



Arkivnr: 2015/8900-13
Saksbehandlar: Rolf Rosenlund

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Administrasjonsutvalet		28.11.2017
Utval for miljø og samferdsel		29.11.2017
Fylkesutvalet		07.12.2017
Fylkestinget		12.12.2017

Bybanen - utgreiing av drift i eigenregi

Samandrag

På møte i fylkestinget i oktober vart fylkesrådmannen beden om å leggja fram ei utgreiing om drift av bybanen i eigenregi. Vedlagt fylgjer rapport frå advokatkontoret Thommessen AS, der det er gjort ei brei vurdering av ei rekkje faktorar som det er viktig å kjenna verknadane av i dei ulike driftskonseptane. Etter fylkesrådmannen si vurdering har det i den nye utgreiinga ikkje kome fram tilhøve som rokkar ved fylkesrådmannen sine tidlegare tilrådingar i denne saka, at operatørtenestene bør konkurransutsetjast.

Økonomi: Val av organisasjonsmodell kan få økonomisk innverknad på driftsbudsjettet. Omfanget er ukjent.

Klima: Effektiv drift av bybanesystemet vil ha positive klimaeffektar ved at det vert meir attraktivt å reisa kollektivt, og det kan gje mindre biltrafikk.

Folkehelse: Gode kollektivløysingar er positivt for folkehelsa ved at fleire nyttar kollektive reisemiddel.

Regional planstrategi: Det overordna målet om at veksten i persontransporten skal takast med kollektiv, sykkel og gange føreset eit godt utbygd og effektivt kollektivnett.

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget tek rapporten *Bybanen – Egenregi* til orientering.
2. Fylkestinget legg til grunn at konsernet som hovudregel skal konkurransutsetja driftsoppgåvene, slik det vert gjort i kollektivdrifta elles i fylket, herunder ny operatørvtale.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Vedlegg: Bybanen – egenregi. Vurdering av ulike organisasjonsmodeller, organisering av sikkerhets- og leverandøransvar, selskapsrettslige forhold, ansattes rettigheter samt mulige økonomiske effekter.

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

1 Bybanen - egenregi

Fylkesrådmannen, 17.11.2017

Innleiing

På møte i fylkestinget 13.-14. juni 2017 vart saka om evaluering av bybanen handsama, og det vart gjort slikt vedtak:

1. Fylkestinget tek konklusjonane i evalueringsrapporten til orientering.
2. Fylkestinget godkjenner at bybanedrifta vert organisert som ein konsernmodell.
3. Fylkestinget godkjenner at i lys av endra arbeidsoppgåver vert styret i Bybanen AS utvida med to personar. Styret skal ha totalt 7 personar, av dei skal to vere politikarar. Fylkestinget innstiller på styrerepresentantane, som vert valde av generalforsamlinga.
4. Fylkestinget godkjenner at fylkesrådmannen får fullmakt til å setje i verk naudsynte anskaffingar. 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 konkurranseutsetjing 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.
7. Fylkestinget ber fylkesrådmannen om å leggje fram ei sak som vurderer eit eventuelt forpliktande samarbeid med Bergen kommune om drifta av Bybanen.

Vedlagt denne saka fylgde rapport frå konsulentselskapet Karabin.

Etter dette sette fylkesrådmannen i verk ein prosess for å greia ut drift i eigenregi. Konsulentselskapet BDO fekk i oppdrag å gjennomføra utgreiinga, og selskapet leverte rapporten *Analyse av å konkurranseutsette versus egenregi av drift av bybanen*, og som var grunnlag for ny sak til fylkestinget i oktober. Det vart då fatta slikt vedtak:

Fylkesrådmannen vert beden om å leggje fram ei ny utgreiing av eigenregi. Den nye utgreiinga må vise korleis eigenregikonsernet kan sjå ut, korleis rollefordelinga, pengestraum, tryggleiks- og leverandøransvar kan organiserast eintydig og i samsvar med selskapsrett og jernbanelovgivning. Arbeidet skal gjere greie for erfaringar frå organiseringa av trikk og T-bane i Sporveien i Oslo. Utgreiinga skal gjere greie for selskapsrettslege tilhøve, drift av sporveg, spørsmål knytt til skatt og moms, samt juridiske forhold knytt til jernbanetekniske tilhøve. Utgreiinga må også vise kva økonomiske endringar ein slik modell fører med seg for Hordaland fylkeskommune, herunder synergjar ved å organisere drift i same konsern.

I tillegg vart det sett fram, og vedteke, fylgjande oversendingsforslag:

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

Fylkesrådmannen gjorde etter dette vedtaket avtale med fylkeskommunen sin juridiske samarbeidspart, advokatkontoret Thommessen AS, om å føreta ei ny utgreiing som svarar ut vedtaket i fylkestinget. I arbeidet har Thommessen samarbeidd med Hallgeir Varsi, tidlegare konsulent i Karabin AS, og den som i hovudsak utarbeida rapporten som var grunnlaget for saka i junistinget. Fylkesrådmannen har valgt denne løysinga då klårgjering av juridiske spørsmål er ein vesentleg del av utgreiinga, og Hallgeir Varsi alt har gått grundig inn i dei organisatoriske problemstillingane i saka, samt at han gjennom sitt tidlegare arbeid har fått godt kjennskap til banedrift og drifta av Oslo Sporvei. Han har difor eit godt grunnlag for å gå ytterlegare ned i dette sakskomplekset. Arbeidet til Thommessen AS har munna ut i rapporten;

Bybanen. Egenregi

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

Kort samandrag av rapporten

Rapporten er klar på at det er mogeleg å ta operatørrolla og vognvedlikehaldet i eigenregi. Den same konklusjonen hadde BDO-rapporten. I denne rapporten har konsulentane gått djupare ned i dei ulike saksområda, og føreteke konkrete vurderingar av konsekvensane av å driva i eigenregi. Det primære i utgreiinga er å få kartlagt om drift i eigenregi av operatørrolla og vognvedlikehald vil gje ytterlegare positive nettoeffektar utover det som er forventa oppnådd gjennom den integrerte styringsmodellen som vedtaket av konsernmodellen inneber.

Som innleiing til utgreiinga er det i rapporten sett på tre ulike organisasjonsformer, gitt at den alt vedtekne konsernmodellen vert gjennomført. I alt. A er vedlikehald av infrastruktur lagt i «Konsernsenter AS» (no Bybanen AS) og operatørdrift og vedlikehald av vogner som eigne selskap underlagt konsernet. Desse selskapa kan driftast i eigenregi eller konkurranseutsetjast. I alt. B er all drift lagt inn i «Konsernsenter AS» og kan t.d. organiserast som avdelingar. Reint formelt er det då ikkje lenger ein konsernmodell. I alt. C er all drift og vedlikehald skilt ut i 3 underselskap organisert som aksjeselskap. Vedlikehald av vogner kan fyrst etablerast som eige underliggjade selskap frå 2026 då gjeldande avtale med Stadler om vedlikehald går ut, dette gjeld for alle alternativa.

Tryggleik- og leverandøransvar

I rapporten vert det gått tungt inn i lovgjevinga gjeldande for banedrift og sett på utfordringane for den einskilde organisasjonsmodell (A, B, C). I fylgje rapporten vil det vera mogeleg å organisera drifta i alle tre modellane og likevel ivareta tryggleikskrava i jernbanelovgjevinga. Dette gjeld både ved drift i eigenregi og ved konkurranseutsetjing av drifta. Avtaleregimet må tilpassast dei ulike modellane og vil vera meir eller mindre omfattande. Når det gjeld operativ drift i eigenregi heiter det m.a. i rapporten:

«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 tilfredsstillir kravene i jernbanelovgivning. 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 dokumentasjons-underlag 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.»

Selskapsrettslege beslutningsforhold ved drift i eigenregi og prinsipp for god eigarstyring.

Rapporten går gjennom korleis ulike selskapsmodellar kan styrast. Bortsett frå drift i eigenregi gjennom fylkeskommunen sin administrasjon, vil det la seg gjera å organisera drifta både gjennom eit fylkeskommunalt føretak, gjennom eit aksjeselskap eigd av HFK og gjennom aksjeselskap med dotterselskap. Felles for aksjeselskap er at eigarstyringa finn stad gjennom generalforsamlinga, medan styringa av selskapa skjer gjennom styret. For å få god samhandling mellom morselskap og dotterselskap er det vanleg at leiande tilsette i morselskapet dannar styret i dotterselskapa.

Meirverdiavgift og skatt

Utgreiinga konkluderar med at avgiftsmessige forhold ikkje er til hinder for drift i eigenregi, og alle tre modellane gjev frådragsrett for mva. Det same kan seiast om skattemessige forhold.

Løn- og pensjonsforhold

Det er vanskeleg å fastleggja kva dei økonomiske fylgjene av å ta over drifta i eigenregi vil bli, det gjeld både lønsforhold og pensjon. Val av organisasjonsmodell kan gje ulike lønsmessige rettar for dei tilsette. Rapporten gjev ei grundig vurdering av dette. I rapporten heiter det m.a.

«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».

Når det gjeld pensjon er dei økonomiske fylgjene av å ta over drifta i eigenregi enno meir uklåre. I kommunal sektor er ein pålagt å ha ein tenestepensjonsordning basert på ytelsespensjon med bruttogaranti, medan i privat sektor er det mest vanleg med innskotsbaserte pensjonsordningar. I rapporten heiter det m.a.

«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 "fripoliser" 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.»

I Oslo Sporvei hadde ein tidlegare ytelsesbasert pensjonsordning, medan ein no har gått over til innskotsbasert ordning for alle nyttilsette etter 31.03.2015. For perioden 2015-2019 reknar Oslo Sporveier med å spara om lag 80 mill kr på dette tiltaket. I BDO-rapporten vart det estimert at meirkostnaden ved å gå over til ytelsesbasert pensjon ville bli om lag 5,0 mill kr årleg. Denne rapporten meiner at dette er eit for forsiktig anslag, men skal ein gjera ei presis utrekning av dette, vil det krevja eit omfattande arbeid som går ut over mandatet til konsulentane.

Organisering av trikk og T-bane i Oslo Sporvei

I samsvar med bestillinga går ein i rapporten gjennom ein del av dei tiltaka som er gjennomført i Oslo og som har gjeve store økonomiske innsparingar for Oslo Sporveier. Ikkje uventa er det gjennomgripande endringar på fleire felt som til saman har gjev store økonomiske innsparingar, og drifta har heile tida vore i eigenregi. I rapporten vert det peika på organisatoriske endringar med ny leiing og leiarstruktur, forbetra styring av vognvedlikehaldet og meir effektivt vognvedlikehald, samt auka kapasitet på flaskehalsar i linjenettet. Det vert i tillegg trekt fram som avgjerande at endra pensjonsordning har gjeve vesentlege kostnadsreduksjonar. Det må leggjast til at banedrifta i Oslo og Bergen er av særskilt karakter og har heilt ulik historisk bakgrunn og difor er lite eigna for samanlikning.

Fylkesrådmannen sine kommentarar

Etter fylkesrådmannen si vurdering føreligg det no ein grundig rapport om vilkåra for å drifta bybanen i eigenregi. Rapporten syner at dette er fullt mogeleg. Spørsmålet er om det er ynskjeleg, og om det er denne måten å organisera bybanedrifta som gjev best måloppnåing for fylkeskommunen.

Rapporten peikar på at det alt er vedteke ein konsernmodell som er føresett å gje synergjar, og at å drifta vognene i eigenregi gjev få ekstra synergjar. Rapporten peikar og på at det er sansynleg at drift i eigenregi

vil gje høgare kostnader enn ved kjøp av operatørtenester, det vert særleg peika på løns- og pensjonskostnader, men og at ein ny anbodsrunde no truleg ville gjeve ein redusert kostnadsbase i forhold til gjeldande kontrakt. Omfanget av kostnader er det vanskeleg å ha noko sikker meining om, men i den økonomiske situasjonen som fylkeskommunen er i, må ein sjå kostnader fram i tid, og ikkje minst akkumulerte kostnader over tid.

Fylkesrådmannen har i sine tidlegare innstillingar i denne saka rådt til at operatørtenestene vert konkurranseutsett. Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at det gjennom denne rapporten har kome fram forhold som tilseier at ein bør endra tilråding.