



Arkivnr: 2015/8900-10
Saksbehandlar: Rolf Rosenlund

Saksframlegg

Saksgang

Evaluering av Bybanen – analyse av konkurranseutsetjing versus drift i eigenregi

Samandrag

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

Forslag til innstilling

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

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

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

Fylkesrådmannen, 29.08.2017

Innleiing

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

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

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

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

BDO sine vurderingr

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

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

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

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

Drift i eigenregi

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

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

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

Eigenregi vs konkurranseutsetjing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fylkesrådmannen sine kommentarar.

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

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

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

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