgiftssubjekt i Merverdiavgiftsregisteret. Vi har fått opplyst at all inngående merverdiavgift på anskaffelsene av ovennevnte aktiva er fradragsført på Skyss sine omsetningsoppgaver²⁷.

Drift og vedlikehold av Bybanen er organisert slik at:

- HFK v/ Skyss har inngått avtale direkte med dagens operatør, Keolis, hvoretter Keolis skal stå for trafikkavvikling/ruteproduksjon på Bybanen. Keolis fakturerer sitt vederlag til HFK v/ Skyss med tillegg for merverdiavgift.
- Det er inngått en forvaltningsavtale mellom HFK og Bybanen AS, hvor sistnevnte forvalter både infrastruktur og vognsett på vegne av HFK.
- Det er inngått egne avtaler mellom Bybanen AS og Keolis vedrørende henholdsvis tilgang på infrastruktur og leie av vogner.

Når det gjelder infrastruktur er det i avtale mellom Bybanen AS og Keolis avtalt at Keolis gis tilgang til infrastrukturen mot å betale en infrastrukturavgift som svarer til Bybanen AS' faktiske kostnader forbundet med drift og vedlikehold av infrastrukturen. Bybanen AS er frivillig registrert for denne utleievirksomheten etter mval § 2-3 (6), jf omtale under pkt 5.1.2 ovenfor, og infrastrukturavgiften (leien) faktureres med avgift. HFK v/ Skyss refunderer infrastrukturavgiften som Keolis betaler. Det beregnes ikke leie/vederlag mellom Bybanen AS og Skyss for infrastrukturavgiften.

Når det gjelder vognsett er det i avtale mellom Keolis og Bybanen AS avtalt at sistnevnte leier vognsettene fra Bybanen AS. Leiesummen har vært endret i takt med at Keolis har disponert flere vognsett etter fylkeskommunens kjøp av nye vognsett. HFK v/ Skyss fakturerer et tilsvarende beløp mot Bybanen AS, som Bybanen fakturerer til Keolis, slik at Bybanen AS i realiteten leier vognsett fra HFK v/ Skyss og fremleier disse til Keolis. Alle leiefaktura avgiftsbelegges.

- Det er inngått egen avtale mellom HFK²⁸ og Keolis, hvor sistnevnte får rett til å disponere lokaler på Kokstad. Lokalene skal brukes til Keolis' administrasjon og drift av Bybanen. Det betales i dag ikke særskilt vederlag for dette.

Under ovennevnte struktur legger man til grunn at Skyss driver avgiftspliktig virksomhet med persontransport, og Skyss krever fradrag for all inngående merverdiavgift for sine anskaffelser i denne virksomheten. Herunder krever Skyss fradrag for merverdiavgift på vederlaget som betales til

²⁶ Det sentrale i denne sammenheng er hvem som har foretatt de ulike anskaffelsene og hvordan inngående merverdiavgift på anskaffelsene er behandlet.

²⁷ Jf bl.a. e-post fra Karina Størksen i Bybanen AS av 26. september 2017 kl 11:20 og e-post fra Ingunn Herland i Bybanen AS av 16. november 2016 kl 12:30.

²⁸ For lokaler har man p.t. ikke inngått avtale med Skyss som avtalepart, men vi har fått muntlig opplyst at inngående merverdiavgift på alle kostnader knyttet til lokalene fradragsføres på Skyss sin omsetningsoppgave.

operatøren Keolis, og Skyss krever fradrag for inngående avgift på alle driftskostnader knyttet til lokaler som stilles til disposisjon for Keolis.

Man legger videre til grunn at Bybanen AS driver 100 % avgiftspliktig virksomhet. Bybanen AS beregner utgående merverdiavgift på alle sine faktura, og krever fradrag for all inngående merverdiavgift. Herunder krever Bybanen AS fradrag for anskaffelse av vedlikeholdstjenester, og Bybanen AS krever fradrag for inngående merverdiavgift på faktura for vognleie fra HFK v/ Skyss.

Vi skal for ordens skyld tilføye at det ligger utenfor vårt mandat å foreta en rettslig vurdering av dagens organisering og avgiftsbehandling.

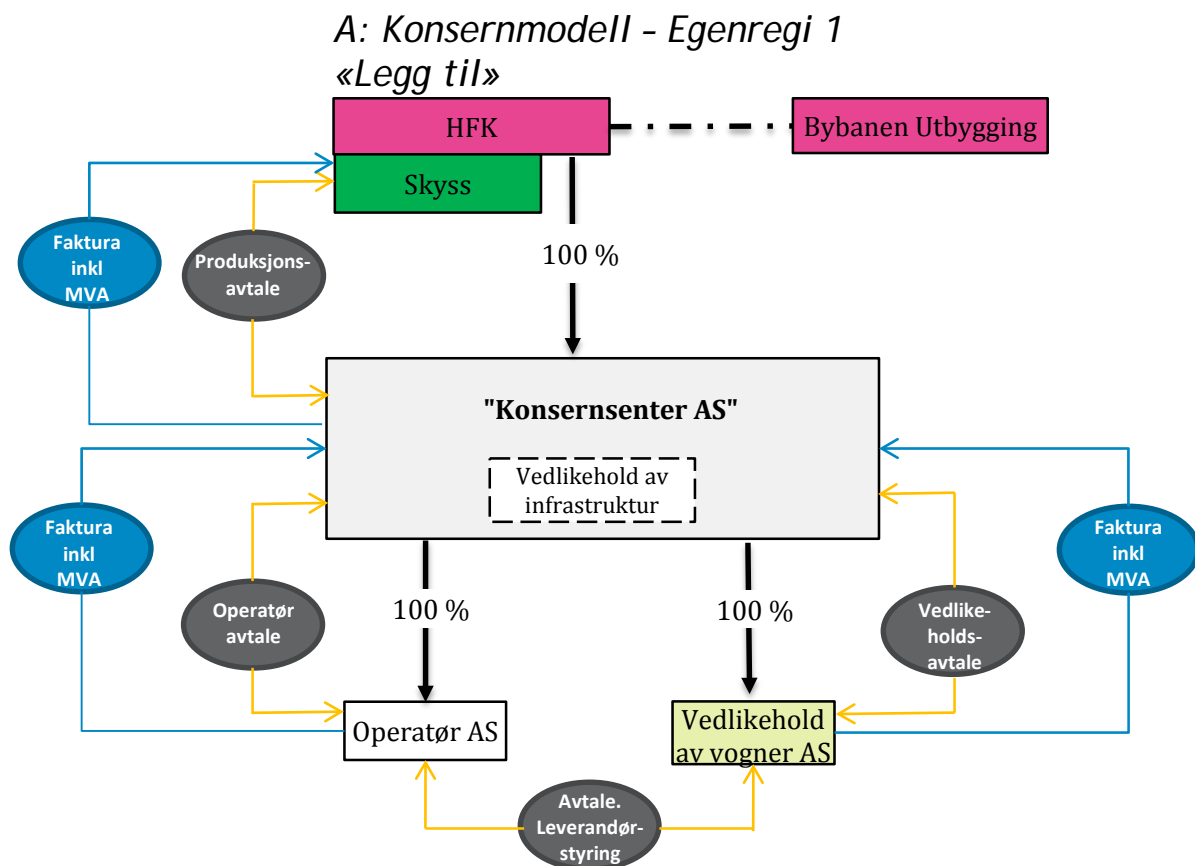
5.3 Modell A

5.3.1 Beskrivelse av modellen

Under Modell A vil Skyss, som avgiftsmessig registrert eier av Bybanens fysiske innsatsfaktorer (infrastruktur/spor, eiendom og vogner), inngå avtale med "**Konsernsenteret**". Konsernsenteret vil være et aksjeskap heleid av HFK/Skyss. Konsernsenteret vil selv forestå vedlikehold av Bybanens infrastruktur, men vil fremdeles kjøpe inn vedlikeholdstjenester for vognsettene, samt operatørtjenester. Operatørtjenestene vil leveres av et selskap heleid av Konsernsenteret ("**Operatørselskapet**"). Vedlikeholdstjenestene vil – i alle fall frem til 2026 – leveres av Stadler.

Avtale og fakturastrømmene kan skjematisk illustreres slik:

Fig 2



Denne modellen fordrer på overordnet nivå følgende avtaler / transaksjoner:

- Produksjonsavtale mellom Skyss og Konsernsenteret (Avtalen regulerer hvilken ruteproduksjon Konsernsenteret skal levere): Under denne modellen er det lagt opp til at Konsernsenteret selv vil stå for vedlikehold av infrastruktur, mens man vil kjøpe inn:
 - Operatørtjenester fra Operatørselskapet.
 - Tjenester for vedlikehold av vognsettene kjøpes fra Stadler [og på sikt fra eget datterselskap].
- Operatøravtale mellom Konsernsenteret og Operatørselskapet: Under denne modellen er det lagt opp til at vedlikehold av vogn utføres av Stadler, men slik at det bakes inn i Operatøravtalen at Operatørselskapet skal overta som kontraktspart i vedlikeholdsavtale med Stadler.

Produksjonsavtalen vil – i forholdet mellom Skyss og Konsernsenteret – innebære at Konsernsenteret overtar alt ansvaret for drift og vedlikehold av Bybanen, Bybanens infrastruktur og bybanemateriellet. Etter vår oppfatning vil Konsernsenteret ved dette levere tjenester til Skyss, som etter vår oppfatning vil være fullt ut avgiftspliktige.

Operatøravtalen vil medføre at Operatørselskapet overfor Konsernsenteret får ansvaret for trafikkavviklingen på Bybanen. Operatørselskapet vil etter vår oppfatning yte ordinære, avgiftspliktige tjenester til Konsernsenteret, og Operatørselskapet vil drive virksomhet som er 100% avgiftspliktig. Vedlikehold av vognsett vil (i alle fall frem til 2026) utføres av Stadler, og vi legger til grunn at Operatørselskapet i kraft av Operatøravtalen vil pålegges å overta vedlikeholdsavtalen med Stadler.

I det følgende omtales den avgiftsmessige behandling av de største transaksjonene som Modell A vil medføre.

5.3.2 Skyss' fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelse av Bybanens fysiske innsatsfaktorer

Det sentrale spørsmålet ved avgiftsplanleggingen er hvordan man vil behandle Bybanens fysiske innsatsfaktorer: infrastruktur/spor, lokaler/fast eiendom og bybanevognene.

Vi tar utgangspunkt i at Skyss driver virksomhet knyttet til personbefraktning. Dette er avgiftspliktig virksomhet etter mval § 5-3. Skyss har dermed krav på fradrag for alle anskaffelser som er "til bruk i" denne virksomheten, jf mval § 8-1. Spørsmålet er om man ved dette kan legge til grunn at Skyss, som har foretatt alle anskaffelser av infrastruktur, vognsett og lokaler, kan stille disse vederlagsfritt til disposisjon for Konsernsenteret under Produksjonsavtalen, og fortsatt anse anskaffelsene som foretatt "til bruk i" Skyss sin egen virksomhet.

Tilknytningskriteriet i mval § 8-1 er nærmere presisert i en rekke høyesterettsavgjørelser. I Rt 2012 side 432 uttalte Høyesterett:

"For at det skal foreligge fradragsrett, må anskaffelsen eller oppførelsen være relevant for virksomheten og ha en tilstrekkelig naturlig og nær tilknytning til denne."

Vi mener det med styrke kan hevdes at Skyss' anskaffelse av vognsett, baneanlegg/infrastruktur og lokaler, er "relevant" for, og har en "naturlig og nær tilknytning" til virksomheten Skyss driver knyttet til personbefordring.

Den alternative synsvinkel måtte være at Skyss, ved å overlate de fysiske innsatsfaktorene til Konsernsenteret ikke selv driver virksomhet hvor innsatsfaktorene inngår, men at disse inngår i andre aktørers virksomhet (Konsernsenteret/Operatørselskapet). Disposisjoner hvor man vederlagsfritt stiller Bybanens innsatsfaktorer til disposisjon til andre er – isolert sett – noe som faller utenfor merverdiavgiftsloven. Vi presiserer at også adgangen til frivillig registrering for baneanlegg, jf mval § 2-3 (6), krever at man "mot vederlag stiller baneanlegg til disposisjon for" andre.

Etter vår oppfatning blir det imidlertid anstrengt å vurdere disposisjonene over Bybanens fysiske innsatsfaktorer løsrevet fra Skyss' avgiftspliktige virksomhet knyttet til persontransport. Vi mener de beste grunner taler for å se det slik at både baneanlegg/infrastruktur, vognsett og lokaler fortsatt er til bruk i Skyss' avgiftspliktige virksomhet, selv om de rent faktisk disponeres av Konsernsenteret/Operatørselskapet. Innsatsfaktorene er – fremdeles – en helt nødvendig del av Skyss' virksomhet med personbefordring.

Dette har støtte i Rt 2012 side 432, nevnt ovenfor. I den aktuelle saken var det spørsmål om en transaksjon knyttet til kjøp/makebytte av fast eiendom skulle vurderes isolert, eller som en del av den avgiftspliktige virksomheten til avgiftssubjektet. Høyesteretts flertall la til grunn følgende generelle utgangspunkt:

"Ved fastleggelsen av hvilke transaksjoner som inngår i den avgiftspliktige virksomhet, kan de enkelte transaksjonene ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng. Det er i og for seg ikke noe til hinder for at en enkeltstående avgiftsfri transaksjon kan bli ansett som egen virksomhet, men dette avhenger av de konkrete omstendigheter og kan ikke legges til grunn som en generell regel. Det må etter mitt syn være en grunnleggende forutsetning for at en enkeltstående avgiftsfri transaksjon skal bli ansett som en særskilt virksomhet, at transaksjonen har en egenverdi for den avgiftspliktige. Hvis transaksjonen ikke utgjør en selvstendig målsetning for den avgiftspliktige, men bare inngår som middel i å oppnå en målsetning innenfor den avgiftspliktige virksomhet, kan transaksjonen etter min oppfatning ikke betraktes som egen virksomhet, men må anses som ledd i den avgiftspliktige virksomhet."

Etter vår oppfatning taler de beste grunner for at også avtaleverket knyttet til Bybanen kan innrettes slik at Skyss – uten å risikere tap av fradragsretten – kan stille baneanlegg, vognsett og lokaler til disposisjon for Konsernsenteret, uten at det inngås separate leieavtaler og uten at utleien av de enkelte innsatsfaktorene må oppfylle kravene til selvstendig avgiftspliktig utleievirksomhet.

Det er selvsagt også mulig å gå inn på en ordning hvoretter Bybanens innsatsfaktorer – spor/infrastruktur, vogner og eiendom/lokaler – leies ut til Konsernsenteret i henhold til egne leieavtaler. Utleie av vognsett vil være ordinær utleie av varer, og skal uten videre tillegges merverdiavgift. Når det gjelder spor/infrastruktur og lokaler må man sørge for at utleien frivillig registreres etter mval § 2-3 (hhv første og sjette ledd). En slik løsning vil imidlertid også forutsette at det etableres fremleieavtale(r) med Operatørselskapet, som i siste instans skal disponere driftsmidlene.

5.3.3 Fradragsrett for kjøp/salg av tjenester mellom Skyss, Konsernsenteret og Operatørselskapet
HFK v/ Skyss vil under denne modellen bli fakturert for en rekke tjenester fra Konsernsenteret. Vi legger til grunn at Konsernsenteret vil drive 100 % avgiftspliktig virksomhet, slik at hele vederlaget fra Konsernsenteret mot Skyss vil avgiftsbelegges. Dette vil etter vår oppfatning være tjenester som Skyss anskaffer til sin avgiftspliktige virksomhet, slik at Skyss kan kreve fullt fradrag etter mval § 8-1.

Konsernsenteret på sin side vil bli fakturert for tjenester fra Operatørselskapet. All den tid både Konsernsenteret og Operatørselskapet driver 100 % avgiftspliktig virksomhet vil Konsernsenteret ha fradrag for inngående avgift på slike anskaffelse av tjenester fra Operatørselskapet.

5.3.4 *Konsernsenterets fradragsrett for kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur*

Drift og vedlikehold av infrastrukturen vil under denne modellen finne sted hos Konsernsenteret, og vi legger til grunn at Produksjonsavtalen vil ha bestemmelser om at Konsernsenteret påtar seg dette ansvaret som en del av de tjenester som leveres til HFK v/ Skyss.

Konsernsenteret vil selv produsere alle tjenester knyttet til vedlikehold av infrastrukturen, og det påløper således ikke merverdiavgift på anskaffelse av slike tjenester. Konsernsenteret vil formentlig måtte foreta en rekke ulike anskaffelser av materiell og lignende som ledd i sitt vedlikehold av infrastrukturen, og Konsernsenteret vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på slike anskaffelser i kraft av at Driftsselskapet vil drive 100 % avgiftspliktig virksomhet.

5.3.5 *Operatørselskapets fradragsrett for kostnader knyttet til vedlikehold av vogner*

Operatørselskapet vil også drive 100 % avgiftspliktig virksomhet og ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser som foretas til denne virksomheten. Vi legger til grunn at Operatørselskapets plikt til å besørge vedlikehold av Bybanens vogner vil fastlegges i Operatøravtalen. Operatøren vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på kostnader knyttet til vedlikehold av vognene, all den tid dette er anskaffelser som Operatørselskapet foretar til sin avgiftspliktige virksomhet knyttet til å levere operatørtjenester til Konsernsenteret.

5.3.6 *Oppsummering*

Oppsummert mener vi at modell A fører til følgende avgiftsrettslige situasjon:

- Skyss vil drive avgiftspliktig virksomhet knyttet til personbefordring. Skyss beregner utgående mva på alle billettsalg, og Skyss har fradragsrett for inngående mva på alle anskaffelser til virksomheten. Dette innebærer at Skyss ikke skal justere tidligere fradragsført mva på anskaffelse av spor, vognsett og lokaler, samt at Skyss har fradragsrett for mva på fremtidige anskaffelser av slike driftsmidler. Videre vil Skyss ha fradragsrett for inngående mva på vederlaget som faktureres fra Konsernsenteret.
- Konsernsenteret vil drive avgiftspliktige virksomhet ved salg av tjenester til Skyss, all den tid Konsernsenteret har påtatt seg å stå for all drift og alt vedlikehold av Bybanen. Konsernsenteret skal beregne utgående merverdiavgift på sine faktura til Skyss, samt at Konsernsenteret har fradragsrett for inngående mva på alle anskaffelser man foretar seg for å oppfylle Produksjonsavtalen. Herunder har Konsernsenteret fradragsrett for inngående mva på vederlaget som faktureres fra Operatørselskapet, samt fradragsrett for inngående merverdiavgift som pådras for vedlikehold av infrastrukturen.
- Operatørselskapet vil drive avgiftspliktig virksomhet ved salg av tjenester til Konsernsenteret, all den tid Operatørselskapet har påtatt seg å stå for trafikkavvikling ved Bybanen. Operatørselskapet skal beregne utgående mva på sine fakturaer til Konsernsenteret, og har fradragsrett for inngående mva på alle anskaffelser man foretar seg for å oppfylle Operatøravtalen. Herunder har Operatørselskapet fradragsrett for inngående merverdiavgift på kostnader knyttet til vedlikehold av vogner.

Vi skal avslutningsvis presisere at Operatørselskapet – gitt at det skal eies 100 % av Driftsselskapet – formentlig vil kunne fellesregistreres med Driftsselskapet. I så tilfelle vil Driftsselskapets og

Operatørselskapets virksomhet regnes som et felles avgiftssubjekt, og modell A blir for avgiftsrettslige formål lik modell B.

5.4 Modell B

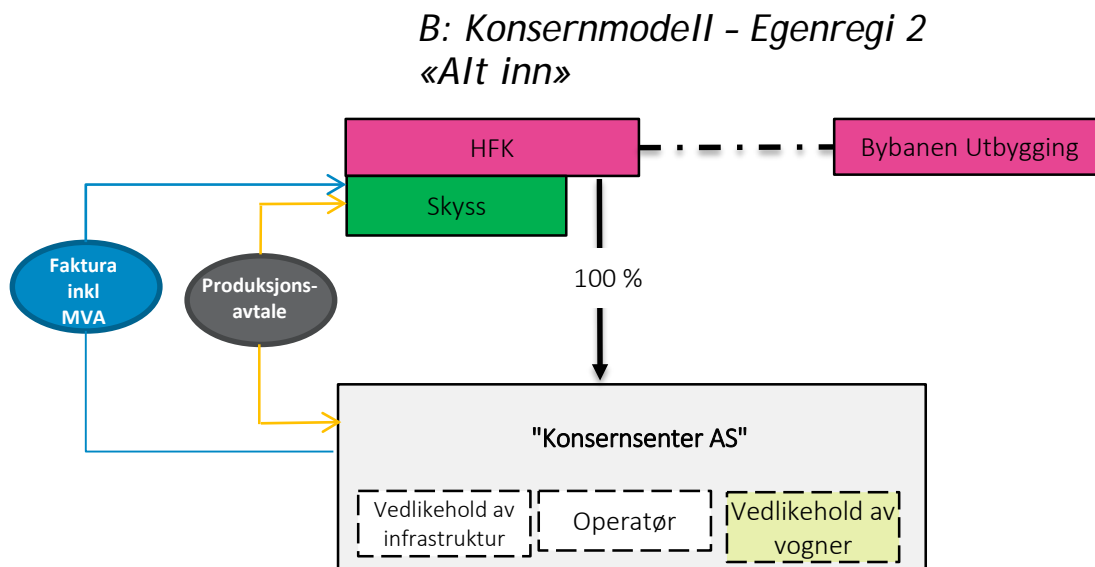
5.4.1 Beskrivelse av modellen

Under Modell B vil Skyss – som eier av Bybanens fysiske innsatsfaktorer – inngå avtale med **Konsernsenteret**.

Konsernsenteret vil deretter selv forestå alle øvrige funksjoner knyttet til drift og vedlikehold av Bybanen, trafikkavvikling, mv. Det er også lagt opp til at Konsernsenteret selv skal forestå vedlikehold av vogner etter avtalen med Stadler utløper i 2026.

Avtale og fakturastrømmene kan skjematisk illustreres slik:

Fig 3



Denne Modellen fordrer på overordnet nivå kun én større avtale:

- Produksjonsavtale mellom Skyss og Konsernsenteret: hvor Konsernsenteret påtar seg alle de samme funksjoner som i produksjonsavtalen under modell A, men med den forskjell at Konsernsenteret vil basere seg på å levere alle tjenester selv uten å kontrahere noe videre (med unntak for vedlikehold av vogner, jf omtalen av Stadler).

På samme måte som under modell A mener vi at både Skyss og Konsernsenteret vil drive 100 % avgiftspliktig virksomhet. I det følgende omtales den avgiftsmessige behandling av de største transaksjonene som Modell B vil medføre.

5.4.2 Skyss' fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelse av Bybanens fysiske innsatsfaktorer

Behandlingen av Bybanens fysiske innsatsfaktorer bli identisk under modell B som modell A, og vi viser til pkt 5.3.2 ovenfor.

5.4.3 Fradragsrett for kjøp/salg av tjenester mellom Skyss og Konsernsenteret

På samme måte som under modell A mener vi Skyss vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på vederlaget man blir fakturert fra Konsernsenteret.

5.4.4 Konsernsenterets fradragsrett for kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur

Under denne modellen vil Konsernsenteret selv produsere alle tjenester knyttet til vedlikehold av infrastrukturen, og det påløper således ikke merverdiavgift på anskaffelse av slike tjenester. Konsernsenteret vil formentlig måtte foreta en rekke ulike anskaffelser av materiell og lignende som ledd i sitt vedlikehold av infrastrukturen, og Konsernsenteret vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på slike anskaffelser.

5.4.5 Konsernsenterets fradragsrett for kostnader knyttet til vedlikehold av vogner

Konsernsenteret vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift ved kjøp av vedlikeholdstjenester fra Stadler. Ved utløp av avtalen med Stadler vil Konsernsenteret produsere disse tjenestene selv, og man kommer i samme situasjon som hva gjelder vedlikehold av infrastrukturen. For tjeneste-elementet vil det ikke påløpe noe merverdiavgift all den tid tjenestene produseres av Konsernsenteret selv, men man vil (fortsatt) ha fradragsrett for anskaffelser av materiell/deler mv. man foretar for å kunne levere vedlikeholdstjenestene til Skyss.

5.4.6 Oppsummering

Vi mener modell B vil føre til samme avgiftsrettslige situasjon som modell A, dog slik at modell A vil medføre avgiftsberegning og fradragsføring i flere ledd dersom man ikke fellesregistrerer Konsernsenteret og Operatørselskapet.

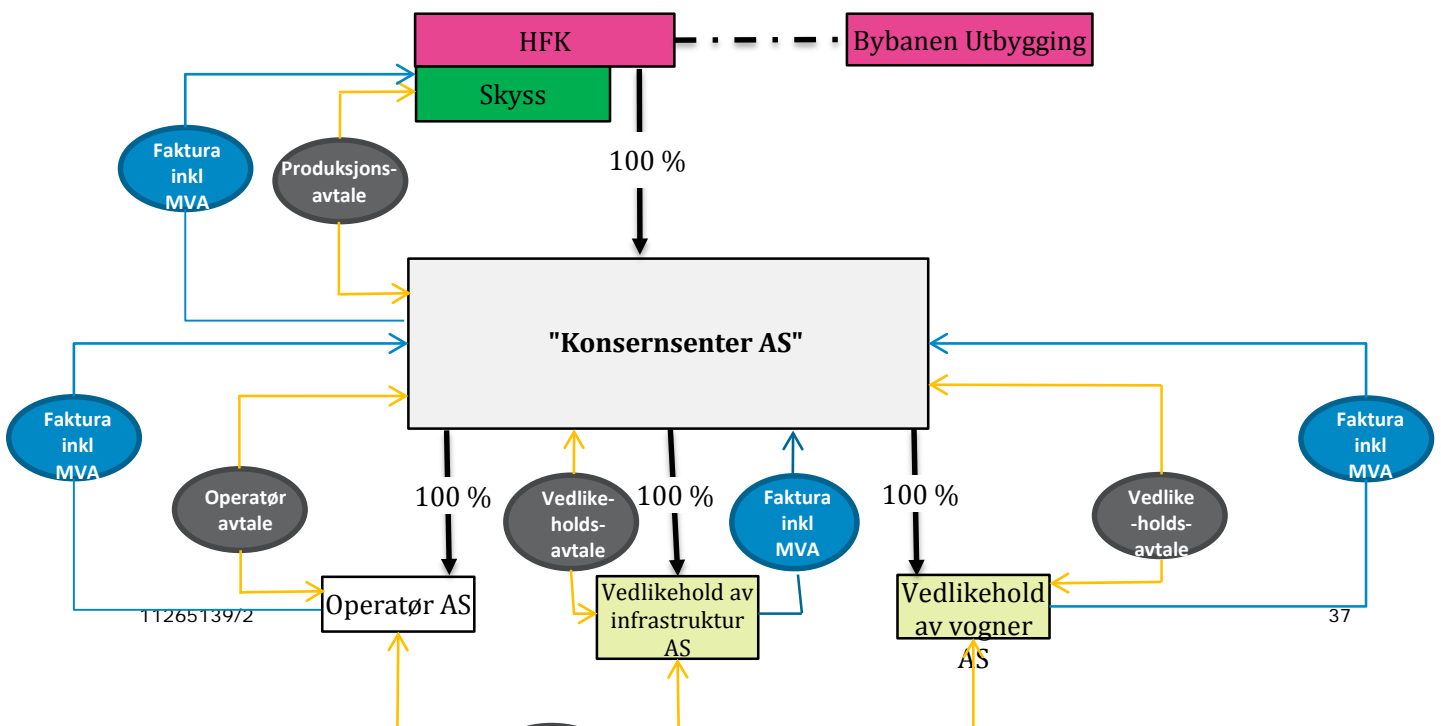
5.5 Modell C

5.5.1 Beskrivelse av modellen

Under Modell C vil Skyss – som eier av Bybanens fysiske innsatsfaktorer – inngå Produksjonsavtale med **Konsernsenteret**. Konsernsenteret vil deretter inngå avtaler med egne datterselskaper for å få utført de tjenester som skal leveres, herunder Operatøraftale med et **Operatørselskap**, og Vedlikeholdsavtale for infrastruktur med **Vedlikeholdsselskap**. Vedlikehold av vogner vil utføres av Stadler iht eksisterende avtale frem til 2026.

Fig 4

C: Konsernmodell - Egenregi 3 «Alt ut»



Man vil dermed ha følgende avtaler på overordnet nivå:

- Produksjonsavtale mellom Skyss og Konsernsenteret: Under denne modellen er det lagt opp til at Konsernsenteret overfor Skyss vil påta seg alt ansvar for drift og vedlikehold av Bybanen, men slik at Konsernsenteret vil kjøpe inn alle de sentrale tjenestene:
 - Operatørtjenester
 - Tjenester for vedlikehold av vognsettene.
 - Tjenester for vedlikehold av infrastrukturen.
- Operatøravtale mellom Konsernsenteret og Operatørselskapet, hvor Operatørselskapet påtar seg å stå for trafikkavvikling/ruteproduksjon. Vi legger til grunn at det bakes inn i Operatøravtalen at Operatørselskapet skal overta som kontraktspart i vedlikeholdsavtale med Stadler.
- Vedlikeholdsavtale mellom Konsernsenteret og Vedlikeholdsselskapet, hvor Vedlikeholdsselskapet påtar seg å stå for vedlikehold av infrastrukturen.

På samme måte som under modell A og B mener vi at både Skyss og Konsernsenteret vil drive 100 % avgiftspliktig virksomhet. Det samme gjelder Operatørselskapet og Vedlikeholdsselskapet, som etter vår oppfatning vil drive fullt ut avgiftspliktig salg av tjenester til Konsernsenteret.

I det følgende omtales den avgiftsmessige behandling av de største transaksjonene som Modell C vil medføre.

5.5.2 Skyss' fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelse av Bybanens fysiske innsatsfaktorer

Behandlingen av Bybanens fysiske innsatsfaktorer bli identisk under modell C som modell A og B, og vi viser til pkt 5.3.2 ovenfor.

Dersom man velger å la de fysiske innsatsfaktorene omfattes av særskilte leieavtaler fra HFK v/ Skyss til Konsernsenteret, er det på samme måte som under modell A sentralt at det også etableres fremleieavtaler mellom Konsernsenteret og Operatørselskapet. Vilkårene for frivillig registrering må i et slikt tilfelle være tilstede i hele kjeden av leieforhold.

5.5.3 Fradragsrett for kjøp/salg av tjenester mellom Skyss, Konsernsenteret, Operatørselskapet og Vedlikeholdsselskapet

På samme måte som under modell A og B mener vi Skyss vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på vederlaget man blir fakturert fra Konsernsenteret. Som under modell A vil også

Konsernsenteret ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på vederlaget man blir fakturert fra Operatørselskapet og Vedlikeholdsselskapet.

5.5.4 Vedlikeholdsselskapet fradragsrett for kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur

Under denne modellen vil Konsernsenteret kjøpe vedlikeholdstjenester fra Vedlikeholdsselskapet. Dette vil være tjenester som Konsernsenteret anskaffer som ledd i sin avgiftspliktige virksomhet, på lik linje med øvrige anskaffelser Konsernsenteret foretar. Forskjellen fra modell A til modell C er i praksis at Konsernsenteret under modell C kjøper inn vedlikeholdstjenester fremfor å produsere dem selv (riktignok i form av innkjøp fra et datterselskap).

Vedlikeholdsselskapet vil drive avgiftspliktig salg av tjenester, og skal avgiftsbelegge sine fakturaer til Konsernsenteret. Vedlikeholdsselskapet har fradragsrett for anskaffelser foretatt i sin virksomhet.

5.5.5 Operatørselskapet fradragsrett for kostnader knyttet til vedlikehold av vogner

Operatørselskapet vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelsene av vedlikeholdstjenester.

Vi skal for ordens skyld presisere at den avgiftsmessige behandling vil bli lik dersom det etter utløpet av avtalen med Stadler opprettes et eget vedlikeholdsselskap som står for vedlikehold av vogner.

5.5.6 Oppsummering

Vi mener modell C vil føre til samme avgiftsrettslige situasjon som modell A og B, i den forstand at alle ledd av virksomheten vil være avgiftspliktig slik at man skal unngå avgiftskumulasjon. Modell C vil imidlertid være den modellen som genererer mest intern fakturering, og dermed flest ledd med avgiftsberegning og fradragsføring.

På samme måte som under modell A vil man formentlig ha mulighet til å fellesregistrere Konsernsenteret, Operatørselskapet og Vedlikeholdsselskapet. Ved slik fellesregistrering vil modell C for avgiftsrettslige formål være lik som modell B.

6 KORT OM SKATTEMESSIGE FORHOLD

6.1 Generelt

HFK/Skyss er fritatt fra skatteplikt etter skatteloven § 2-30 (1) bokstav c). Ingen av alternativene i skatteloven § 2-5 (hvoretter en fylkeskommune likevel kan være skattepliktig for enkelte inntekter) kommer til anvendelse.

Driftsselskapet, og øvrige datterselskaper som måtte bli lagt under Driftsselskapet (Operatørselskap, Vedlikeholdsselskap, mv) vil imidlertid være egne, selvstendige skattesubjekter, jf skatteloven § 2-2 (1) bokstav a, med alminnelig skatteplikt.

Man kunne tenkt seg at Driftsselskapet (og dets datterselskaper) påberoper seg skattefritak etter skatteloven § 2-32, med den begrunnelse at man "ikke har erverv til formål". Vi har ikke vurdert holdbarheten av dette, men skal peke på at en slik argumentasjon kan tenkes å være problematisk i relasjon til merverdiavgiftslovens krav til næringsvirksomhet. Vi antar videre at virksomheten i Driftsselskapet med datterselskaper ikke vil generere de helt store overskudd, slik at konsekvensene av skatteplikt er begrenset.

I forlengelsen av dette er det grunn til å peke på at både aksjeloven og skatteloven bygger på at transaksjoner mellom konsernselskaper skal prises på vanlige, markedsmessige betingelser. Aksjeloven § 3-9 (1) og (2) lyder slik:

"(1) Transaksjoner mellom selskaper i samme konsern skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Vesentlige avtaler mellom konsernselskaper skal foreligge skriftlig.

(2) Kostnader, tap, inntekter og gevinster som ikke kan henføres til noe bestemt konsernselskap, skal fordeles mellom konsernselskapene slik god forretningskikk tilsier."

Skatteloven § 13-1 inneholder også en generell hjemmel for skattemyndighetene for korreksjon av inntekt og formue i tilfeller det foreligger interessefellesskap. Bestemmelsen har slik ordlyd:

"Det kan foretas fastsettelse ved skjønn hvis skattyters formue eller inntekt er redusert på grunn av direkte eller indirekte interessefellesskap med annen person, selskap eller innretning."

Ovennevnte medfører at alle transaksjoner mellom de involverte aktørene ved drift av Bybanen må prises på markedsmessige betingelser. Vi skal i denne sammenheng legge til at skatteforvaltningsloven § 8-11 inneholder detaljerte regler om meldeplikt og dokumentasjonskrav for konserninterne transaksjoner. Skatteforvaltningsloven § 8-11 (6) foreskriver følgende av betydning for fylkeskommunen:

"(6) Stat, fylkeskommune og kommune regnes ikke som innretning etter denne paragrafen. Selskaper og innretninger har likevel opplysnings- og dokumentasjonsplikt etter første til fjerde ledd for transaksjoner og mellomværender med en fylkeskommune eller kommune som, direkte eller indirekte, eier eller kontrollerer selskapet eller innretningen med minst 50 prosent."

Dette innebærer at selskapene som etableres for drift av Bybanen, er underlagt kravene i skatteforvaltningsloven § 8-11.

6.2 Skattemessige forholds betydning for valg av modell

På overordnet nivå vil valg av modell ikke ha nevneverdig betydning for skattemessige forhold, i den forstand at den samlede skattebelastning formentlig vil bli lik uavhengig av modell. Modellene vil imidlertid i ulik grad medføre behov for vurderinger av korrekt internpris, slik at modell C er den som gir flest interne transaksjoner og dermed flest internpriseringsvurderinger. De ulike modellene vil også gi et varierende antall skattesubjekter, slik at man kan tenke seg overskudd i enkelte selskaper samtidig som man har underskudd i andre. Samlet sett vil man imidlertid kunne utjevne dette gjennom konsernbidrag mellom de involverte selskapene, slik at det vil være det samlede resultat for det samlede bybanekonsernet som er avgjørende for skattebelastningen. Den samlede skattebelastningen vil bero på forholdet mellom vederlaget Driftsselskapet mottar fra HFK/Skyss (som vil være Driftsselskapets eneste inntektskilde), holdt opp mot kostnadene Driftsselskapet vil pådra seg for å oppfylle sitt ansvar for drift og vedlikehold av Bybanen.

7 LØNNS- OG ARBEIDSFORHOLD

7.1 Innledning

7.1.1 Mandatet

I oversendelsesforslaget som ble enstemmig vedtatt fremgår det utredningen også skal behandle *"..konsekvensen for løns- og arbeidstilhøve, pensjonsrettar og kompetanseutvikling, ved ein modell for drift i eigenregi samanlikna med konkurranseutsetjing.."*

7.1.2 Videre fremstilling

Det er vanskelig å gi en konkret og detaljert redegjørelse for de ulike spørsmålene som er angitt i oversendelsesforslaget.

Omlegging til egenregi vil som det fremgår av punkt 3 kunne gjennomføres etter flere ulike modeller. Uavhengig av modell vil en rekke arbeidstakere kunne bli berørt. Det tilføyes for fullstendighetens skyld at det også vil kunne påvirke en rekke arbeidstakere om det blir fortsatt konkurranseutsetting dersom det for eksempel blir skifte av operatør etter ny anbudskonkurranse.

En beslutning om å overta ansvaret for vognfremføring og trafikkstyring i egenregi vil innebære at det blir et fylkeskommunalt eid selskap som vil overta operatørfunksjonen.

Det fylkeskommunale selskapet vil da ha behov for å ansette både vognførere samt teknisk og administrativt personale. I og med at fylkeskommunens overtakelse av operatørrollen innebærer at kontraktsforholdet til dagens operatør opphører vil det være lite tvilsomt at overgangen vil føre til at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse. Det nevnes for ordens skyld at også jernbaneloven har bestemmelser om ansattes rettigheter ved konkurranse om avtale om persontransport med jernbane. Jernbanelovens § 8 d) viser til at arbeidsmiljølovens §§ 16-2 til 16-7 om arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse gjelder tilsvarende ved *"konkurranse om avtale om persontransport med jernbane, dersom virksomheten etter konkurranse blir drevet med samme type transportmiddel som før."* Ved overtagelse av operatør oppgaven i egenregi vil det være det motsatte som skjer, men det er lite tvilsomt at reglernes anvendelse vil være tilsvarende.

Regelverket knyttet til såkalt "virksomhetsoverdragelse" er utformet som rettigheter for de enkelte ansatte. Det er således opp til hver enkelt ansatt å påberope seg de rettigheter som følger av dette regelverket. De ansatte hos dagens operatør som får rettigheter ved en "virksomhetsoverdragelse" er de som er knyttet til den operative og driftsmessige enhet som i realiteten overtas av fylkeskommunen. Dersom dagens operatør også driver annen virksomhet enn kontrakten med Skyss/Bybanen AS så vil det kunne oppstå grensetilfeller som må vurderes konkret.

Det er imidlertid god grunn til å anta at hovedtyngden av de ansatte hos dagens operatør som er knyttet til bybanedriften, selv vil ønske å videreføre ansettelsesforholdet i et fylkeskommunalt selskap. Dagens operatør har ikke annen alternativ virksomhet i geografisk nærhet og vil formentlig derfor ikke ha annet arbeid å tilby flertallet av de ansatte når dagens kontrakt opphører.

I det videre skal vi redegjøre kort for reglene om virksomhetsoverdragelse (punkt 7.2) før vi ser nærmere på enkelte lønns- og arbeidsforhold i punkt 7.3, pensjonsforhold i punkt 7.4 før vi til slutt behandler enkelte spørsmål i tilknytning til kompetanseutvikling i punkt 7.5

7.2 Reglene om virksomhetsoverdragelse

7.2.1 Innledning

Reglene om ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse finnes i arbeidsmiljølovens kap 16. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er den norske implementering av EU-direktiv 2001/23/EF av 12. mars 2001 (jf EØS-avtalens vedlegg XVIII nr 32d).

Innledningsvis kan det være grunn til å understreke at det med virksomhetsoverdragelse menes "*overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen*", jf aml § 16-1. Det foreligger en omfattende domstolspraksis fra både EU-domstolen og norske domstoler som fastlegger de nærmere grenser for hva som skal anses for å være en virksomhetsoverdragelse i lovens forstand. Det er ikke nødvendig i denne omgang å gå dyp inn i de finere juridiske grenselinjene, men det påpekes at vurderingen vil måtte basere seg på den underliggende realitet i en transaksjon og ikke hvordan avtaleforholdet er formalisert, hva avtalepartene (arbeidsgiverne) har ment osv.

Når det gjelder eventuell omorganisering av bybanedriften ved at fylkeskommunen selv overtar de oppgaver og funksjoner som i dag utføres av eksterne kontraktspartnerer så vil det dette antakelig, uavhengig av de nærmere detaljer i gjennomføringen, måtte anses å være en virksomhetsoverdragelse i lovens forstand. Vi skal i det følgende si litt om hva de praktiske og rettslige konsekvensene av dette blir.

7.2.2 Overtakelse av funksjoner

Dersom fylkeskommunen beslutter å overta f.eks operatørfunksjonene (vognfremføring og signalstyring) i egenregi kan dette som nevnt gjøres uten at det er behov for noen avtale med tidligere operatør eller operatørens ansatte.

Den sentrale bestemmelsen som regulerer ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse er aml § 16-2, første ledd som bestemmer at "*Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver*". I rettslig forstand vil det foreligge en overdragelse selv om det ikke inngås kontrakt mellom Keolis Norge AS og Hordaland fylkeskommune om overføring av operatørvirksomheten.

7.2.3 Særlig om tariffavtaler

Ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder imidlertid ikke dersom ny arbeidsgiver (Hordaland fylkeskommune) senest innen tre uker etter overtakelsestidspunktet skriftlig erklærer overfor fagforeningen at man ikke ønsker å bli bundet. Selv om slikt varsel blir gitt får de overførte arbeidstakere likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Slike individuelle rettigheter vil gjelde inntil tariffavtaleperioden utløper eller til det inngås ny tariffavtale som binder ny arbeidsgiver og de overførte arbeidstakere.

7.2.4 Pensjonsforhold

Et annet viktig forhold som reguleres av virksomhetsoverdragsreglene i aml er fortsatt pensjonsopptjening. Det følger av aml § 16-2, 3. ledd at

"Arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon, overføres til ny arbeidsgiver etter reglene i første og andre ledd. Dersom arbeidstakernes tidligere pensjonsordninger ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal ny arbeidsgiver sørge for at de overførte arbeidstakerne sikres rett til videre opptjening etter en annen kollektiv pensjonsordning".

7.2.5 Vern mot oppsigelse

Dersom fylkeskommunen overtar funksjonene som tidligere ble utført av ekstern kontraktspart vil de berørte ansatte kunne kreve at de respektive arbeidsforhold blir videreført. Dette vil kunne innebære at ny arbeidsgiver (fylkeskommunen) må overta flere arbeidstakere enn det man mener er nødvendig for å utføre de aktuelle oppgaver og det kan bli tale om overtallighet i fylkeskommunen fordi man allerede har ansatte som kan utføre de aktuelle arbeidsoppgaver (typisk innenfor støttefunksjoner som HR, lønn, regnskap, IT osv). Det kan også tenkes at det er enkeltansatte ny arbeidsgiver ikke ønsker å overta ut fra egnethets- eller kompetansevurderinger.

Virksomhetsoverdragelsen vil imidlertid ikke i seg selv gi verken tidligere eller ny arbeidsgiver grunnlag for oppsigelser. Eventuelle oppsigelser må være saklig begrunnet og bygge på de alminnelige oppsigelsesvilkårene i arbeidsmiljøloven. Overtallighet vil være en slik saklig grunn, men vurderingsgrunnlaget må være hele bemanningen innenfor det aktuelle området etter gjennomføring av virksomhetsoverdragelsen. Dette innebærer i prinsippet at ansatte i fylkeskommunen vil måtte vurderes sammen med "overtatte" arbeidstakere i en eventuell utvelgelsesprosess basert på saklige utvelgelseskriterier før beslutning om oppsigelse treffes.

7.2.6 Særlig om overtakelse av virksomhet i egenregi

Dersom det besluttes at funksjoner eller virksomhet som i dag utføres av eksterne kontraktspartner skal overtas av fylkeskommunen i egenregi så kan dette skje på flere måter.

- (i) Det kan inngås avtale med nåværende operatør om overføring av virksomheten til fylkeskommunen. Overføringen vil da ha et kontraktmessig grunnlag og vil normalt omfatte en nærmere regulering av hva som skal overdras, hvilket vederlag som skal betales osv.
- (ii) Fylkeskommunen kan imidlertid også forberede overtakelse i egenregi med faktisk overtakelse fra tidspunktet for utløp av nåværende rammeavtale. I et slikt tilfelle er det ikke nødvendig å inngå noen avtale om overføring av virksomheten med tidligere operatør.

Selv om overgang til egenregi skjer fra tidspunktet for utløpet av nåværende operatøravtale så vil det normalt være fornuftig å regulere de mange praktiske behov en slik overtakelsen vil innebære, gjennom en avtale med tidligere operatør. Herunder vil det være særlig nødvendig å regulere forholdet til de ansatte, hvilken informasjon som skal gis til ansatte i løpet av prosessen osv.

Ved overføring av virksomhet er en av de vanligste problemstillingene knyttet til om ny arbeidsgiver plikter å opprettholde de overtatte ansattes lønns- og arbeidsvilkår dersom disse er bedre enn det som ellers gjelder i den overtakende virksomheten. Overtakelse av operatøransvaret for drift av Bybanen i egenregi vil kanskje reise spørsmål i motsatt retning; nemlig om de ansatte som overtas må gis tilsvarende lønnsvilkår som ansatte i fylkeskommunen.

De konkrete vurderinger må foretas i forhold til den modell for overtakelse som eventuelt skal benyttes. Dersom arbeidstakerne, herunder vognførere, skal ansettes direkte i Hordaland fylkeskommune vil situasjonen kunne være annerledes enn om de ansettes i egne juridiske personer, dvs heleide fylkeskommunale aksjeselskaper.

7.3 Konsekvenser for lønns- og arbeidsforhold ved overgang til egenregi

7.3.1 Oversikt

Det vil ikke være mulig å foreta en vurdering av hvilke konsekvenser en overgang til egenregi vil ha for lønns- og arbeidsforhold uten å kjenne nærmere til alternativene. Utgangspunktet er at man vet

hvem som er operatør i dag og at selskapet er part i landsomfattende tariffavtaler. Vognførerne på Bybanen har i dag samme tariffbestemte lønns- og arbeidsforhold som majoriteten av de bussjåførere som kjører kollektivtransport i private selskaper i Norge.

En eventuell overføring til drift i fylkeskommunens egen regi kan som tidligere påvist organiseres etter ulike modeller. Uavhengig av modell så vil spørsmålet om lønns- og arbeidsforhold måtte påregnes å bli et forhandlings- og stridsspørsmål på tidspunktet for en eventuell omorganisering. Det må påregnes at aktuelle fagforeninger vil posisjonere seg og det vil formentlig bli en skjerpet kamp dersom arbeidsgiverrollen overføres til fylkeskommunen. Felles for de aktuelle modeller som er presentert er imidlertid at operatørrollen vil bli organisert som del av en forutsatt konsernstruktur. Operatørfunksjonen vil enten være datterselskaper til et konsernsenter (modell A eller C) eller bli lagt direkte i konsernsenteret (modell B).

7.3.2 *Selvstendige selskaper i konsern – modell A og C*

Forutsatt at de ansatte har sine ansettelsesforhold i de ulike konsernselskapene så vil de ikke være ansatt i fylkeskommunen og følgelig heller ikke omfattet av de eksisterende hovedtariffavtaler som Hordaland fylkeskommune er forpliktet av. I KS` Anbefalinger for god eierstyring og selskapsledelse²⁹ presiseres det at ved *"utskillelse av virksomhet i selvstendige rettssubjekter er det aktuelle selskapet ikke lenger tilknyttet kommunens lønns- og avtaleforhold gjennom det kommunale systemet"*. På denne bakgrunn anbefales det at *"selskapene ved utskilling av virksomhet til selvstendige rettssubjekter søker medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon. KS Bedrift vil være et naturlig valg for mange av disse selskapene"*.³⁰

Dersom det velges egenregimodeller med etablering av separate konsernselskaper som skal ha ansvaret for eksempelvis vognfremføring, vedlikeholdstjenester osv så vil disse konsernselskaper, i egenskap av offentlig eide virksomheter eventuelt måtte velge tilslutning til arbeidsgiverforening og derigjennom bli underlagt aktuelle tariffområder. Dette vil være forskjellig fra den hovedtariffavtale fylkeskommunen er bundet av.

Når det gjelder modell B – hvor alle funksjoner samles i et selskap – vil det imidlertid oppstå en særskilt problemstilling dersom det er dagens selskap Bybanen AS som tenkes benyttet. Bybanen AS har allerede i dag lønns- og arbeidsforhold i henhold til tariffregulerte lønns- og arbeidsforhold. Herunder er de ansatte i Bybanen AS medlemmer i fylkeskommunens generelle pensjonsordning. Dersom en fremtidig modell baseres på at alle ansatte skal ha sitt ansettelsesforhold i Bybanen AS vil dette være bestemmende for lønnsfastsettelsen og særlig for hvilke pensjonsrettigheter de ansatte vil få (fordi det ikke vil være mulig å ha ulike pensjonsordninger for forskjellige ansatte på samme nivå i samme selskap). Dette er derfor et alternativ som kan gi relativt store lønns- og pensjonskostnader sammenlignet med om det etableres selvstendige datterselskaper, jfr nærmere redegjørelse om dette nedenfor i punkt 7.4.

7.4 **Pensjonsforhold**

7.4.1 *Innledning*

Den viktigste faktoren for vurdering av fremtidige pensjonskostnader ved overtakelse av operatør og vedlikeholdsoppgavene i egenregi vil være knyttet til valg av modell. Dersom disse funksjonene organiseres i egne aksjeselskaper vil det, i hvert fall i teorien, kunne avtales pensjonsordninger for de ansatte som avviker fra de ytelsesordningene som for øvrig gjelde for fylkeskommunens ansatte.

²⁹ Anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak" – sist revidert H-2014

³⁰ Anbefaling nr 17

Hvorvidt det er personalpolitisk mulig og/eller ønskelig å ha sterkt avvikende pensjonsordning i aksjeselskaper eid fullt ut av fylkeskommunen vil måtte vurderes.

7.4.2 Ytelsesordning

Det følger av Hovedtariffavtalen for kommunal sektor (HTA 2016-2018) kap 2 om pensjonsforhold at alle arbeidsgivere omfattet av tariffavtalen skal ha en pensjonsordning som tilfredsstiller de minstevilkår som er listet opp i avtalens punkt 2.1. De sentrale vilkår er at de ansatte har rett til opptjening av pensjon i en ytelsesbasert ordning som skal garantere den ansatte en pensjon tilsvarende 66 % av pensjonsgrunnlaget ved full opptjening (bruttogaranti). Den viktigste økonomiske effekten av bruttogarantien er at det er pensjonsordningen som skal dekke differansen mellom ytelser i folketrygden og 66 % av pensjonsgrunnlaget. Dersom det innføres endringer som fører til mindre ytelser fra folketrygden så vil den ansatte like fullt være garantert samme pensjon. Differansen dekkes av pensjonsordningen. I ytelsespensjonsordninger i privat sektor vil det til sammenligning bli lagt til grunn en beregnet folketrygd i opptjeningsperioden. Dersom det skjer endringer i folketrygden vil pensjonen bli beregnet og fastsatt på grunnlag av de beregnede (antatte), og ikke de faktiske, utbetalinger fra folketrygden.

Et annen økonomisk viktig element i pensjonsordningen er reguleringsbestemmelsen i punkt 2.1.6 som fastsetter at alderspensjoner under utbetaling skal reguleres årlig i samsvar med lønnsveksten (fratrasket 0,75 %). Dette innebærer at medlemmer av pensjonsordningen vil være sikret fremtidig regulering i samsvar med faktisk lønnsutvikling. Ved ytelsespensjonsordninger i privat sektor vil reguleringen være begrenset til årlig avkastning på pensjonskapitalen og det foreligger derfor ingen reguleringsgaranti. AFP innenfor ordningen er også finansiert etter "pay as you go"-prinsippet og de faktiske pensjonskostnader inngår derfor ikke i årlig forskuddsbetalt premie, men avregnes ved tilleggspremie fra pensjonsleverandøren etter hvert som kostnadene påløper.

7.4.3 Innskuddspensjon

For tariffpartene i kommunal sektor (KS-LO) er det plikt til å ha en tjenstepensjonsordning som er basert på en ytelsespensjon med bruttogaranti. I privat sektor er det etter hvert blitt mest vanlig å ha såkalte innskuddsbaserte pensjonsordninger. Det er opplyst at Keolis Norge AS har en innskuddsbasert pensjonsordning for sine ansatte, men vi har ikke nærmere kjennskap til ytelsesnivå, årlig innskuddsbeløp og de totale pensjonskostnadene for selskapet.

Generelt kan det imidlertid bemerkes at premiekostnadene ved en innskuddspensjonsordning normalt vil være noe lavere enn for en ytelsesordning. Den store forskjellen ligger imidlertid i at kostnadene ved en innskuddsordning er forutsigbare ved at de utelukkende beregnes og fastsettes basert på en avtalt %-andel av arbeidstakers lønn. Ved en ytelsesordning – og særlig ved en bruttogarantiordning som i kommunal sektor – så vil i praksis arbeidsgiver ha risikoen for alle faktorer som er nødvendige for å opprettholde en garantert pensjon tilsvarende 66 % av pensjonsgrunnlag. De faktiske årlige pensjonskostnader vil derfor være vanskelige å beregne og de vil i praksis først være kjent ved utløpet av – eller endog etter - regnskapsåret. I tillegg kommer at en slik ordning operer med såkalte "oppsatte rettigheter" i motsetning til "fripolisering" som benyttes i private ytelsespensjonsordninger. En oppsatt pensjonsrettighet innebærer at arbeidsgiver er forpliktet til fremtidige oppregulering av pensjonene i takt med lønnsutviklingen. KLP som har de fleste pensjonsordninger innen kommunal sektor, beregner og etterfakturerer engangspremier basert på faktisk utvikling og reelle pensjonskostnader.

7.4.4 En illustrasjon på kostnadene ved offentlig ytelsespensjon vs innskuddspensjon

Hålogaland lagmannsrett avsa for kort tid siden, 8. november 2017, en dom (Boreal-dommen) som gir en illustrerende beskrivelse av hvordan en slik kommunal tjenstepensjonsordning vil utløse kostnader for arbeidsgiver lenge etter at arbeidsforholdet er avsluttet. Saken viser tydelig at det ikke

er tilstrekkelig å sammenligne årlige pensjonskostnader for hhv en ytelsesordning og innskuddsordning for å vurdere eventuelle kostnadsforskjeller.

I dommen er sakens problemstilling formulert slik;

"Saken gjelder Boreal Sjø AS' krav om at Finnmark fylkeskommune dekker kostnader knyttet til pensjonsrettigheter opparbeidet for selskapets ansatte i perioden selskapet drev busstransport i Finnmark. Hovedspørsmålet i saken er om fylkeskommunen etter de driftsavtaler som er inngått med selskapet, er forpliktet til å dekke pensjonskostnadene som har påløpt og fortsetter å påløpe etter at driftsavtalene ble brakt til opphør 31. desember 2015."

Boreal Sjø AS var tidligere et fylkeskommunalt fylkesrederi og ruteselskap som ble omdannet til aksjeselskap i 1994 og privatisert i 2003. Selskapet inngikk kontrakter med fylkeskommunen om rute- og busstransport også etter privatisering. Selskapet ytelsesbaserte pensjonsordning ble avviklet i 2004 og erstattet av en innskuddspensjonsordning.

Ved privat ytelsesbasert pensjonsordning vil de ansatte få utstedt fripoliser som de får eiendomsretten til. Avvikles en offentlig ytelsesbasert pensjonsordning vil de ansatte få en oppsatt rettighet som skal oppreguleres og som forblir en forpliktelse for arbeidsgiver. Karakteren av disse reguleringspremiene er gjengitt slik i lagmannsrettens dom;

"Kostnadene forbundet med slik oppregulering skal dekkes av arbeidsgiver. Fram til omkring år 2000 dekket finansavkastningen av de oppsparte pensjonsmidlene (premiereserven) som regel kostnadene knyttet til de årlige reguleringspremiene. I årene etter dette har rentene i finansmarkedet stadig blitt lavere, samtidig som lønnsveksten har vært relativt høy. Dette har medført at kostnadene forbundet med oppregulering av opptjente pensjonsrettigheter har vært høyere enn den årlige avkastningen av premiereserven. Fra 2001 ble reguleringspremien skilt ut som en egen premie og fra 2002 økte reguleringskostnadene betydelig. Plikten til å betale reguleringskostnader vil i prinsippet gjelde i lang tid, helt til det ikke lenger er noen som har rettigheter i pensjonsordningen, det vil si når den siste pensjonisten dør".

Disse årlige reguleringspremiene er knyttet til "pensjonsbestanden" og faktureres særskilt. Bakgrunnen for at selskapet også etter privatiseringen opprettholdt en kommunal ytelsespensjon var et forslag fremsatt under fylkestingsbehandlingen om at Finnmark fylkeskommune "forventer at pensjonsbetingelsene fra 2001 videreføres dersom det inngås en avtale med FFR".

Saken mellom Boreal AS og Finnmark fylkeskommune gjaldt primært spørsmål om fylkeskommunen var forpliktet til å dekke merkostnader som årlig [etter opphør av ordningen] vil påløpe som følge av årlige reguleringer av pensjonsgrunlaget (oppsatte pensjoner). Dommen illustrerer imidlertid hvor store beløp det kan bli tale om ved slike etterreguleringer;

I transportbransjen i Norge er innskuddspensjon standard og følger av overenskomst for transportselskaper mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Ved avvikling av innskuddspensjonsordning utstedes fripolise, og det påløper ikke kostnader for arbeidsgiver etter dette. Det innebærer at øvrige transportselskaper som selskapet konkurrerer med, ikke har slike utgifter til pensjon som selskapet vil få dersom det selv må dekke pensjonskostnadene etter kontraktsopphør, som er anslått til over 100 millioner kroner. Beløpets størrelse tilsier at selskapet vil få vanskeligheter med å hevde seg i konkurransen fordi det må dekke inn denne kostnaden gjennom nye kontrakter. Lagmannsretten finner på denne bakgrunn at kostnadene ikke er slike som selskapet normalt må dekke selv, men en strukturell ulempe (vår understrekning).

I den aktuelle sak ble fylkeskommunen dømt til å betale Boreal Sjø AS sine påløpte og fremtidige pensjonskostnader knyttet til pensjonsrettigheter opparbeidet bl.a. under 8-års avtale mellom Boreal AS og fylkeskommunen. Saken omfattet også opptjening i noen andre kontraktsperioder, men det var tale om signifikante kostnader (stipulert til 100 MNOK) over en lang periode basert på pensjonsrettigheter opptjent over en relativt begrenset periode.

7.4.5 Særlig om Oslo Sporveiers omlegging av pensjonsordningen

Som påpekt tidligere har Oslo Sporveier i sin årsrapport for 2016 vist til innsparinger oppnådd gjennom omlegging av pensjonsordningen som en av de sentrale faktorer for oppnåelse av resultatene i sitt forbedringsprogram.

Sporveien i Oslo (trikk og T-bane) hadde tidligere en ytelsesbasert pensjonsordning. Ordningen var imidlertid ikke basert på HTA³¹ kap 2 uten at dette har avgjørende betydning. Sporveien i Oslo lukket den tidligere ytelsesbaserte ordningen pr 31.3.2015. At en pensjonsordning "lukkes" betyr at ordningen lukkes for opptak av nye medlemmer, men at den for øvrig består for de ansatte som var medlemmer på tidspunktet for lukking. Personer som ansettes etter tidspunktet for lukking tas opp som medlemmer i ny, innskuddsbasert, ordning. Sporveien i Oslo i åpnet også for at ansatte som selv ønsket overflytting til innskuddsordningen kunne gjøre dette. Dette innebærer imidlertid at det vil være en lang utfasingsperiode før overgang til ny pensjonsordning vil gi full økonomisk effekt. Satt på spissen kan man tenke seg at det var ansatte som var 30 år på tidspunktet for lukking. Dersom disse opprettholder ansettelsesforholdet frem til pensjonsalder, vil det gå nærmere 40 år før de går ut av bestanden av betalende medlemmer. Reguleringsforpliktelsen vil bestå til medlemmet dør noe som øker forpliktelseshorizonten i ytterligere 20-25 år. Tidshorizonten frem til det ikke lenger vil være betalende medlemmer i ytelsesordningen beror på alderssammensetningen på tidspunktet for lukking og fremtidig "turn-over". Sporveien i Oslo opplyser at det pr dags dato er anslagsvis 30-40 % av arbeidsstokken som er omfattet av den nye innskuddsordningen.

I en presentasjon som konsernsjef Cato Hellesjø holdt på Spekters vinterkonferanse i januar 2017 ble det opplyst at Sporveien i Oslos forventede årlige besparelser ville øke fra ca 10 MNOK i 2016 til nærmere 30 MNOK i 2019 ved en omlegging av pensjonsordningen som bestod av lukking og overføring av nyansatte til ny innskuddsordning. De samlede besparelser i perioden frem til 2019 ble anslått å bli ca 80 MNOK. Det er ikke gitt opplysninger om hvor stor andel av arbeidsstokken som forventes å være omfattet av innskuddsordningen i 2019.

Til sammenligning viste Hellesjø at de samlede besparelsene ved en umiddelbar avvikling³² av den ytelsesbaserte pensjonsordningen ville utgjort mer enn 100 MNOK for Sporveiens vedkommende.

7.4.6 Beregning av kostnadskonsekvenser ved overgang til egenregi for Bybanen

Det er teknisk mulig å foreta en sammenligning og beregning av de årlige kostnadene ved hhv innskuddspensjonsordningen i Keolis Norge AS og ytelsespensjonsordningen i kommunal sektor. Ytelsesordningen er imidlertid meget kompleks og sammensatt. For å kunne gi noenlunde sikre tall vil man derfor måtte kjenne individuelle data for de enkelte ansatte (alder, ansiennitet, lønnsnivå, tidligere stillinger i det offentlige osv). Videre vil beregningene måtte bygge på forutsetninger om fremtidig lønnsutvikling, fremtidig "turn-over", fremtidig G-regulering, omfang og tidspunkt for uttak av AFP, tidspunkt for uttak av ordinær alderspensjon m.v.

For å kunne vurdere kostnadsbildet bør det derfor foreligge aktuarberegninger og konkrete beregninger av det forsikringsselskap/pensjonsordning som skal overta en bestemt bestand (definert gruppe av ansatte).

Det vil imidlertid være utfordrende å beregne de akkumulerte forskjeller over tid. Erfaringsmessig vil imidlertid forskjellen i årlige pensjonskostnader mellom en innskudd- og en ytelsespensjonsordning være progressiv over tid.

Til sammenligning med Sporveien i Oslos omlegging av sin pensjonsordning hvor besparelsene ble realisert i takt med utfasing av ansatte fra ytelsesordningen, vil en eventuell motsatt overgang fra innskuddsordning til kommunal ytelsesordning for Bybanens vedkommende få full og umiddelbar effekt fra første dag. Kostnadsøkningen vil derfor slå inn umiddelbart ved overgang til ny pensjonsordning. Dersom det ta hensyn til de særlige elementer som gjelder i kommunale ytelsesordninger, herunder særlig etterreguleringspremie og andre årlige engangspremier så vil en slik

³¹ Hovedtariffavtalen i kommunal sektor (KS-LO m.fl)

³² Avvikling innebærer at samtlige ansatte overføres til ny (innskudds-)ordning fra et gitt skjæringstidspunkt

ordning være signifikant mer kostbar enn en innskuddspensjonsordning. Forskjellen vil etter vår oppfatning bli vesentlig større enn de kr 5 mill som er anslått i BDOs rapport.

7.5 Kompetanseutvikling

7.5.1 Innledning

I mandatet for denne utredning er det angitt at det også skal ses nærmere på konsekvensene for kompetanseutvikling for ansatte ved en modell for drift i egenregi sammenlignet med konkurranseutsetting.³³

Grunnlaget for ansattes kompetanseutvikling vil dels være et spørsmål om formelle rettigheter etter arbeids- og tariffavtaler og dels et spørsmål om faktiske muligheter og begrensinger innenfor de enkelte virksomheter.

Det vil være vanskelig å si noe bastant og entydig om dette spørsmål uten å kjenne innholdet i de avtaler som vil bli inngått under en forutsatt egenregidrift. Vi skal imidlertid gjennomgå noen eksisterende avtaler som kan belyse problemstillingen.

7.5.2 Tariffavtaler

7.5.2.1 Hovedavtalen NHO-LO³⁴

Hovedavtalen regulerer overordnede forhold mellom hovedorganisasjonene på hhv arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Avtalen vil antakelig være den mest nærliggende overenskomst som kommer til anvendelse for private aktører ved fremtidig konkurranseutsettelse. I hovedavtalens kapittel 18 er det inntatt bestemmelser om kompetanseutvikling.

Partene har i hovedavtalens § 18-1 og § 18-2 understreket betydningen av økt utdanning, understreket det verdifulle i at arbeidstakerne stimuleres til å øke sine kunnskaper og styrker sin kompetanse samt fastslått at utviklingen av kompetanse gjennom etter- og videreutdanning må bygge på bedriftens nåværende og fremtidige behov. Med etterutdanning menes vedlikehold av kompetanse innenfor nåværende stilling, mens videreutdanning omfatter kvalifisering for nye og mer kvalifiserte oppgaver i bedriften.

Med dette utgangspunktet er det i § 18-3 gitt nærmere bestemmelse om tiltak og virkemidler:

Den enkelte bedrift skal legge frem sine mål for fremtidig utvikling som grunnlag for kartlegging av behov for kompetanse. Det er bedriftens ansvar, i samarbeid med de ansatte, å foreta kartleggingen og initiere eventuelle tiltak. Kartleggingen oppdateres vanligvis en gang pr. år. Der hvor det er gap mellom bedriftens nåværende kompetanse og fremtidige behov, forutsettes dette dekket med aktuelle opplæringstiltak eller med andre virkemidler.

Kostnadene til etter- og videreutdanning i samsvar med bedriftens behov er bedriftens ansvar. Bedriften og de ansatte har alle ansvar for at et eventuelt kompetansegap blir tilfredsstillende dekket.

Ytterligere og mer konkrete bestemmelser er gitt i tariffavtaler på fagforeningsnivå.

7.5.2.2 Bussbransjeavtalen

I overenskomstene mellom på den ene side NHO/NHO Transport og LO/Norsk Transportarbeiderforbund på den annen side ("*Bussbransjeavtalen*") er det inntatt bestemmelser om kompetanseutvikling. Overenskomsten ligger bl.a til grunn for lønns- og arbeidsforholdene for

³³ Inntatt i oversendelsesforslaget

³⁴ 2014-2017

vognførerne ansatte i Keolis Norge AS. Som vedlegg 14B til tariffavtalen³⁵ er det inntatt et eget kompetansebilag "for sporveisbedrifter (trikker/T-bane)". Det følger av kompetansevedlegget at det er etablert en ordning for et differensiert kompetansetillegg basert på grunnutdanning, ulike modeller for kurs/testing samt en resertifiseringsordning. Av vedlegget fremgår det videre at:

Det konkrete innholdet i modulene og testene utvikles i bedriften, i samråd med bedriftens tillitsvalgte. Innholdet i modulene skal være klart innen 31.12.16.

- *Modul 1 skal ha fokus på "Persontrafikk i praksis", herunder service og kundebehandling.*
- *Modul 2 skal ha fokus på "Teknikk og kjørestil".*
- *For overnevnte moduler dekker bedriften utgiftene til kursmaterieill, og utdanningen skjer på arbeidstakers fritid.*

Bedriftene skal skriftlig informere sine ansatte om muligheten til å opparbeide seg disse kompetansetilleggene.

En vognfører vil kunne oppnå et personlig kompetansetillegg på inntil kr 12,- pr time ved å gjennomføre alle modulene i kompetanseprogrammet.

Ovennevnte beskriver den formelle tariffavtaleregulering for ansatte hos dagens operatør. Det vil være sannsynlig at en privat part ved fortsatt fremtidig konkurranseutsetting vil være tilknyttet hovedorganisasjon/arbeidsgiverorganisasjon som innebærer at tilsvarende tariffbestemmelser til regulering av kompetanseutvikling vil komme til anvendelse.

7.5.2.3 Overenskomst mellom Spekter LO-stat og Fagforbundet (Sporveien Oslo AS)

Til sammenligning kan det vises til "Overenskomst mellom Spekter LO-stat og Fagforbundet vedrørende lønns- og arbeidsvilkår for medlemmer av Fagforbundet i Sporveien Oslo AS" som også inneholder bestemmelser om kompetanseutvikling³⁶.

For ordens skyld understrekes det at nevnte overenskomst ikke vil få direkte anvendelse ved en eventuell beslutning om egenregidrift av vognfremføring ved Bybanen i Bergen, men den kan likevel være en illustrasjon hvordan kompetanseutvikling er regulert i en overenskomst for vognførere innenfor offentlig sektor.

Fagopplæring og etter- og videreutdanning er omhandlet i overenskomstens punkt 5. Det er innledningsvis fastslått at det er viktig å stimulere til utveksling og overføring av kompetanse mellom ansatte og at fag- og yrkesopplæringen er et viktig satsingsområde for myndighetene og partene i arbeidslivet. Deretter er det inntatt en del generelle bestemmelser som angir formål og ambisjoner. Bestemmelsene er imidlertid lite konkrete og ikke rettighetsbaserte for den enkelte ansatte. Det heter for eksempel at:

- at fag- og yrkesopplæringen bør utvikles slik at den er mest mulig i samsvar med virksomhetenes behov, blant annet ved at de aktuelle offentlige faglige rådene bidrar til at tilbudet innenfor fag- og yrkesopplæringen gjenspeiler endringer i arbeidskrav, arbeidsforhold og ny teknologi m.v

³⁵ Overenskomsten for perioden 2016-2018

³⁶ Tariffperioden 1.4.2016-31.3.2018

- å arbeide for at ordningen med å kunne avlegge fagprøve etter § 3.5 i opplæringsloven (Praksiskandidatordningen) opprettholdes også i framtiden
- at virksomhet og tillitsvalgte hvert år drøfter om det er et kompetansegap i henhold til virksomhetens behov for kompetanse og hvordan det i så fall legges til rette for at ufaglærte får anledning til å ta fagbrev. Drøftingene skal ta utgangspunkt i virksomhetens behov for fagarbeidere og den enkelte arbeidstakers behov og ønsker om utvidet kompetanse. Det bør være en målsetting at det drives fagopplæring i alle virksomheter som oppfyller kravene for å være en opplæringsbedrift
- at partene sentralt og lokalt må legge til rette for at arbeidsinnvandrere som arbeider i landet og som sikter mot å bli en del av det norske arbeidsmarkedet, må få styrket sine grunnleggende ferdigheter i språk, sikkerhetskunnskap og arbeidskultur

Endelig fastslås det at kompetanseutvikling i stor grad vil være avhengig av den enkelte ansattes ansvar og initiativ

Med de endringsbehov som arbeidslivet i dag preges av, ser partene det som viktig at arbeidstakerne stimuleres til å ta ansvar for egen utvikling gjennom å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse, og at virksomheten legger stor vekt på planmessig opplæring av sine ansatte for at disse skal kunne møte virksomhetens fremtidige behov.

De sentrale parter ser derfor viktigheten av at partene i virksomhetene fokuserer på hva virksomhetens fremtidige behov representerer av kompetansebehov for de forskjellige ansattegrupper.³⁷

7.5.2.4 Hovedtariffavtalen (KS og LO Kommune, Unio, YS-K og Akademikerne)

Det er denne hovedtariffavtalen som gjelder for arbeidstakere som allerede er ansatte i Hordaland fylkeskommune. Også i denne hovedavtalen er kompetanseutviklingsbestemmelsene av utpreget generell karakter. I punkt 3.3 heter det f.eks;

For å sikre og utvikle virksomhetens generelle og spesielle kompetanse er det viktig å vurdere den enkelte ansattes formal- og realkompetanse, stimulere til faglig refleksjon og tilrettelegge for kompetansedeling og andre kompetansehevede tiltak.

Det er viktig at arbeidstakerne motiveres til å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse samt at kommunene/fylkeskommunene legger stor vekt på målrettet og planmessig opplæring og utvikling av sine arbeidstakere gjennom interne og/eller eksterne tilbud. Det må legges til rette for arbeidsplassbasert opplæring. Arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker har hver for seg og i fellesskap et ansvar for å ivareta kompetanseutviklingen.

Det er videre forutsatt at det også ved utforming av den lokale lønnspolitikken benyttes virkemidler som bidrar til å motivere til kompetanseutvikling.

7.5.2.5 Oppsummering

Hovedavtaler og tariffavtaler på området er relativt sammenfallende og det er ikke holdepunkter for å trekke noen klare skiller mellom tariffestede bestemmelser som forplikter arbeidsgiver avhengig av om det er innenfor privat eller offentlig sektor. Det er derfor ikke mulig å identifisere noen opplagte forskjeller som gjør at de formelle og avtalefestede mulighetene for kompetanseutvikling vil være forskjellig avhengig av om det vil være konkurranseutsetting eller egenregi innenfor det aktuelle området.

³⁷ § 5.3 Etter- og videreutdanning

7.5.3 Arbeidsgivers samlede virksomhet – faktiske muligheter

Vi har ikke grunnlag for å vurdere konkret hvorvidt det i praksis vil være ulikheter mellom de faktiske muligheter for kompetanseutvikling for en ansatt hos hhv privat aktør som utfører tjenester etter konkurranseutsetting og en ansatt i et fylkeskommunalt selskap som utfører samme oppgave.

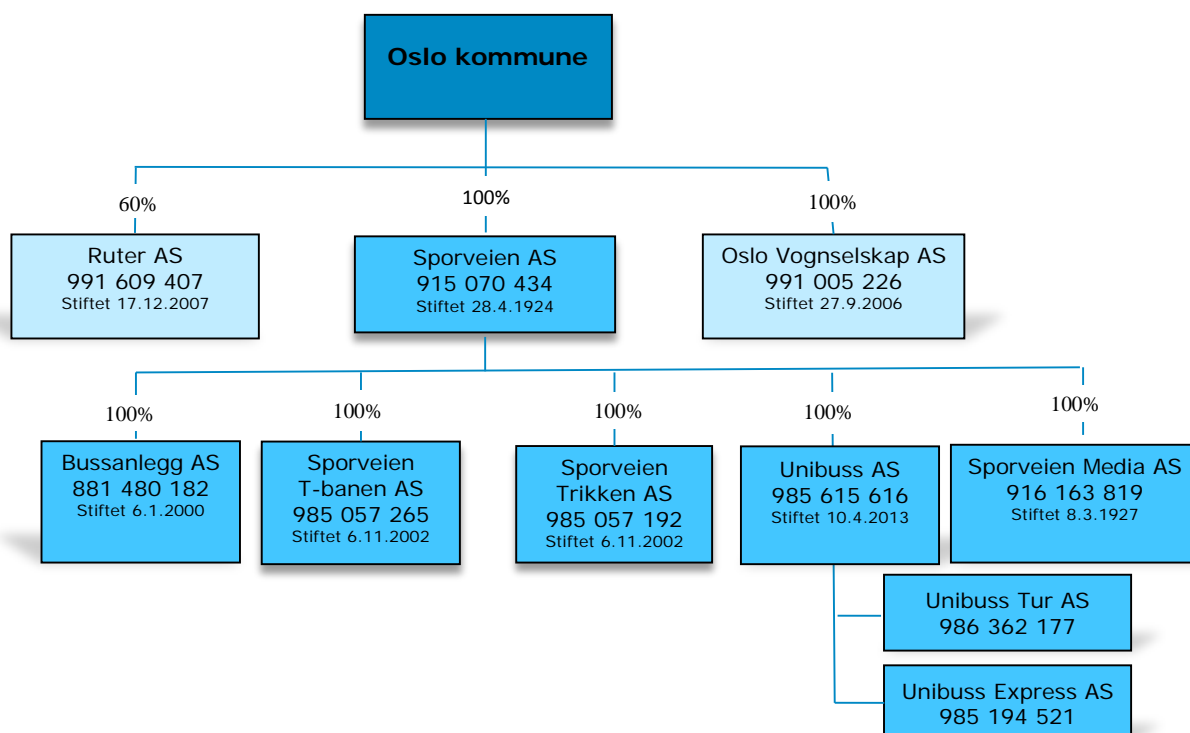
Keolis Norge AS opplyser at de har faktiske muligheter for kompetanseutvikling og at de også stimulerer sine ansatte til å ta videreutdanning og kurs for å kvalifisere seg for andre oppgaver. Keolis Norge AS har et eget program som de kaller for "mobilitetsakademiet". Det vil kunne være ulike "karriereveger" og de ansatte vil kunne gå fra å være vognfører til å bli instruktør, kjørelærer, trafikkoperatør, trafikkleder eller linjeleder. Selskapet opplyser for øvrig på sin hjemmeside at "Vi er opptatt av kontinuerlig utvikling og forbedring og forplikter oss til å følge opp våre ansatte når det gjelder faglig og personlig kompetanseheving".³⁸

Generelt kan man kanskje anta at det vil være noe større muligheter for kompetanseutvikling og arbeidskraftmobilitet internt i en stor og helintegrert virksomhet enn hos en arbeidsgiver som har en "smal" tjenestekontrakt, mer begrenset kompetansebehov og som kanskje heller ikke har annen virksomhet i geografisk nærrområde. Dette er imidlertid kun generelle antakelser og ikke empiriske observasjoner.

8 SÆRLIG OM ORGANISERING AV TRIKK OG T-BANE I SPORVEIEN I OSLO

8.1 Organisasjonskart –Sporveien i Oslo – kort historikk

Fig 5



³⁸ <https://keolis.no/mobilitetsakademiet/>

Pr i dag heter morselskapet i konsernet Sporveien AS. Selskapet har skiftet navn en rekke ganger i forbindelse med ulike organisasjonsendringer. Samme selskap het tidligere Sporveien Oslo AS (fra mai 2013 til august 2017), Kollektivtransportproduksjon AS (fra juli 2006 til mai 2013) og AS Oslo Sporveier (før juli 2006). Styret i selskapet består av fem aksjonærvalgte styremedlemmer samt to representanter fra de ansatte. De aksjonærvalgte styremedlemmene er eksterne og består p.t. av profilerte (tidligere) ledere fra næringsliv og offentlig sektor.

Trikkeselskapet i selskapsstrukturen er Sporveien Trikken AS. Selskapet het tidligere Oslotrikken AS (fra juli 2009 til desember 2013), Oslo Sporvognsdrift (fra 2002 til juli 2009). Konsernsjef Cato Hellesjø har vært styreleder i Sporveien Trikken AS fra 2009. De aksjonærvalgte styremedlemmene (4) i selskapet pr dags dato er alle konserndirektører i morselskapet (Sporveien AS). Selskapets daglige leder er konserndirektør Birte K.W.Sjule (fra 2017).

T-baneselskapet heter i dag Sporveien T-Banen AS. Selskapet het tidligere Oslo T-Banedrift AS (fra 2002 til desember 2013). Konsernsjef Cato Hellesjø har vært styreleder i Sporveien T-banen AS fra 2009). De aksjonærvalgte styremedlemmene (4) pr dags dato er alle konserndirektører og ansatt i morselskapet (Sporveien AS). Daglig leder i selskaper er konserndirektør Bjørn Granviken (fra 2012). Granviken var også daglig leder i Sporveien Trikken AS i perioden 2012-2017.

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor, består både daglig ledelse og aksjonærvalgte styremedlemmer i de operative selskapene av konsernledelsen i morselskapet.

8.2 Erfaringer fra Oslo

8.2.1 Om organiseringen

Ruter AS er administrasjonsselskapet for kollektivtrafikken og Oslo og Akershus. Ruter er eid 60% av Oslo kommune og 40% av Akershus fylkeskommune. Ruter planlegger, bestiller og markedsfører kollektivtrafikktilbudet. Trafikktilbudet styres ved kontrakter mellom Ruter og operatører og andre leverandører³⁹. Sporveien leverer kollektivtransport på kontrakt med Ruter. Sporveien eier, forvalter, drifter, bygger ut og vedlikeholder infrastruktur som benyttes til T-bane og trikk, og forvalter eiendomsmasse. Sporveien er 100% eid av Oslo kommune⁴⁰. Sporveien leier vognmateriell fra Oslo Vognselskap AS. Vognselskapet har som oppgave å anskaffe, finansiere, forvalte og leie ut vognmateriell, og eies 100% av Oslo kommune.

8.2.2 Det er i Oslo gjort flere grep for å forbedre kollektivsatsingen

8.2.2.1 En mer helhetlig strategi og bedre kundeorientering

Gjennom etableringen av Ruter som felles administrasjonsselskap for Oslo og Akershus (operativt fra 1.1.2008) ble det lagt til rette for en mer helhetlig kollektivstrategi og bedre kundeorientering. Etableringen gjorde det blant annet mulig å få til et felles pris- og billetteringssystem for regionen, realisert i 2011. Ruter sine prioriteringer fremover handler om digitalisering, samspill mellom alle aktuelle grønne mobilitetsformer, samt sømløse reise for kundene⁴¹.

8.2.2.2 Oppgradering av vognparken

Gjennom etablering av Oslo Vognselskap AS i 2006 ble det etablert et tydeligere ansvar for forvaltning og fornyelse av vognparken. Vognselskapet ble opprettet med bakgrunn i det betydelige etterslepet i vedlikehold og reinvesteringer i materiell som ble konstatert ved årtusenskiftet. Innhenting av et investerings- og vedlikeholdsetterslep på nesten to milliarder kroner har vært en svært viktig politiske oppgave for Oslo kommune. Vognselskapet opplyser at det har tatt grep for å hindre at en tilsvarende

³⁹ Årsrapport Ruter, 2016

⁴⁰ sporveien.no

⁴¹ Årsrapport Ruter, 2016

situasjon skal oppstå igjen og at det skal sørge for at det nyinnkjøpte materiellet skal vedlikeholdes godt gjennom hele livssyklusen⁴².

8.2.2.3 Effektivisering av driften

Gjennom delingen av gamle Sporveien inn i et rent administrasjonsselskap og et produksjonsselskap, ble det etablert et tydeligere ansvar for effektiv drift. Oslo kommune har som eier satt krav til effektivisering av driften, for at Sporveien skulle få drive videre uten konkurranseutsetting. Sporveien har fram til 2015 arbeidet i henhold til sin «Best 2015»-strategi, og har hentet effekter innenfor kvalitet, sikkerhet og effektivitet. Sporveien bygger nå videre på dette arbeidet og har som mål å hente ut flere effekter gjennom sin «Best 2020»-strategi.

8.2.3 *Hva har Sporveien gjort for å effektivisere driften?*

8.2.3.1 Det ble satt forbedringsmål

Det ble våren 2009 startet opp strategiske prosesser i daværende Kollektivtransportproduksjon AS for å utvikle konsernet til å bli et konkurransekraftig kollektivselskap i Oslo-regionen. Konsernets strategiske målsetting «Best 2015» innebar forbedringer knyttet til kvalitet, sikkerhet og effektivitet. Det var et mål å gjøre forbedringer tilsvarende 270–400 millioner kroner, for å få mest mulig kollektivtrafikk for pengene⁴³.

8.2.3.2 Sporveien har forbedret ledelse og styring

Viktige grep for å oppnå målsettingene var å styrke og videreutvikle en felles bedriftskultur i hele virksomheten, samt drive lederutvikling, kompetanseutvikling og prestasjonsfremmende aktiviteter⁴⁴. Konsernet har gjennomgått og forbedret internkontrollsystemene, herunder blant annet revisjon av etisk regelverk, styreinstruks, konsernsjefens instruks, fullmaktstruktur og styrende dokumenter for risikostyring, internkontroll og annet. I 2013 startet Sporveien et kultur- og verdiarbeid blant medarbeiderne og gjennomførte «Sporveisløftet», et stort lederutviklingsprogram for hele virksomheten⁴⁵.

8.2.3.3 Sporveien har forbedret styringen av vognvedlikehold i forhold til drift

Sporveiens verksteder for trikk og T-bane er en del av morselskapet. For å styre produksjonen i henhold til Sporveiens strategi ble imidlertid verkstedene og Produksjonsenheten i 2014 knyttet nærmere opp mot operatørselskapene. Driftsmessig er verkstedene nå organisert under operatørselskapene og ansvaret for de to verkstedene er lagt til verkstedsjefene for henholdsvis trikk og t-bane. Formålet med dette har vært å sikre et helhetsperspektiv på vognvedlikehold i forhold til drift.

8.2.3.4 Sporveien har økt kapasiteten

For kollektivtrafikken i Oslo er fellestunnelen på strekningen Tøyen-Majorstuen en flaskehals som begrenser kapasitetsøkninger i rutetilbudet. Resultatet av en forstudie knyttet til fellestunnelen med analyse, beregninger og testkjøring viste at det var mulig å øke kapasiteten fra syv til åtte tog i kvarteret. Kapasitetsendringen ble implementert i 2014 og medførte mulighet for å øke kapasiteten uten å gjøre større investeringer. Beslutningen var basert på en forstudie med analyse og beregninger, samt testkjøring.

⁴² vognselskapet.no

⁴³ KTP Årsrapport, 2012

⁴⁴ KTP Årsrapport, 2012

⁴⁵ Sporveien årsrapport, 2013

8.2.3.5 Sporveien har effektivisert vedlikeholdet av vogner

Gjennom effektivisering av vognvedlikeholdet har Sporveien frigjort sporplass og redusert variasjon og avvik, med det formål å tilgjengeliggjøre en større andel av vognene for produksjon. Virkemidler er mer effektive serviceprogram, ny vaskehall og individstyring av tog og trikk, samt å ta i bruk mer effektive og rasjonelle arbeidsmetoder⁴⁶.

8.2.3.6 Sporveien har effektivisert vedlikeholdet av infrastruktur

Sporveien har forbedret planprosessen og justert skiftplaner, samt tilrettelagt deler, instruksjoner og dokumentasjon, kompetanse, verktøy, maskiner og sportilgang på en bedre måte. Dette har gitt mer vedlikehold, forbedret teknisk hastighet samt forbedret dokumentasjon⁴⁷.

8.2.3.7 Sporveien har redusert pensjonskostnadene

Med virkning fra 1. april 2015 er det innført en ny innskuddsbasert pensjonsordning for alle nyansatte i Sporveien⁴⁸. Overgangen fra ytelsesbasert pensjon til innskuddsbasert pensjon har medført betydelige kostnadsreduksjoner.

8.2.3.8 Sporveien har investert i IT

Investeringer i IT har vært motivert av to forhold: Sikre en mer stabil IT-drift med redusert fare for driftsstans, samt sikre en IT-plattform som muliggjør videreutvikling av Sporveien⁴⁹. Sporveien har investert i et nytt datasenter, sentral maskinvare og infrastruktur. Satsingsområder har vært automatisk togdata og analyse, fornyelse av system for utvikling og oppfølging av kjøre- og bemanningsplaner, digital dokumentasjonshåndtering, mobile løsninger, masterdata og datavarehus, oppgradering av intranett og ny driftsplattform for trafikkladersentral⁵⁰.

8.2.4 Hva har Sporveien oppnådd?

8.2.4.1 Kvalitet

Sporveien har hatt en positiv utvikling både i forhold til regularitet og frekvens. I målinger fra Norsk Kundebarometer (NKB) har kundetilfredsheten økt jevnt gjennom strategiperioden, mens kundelojaliteten i snitt for de ulike transportformene er omtrent den samme ved utgangen av perioden som den var ved inngangen.

8.2.4.2 Sikkerhet

Sporveien har hatt en positiv utvikling innenfor sikkerhet. Antall avsporinger for T-banen i Oslo er omtrent på samme nivå ved utgangen av strategiperioden (-2015) som ved inngangen. I forhold til 2005 er imidlertid antall avsporinger redusert med to tredeler, i hovedsak som følge av forbedringer av banestrekningene.

Antall kollisjoner pr. 10 000 vognkilometer for trikken er omtrent likt ved utgangen av strategiperioden som ved inngangen. Siden 2004 er imidlertid antall kollisjoner redusert fra 1,1 pr. 10 000 vognkilometer til 0,7, nær 2015-målet på 0,6.

⁴⁶ Sporveien Årsrapport, 2014

⁴⁷ Kilde: Sporveien Årsrapport, 2014

⁴⁸ Sporveien Årsrapport, 2014

⁴⁹ Sporveien årsrapport, 2013

⁵⁰ Sporveien Årsrapport 2014

Bybanen i Bergen hadde i 2016 0,4 kollisjoner pr. 10 000 vognkilometer, men har også et enklere trafikkbilde å forholde seg til. Gjennomsnittet for 26 trikkesystemer i Frankrike var til sammenlikning på 0,2 kollisjoner pr. 10 000 vognkilometer⁵¹.

8.2.4.3 Effektivitet

Totalkostnadene for Sporveien i Oslo har økt med 32 % fra NOK 3,3 milliarder til NOK 4,4 milliarder i perioden 2012-2016. Totalt antall enkeltreiser har i samme periode økt med 19%, fra 210 millioner til 250 millioner⁵².

I følge Sporveien i Oslo har kostnad per kjørte kilometer på skinner blitt redusert fra NOK 141,17 til NOK 137,96 i perioden 2012-2016, en reduksjon på 2%⁵³. Gevinstene er først og fremst hentet langs de tre aksene som definerer Sporveiens handlingsrom for å levere kollektivtransport: tilgjengelighet på vognmateriell, tilgjengelighet på infrastruktur og effektiv trafikkavvikling⁵⁴. Kostnad per kjørte vognkilometer hos London DLR var til sammenlikning på NOK 41 i 2014, og Skyss har rapportert en kostnad på NOK 158 for 2016. Kostnad per vognkilometer har sammenheng med jernbanesystemets størrelse og kompleksitet, og det er derfor ikke riktig å sammenlikne direkte. Hovedpoenget er at Sporveien har lyktes med sitt forbedringsarbeid.

Ruter sin kostnad per enkeltreise på trikk er blitt redusert fra NOK 16,82 til 15,74 i perioden 2012-2016, en reduksjon på 5,5%⁵⁵. Sporveien i Oslo sin produksjonskostnad per reise på skinner er redusert med 14% i samme periode⁵⁶. Til sammenlikning hadde London DLR og Sydney Trains (light rail) i 2016 en kostnad per enkeltreise på henholdsvis NOK 11,3 og NOK 33,2, mens Bybanen hadde en kostnad på NOK 24 per påstigende passasjer samme år⁵⁷. Kostnad per enkeltreise har sammenheng med jernbanesystemets størrelse og passasjertetthet, og det er derfor ikke riktig å sammenlikne direkte. Hovedpoenget er som nevnt at Sporveien har lyktes med sitt forbedringsarbeid.

I en benchmarking fra Nova CoMet (Railway and Transport Strategy Centre, Imperial College of London) ble T-banesystemet til Sporveien i 2016 rangert som den mest kostnadseffektive metroen målt i produksjonskostnad per togkilometer⁵⁸. Benchmarkingen omfatter ikke trikk eller light rail. Benchmarkingen omfatter 34 metroer i 32 byer. Av 17 metroer som hører til gruppen av små og mellomstore metroer, finnes 4 metroer med konkurranseutsetting (London DLR, Bangkok, Buenos Aires og Rio). Øvrige byer har ikke konkurranseutsetting (Barcelona, Brussel, Lisboa, Istanbul, Newcastle, Kuala Lumpur, Montreal, Nanjing, Oslo, Shenzhen, Sydney, Toronto og Vancouver)⁵⁹. Benchmarkingen kan ikke brukes til å sammenlikne T-banen i Oslo direkte med Bybanen i Bergen, men bekrefter at Sporveien sitt forbedringsarbeid har vært svært vellykket.

8.3 Erfaringer fra London

8.3.1 Oppsummering

Operatørvirksomhet for alle transportformer (tog, buss, trikk og bybane) er konkurranseutsatt med unntak av T-bane hvor operatør er et heleid datterselskap av Transport for London. Det er høy kundetilfredshet knyttet til kollektivtrafikk i London og bruk av kollektivt øker fortløpende. Bussvirksomhet i øvrig England står imidlertid overfor store utfordringer: denne er fullt ut privatisert

⁵¹ Accidentology of tramways, 2015

⁵² Sporveien Årsrapport, 2016

⁵³ Sporveien Årsrapport, 2016

⁵⁴ Sporveien Årsrapport, 2015

⁵⁵ Ruter Årsrapport, 2016

⁵⁶ Sporveien, Årsrapport 2016

⁵⁷ Skyss Årsrapport 2016

⁵⁸ Samtale Kommunikasjonsdirektør Torgeir Kristiansen, Sporveien AS

⁵⁹ <https://cometandnova.org/>

og det vurderes å gjeninnføre statlig regulering og konkurranseutsetting etter samme modell som i London.

8.3.2 Om organiseringen

Greater London Authority (GLA) er den lokale myndigheten som administrerer Stor-London. GLA er ansvarlig for transport, politi, brann og beredskap, økonomisk utvikling, planlegging, kultur, miljø og helse. Transport for London (TfL) er en offentlig etat som har ansvaret for transportsystemet i London, herunder T-bane, buss, tram (trikk), light rail (bybane) og jernbane. TfL bestiller operatørtjenestene, markedsfører disse, står for den publikumsrettede informasjonen, og sikrer billettinntekter. TfL ble opprettet i 2000 som en del av GLA⁶⁰.

8.3.3 T-bane: gammel infrastruktur gir høy risiko, og vedlikeholdes best i egenregi

T-banen i London er ikke konkurranseutsatt. Gamle vogner og kompleks infrastruktur gjør vedlikehold og oppgraderinger krevende. Usikkerheten knyttet til vedlikehold og operasjon av et slikt system gjør at en privat aktør ville måtte prise inn et betydelig risikopåslag, som ville utliknet besparelsen ved konkurranseutsetting⁶¹. London Underground forsøkte tidlig på 2000-tallet å etablere en OPS-struktur (offentlig/privat samarbeid) for vedlikeholds- og fornyelsesarbeider for T-banen. Forsinkelser i vedlikeholds- og fornyelsesprogrammet samt høyere kostnadsbase enn forventet, gjorde at TfL i 2010 overtok TubeLines⁶². TfL er i dag ansvarlig for vedlikehold og fornying av infrastrukturen. Operatør er London Underground Limited, som er et datterselskap av TfL (Kilde: tfl.gov.uk).

8.3.4 Bybane, trikk og tog: kostnadseffektiv konkurranseutsetting med god kvalitet

Bybanen (Dockland Light Rail) og Trikken (Croydon Tramlink) er konkurranseutsatt. Disse systemene er nye eller oppgraderte og innebærer mindre risiko for vedlikeholder og operatør, slik at risikopåslag på pris blir lavere. TfL har etablert et kontraktstregime som har bidratt til høyere ytelse og kundetilfredshet enn for linjer som ikke er konkurranseutsatt. Kontraktsregimet er basert på bruttokontrakter med incentivelement⁶³. Dockland Light Rail er et førerløst system som opereres av KeolisAmey Docklands Ltd, mens Croydon Tramlink opereres av Tram Operations Limited⁶⁴.

Tog (London Overground) er konkurranseutsatt, og opereres av Arriva Rail London. TfL spesifiserer tjenestenivåer, følger opp tjenestekvalitet, setter billettpriser og billetterer⁶⁵.

8.3.5 Buss: konkurranseutsetting har fungert bedre enn privatisering

Buss i London (London Buses) er konkurranseutsatt, og opereres av en rekke operatører på kontrakt med TfL. TfL planlegger ruter, spesifiserer tjenestenivåer, følger opp tjenestekvalitet, setter billettpriser og billetterer⁶⁶. I 1985 ble det besluttet at bussvirksomhet utenfor London skulle fullstendig liberaliseres med formål å oppnå økt konkurranse, bedre kollektivtilbud og lavere billettpriser. I praksis har det ikke vært reell konkurranse (fem store busselskaper dominerer markedet), med konsekvens at billettpriser har økt, antall ruter er redusert og antall reisende har falt⁶⁷. På bakgrunn av dette ble *Bus Service Act 2017* godkjent av Englands regjering i april 2017 som er et steg på veien til å innføre offentlig regulering og konkurranseutsetting for busstrafikk i hele landet, etter samme modell som i London⁶⁸.

⁶⁰ tfl.gov.uk

⁶¹ A bid for better transit, 2017

⁶² Quartz, 2012

⁶³ A bid for better transit, 2017

⁶⁴ tfl.gov.uk

⁶⁵ tfl.gov.uk

⁶⁶ tfl.gov.uk

⁶⁷ Greasing the Wheels, 2014

⁶⁸ parliament.uk. Bus Services Act 2017, legislation.gov.uk

9 SYNERGIER VED Å ORGANISERE DRIFT I SAMME KONSERN

9.1 Synergier kommer ikke av seg selv

9.1.1 Synergier handler om mereffekter

En synergi i denne sammenheng er den mereffekt som oppnås ved at operatørvirksomheten og vognvedlikeholdet eies av sin egen oppdragsgiver, sammenliknet med at disse eies av en tredjepart. God drift av bane handler om høy utnyttelsesgrad av vogner og infrastruktur, høy sikkerhet samt kvalitet i form av frekvens og punktlighet. Spørsmålet er da om det kan oppnås synergier knyttet til dette.

9.1.2 Mereffekter må aktivt tas ut

Organisering av drift i samme konsern gir i seg selv ingen mereffekter. Viktige grep for å lykkes er at det etableres god samhandling mellom alle parter på utførersiden og at det utvikles systematikk og kultur for kontinuerlig forbedring. Erfaringer viser at eier- og virksomhetsstyringen til nå ikke har vært organisert og utøvd godt nok til å sikre helhetsperspektivet i den daglige driften⁶⁹.

9.1.3 Å ta ut mereffekter krever helhetlig styring

Å ha felles eierskap er ikke det samme som å ha helhetlig styring. Sporveien i Oslo er et godt eksempel på dette: Sporveien har alltid hatt alle virksomhetsområdene i samme konsern. For å få til en integrert verdikjede har Sporveien likevel måttet arbeide bevisst med å få til mer helhetlig styring. Med mer helhetlig styring har Sporveien lyktes med en rekke forbedringstiltak som har gitt betydelige effekter.

9.2 Det er allerede besluttet en konsernmodell som skal gi synergier

9.2.1 Totalansvaret for utførelse er besluttet

Det samlede ansvaret for vognframføring (operatørens ansvar i dag) og forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur og rullende materiell (Bybanen AS sitt ansvar i dag) er besluttet lagt til Bybanen AS. Dette kapitlet handler om hvorvidt eierskap til operatørrollen vil gi synergier utover denne omorganiseringen.

9.2.2 Den allerede besluttede modellen skal gi synergier

Ønskede effekter av å samle totalansvaret for utførelse (drift, forvaltning og operasjon av Bybanen) er knyttet til sikkerhet, hendelser, driftsavvik og ressursbruk. Ved å legge dette ansvaret til Bybanen AS setter man også verdibevaringsperspektivet i sammenheng med daglig drift.

9.2.3 Bybanen AS er ansvarlig for å ta ut synergiene

De delene av verdikjeden for Bybanen som eies av Hordaland fylkeskommune i dag (Bybanen Utbygging, Skyss og Bybanen AS) styres ikke på en integrert måte i dag, selv om de er direkte underlagt samme eier. Dette skyldes blant annet manglende eierstyring, funksjonen til styret i Bybanen AS og incentivstruktur som ikke drar i samme retning. Hva som er en hensiktsmessig styringsstruktur og oppgavefordeling mellom Bybanen AS og underliggende selskaper, uansett om de er i samme konsern eller ikke, bør være en vurdering som gjøres av Bybanen AS.

9.3 Å overta eierskap til operatørvirksomheten gir få ekstra synergier for drift

9.3.1 Eierskap krever eierstyring

Eierskap til operatørrollen innebærer at Hordaland fylkeskommune må styre operatørvirksomheten gjennom sin eierskapsstyring, representert ved Bybanen AS. En operatørvirksomhet som skal ha

⁶⁹ "Evaluering av Bybanen, Karabin 2017.

sikkerhetstillatelse bør organiseres som et aksjeselskap, og vil derfor ha et selvstendig styre som ansvarlig for forvaltning av virksomheten.

9.3.2 HFK sin eierstyring er mangelfull

Hordaland fylkeskommune utøver ikke tilfredsstillende eierskapsstyring av Bybanen AS i dag, og har kompetansemangler i styret. For at eierskap til operatørvirksomheten skal gi synergier gjennom eierstyringen, må Hordaland fylkeskommune utvikle eierstyringen tilstrekkelig, og det må etableres et profesjonelt styre.

9.3.3 Eierstyring erstatter ikke kontraktsstyring

Som følge av beslutning om å gi Bybanen AS totalansvar for utførelse utarbeides det nå en leveranseavtale mellom Skyss og Bybanen AS. Sistnevnte forbereder anskaffelse og eventuell kontraktsinngåelse med operatørvirksomhet. Bybanen AS må videre legge til rette for at operatørvirksomheten har tilstrekkelig sikkerhetsstyring i relasjon til vedlikehold av vogner. Denne kontraktsstrukturen vil være den samme også hvis operatørselskapet drives i egenregi.

9.3.4 Eierstyring i seg selv gir ingen synergier

En fristilt tjenesteproduksjon (ikke direkte politisk eller administrativt styrt) er antatt å føre både til bedre styringseffektivitet i form av at beslutninger fattes på riktig nivå, og til bedre effektivitet i selve tjenesteproduksjonen⁷⁰. Eierskap i seg selv vil altså ikke gi bedre styringseffektivitet. Forutsatt at kontraktsstrukturen gir operatørvirksomheten økonomisk incentiv til å levere i henhold til kontrakt, vil operatørvirksomheten være motivert til effektiv tjenesteproduksjon, uavhengig av eierskap.

9.3.5 Eierstyring kan indirekte bidra til synergier

God ledelse og samarbeidskultur kan gjøre samhandlingen mellom virksomheter i verdikjeden mindre formell og byråkratisk. I den grad god ledelse og samarbeidskultur er lettere å få til innenfor samme konsern enn mellom selskaper med forskjellige eiere, vil eierskap til operatørvirksomheten kunne bidra til bedre samhandling. For Bybanen sitt vedkommende anses ledelse og samarbeidskultur som noen av de viktigste områdene for videre utvikling, uavhengig av eierskap og konserntilhørighet.

9.3.6 Eierstyring kan kompensere for svake kontrakter

En kontraktstruktur er mangelfull dersom den ikke drar virksomhetene i samme retning, ikke regulerer konsekvenser for mangelfulle leveranser, eller ikke fanger opp endringer i forutsetninger og rammebetingelser. Sannsynlighet for endringer i forutsetninger og rammebetingelser henger sammen med jernbanesystemets kompleksitet og standard, samt usikkerheter rundt passasjerutvikling og leveransekrav. Bybanen er relativt ny og har enkle kjørestrekninger, og det antas derfor at det er lav risiko for endringer i forutsetninger og rammebetingelser.

9.3.7 Å overta arbeidsgiveransvaret kan til en viss grad gi ansatte mer fleksibilitet

Ved å være ansatt i et konsern har de ansatte i prinsippet mulighet til kompetanse- og karriereutvikling innad i konsernet. Det er imidlertid stor forskjell på de forskjellige fagdisiplinene knyttet til vognframføring, vognvedlikehold og vedlikehold av infrastruktur. Muligheten til og oppsiden ved å bevege seg på tvers av fagdisiplinene er derfor liten. For administrativt personell er det imidlertid enklere å tenke denne typen kompetanse- og karriereutvikling. Hvis operatørvirksomheten har andre pensjonsordninger eller lønns- og arbeidsvilkår enn for øvrig i konsernet, reduserer dette fleksibiliteten noe. Samtidig bortfaller muligheten til kompetanse- og karriereutvikling i den private virksomheten.

⁷⁰ "Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap", NIBR 2015

9.4 Å overta eierskap til operatørvirksomheten kan gi noe mer fleksibilitet i forhold til avtale om vognvedlikehold

9.4.1 Flere hensyn er styrende for vognvedlikeholdet

Operatør må ha styring med at vognvedlikeholdet utføres i henhold til operatørens sikkerhetsansvar som vognfremfører. Operatør bør ha styring med at vognvedlikeholdet utføres slik at operatørens forpliktelser overfor Bybanen AS med hensyn til frekvens og punktlighet overholdes. Hordaland fylkeskommune som vogneier bør ha styring med at vognvedlikeholdet gjøres på en slik måte at vognenes verdi ivaretas optimalt i et livssyklusperspektiv.

9.4.2 Bybanen AS må balansere alle hensynene

Selv om operatør måles på kvalitetsparametere som frekvens og punktlighet, er det Bybanen AS som svarer for dette til Skyss som bestiller. Bybanen AS er i et interessefelleskap med både operatør og vognvedlikeholder i forhold til sikkerhet på vognfremføring. Som forvalter av infrastruktur og vognmateriell på vegne av Hordaland fylkeskommune, må Bybanen AS også ivareta hensyn til livssykluskostnad på materiellet.

9.4.3 Det kan bli enklere å få til en avtalestruktur for vognvedlikehold

Med eierskap til operatørvirksomheten kan det i prinsippet være enklere å etablere en avtalestruktur mellom operatør og vognvedlikeholder, fordi avtalen fortsatt vil være innenfor konsernet sin kontroll. Realitetene i samhandlingen mellom Bybanen AS, operatør og vognvedlikeholder må imidlertid fortsatt være de samme, og det er ikke sikkert at avtalen i seg selv er enklere å forvalte enn den avtalestrukturen man ellers ville fått til.

9.5 Å overta eierskap til operatørvirksomheten gir ingen synergier for utbygging

9.5.1 Det må etableres livssyklusperspektiv på investeringer

I et livssyklusperspektiv anslås det at 70-80 % av kostnadene for vognmateriell er knyttet til vedlikehold⁷¹. Investeringsbeslutninger påvirker kostnadsnivå på vedlikehold, samtidig som levetid og kvalitet på infrastruktur og vogner avhenger av riktig vedlikeholds nivå⁷². Vedlikehold på infrastruktur og vogner påvirker videre både sikkerhet på vognframføring og operatørens evne til å levere på kvalitetskrav.

9.5.2 Livssyklusperspektiv på investeringer er besluttet

I rapporten «Evaluering av Bybanen» (Karabin 2017) er behovet for et helhetlig perspektiv på investeringsbeslutninger adressert ved at livssykluskostnad legges til grunn i investeringsbeslutninger, at RAMS⁷³ innarbeides i utbyggings- og vedlikeholdsprosesser, og at Bybanen styrker seg på kompetanse knyttet til verdibevaring («asset management»).

9.5.3 Problemet ligger i grensesnittet mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS

Å legge til rette for god vedlikeholdsstyring innebærer at den som er ansvarlig for framtidig vedlikeholdsstyring skal involveres i planleggingen, slik at forutsetninger i driftsorganisasjonen og vedlikeholdsstrategien blir ivaretatt. Dette gjør at Bybanen Utbygging og Bybanen AS må samhandle godt i forhold til utbygging av infrastruktur, sistnevnte som totalansvarlig for infrastrukturens regularitet, punktlighet og sikkerhet.

⁷¹ vognselskapet.no

⁷² Karabin, 2017

⁷³ RAMS = Reliability (pålitelighet), Availability (tilgjengelighet), Maintainability (vedlikeholdbarhet), Safety (sikkerhet)

9.5.4 Eierskap til operatørrollen har lite å si

Eierskap til operatørrollen har kun indirekte sammenheng med beslutninger knyttet til investeringer i infrastruktur og anskaffelse av nye vogner. Bybanen AS må forstå og ta operatørens behov og forutsetninger med i sine vurderinger rundt livssyklus kostnader. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at dette ikke gjøres i dag, og det vurderes derfor slik at eierskap til operatørrollen vil ha begrenset effekt på livssyklusperspektiv i forhold til investeringer i infrastruktur.

9.6 Å overta deler av styringen av vognvedlikeholdet kan gjøre Bybanen mindre sårbar

Ønskede effekter av å samle totalansvaret for utførelse hos Bybanen AS er optimalisert vedlikehold i forhold til strategi for verdibevaring/forvaltning av anlegg, vogner og infrastruktur gjennom aktiv eierstyring, samt utnyttelse av konkurranse i markedet på de områder markedet er modent (slik som operatørtjenester) samtidig som en unngår å etablere private monopol på områder med svak konkurranse i dag⁷⁴.

Elementer av jernbanevirksomhet har karakter av naturlige monopol ved at de er kapitalkrevende og det er høye inngangsbarrierer. Skal konkurranse fungere må det eksistere et reelt marked der konkurranseaktørene har lik tilgang til produksjonsfaktorer som vogner og infrastruktur.

I stortingsmeldingen for Jernbanereformen⁷⁵ og i utredning om potensial for konkurranseutsetting av Sporveien i Oslo⁷⁶ pekes det på at leverandørmarkedet for vognvedlikehold er begrenset, at krav til verkstedplass gjør det vanskelig å utnytte skalafordeler, og at en konkurranseutsetting i verste fall kan lede til dannelse av et privat monopol.

For Bybanen utføres vedlikehold av Stadler, som har levert vognmateriellet. All den tid markedet for vedlikehold av bybanevognerne er begrenset, er det begrensede muligheter til å bruke konkurranse som virkemiddel for å sikre kvalitet og kostnadseffektivt vedlikehold. Et tilgjengelig virkemiddel (som er benyttet) er å knytte vedlikeholdskrav til konkurranse om kjøp av vognerne.

På sikt bør imidlertid Bybanen AS vurdere oppgavefordelingen mellom egen virksomhet og leverandørsiden. Bybanen bør utvikle kompetanse som er viktig for å unngå dannelse av et privat monopol for vognvedlikeholdet, og en bør benytte konkurranse som virkemiddel for de deler av vognvedlikeholdet hvor det finnes et velfungerende marked. Bybanen AS bør rigge seg slik at det er mulig å forvalte en vognpark fra forskjellige leverandører på en effektiv måte.

Hvilken kompetanse som anses som strategisk kompetanse og hvordan den framtidige oppgavefordelingen bør se ut, bør ligge til Bybanen AS sin ledelse å utrede og beslutte.

10 ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED OVERGANG TIL EGENREGI

10.1 Dagens operatør har kostnadseffektivisert driften

Dagens operatør har et akkumulert årsoverskudd på MNOK 5,7 for perioden 2008 - 2016. Overskuddet stammer i hovedsak fra de siste par årene. Frem til 2013 utgjorde akkumulert årsoverskudd MNOK 0,5⁷⁷. Økt kostnadseffektivitet kommer både fra økning i antall produserte vognkilometer og fra mer kostnadseffektiv drift over tid. Effektivisering av drift er oppnådd gjennom kontinuerlig forbedring av analyseverktøy og arbeidsmetodikk, blant annet basert på erfaringer fra

⁷⁴ Evaluering av Bybanen», Karabin, 2017

⁷⁵ Meld.St.28 (2014-2015). På rett spor – Reform av jernbanesektoren», Samferdselsdepartementet

⁷⁶ Effektivisering av skinnegående kollektivtrafikk», PWC/Transrail, 2012

⁷⁷ Bybanen, drift i egenregi versus konkurranseutsetting», BDO, 2017

andre nettverk i konsernet. Ved en virksomhetsoverdragelse til egenregi vil mye operativ kompetanse følge med. Det nye operatørselskapet må imidlertid påregne å måtte etablere egne analyseverktøy og egen arbeidsmetodikk, og det er lite sannsynlig at en vil klare å starte ut på samme effektivitetsnivå som dagens operatør er i dag.⁷⁸

10.2 Det er sannsynlig at ny konkurranse ville gitt en enda lavere kostnadsbase

Velfungerende konkurranse gir effektive priser ved kjøp av tjenester gjennom anbud⁷⁹. Markedet for operatørrollen anses som velfungerende⁸⁰. Markedet for operatørtjenester for bane har mange av de samme kostnadsdriverne som markedet for operatørtjenester for buss. I en gjennomgang av 232 norske bussanbud har TØI funnet at (1) de største anbudspakkene har de laveste prisene, (2) flere tilbydere bidrar til lavere pris per vognkilometer og (3) tidligere anbud på samme pakke øker antall tilbydere⁸¹.

TØI sine økonometriske analyser tyder på at, alt annet likt, vil anbudsprisen målt i faste 2015-kroner per vognkilometer

- Øke med 0,59 kroner hvert år, ved at pris på innsatsfaktorer øker raskere enn inflasjonen
- Være nesten 5 kroner lavere hvis det har vært anbud i samme område tidligere
- Være nesten 2,5 kroner lavere hvis anbudsvinner er et privat selskap
- Være nesten 2 kroner lavere for hvert ekstra selskap som konkurrerer om kontrakten

Det er sannsynlig at det effektivitetsoverskuddet dagens operatør har oppnådd, vil bli tatt ut i lavere priser i en eventuell ny anbudskonkurranse. Hvor mye lavere pris avhenger av både kontrollerbare faktorer (krav til kvalitet og kapasitet) og ikke-kontrollerbare faktorer (lønns- og prisstigning, antall selskap som konkurrerer om kontrakten), og er derfor svært vanskelig å estimere.

10.3 Det er sannsynlig at driftskostnader vil øke

Med driftskostnader i dette kapittelet menes ordinære driftskostnader inkludert lønnskostnader, men uten pensjonselementet (behandles i eget kapittel).

10.3.1 Konkurranse reduserer pris

Det er dokumentert at velfungerende og gjentatt konkurranse reduserer priser ved kjøp av tjenester gjennom anbud⁸². Mens *motivasjon* til å redusere pris kommer av selve konkurransen, vil blant annet erfaring, arbeidsmetodikk, styringssystemer og ledelse gjøre leverandøren *kapabel* til å redusere kostnadsbasen.

10.3.2 Motivasjonen ligger i konkurransen, eller trusselen om konkurranse

Det betyr imidlertid ikke at virksomheter som ikke er konkurranseutsatt ikke kan drive effektivt. Motivasjon for kostnadsreduksjon i offentlige virksomheter kan oppnås gjennom trussel om konkurranseutsetting⁸³. Etter vurdering av ulike modeller og beslutning om konkurranseutsetting ble det for Sporveien i Oslo i 2012 satt konkrete mål om kostnadseffektivisering. Dersom det for Bybanen i Bergen etableres et operatørselskap som en egen juridisk enhet, kan trussel om konkurranseutsetting opprettholdes.

⁷⁸ Intervju adm.dir Gry Olsen, Keolis, 2017

⁷⁹ Hovedrapport: kostnadsdriverne i kollektivtransporten», TØI, 2017

⁸⁰ Bybanen, drift i egenregi versus konkurranseutsetting», BDO, 2017

⁸¹ Hovedrapport: kostnadsdriverne i kollektivtransporten», TØI, 2017

⁸² Hovedrapport: kostnadsdriverne i kollektivtransporten», TØI, 2017

⁸³ «A bid for a better transit», ENO Center for transportation, 2017

10.3.3 Potensialet ligger i utnyttelsesgraden

I Oslo har Sporveien gjennom blant annet å redusere flaskehalsen i infrastrukturen, effektivisering av vognvedlikehold, samt økt utnyttelsesgrad på vognmateriell og førere lykkes med å øke kapasiteten i transportsystemet. Samtidig har blant annet endring av pensjonsordning gitt lavere kostnader, mens økt produksjon og ny reklameavtale har bidratt til økte inntekter. Av de tiltak som er gjort i Oslo er det effektivisering av vognvedlikehold og økt utnyttelsesgrad på vognmateriell som kan innebære et forbedringspotensial for Bybanen. Dette er imidlertid knyttet nærmere opp mot organiseringen av vognvedlikeholdet, og ligger også under Bybanen AS å gjøre helhetsvurderinger i forhold til.

10.3.4 Evnen avhenger av profesjonell ledelse og drift

Sporveien i Oslo har erfart at å se hele verdikjeden under ett har vært kritisk for å lykkes med forbedringsarbeidet. Sporveien har beholdt eierskapet til de ulike funksjonene, og har jobbet grundig med blant annet egen arbeidsmetodikk, etablering av styringssystem, ledelse og bedriftskultur. Profesjonalisering av ledelse og drift er også vurdert som kritisk ifm etablering av Bybanen AS som ansvarlig for å se verdikjeden under ett.

10.3.5 Driftskostnadene vil mest sannsynlig øke

Det er sannsynlig at fravær av konkurranse i utgangspunktet vil øke driftskostnadene. Erfaringer fra Sporveien i Oslo viser at trussel om konkurranseutsetting sammen med profesjonalisering av ledelse og drift kan gi mer effektiv drift enn en monopolist ellers ville hatt. Noen av de viktigste kildene til kostnadsreduksjon for Sporveien er imidlertid ikke relevante for Bybanen i Bergen, og det er lite sannsynlig at drift i egenregi vil redusere driftskostnadene for Bybanen.

10.4 Overgang til ytelsesbasert pensjon vil øke kostnadene

Dersom overtakelse av operatørrollen for Bybanen i egenregi medfører overgang til offentlig ytelsesbasert tjenstepensjon, vil framtidige pensjonskostnader bli høyere og mindre forutsigbare. I rapport fra BDO⁸⁴ estimeres den årlige merkostnaden ved overgang til ytelsesbasert tjenstepensjon for operatørvirksomheten til Bybanen til å være MNOK 5. Vi mener det er et forsiktig estimat, og det er sannsynlig at den årlige merkostnaden vil være høyere.

10.5 Den økonomiske forutsigbarheten vil reduseres noe

10.5.1 Noen kostnadsdrivere får en ikke gjort noe med

Risiko på kostnadsdrivere som for eksempel indeksreguleringer av personal- og lønnskostnader, energipriser og kapitalkostnader vil helt eller delvis måtte tas av fylkeskommunen.

10.5.2 Leverandøren må ta risiko knyttet til egen driftseffektivitet

Mens bonus- og malusordninger fordeler negativ og positiv risiko på oppdragsgiver og leverandør, må risiko knyttet til operatørvirksomhetens egen kostnadseffektivitet tas av leverandøren. I et nytt og lite komplekst jernbanesystem som Bybanen utgjør, vil leverandørenes risikopåslag være lavt.

10.5.3 Den økonomiske forutsigbarheten vil reduseres noe

Ved drift av operatørvirksomheten i egenregi vil Hordaland fylkeskommune påta seg all kostnadsrisiko knyttet til driften og kostnadsbasen være noe mindre forutsigbar enn ved konkurranseutsetting. Fordi operatørvirksomheten leverer en relativt enkel tjeneste levert på et nytt og lite komplekst jernbanesystem, er det imidlertid begrenset hvor uforutsigbar kostnadsbasen vil være.

⁸⁴ Bybanen, drift i egenregi versus konkurranseutsetting», BDO, 2017