

## Møteinnkalling

<b>Utval:</b>	<b>Administrasjonsutvalet</b>
<b>Møtestad:</b>	Møterom 1322, Fylkeshuset
<b>Dato:</b>	28.11.2017
<b>Tid:</b>	09:00

Til dette møte har Anne Gine Hestetun meldt forfall. Kari S. Bernardini stiller som vara.

### Program

Kl 09:00      Saksbehandling

Oppmodar om at avklaring om habilitet vert meldt i forkant av møtet.

Dersom nokon av utvalet sine medlemmer ikkje kan møta og må melda forfall, vert dei bedne om å gjere dette snarast ved å fylle ut skjemaet på [www.hordaland.no/forfall](http://www.hordaland.no/forfall).

Innkallinga gjeld valde medlemmer i Administrasjonsutvalet. Ved eventuelt forfall frå faste medlemmer vil varamedlemmer bli kalla inn særskilt.



Pål Kårbø  
utvalsleiar

## Sakliste

<b>Utvals- saknr</b>	<b>Innhald</b>	<b>Arkiv- saknr</b>	<b>U.Off.</b>
PS 24/17	Godkjenning av møteinnkalling		
PS 25/17	Godkjenning av møtebok forrige møte		
PS 26/17	Referatsaker (meldingar)		
RS 15/17	Elevinspektørordninga ved dei vidaregåande skulane	2017/15888	
RS 16/17	Tilleggsdokument i saka om elevinspektørordninga	2017/15888	
RS 17/17	Tilleggsnotat til sak om elevinspektørordninga i administrasjonsutvalet 08.11.17	2017/15888	
PS 27/17	Bybanen - vurdering av drift i eigenregi	2015/8900	
PS 28/17	Ymse		

**PS 24/17 Godkjenning av møteinnkalling**

**PS 25/17 Godkjenning av møtebok forrige møte**

**PS 26/17 Referatsaker (meldingar)**



Arkivnr: 2017/15888-36  
Saksbehandlar: Hillevi Elizabeth Runshaug

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for opplæring og helse	110/17	07.11.2017
Fylkesutvalet		
Fylkestinget		12.12.2017
Administrasjonsutvalet	10/17	08.11.2017
Utval for opplæring og helse	117/17	28.11.2017
Administrasjonsutvalet	15/17	28.11.2017

## Elevinspektørordninga ved dei vidaregåande skulane

### Samandrag

I denne saka tek fylkesrådmannen opp eit vedtak (FT 41/1998) om 50 % stilling som elevinspektør ved kvar av dei vidaregåande skulane. Perspektivet i 1998 var i stor grad at elevinspektøren skulle vere ein person/ei rolle som skulle drive elevretta arbeid og vere talsperson for elevane, noko som svarar til arbeid med skulemiljøet. I dag er det tydeleggjort gjennom opplæringslova at alle som arbeider i skulen, har eit ansvar for elevane sitt skulemiljø. Leiarrolla er også endra.

Lovkrava og ansvaret for skulemiljøet er større i dag enn tidlegare. Arbeidet med skulemiljøet er større og meir komplekst, og det er behov for brei kompetanse, tydeleg ansvar og synleg pedagogisk leiing som er «tett på» i skulekvardagen. Leiarstrukturen har tydeleg organisering og prioritering av pedagogisk leiing som eit viktig føremål. Leiarane har ansvar for personalleiing og for økonomisk-administrativ leiing i tillegg til pedagogisk leiing. Økonomisk-administrative stillingar og pedagogiske støttefunksjonar kan kome i tillegg til leiarstillingane ut frå mål, lokale behov og ressursrammer.

Opplæringslova § 9A om elevane sitt skulemiljø er endra frå august 2017. Lovkrava føreset sterk forankring i leiinga og forpliktar alle som arbeider i skulen. Arbeid med skulemiljø er framfor alt kulturbygging, noko som omfattar inkludering, det å ivareta sårbare elevar og hindre utanforskap. Dette kollektive arbeidet er viktig saman med forvaltningskompetanse for å kunne følgje opp arbeidet med skulemiljø og aktivitetsplikta. Det er innført skjerpa aktivitetsplikt dersom nokon som arbeider i skulen, krenkjer elevar, jf. § 9A-5. Denne endringa tydeleggjer krav til leiarane og til personalet.

Uttalane i samband med saksutgreiinga gir uttrykk for at elevinspektørordninga har positive bidrag til arbeidet med skulemiljøet og andre viktige oppgåver. Samstundes vert det også uttrykt ønske om å kunne organisere arbeidet og fordele oppgåver meir fleksibelt.

Skuleeigar har ansvar for å leggje til rette rammer og ressursar for skulane. Ved ei endring av vedtaket FT 41/1998 vil skulane få handlingsrom til meir fleksibel organisering og mindre detaljstyring med tanke på korleis oppgåvene kan løysast. Det er ulike modellar som kan styrkje arbeidet gjennom klar forankring i leiinga, kulturbygging, klare roller og samordning av innsats.

**Økonomi:** Kostnadsreduksjon vil vere avhengig av fleksibel lokal organisering og kapasitet. Reduserte budsjettammer krev innsparingstiltak generelt.

**Klima:** Ingen verknad.

**Folkehelse:** Elevane har rett på eit skulemiljø som fremjar helse, trivsel og læring. God kvalitet i arbeid med det psykososiale skulemiljøet kan bidra til dette.

**Regional planstrategi:** Ingen verknad.

### **Forslag til innstilling**

1. Vedtaket som gjeld pålegg om elevinspektørstilling ved alle dei vidaregåande skulane, jf. FT 41/1998, vert oppheva f.o.m. 01.08.18. Nemninga på stillinga med stillingskode 7954\*\* vert fasa ut frå same dato. Det vil ikkje vere sett av ein øyremerka ressurs til desse oppgåvene i skulebudsjetta.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Svein Leidulf Heggheim  
fylkesdirektør opplæring

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

Fylkesrådmannen, 31.10.2017

## Utgreiing om elevinspektørordninga

### Bakgrunn for saka

Denne saka har som mål å sjå på elevinspektørordninga i høve til ansvar, mål og rammer for å kunne ivareta lovkrav, overordna mål og prinsipp for heilskapleg styring, organisering og handlingsrom ved dei vidaregåande skulane.

Krava til skulane, skuleleiinga og skuleeigar er endra sidan elevinspektørordninga vart innført 1998 både når det gjeld lovkrav, leiarstruktur og leiarrolle. For skuleeigar er det ei oppgåve å leggje til rette rammer og retningslinjer som gir best mogleg rom for å svare på behova og krava i høve til situasjonen i dag.

Med dette som utgangspunkt meiner fylkesrådmannen at det er riktig å fjerne pålegget om at kvar av skulane skal ha ei stilling som elevinspektør. Nemninga elevinspektør og tilhøyrande stillingskode vert fasa ut. Oppgåvene må framleis løysast, og det er ulike tenlege modellar der rolla og oppgåvene som no ligg til elevinspektør, vert tydelegare forankra i skuleleiinga.

Leiarstrukturen ved dei vidaregåande skulane har som mål å sikre tydeleg organisering og leiing og prioritering av pedagogisk leiing. Retningslinene for elevinspektørordninga inneber overlapping mellom ulike roller og oppgåver. Til dømes er det overlapping mellom elevinspektør si rolle og leiinga, rådgjevingstenesta og kontaktlærar. Dette kan medføre uklare ansvarstilhøve og ulik praksis mellom skulane.

### Prosess

Spørsmål om utgreiing av elevinspektørordninga kom opp i samband med arbeid med leiarstruktur våren 2017. I starten av september fekk rektorane kort informasjon om at det var planlagt ei utgreiing og ei politisk sak. Informasjon om oppstart av prosess vart gitt i samband med Skulemiljøsamlinga der rektorar og elevinspektørar deltok. I etterkant vart det sendt ut informasjon med oppmoding om uttalar frå skulane til følgjande spørsmål:

- Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?
- Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?

Det vart sett ein frist for uttalar innan 15.10.17. I forkant av politisk handsaming har saka vore drøfta med tillitsvalde:

- Informasjons- og drøftingsmøte lokalt møte opplæringsavdelinga fylkesnivå 18.10.17
- Informasjons- og drøftingsmøte økonomi – og organisasjonsavdelinga fylkesnivå 25.10.17

### Oppsummering av uttalar frå skulane og andre

Det har kome uttalar frå leiinga ved skular, elevråd, tillitsvalde og elevinspektørar. I tillegg er det kome uttale frå Elevorganisasjonen og frå omboda i HFK. Høyringsuttalane er lagt ved saka. Det har vore eit eige møte med representant for elevorganisasjonen.

Dei fleste uttalane handlar om at det er viktig å vidareføre ordninga med elevinspektør. Mange gir uttrykk for at rolla er tydeleg og viktig som bindeledd mellom elevar og leiinga, og at mange viktige oppgåver er samla hos elevinspektør. Elevinspektør er til støtte for lærarane, og mange av oppgåvene inneber avlastning og ein viktig ressurs for leiinga. Nokre uttalar at elevinspektørane i dag har ein del leiaroppgåver. Det vert peika på at kontinuitet, erfaring, nettverk mellom elevinspektørar og samarbeid med eksterne er nyttig i arbeidet. Enkelte uttrykkjer sterk uro for at ansvaret kan verte pulverisert og oppgåvene nedprioritert om ein ikkje har elevinspektørstillinga. Det er uttrykt at elevinspektørstillinga er ein av dei viktigaste føresetnadene for å lykkast med arbeidet.

Enkelte andre skular uttalar at ein ved ein gjennomgang av oppgåvene kan omfordele og leggje enkelte oppgåver til avdelingsleiar og andre oppgåver til sosialpedagogisk rådgjevar. Nokre skular legg vekt på at det vil vere ønskjeleg om «elevinspektør oppgåvene» kan leggjast til ei avdelingsleiarstilling. På denne måten kan ein få løyst dei samla leiaroppgåvene. Ei slik organisering tek omsyn til at ansvaret ligg hos rektor, og det kjem tydeleg fram i strukturen kven som har dei ulike arbeidsoppgåvene. Nokre skular meiner handlingsrommet for tilpassing er tilstrekkeleg i dag, medan andre ønskjer rom for andre løysingar, t.d. ved at oppgåvene vert lagt til ei avdelingsleiarstilling.

Ein del peikar på at det er viktig med ein talsperson for elevane, medan andre uttalar at det ikkje er behov for eigen «advokat» sidan elevperspektivet og elevane sine rettar er sterkt forankra.

*Omboda skriv m.a. at «Rektor kan ikkje behandle arbeidet med kapittel 9A åleine. Elevinspektøren har i dag ei viktig rolle når det gjeld læringsmiljøarbeidet på skulane. Arbeidet med kapittel 9A er ei lovpålagt oppgåve som skulen må handtere med eller utan elevinspektørordning. Klassemiljøsaker og mobbesaker er som regel komplekse og krev solid handteringskompetanse. Omboda meiner det er viktig at alle tilsette har kompetanse og kunnskap om krenkingar og mobbing, men likevel bør det vere ei gruppe på kvar skule som har særleg kompetanse på kapittel 9a, skulemiljø og mobbing. Det bør vere ein leiar i gruppa som har eit særskilt ansvar, då det er særst viktig i desse sakene at ansvaret ikkje blir pulverisert. Elevane må vite kven dei kan gå til, og lærarar som har saker i eigen klasse, må vite kvar dei kan få hjelp og råd. Vidare er det viktig at ein i slike saker har ein person som held i saka til eleven har det trygt og godt (det er diverre vanleg at ein avsluttar sakene for tidleg). Kven dette er vil variere frå sak til sak, det kan vere kontaktlærar, leiaren i ei eventuell kompetansegruppe eller elevinspektør.»*

Nokre uttalar nemner samanlikning med andre fylke og at Hordaland er unikt med tanke på elevinspektørstillinga som ei satsing på læringsmiljøet.

Mange understrekar at ressursrammene er det viktigaste for det lokale handlingsrommet og for å utvikle arbeidet vidare og ber om at ressursane vert ført vidare uavhengig av om pålegget om stillinga vert endra.

### **Om elevinspektørstillinga – kort historikk**

Fylkesrådmannen viser til vedtak i Fylkestinget 23.04.98 om oppretting av elevinspektørstillingar frå 01.08.98 saman med tilføring av lønsmidlar tilsvarande 50 % stilling ved kvar skule. I følgje vedtaket skal elevinspektørane utføre direkte elevretta funksjonar og såleis medverke til å styrke rådgjevings- og rettleiingstenestene og andre elevretta tiltak ved skulane. Vedtaket omfatta dessutan vilkår knytt til kvalifikasjonskrav, utlysing av stillingane, løn og arbeidstid.

Ny leiarstruktur ved dei vidaregåande skulane vart innført i 2008. Den nye modellen omfatta rektor, assisterande rektor og avdelingsleiarar. Alle leiarane skal i samsvar med modellen ha ansvar for pedagogisk leiing, personalleiing og økonomisk-administrativ leiing.

Elevinspektørstillinga er plassert i stab og inngår ikkje i leiarstrukturen. Rektor avgjer omfang av stilling og oppgåver innanfor hovudområda for elevinspektørstillinga. Elevinspektørordninga har vore evaluert i 2000 og i 2009, jf Analyse, utgreiing og dokumentasjon AUD-rapport 09-2009. Ein konklusjon i evalueringane har vore at skulane er fornøgd med ordninga, men overlapping med rådgjevingstenesta vart t.d. drøfta i rapporten frå 2009.

### **Gjeldande retningsliner for elevinspektørstillinga**

Elevinspektøren sine arbeidsoppgåvene kan inndelast i tre hovudområde jf sentrale retningsliner i kvalitetsportalen:

#### **Elevrådskontakt og elevdemokrati**

Elevinspektøren har ansvar for rettleiing ved val av tillitsvalde til elevrådet, og val til elevrådsstyret. Elevinspektøren skal følgje opp arbeidet gjennom skuleåret for å hjelpe elevrådet med å etablere gode rutinar og saman med elevrådet bidra til å sikre god elevrepresentasjon i skulen.

Arbeid med skulen sitt læringsmiljø

Elevinspektøren har eit særleg ansvar for å følgje opp arbeid som handlar om elevane sine rettar til eit godt læringsmiljø, jf. Kap. 9a i opplæringslova.

Elevteneste/rådgivingsteneste og ressursteam

Elevinspektøren skal følgje opp det sosialpedagogiske arbeidet i samhandling med elevteneste/rådgivingsteneste og ressursteam. Elevinspektøren skal følgje opp elevar som er bortebuarar.

Det er rektor som avgjer omfang av ansvar og oppgåver innanfor hovudområda for elevinspektørstillinga.

### **Retten til eit trygt og godt skulemiljø**

Frå 01.08.17 er det gjort gjeldande endringar i opplæringslova som gjer det nødvendig at skuleeigar reviderer prosedyrer og rutinar for å sikre at skulane har ein praksis som er i tråd med dei nye lovkrava. Lovendringane set klare krav til rektorrolla og tydeleggjer leiinga sitt ansvar i høve skulemiljøet Likevel er det slik at alle som arbeider i skulen, har plikter etter lova. Det er utarbeidd prosedyrer for nulltoleranse og systematisk arbeid, informasjons- og involveringsplikt og aktivitetsplikt. Prosedyre for å følgje opp *Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev*, jf. opplæringslova § 9 A-5, er under utarbeiding.

Ansaret etter opplæringslova kap. 9A er omfattande, og rektor sitt ansvar er særskilt omtala i lova.

Føremålet går fram av § 9 A-2. Retten til eit trygt og godt skulemiljø:

*Alle elevar har rett til eit trygt og godt skulemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.*

§ 9 A-3. Nulltoleranse og systematisk arbeid

*Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.*

*Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.*

9 A-4. Aktivitetsplikt for å sikre at elevar har eit trygt og godt psykososialt skulemiljø

*Alle som arbeider på skolen, skal følgje med på om elevane har eit trygt og godt skulemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.*

*Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø. Rektor skal varsle skuleeigaren i alvorlege tilfelle.*

Arbeidet for å ivareta elevane sin rett til eit trygt og godt skulemiljø omfattar førebyggjande arbeid, det systematiske arbeidet med skulekulturen og arbeid overfor enkeltelevar. Aktivitetsplikta inneber at det skal utarbeidast ein aktivitetsplan når ein elev ikkje opplever det psykososiale skulemiljøet som trygt og godt. Lova set krav om dokumentasjon. Skulen har eit todelt dokumentasjonskrav som omfattar skriftleg plan når det vert sett inn tiltak i ei sak. I tillegg skal skulen dokumentere kva som vert gjort for å følgje opp delpliktene i ei sak, t.d. følgje med, undersøkje, gripe inn, setje inn ulike tiltak og evaluere.

Aktivitetsplanen inneheld dei elementa som tidlegare var ein del av enkeltvedtak om det psykososiale skulemiljøet. Etter lovendringa gjeld regelen om enkeltvedtak berre for krav til det fysiske skulemiljøet (§ 9A-7). Forvaltningskompetanse er viktig i arbeidet med det psykososiale skulemiljøet for å ivareta rettane til eit trygt og godt skulemiljø og for å ivareta rett sakshandsaming.

Elev eller foreldre kan melde sak til Fylkesmannen etter at saka er teken opp med rektor. Rektor har ansvar for å følgje opp prosedyren med å sikre at elev og foreldre til elev som er under 18 år, får melding frå skulen innan 5 dagar og invitasjon til møte om saka.

Fylkesmannen si rolle er endra til at Fylkesmannen no har plikt og mynde til å avgjere om aktivitetsplikta etter §§ 9A-4 og 9A-5 er oppfylt eller ikkje. Fylkesmannen har også mynde til å gjere enkeltvedtak om kva tiltak skulen skal gjere for å sørge for at eleven får eit godt og trygt skulemiljø. Fylkesmannen tek kontakt med rektor i slike saker, og rektor følgjer opp overfor skuleeigar.



## Skuleleiing

Skuleleiinga har ansvar og ei sentral og avgjerande rolle i høve til å involvere alle i arbeidet med skulemiljøet.

Lovkrava med det omfattande ansvaret for eit trygt og godt skulemiljø tilseier at det må vere god kjennskap til skulemiljøet og klar og tydeleg forankring i skuleleiinga, jf. Opplæringslova § 9-1. Oppgåver kan delegerast, men ansvaret ligg tydeleg hos rektor, leiinga og skuleeigar. Sanksjonar og straffansvar understrekar roller og ansvar for området. Saker etter kapittel 9A kan i ein del høve få vesentlege økonomiske konsekvensar. I dei sakene der nokon som arbeider i skulen, krenkjer ein elev, må sakene handterast av leiinga med personalansvar.

Fylkesmannen og klageinstansen (Utdanningsdirektoratet) kan ta avgjerd om tvangsmulkt for skuleeigar når gjennomføring av vedtak ikkje er oppfylt innan frist (§ 9A-12). Straffansvar er heimla i § 9 A-13. Straffansvar:

*Med bøter, fengsel i opp til 3 månader eller begge delar blir den straffa som forsettleg eller aktlaust, og alvorleg eller gjentekne gonger, bryt plikta etter § 9 A-4 første og andre ledd og § 9 A-5. Med bøter, fengsel i opp til 3 månader eller begge delar blir rektoren straffa som forsettleg eller aktlaust, og alvorleg eller gjentekne gonger, bryt plikta etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd. Dersom § 9 A-4 første til fjerde ledd eller § 9 A-5 er brotne av nokon som handlar på vegner av skolen, kan skoleeigaren straffast, jf. straffeloven § 27. Fristen for forelding av straffansvaret er 5 år.*

Styringsdokumentet for det pedagogiske utviklingsarbeidet uttrykkjer forventningar til skuleleiinga, lærarane og elevane. Skuleleiinga skal:

- *Legge til rette for elevmedverknad i spørsmål som er av betydning for læringsutbytte og trivsel.*
- *Skape og halde ved like eit godt psykososialt miljø med mål om nulltoleranse for mobbing, ved å legge til rette for samarbeid og bygge gode relasjonar internt og eksternt.*
- *Kartlegge sider ved skulen si verksemd som kan føre til utanforskap og sjå til at det blir sett i verk effektive førebyggjande tiltak/prosessar.*

Vidare skal skuleleiinga:

*Mobilisere dei ressursane som trengs for å gjennomføre utviklingstiltak og sjå til at gjennomføringa av tiltaka blir følgt opp og vurdert. Relevante ressursar kan til dømes vere kompetanse, tid, organisering, struktur og økonomiske midlar.*

I saker etter kapittel 9A kan det vere behov for å setje inn personalressursar og tiltak med økonomisk kostnad, noko som inneber avgjerd på leiarnivå.

### Nytt krav om skjerpa aktivitetsplikt kap. 9A-5

Det er erfaring med at saker som handlar om elevane sin rett til eit trygt og godt skulemiljø, inneber oppfølging og rettleiing overfor tilsette. I nokre tilfelle vert det også nødvendig å opprette personalsak på bakgrunn av tilhøve som vert avdekkja i ei sak etter kapittel 9A. Elevundersøkinga viser at det hender at elevar opplever krenkingar frå vaksne i skulen.

Ved denne siste lovendinga er slike hendingar og ansvaret understreka:

§ 9 A-5. Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev

*Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leiinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks.*

HFK skal utarbeide egne prosedyrer for denne delen av aktivitetsplikta. Det må vere leiinga sitt ansvar å implementere rutinar og handtere saker etter § 9A-5.

### **Retningslinjer for leiarstruktur**

Leiarstrukturen vidarefører modellen som vart innført i 2008. Føremålet med leiarstrukturen er tydeleg organisering og prioritering av pedagogisk leiing. Retningslinjene omfattar leiarstillingane (leiarar med personalansvar) ved dei vidaregåande skulane. I følgje leiarstrukturen og prinsipp for heilskapleg styring har alle leiarane ansvar innan områda pedagogisk leiing, personalleiing og økonomisk-administrativ leiing, jf. evaluering av leiarstrukturen i 2010 (AUD-rapport 7/2010). Sentrale tema frå denne evalueringa var med i arbeidet med rettleiing om merkantile tenester og merkantil struktur (administrativt vedtak arkivsak 2015/3735-20). Organisering av økonomisk-administrative støtteoppgåver må vurderast av skulane i høve til mål, rammer og fordelinga av oppgåver mellom leiinga og stabsfunksjonar. Tilsvarande vurderingar må gjerast i høve til pedagogiske støttefunksjonar.

Rammer for handlingsrom lokalt på den ein skilde skule i høve leiarstruktur og fordeling av oppgåver mellom leiarar og fagleg-pedagogiske støtteoppgåver (stab) må sjåast i høve til mål og ressursar. Retningslinjene for leiarstruktur tydeleggjer ansvar og ansvarsområde, roller og oppgåver. På same tid inneber leiarstrukturen eit visst handlingsrom og fleksibilitet når det gjeld organisering og ressursbruk.

Hovudmålet for opplæring er auka læringsutbytte og auka fullføring for elevane. Det er viktig at leiinga gjennom leiarstrukturen tek i vare heilskap, samanheng og handlingsrom innan pedagogisk utviklingsarbeid, personalleiing, ressursallokering og økonomisk-administrativ leiing. Prioritering av pedagogisk leiing er knytt til å etablere mål for skulen, følgje opp elevane si læring og læringsmiljøet, samt involvere tilsette og elevar i systematisk skuleutvikling, jf. styringsdokumentet for det pedagogiske utviklingsarbeidet.

### **Elevinspektørordninga og skuleleiinga – overlappande funksjonar og rolleavklaring**

Elevinspektør sine oppgåver overlappar leiinga og rektor sitt ansvarsområde. Elevinspektørstillinga er ikkje ein del av leiarstrukturen, men det er ikkje uvanleg at elevinspektør deltek på leiarmøte eller delar av leiarmøte for å sikre at kunnskap om skulemiljøet tilflyt leiinga. Det er variasjon mellom skulane når det gjeld kva oppgåver som er lagt til elevinspektør og korleis samarbeid med leiinga og andre i skulen er organisert.

Leiarstrukturen legg vekt på prioritering av pedagogisk leiing, og evaluering har vist at det er behov for å synleggjere pedagogisk leiing i større grad, jf. AUD-rapport 7/2010 og rapporten «Utvikling av mellomledere i grunn- og videregående opplæring, KS/Rambøll-rapport juni 2016. Erfaringar frå oppfølging av skulane, m.a. frå skulebesøka og tilstandsrapportane frå skulane, viser at leiinga i stadig aukande grad legg vekt på elevmedverknad og er meir direkte engasjert både i høve til elevrådet og i høve til arbeid med klasse miljø. Slik prioritering vil vere i tråd med både styringsdokumentet og retningslinjene for leiarstruktur. Dessutan ser utviklinga ut til å vere i samsvar med nyare forskning som peikar på leiinga si rolle i utvikling av skulekultur og skulekvalitet, t.d. elevsentrert leiing (ref. professor Viviane Robinson) og verdien av elevmedverknad i utviklingsarbeid.

### **Elevinspektørordninga og kontaktlærer – overlappande funksjonar og rolleavklaring**

Den lovfesta kontaktlærerordninga omfattar m.a. sosialpedagogiske gjeremål og kontakt med heimen, jf. Opplæringslova § 8-2, 2. ledd Organisering av elevane i klassar eller basisgrupper

.....

*Klassen eller basisgruppa skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen.*

Styringsdokumentet for det pedagogiske utviklingsarbeidet inneheld forventningar til lærarane som skal:

- *Legge til rette for elevmedverknad i undervisninga i spørsmål som er av betydning for læringsutbytte og trivsel.*
- *Skape og halde ved like eit godt psykososialt miljø med nulltoleranse for mobbing gjennom å vere ein tydeleg klasseleiar og bygge gode relasjonar til gruppa og enkeltelevane.*

- *Møte alle elever med respekt og omtanke og bidra til at dei opplever læring, motivasjon og meistring, uavhengig av bakgrunn eller individuelle føresetnader.*

Styringsdokumentet byggjer på forskning som viser at profesjonelt fellesskap og kollektivt arbeid gir dei beste føresetnadene for ein god skule for elevane med tanke på skulemiljø og resultat. Alle som arbeider i skulen, er der for å ivareta elevane sine rettar. Det er viktig med forankring i leiinga for å nå og involvere alle som arbeider i skulen, sikre systematisk utvikling av kulturen i skulen og bygge kompetanse i personalet.

Elevane har også eit medansvar for læringsmiljøet, og klassen er den viktigaste arenaen for arbeidet med relasjonar og trygt psykososialt miljø, jf. styringsdokumentet for det pedagogiske utviklingsarbeidet. Kontaktlærar har ei sentral rolle i arbeidet i klassen, og er såleis den nærmaste for elevane. Fleire skular har dei seinare åra innført ordningar med møte mellom tillitsvalde, elevar, kontaktlærar og avdelingsleiar der t.d. undervisning og klassemiljø kan vere faste tema. Ordninga bidreg til tettare kontakt mellom leiinga, lærarane og elevane. Klargjering av roller og oppgåver for samordna innsats vil vere viktig for god lokal organisering av skulemiljøarbeidet.

### **Elevinspektørordninga og den sosialpedagogiske rådgjevingstenesta – overlappande funksjonar og rolleavklaring**

Forskrift til opplæringslova § 22-2. Sosialpedagogisk rådgiving definerer mål og innhald i tenesta:

*Den enkelte eleven har rett til nødvendig rådgiving om sosiale spørsmål. Formålet med den sosialpedagogiske rådgivinga er å medverke til at den enkelte eleven finn seg til rette i opplæringa og hjelpe eleven med personlege, sosiale og emosjonelle vanskar som kan ha noko å seie for opplæringa og for eleven sine sosiale forhold på skolen.*

*Ved behov kan eleven få hjelp til mellom anna å:*

- klarleggje problem og omfanget av desse
- kartleggje kva skolen kan medverke til, og om det er behov for hjelpeinstansar utanom skolen
- finne dei rette hjelpeinstansane og formidle kontakt med desse.

Elevinspektørstillinga overlappar rådgjevingstenesta sine oppgåver, særleg når det gjeld sosialpedagogisk rådgjeving. Dels var dette ein intensjon då elevinspektørordninga vart starta opp. Det er ikkje klare skilje i ansvarsområde og oppgåver mellom rådgjevarar og elevinspektørar, og det er nødvendig med samarbeid om sentrale oppgåver mellom fleire i skulen mellom anna for å styrkje eit fleirfagleg perspektiv. Ein del skular organiserer tenestene som ei samla elevteneste. Endring av vedtak FT 41/1998 vil gje større fleksibilitet i høve slik organisering.

### **Heilskapleg styring**

Det er heilt klart at elevane sitt skulemiljø er eit ansvarsområde som er omfattande og viktig og som må vere høgt prioritert framover. Det er viktig å leggje til rette for vidare arbeid med:

- > Tilgjengeleg og synleg teneste med synleg leiing
- > Kvalitet og innhald
- > Heilskapleg praksis

Prinsipp og føresetnader for heilskapleg styring må handle om sterk og klar forankring i leiinga. Det er viktig med ei synleg pedagogisk leiing som er «tett på» i skulekvardagen, som sikrar rett kompetanse i organisasjonen og som har oppdatert forvaltningskompetanse. Personalleiing, kollektivt pedagogisk utviklingsarbeid, profesjonsutvikling og kompetanseutvikling er sentralt også når det handlar om å bygge heilskapleg praksis og kulturbygging som skulemiljøarbeidet handlar om.

Tydeleg organisering og leiing inneber klare roller og klar oppgåvefordeling. Etter kapittel 9A er det behov for deling og oppfølging av individretta og systemretta arbeid. God informasjon og samarbeid med personalet, elevar og foreldre, samarbeidspartnerar og andre aktørar som t.d. kompetansemiljø vil vere viktige føresetnader i arbeidet. Fleirfagleg samarbeid og samhandling mellom aktørar er viktig med tanke på komplekse og dels nye ansvarsområde som følgje av endringar i samfunnet.

Skuleeigar si rolle i samhandling med skulane er viktig for systematisk kvalitetsarbeid, utvikling, forvaltning og oppfølging, jf. Opplæringslova § 13-10. Ansvarsomfang første ledd:

*Kommunen/fylkeskommunen og skuleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.*

Skuleeigar vil ha nært samarbeid med skulane om elevane sitt skulemiljø gjennom system for verksemdbasert vurdering, der m.a. resultat frå Elevundersøkinga vert følgd opp, jf. også kvalitetsmeldinga (tilstandsrapporten). I tillegg skal skuleeigar ha forsvarlege system og rutinar for å handtere enkelt saker etter kapittel 9A i opplæringslova. Skuleeigar må leggje til rette rammer for at skulane kan ivareta oppgåvene på forsvarleg måte. Elev- og lærlingombodet og mobbeombodet har ei viktig rolle og bidreg som kompetanseressursar overfor aktørane på skulenivå og overfor skuleeigar.

### **Korleis oppgåvene kan løysast framover - alternative modellar**

Det går fram av uttalane frå skulane at det er ein styrke for arbeidet at oppgåver knytt til elevmedverknad og skulemiljø er samla i ei tydeleg rolle. For rådmannen er det viktig med ei organisering der leiinga, rådgivingstenesta og kontaktlærarar har klare roller og ansvarsområde. God informasjon og oppfølging overfor elevane er viktig, og god kjennskap til skulemiljøet og gode relasjonar kan vere avgjerande for utviklinga. Alternative modellar må byggje vidare på dei viktige prinsippa for godt skulemiljø samstundes som organisering og oppgåvefordeling kan løysast meir fleksibelt ut frå lokale behov og tilgjengeleg kompetanse.

Enkelte skular finn det føremålstenleg at oppgåver som no er definert under elevinspektørordninga, vert lagt til ei avdelingsleiarstilling med personalansvar for t.d. ei elevteneste. Ein del skular peikar på behovet for styrka rådgjevingsteneste og/eller elevteneste organisert som team med kompletterande kompetanse. Ei elevteneste kan t.d. ha kompetanse innan førebyggjande arbeid, skule- og klassearbeid og kompetanse knytt til elevsaker/individretta arbeid. Ein slik modell svarar i større grad på behovet for sterkare forankring i leiinga med tydeleg rolle og ansvar hos rektor. Skuleleiinga har ansvar for at arbeidet vert følgd opp i dei ulike avdelingane.

Endring av vedtaket FT 41/1998 vil kunne gje signal om auka handlingsrom for å styrke sosialpedagogisk og psykososialt arbeid gjennom samordning av kompetanse, ressursar og tenester. Viktige føresetnader er knytt til m.a.:

- Klare mål, oppgåvefordeling, tydelege og synlege roller
- Kompetanse i høve lovkrav og breidde i ansvarsområda og oppgåvene
- Intern samordning – og om mogleg samlokalisering på skulen
- Ressursar og kapasitet

I Hordaland er seks skular med i forskingsprosjektet COMPLETE som omfattar to tiltak: «Drømmeskolen» og «Nærværsteam». COMPLETE er eit forskingsprosjekt utvikla for å betre psykososiale læringsmiljø i vidaregåande opplæring, og dermed bidra til å auke gjennomføring og nærvær i vidaregåande skule. Prosjektet inneber å implementere og evaluere effekten av to tiltak som skal leggje til rette for gode psykososiale læringsmiljø og redusere fråfall. Forskingsprosjektet går over fire år med oppstart hausten 2016 og avslutting våren 2020.

Drømmeskolen er eit universelt tiltak utvikla av organisasjonen Voksne for Barn, som er retta mot alle elevar på VG1. Universelle tiltak i skulen dekkjer heile skulen og alle elevar, også dei som ikkje er identifisert å vere i ei risikogruppe ved oppstart, men som kan vere sårbare i høve til overgangen mellom ulike skular.

Måla er:

- etablere rammer og verkty for eit heilskapleg arbeid med det psykososiale læringsmiljøet i skulen
- auke kompetansen hos tilsette om korleis ein kan jobbe for eit godt psykososialt miljø
- styrke relasjonen mellom elevar og mellom elevar og tilsette
- styrke elevane si tilknytning, deltaking, meistring og motivasjon

- auke elevane sin motivasjon for å fullføre og bestå
- bruke elevane som ressursar i eit systematisk arbeid for å fremje eit godt psykososialt læringsmiljø

Nærversteam er eit indikert og/eller selektivt tiltak. Selektive tiltak dekkjer spesielt sårbare/utsette grupper med behov for tett oppfølging, og indikative tiltak dekkjer definerte risikogrupper (dei som kjem med allereie manifesterte psykiske vanskar eller diagnosar). Nærversteam er retta spesielt mot psykososial oppfølging av målgruppa for programmet, nemleg unge som står i fare for å falle ut av vidaregåande opplæring og dermed ikkje kunne kvalifisere seg for arbeidslivet. Tiltaket skal sikre at ungdom som står i fare for å falle ut av vidaregåande opplæring, får tett oppfølging gjennom kontinuerleg nærverstarbeid. Dette skal sikre gode overgangar inn i og mellom dei ulike fasane av det vidaregåande løpet.

I prosjektet blir det forska på om ein får større effekt på gjennomføring av vidaregåande opplæring ved å ta i bruk heile førebyggingsmodellen (både universelle og selektive/indikative tiltak), sett opp mot bruk av berre universelle tiltak.

### **Kompetanseutvikling**

Kompetanseutvikling er ofte knytt til lov og læreplanendringar. Ny overordna del i læreplanen – verdiar og prinsipp for grunnopplæringa inneheld områda Folkehelse og livsmestring, Demokrati og medborgarskap. Dette er område som er relevante for skulemiljøarbeid og for m.a. elevmedverknad og elevrådsarbeid, samtidig som overordna del gjeld arbeidet i skulen generelt.

I høve til m.a. arbeidet med inkludering og trygt og godt skulemiljø vil det framover vere behov for målretta kompetanseutvikling m.a. med bakgrunn i likeverdsplanen i HFK og utfordringar knytt til psykisk helse. Andre oppgåver der det er behov for kompetanse og kapasitet, er m.a. regjeringa sin handlingsplan «Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)» og førebygging av radikaliserings og valdeleg ekstremisme. I samheng med desse områda er det peika på behovet for å styrke rådgjevingstenesta og utvikle kompetanse innan dei aktuelle områda.

Det er viktig med målretta kompetanseutvikling og samordning av innsats frå fleire aktørar og ressursar for å ivareta overordna mål og omsynet til ulike elevar på ein heilskapleg måte. Nettverk med deltakarar frå ulike skular kan vidareførast som tiltak også etter ei eventuell endring av pålegget om elevinspektør, og kompetanse knytt til elevinspektør oppgåvene er viktig å ta vare på og utvikle vidare. Det er ut frå behova i dag viktig at rektor har handlingsrom til å organisere kompetanse og ressursar.

### **Personalmessige rammer, rettar og plikter**

Vedtaket i FT 41/1998 omfatta vilkår knytt til kvalifikasjonskrav, utlysing av stillingane, løn og arbeidstid. Elevinspektørstillinga og rådgjevingstenesta ligg til undervisningsstilling. Arbeidstid for begge er regulert i særavtale om arbeidstid for undervisningspersonale (SFS2213). Elevinspektørstillinga har stillingskode 7954, som er definert som fagleiarstilling i hovudtariffavtalen (kap. 4). Rådgjeving er ein funksjon, og SFS2213 regulerer tidsressurs til dei lærarane som har funksjonen. Både rådgjevar og elevinspektør kan haundervisning som del av sitt årsverk. Til vanleg er det også stor grad av overlapping når det gjeld det sosialpedagogiske arbeidet.

Dersom bruk av stillingskoden for elevinspektør vert avvikla, vil aktuelle tilsette gå over i undervisningsstilling. Det er opp til den enkelte skule å leggje spesielle oppdrag til ei undervisningsstilling, t.d. oppfølging av elevråd. Slike oppdrag vil kome i staden for delar av undervisninga. Ved ein overgang til undervisningsstilling vil den tilsette behalde opparbeidd personleg årsløn på overgangstidspunktet, jf Hovudtariffavtalen kap. 1 pkt 3.4.1.

Ein annan modell for å ivareta oppgåver som i dag ligg til elevinspektør, er å leggje oppgåver til t.d. avdelingsleiar. Der det er ledig leiarstilling, kan elevinspektør søkje om ønskjeleg. HFK har prosedyrar for tilsetjing og følgjer kvalifikasjonsprinsippet.

### **Økonomiske rammer, prinsipp for budsjettmodell og økonomistyring**

Vedtaket i FT1998 inneber øymerking av midlar til 50 % stillingsressurs til elevinspektør. Tildelinga har vore den same for alle skulane utan omsyn til skulestorleik og lokale behov.

Etter ny budsjettmodell frå 2018 (skuleåret 2018/19) fell særtilskot i hovudsak bort, og prinsippet om rammebudsjett til kvar skule gjeld i større grad. Øymerking av midlar og tildeling spesifikt til enkelte tiltak/stillingar vil innebære avgrensa handlingsrom og mindre fleksibilitet for skulane i høve til å organisere verksemda og prioritere kompetanse og ressursar ut frå dei lokale behova. Generelt nedtrekk i budsjettammer (uavhengig av ny modell) gir mindre økonomisk handlingsrom og dermed meir krevjande prioritering. Dersom ressursrammene ikkje er tilstrekkelege til å sikre forsvarleg og god kvalitet i undervisninga i klasserom og verkstad, vil det kunne verke negativt inn på målet om auka læringsutbytte og auka fullføring.

Når det gjeld ressursar til rådgjevingsteneste, følgjer Hordaland fylkeskommune rammene i arbeidstidsavtalen for undervisningspersonale (SFS2213). Ressursar til kontaktlærer er prioritert høgare i HFK enn det som går fram av SFS2213 direkte, då det er sett av ekstra tid (frå tidsressurspott etter SFS2213). Funksjonstillegget (kronesum) til rådgjevarar og kontaktlærarar er også noko høgare i HFK enn i fleire andre fylke. Enkelte skular kan etter drøfting med tillitsvalde ha noko større tidsressurs enn det som står i lokal avtale.

### **Oppsummering og vurdering**

Arbeidet med skulemiljøet er i seg sjølv eit stort ansvarsområde, og oppgåvene er særst viktige. Det er derfor grunnleggjande å ta vare på kompetanse og byggje opp kapasitet i høve elevane sine rettar. Arbeidet med skulemiljøet er i sin karakter haldningsskapande og kulturbyggjande, og det er behov for kollektiv innsats og vidare utvikling av kompetanse på fleire felt. Dette tilseier sterk forankring i leiinga, samstundes er det nødvendig med føremålstenleg struktur og oppgåvefordeling, og det er særleg viktig at elevane er godt kjende med og trygge på kven dei kan gå til. Det er også viktig at det er tydeleg kven som er kontaktperson for elevrådet og for elevane i m.a. saker som gjeld skulemiljøet.

Handlingsrom og fleksibilitet på den enkelte skule vil innebære større høve til tilpassing, heilskapleg styring og organisering med tanke på å ta vare på og byggje kompetanse vidare. Som fleire av våre skular er godt i gang med, er det viktig at leiinga er «tett på» t.d. gjennom direkte kontakt mellom tillitsvalde elevar, kontaktlærer og avdelingsleiar. Kontaktlærer har også ei viktig rolle i høve til elevmedverknad og det psykososiale miljøet i klassen, og er på mange måtar «den nærmaste» for eleven. Gjennom deltaking på m.a. klasse møte knyter ein del avdelingsleiarar tettare kontakt med lærarane og elevmiljøet. Fleire rektorar har også regelmessig møte med elevrådsstyra. Ein modell med at ein i leiargruppa har ansvaret for eleveneste og samordning av innsats knytt til skulemiljøet, kan vere ein aktuell måte å løyse oppgåvene på. Tenesta må vere synleg og tilgjengeleg med klare roller og klar forankring i leiinga. Forskingsprosjektet COMPLETE kan truleg gi verdfulle bidrag i det vidare arbeidet både når det gjeld universelle tiltak og individuelt retta arbeid.

Skulemiljøarbeidet er kulturbygging, samhandling og samordna innsats der alle som arbeider i skulen har sine oppgåver. Som skuleeigar er det ei oppgåve å støtte og samhandle med skulane, leggje til rette for oppfølging med kompetanseutvikling mellom anna innafor nye og aktuelle felt, samt erfaringsutveksling og kunnskapsdeling mellom skulane. Skuleeigar si rolle er vidare å bidra med rammer og handlingsrom for fleksibel organisering og fordeling av oppgåver saman med ressursrammer til å løyse oppgåvene. HFK har dei siste åra fått mobbeombodet som kompetanseressurs. Mobbeombodet er støtte og rettleiar i sakene overfor skulane på same tid som ombodet er eit lågterskeltilbod for elevar og lærlingar.

Elevinspektørordninga synest som system å vere noko variert og personavhengig. Det varierer t.d. om stillinga vert sett på som ein del av leiinga eller ikkje. Oppheving av pålegget om elevinspektør vil bidra til klargjering av rollene og meir teneleg organisering med avklaringar i høve leiarstillingar, rådgjevingsteneste, kontaktlærer og andre tilsette. Økonomisk-administrative stillingar og pedagogiske støttefunksjonar kan kome i tillegg til leiarstillingane ut frå mål, lokale behov og ressursrammer.

**Notat**

Dato: 17.10.2017  
Arkivsak: 2017/15888-1  
Saksbehandlar: oydzjem

---

**Tittel:** Elevinspektørordninga – tilbakemelding frå dei vidaregåande skulane

---

**Saksbehandlar:** Regionleiar Hillevi Runshaug

---

**Elevinspektørordninga - tilbakemelding frå vgs**

Sak i Ephorte 2017/15888

- Dok 1: Arbeidsdokumentet
- Dok 2: Svarbrev til Nilssen datert 04.10.17
- Dok 3: Brev frå Nilssen datert 29.09.17 (jf. dok. 9)
- Dok 4: Svar til Nilssen datert 25.09.17 ( jf. dok. 14)
- Dok 5: Svar frå Fitjar vgs
- Dok 6: Svar frå Sandsli vgs
- Dok 7: Svar frå Langhaugen vgs
- Dok 8: Svar frå Rubbestadnes vgs
- Dok 9: Brev frå Nilssen datert 29.09.17
- Dok10: E-post til rektorane datert 29.09.17
- Dok11: E-post frå leiar i Elevorganisasjonen
- Dok12: Brev frå Nilssen datert 21.09.17
- Dok 13: E-post frå Nilssen datert 22.09.17
- Dok 14: Brev til Nilssen datert 25.09.17
- Dok 15: Svar frå Stend vgs
- Dok 16: Svar frå Arna vgs
- Dok 17: Svar frå Nettverksgruppa for miljøgruppa
- Dok 18: Svar frå Voss gymnas
- Dok 19: Svar frå Øystese/Norheimsund
- Dok 20: Svar frå Åsane vgs
- Dok 21: Elevinsp. Bergen Kat. + fagforeningane Bergen kat.
- Dok 22: Svar frå Berit K. Ø. Nilssen datert 15.okt.
- Dok 23: Svar frå Askøy vgs
- Dok 24: Svar frå Årstad vgs
- Dok 25: Svar frå Sotra vgs
- Dok 26: Svar frå Osterøy vgs
- Dok 27: Svar frå tillitsv. v/Kvam vgs
- Dok 28: Svar frå omboda i HFK
- Dok 29: Svar frå Kvinnherad vgs

Dok 30: Svar frå Os gymnas  
 Dok 31: Svar frå Elevorg. datert 151017  
 Dok 32: Svar frå Laksevåg vgs  
 Dok 33: Svar frå Nye Voss vgs  
 Dok 34: Svar frå Stord vgs  
 Dok 35: Svar frå elevinsp. Nordahl Grieg vgs

## **Fitjar vgs:**

Dersom elevinspektørordninga fell bort - konsekvensar:

- Kritisk gjennomgang av oppgåvene som elevinspektøren gjer i dag
- Omfordeling av oppgåver i leiargruppa / sosialrådgjevar.
  - Naturleg at sosialrådgjevar overtek ein del av oppgåvene
    - Ressursteam
    - Oppfølging av elevar på individnivå
    - Hybelbuarar.....
  - Fordel at sosialrådgjevar vil få høgare stillingsprosent – fleire treffpunkt i forhold til elevane.
  - Avdelingsleiarane kan og ta over oppgåver som elevinspektøren gjer i dag, t.d. elevråd.
    - I dag er skuleleiarar oppteken av å leia skulen på ein slik måte at det fører til auka læring hos elevane.
    - Slik eg ser det så treng ein ikkje ein eigen «advokat» for å tala elevane si sak.

Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?

Fordelar:

- Betre tilpassing til den einskilde skule si organisering.
- Betre økonomi om ein ikkje har elevinspektør. Elevinspektørane har mykje høgare løn enn t.d. sosialrådgjevar, og ein får meir tidsressurs att dersom sosialrådgjevar overtek arbeidsoppgåver.
- Arbeidstid: Elevinspektørane har 37.5 t pr veke, og i feriar. Dette er «uheldig» for dei elevinspektørane med «liten» stillingsstorleik.

Ulemper:

- ?

Med helsing Fitjar vidaregåande skule Leif Helge Engelsen Rektor

## **Sandsli vgs, elevrådsstyret.**

Vi i elevrådsstyret ved Sandsli Videregående Skole ønsker å uttale vår mening angående fylkeskommunens vurdering om elevinspektørordningen skal fortsette.

Vi er godt fornøyde med ordningen slik den er i dag og ønsker at den skal fortsette slik. Vi i elevrådsstyret/elevrådet, samt andre elever på skolen, har fått god hjelp av at en av de ansatte på skolen har hovedansvaret for elevenes trivsel og miljø og elevrelaterte saker, og har generelt gode erfaringer med elevinspektørene vi har hatt. Naturligvis er det forskjellig fra skole til skole hvor godt elevinspektøren fungerer og hvilke oppgaver den har og dermed fungerer ordningen kanskje ikke



like godt på alle skoler. Derimot synes vi at det er leit om man skal lage et generelt vedtak som da vil påvirke skolemiljøet negativt på de skolene der elevinspektøren fungerer godt og bidrar til å gjøre elevenes skoledag bedre.

Noen ansatte på skolen må jo fortsatt utføre oppgavene som dagens elevinspektør har, og vi mener det både er bedre og mer effektivt om dette ansvaret holdes av ansatte som har dette som sitt hovedansvar. Vi ønsker mye heller dette enn at det blir ekstraarbeid for en eller flere lærere slik at de ansvarlige får dårligere tid til å ta seg av disse oppgavene. Det verste tilfellet gitt dette vil være at arbeidet blir nedprioritert.

Informasjonen og intensjonene til fylkeskommunen har vært sterkt begrenset, så vi vet ikke sikkert hva som er tanken bak eller nøyaktig hvordan det er planen at elevinspektøren skal erstattes. Vi får på følelsen av at dette kan være et forsøk på å spare på ressurser og er klar over at elevinspektørstillingen tilsvarer en 50% lærerstilling.

Til tross for lite og vag informasjon er det dog en ting vi alle er sikker på og enige om; at nedbygging av skolesystemet, spesielt den delen som har med elevenes skolemiljø og trivsel, er det aller siste vi ønsker at skal skje.

Med vennlig hilsen Elevrådsstyret, Sandsli Videregående Skole:

*Johanne Fredrikke Sekse, Solveig Blindheim, Tora Essén, Viola Amundsen Frøyen, Oline Eikeland Kutschera, Emma Sofie Tränk Arnesen, Ruben Stavang og Rebekka Dyngeland*

---

## Langhaugen vgs.

### UTTALE VEDRØRANDE ELEVINSPEKTØRSTILLINGA

Elevinspektørstillinga har i alle år etter at ho blei oppretta i 1998 vore viktig for det psykososiale miljøet blant elevane ved Langhaugen videregående skole og for kontakten mellom elevråd og skuleleiinga. I inneverande skuleår utgjer elevinspektørstillinga ved skulen 62%.

**Til spørsmål 1:** Konsekvensar for skulen dersom elevinspektørstillinga fell bort.

Skulen vurderer det som svært alvorleg dersom dette skjer. Langhaugen har gjennom systematisk arbeid dei siste 20 åra, med elevinspektøren som ein drivande kraft, arbeidd for å utvikle eit godt og trygt miljø ved skulen, med trivsel som ein av dei viktigaste føresetnadene for å lykkast med det faglegpedagogiske arbeidet. Langhaugen har i dag svært god søking av elevar, og ein hovudfaktor i den samanhengen er eit godt og trygt elevmiljø, som også er ein viktig del av skulen sin visjon. Til-bakemeldingane frå elevane om dette er heilt eintydige.

Elevinspektøren har heile tida jobba med dei hovudoppgåvene som blei lagt til stillinga då ho blei oppretta i 1998. Det gjeld først og fremst oppfølging av og tett kontakt med elevrådet, leiar av ressursteamet og arbeid med elevtenester av ymse slag, ikkje minst i samarbeid med rektor, rådgjevarar og skulehelsetenesta. Andre oppgåver har naturleg nok kome i tillegg, i tråd med behov blant elevane, ynskje frå skulen si side og kvalifikasjonane til dei tre elevinspektørane (dei to føregåande er i dag rektor og ass rektor på skulen) som har hatt stillinga (med unnatak av to år). Elevinspektøren har m.a. ansvaret for eit omfattande skulestart-program, bli-kjend-tur til Mjølfjell for vg1, skuleball, oppfølging av skulerevynen, bistandsprosjekt «Hjelp Moldova», fotografering til skulekatalogen, oppfølging av kantinedrift, helsefremjande tiltak og sosiale medium og intern elevinformasjon, der han innehar svært god kompetanse. Elev-inspektøren har i alle år vore ein del av skulen sitt leiarteam.

Det er vanskeleg å forstå at dette forslaget kjem denne hausten når kap. 9A i Opplæringslova tydeleggjer kva utfordringar vi står overfor for å sikre elevane eit godt og trygt psykososialt miljø. Arbeidsoppgåvene knytt til dette feltet blir stadig meir omfattande. Då framstår det som ganske meiningslaust å fjerne ein av dei viktigaste føresetnadene for å lykkast med arbeidet.

Skulen skulle gjerne visst kva rolle dei økonomiske aspekta har i samband med forslaget om å fjerne stillinga. Det har i liten grad kome fram, men økonomien i fylket spelar vanlegvis ei viktig rolle når forslag av denne typen kjem opp.

**Til spørsmål 2:** Fordelar og ulemper knytt til handlingsrom og fleksibilitet.

Vi opplever at elevinspektørstillinga med den instruksen som gjeld, gjev oss det handlingsrommet vi treng for å ivareta elevane sine rettar i tråd med kap. 9A, sikre elevdemokratiet og setje i verk miljøfremjande tiltak. Eit nært og godt samarbeid mellom elevinspektør, rektor og dei ulike aktørane på skulen gjer at både elevar og tilsette er svært tilfredse med elevinspektørstillinga og måten oppgåvene blir ivaretekne. Skal stillinga gjerast om til ei avdelingsleiarsstilling, vil andre oppgåver kome i tillegg, og eit hovudansvar for det miljøretta arbeidet vil lett kunne pulveriserast. Ein miljøarbeidar vil ikkje kunne erstatte elevinspektøren, verken som kontaktperson overfor kollegiet eller som del av leiinga ved skulen.

Dersom elevinspektørstillinga blir fjerna, kan skulen vanskeleg sjå korleis vi skal kunne oppretthalde og vidareutvikle det viktige arbeidet som elevinspektøren gjer på Langhaugen i dag. På bakgrunn av det som er gjort greie for her, ber vi derfor om at elevinspektørstillinga ikkje blir fjerna.

Vennleg helsing *Tore Tveit*, Rektor

---

## **Rubbestadnes vgs**

### **Elevinspektørordninga - tilbakemelding frå Rubbestadnes vgs**

Viser til epost under og melder tilbake på vegne av Rubbestadnes vgs.

### **Bakgrunn**

Rubbestadnes vgs er ein skule med «berre» yrkesfag, med stor andel av gutar. Ein stor del av lærarane og leiarane er ingeniørar som kjem frå næringslivet.

### **Elevinspektøren sin kompetanse**

Elevinspektøren er ein viktig ressurs for leiargruppa.

Med bakgrunn i at elevinspektørane i lang tid har opparbeid seg brei kompetanse (erfaring + nettverk + mange kurs innan ulike tema) er det svært uheldig at denne vert teke bort om ikkje andre tilsette får grundig opplæring **før** det eventuelt skjer.

Viser og til dokumenta: *Retningslinjer for ressursteam og Elevinspektør – arbeidsoppgåver*. Dokumenta som her er vist til skildrar mange oppgåver som skal bli ivaretatt på ein god måte, - til det beste for elevane og samfunnet. Eg meiner ordninga med elevinspektør i stab er ei god ordning å fortsetje med, viktig med ein spesifikk stabsfunksjon som «vaktbikkje», ambassadør og sakshandsamar for å ivareta elevane sine rettar på ein god måte.

Eg ønskjer at elevinspektørordninga skal vidareførast. Kan kanskje på ein liten skule som oss reduserast til 40%.

Med venleg helsing Rune Gåsland

---

## **Stend vgs.**

Fana 6/10-2017

### **SVAR PÅ HØRING KNYTTET TIL ELEVINSPEKTØRSTILLINGEN**

*Konklusjon: Ledergruppen på Stend mener at dagens ordning med elevinspektør fungerer godt, og gir skolene et godt verktøy til blant annet å håndtere skjerpingen i lovverket knyttet til elevens psykososiale miljø. Vi ber derfor om at dagens ordning blir videreført.*

Ved Stend vgs. er det avsatt 60 % stilling spesifikt til elevinspektør. I tillegg er det lagt på 20% ekstra for å jobbe med systemarbeid, HMS, ansvarlig for skolens hjemmeside m.m. Elevinspektøren er en del av skolens lederteam.

Elevinspektøren er daglig leder, men har ikke personalansvar for elevtjenesten (rådgivere og miljøterapeuter), og jobber i tillegg tett sammen med rektor som har personalansvaret for denne gruppen.

Elevtjenesten har faste driftsmøter hver uke, og det er et fortløpende tett samarbeid mellom medlemmene i elevtjenesten. Ofte er elevinspektøren første kontakt for elever og personalet i akutte saker som må håndteres raskt. Det kan f. eks. være for å dempe konflikter, eller sette i gang undersøkelser av saker knyttet til § 9A-saker. Elevinspektøren er tett på elevene. Det er hele tiden tett og fortløpende dialog mellom elevinspektør og rektor. Sakenes innhold bestemmer om rektor kobler seg på eller ikke. En del elevsaker jobber vi sammen om. Enkeltvedtak knyttet til § 9A fattes alltid av rektor. Vi har likevel lagt stor vekt på at elevinspektøren skal ha god forvaltningskompetanse og kjennskap til saksgangen ved elevsaker f. eks. knyttet til § 9A.

Elevinspektøren er leder for skolens ressursteam. Hun forbereder saker, og holder tråden i arbeidet. Annenhver uke har vi ordinært ressursteam med eksterne (OT/PPT) og annen hver uke har vi internt ressursteam.

Elevinspektøren er også meget sentral når det gjelder elevrådsarbeidet, og det å få til et funksjonelt elevdemokrati. Elevinspektøren er ledelsens hovedkontakt for elevrådet. Gjennom henne blir også møter mellom elevrådsstyret og rektor organisert. Elevinspektør følger også opp russen, og er bindeleddet mellom russestyret og skoleledelsen

I tillegg er det hele tiden annet praktisk arbeid rettet mot elevene som elevinspektøren organiserer. F. eks. koordinering ved skolestart, fotografering til skolekatalogen, internasjonal dag, elevundersøkelsen, VIP, ...

### **Konsekvenser for Stend av at pålegget om elevinspektør tas vekk?**

Alle aktører i skolemiljøet har et ansvar for å bidra til et godt skolemiljø. Dette budskapet er nå også forsterket i § 9A. På Stend har elevinspektør likevel en meget sentral rolle i dette arbeidet ved å koordinere, oppdaterer oss andre, utarbeide rutiner og systemer på skolen. Dette gjør elevinspektøren til en meget viktig aktør, som bidrar til at rektor sitt ansvar i forhold til § 9A blir ivaretatt, og hun er en god støttespiller for avdelingslederne.

Selv om elevinspektørene tas vekk, forsvinner ikke oppgavene. Andre må overta. På Stend har vi svært mange krevende elever, og mange «hendelser som krever tiltak». Disse andre som vil bli pålagt flere oppgaver vil på Stend bli rektor, assisterende rektor eller allerede hardt pressede avdelingsledere og rådgivere. Det vil være ekstremt uheldig om denne rollen med tilhørende arbeidsoppgaver blir smuldret opp, og fordelt rundt på «alle andre». De største taperne vil da bli de mest sårbare elevene som trenger stødige og trygge voksne i vanskelige situasjoner. Den mest nærliggende løsningen er at vi vil ansette en person med tilnærmet samme arbeidsoppgaver som elevinspektøren har i dag. Det vet vi vil kunne fungere.

## Fordeler og ulemper med lokalt handlingsrom?

Lokal handlingsrom vil på de fleste områder oppleves som positivt for skolene. Utviklingen i HFK der handlingsrommet gradvis har blitt større på skolene, har gjort skolelederrollen mer interessant og det har gitt oss en mulighet til å utvikle skolene på en god måte.

Elevinspektørstillingen er nå godt innarbeidet i skolen, samtidig som oppgavene øker i mengde og viktighetsgrad. Vi ser derfor ikke noen hensikt i å ta vekk stillingen, selv om vi på skolene gis et handlingsrom for å gjøre det.

Dersom pålegget om elevinspektør faller bort, tror vi det vil føre til at mange skoler velger å ha en person ansatt i en tilsvarende rolle, men med et annet navn. Noen skoler vil helt sikkert finne ulike lokale løsninger som de mener vil kunne fungere. Det vi da har mistet er det nettverket og den ressursen elevinspektørene på de videregående skolene er, og burde være for fellesskapet HFK. Gjennom elevinspektørordningen har HFK hatt en ressurs og et verktøy ut på alle skolene som vi mener har vært for dårlig utnyttet av opplæringsavdelingen til virkelig å få til et løft i arbeidet med skolemiljøet m. m.

På skolemiljøkonferansen ble vi også utfordret på å dele tanker rundt det å gjøre elevinspektørstillingene om til lederstillinger, og la dem få personalansvar for elevtjenesten. En slik løsning kan for noen skoler bli en naturlig løsning dersom skolens handlingsrom endres her. Bakgrunnen for det er at elevinspektørene alt i dag på mange skoler har en del lederoppgaver (leder for ressursteam, leder for elevtjenesten, sitter i skolens ledergruppe osv). I og med at ledere i HFK skal ha personalansvar, vil det være en utfordring at antall personer i elevtjenesten ikke er så stort. Dersom en slik oppgradering av stillingene ikke skal bli for kostnadsdrivende, må en da se på hele lederstrukturen på skolene.

Uavhengig av hva som kommer ut av denne prosessen knyttet til elevinspektørstillingene, vil en lokalt kunne finne ulike løsninger som vil kunne fungere. Spørsmålet vårt er hvorfor det er nødvendig å lage mye uro og usikkerhet for å endre noe som i dag etter vårt syn fungerer godt. Elevinspektørene har en så viktig rolle i skolen, at endringer her lett vil føre til at dette viktige arbeidet pulveriseres, og en risikerer å miste mye av den kompetansen og det nettverket som er bygget opp. Det er verken HFK, skolene eller elevene tjent med.

Vennlig hilsen Magnus Vakt skjold For ledergruppen på Stend.

## Arna vgs.

Uttale om elevinspektørstillinga frå Arna vgs:

- Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?
  - elevane misser ein tydelig kontaktperson inn mot skuleleiinga som er viktig i forhold til elevmedverknad/elevrådsarbeid som kan ivareta elevane sine rettar – spesielt med tanke på nye §9A. Elevane nyttar og elevinspektøren som ein samtalepartner i skulekvardagen – ein som dei kan gå til når det buttar litt i mot.
  - Oppgåvene elevinspektør gjer, må skulane ivareta på ein aller annan måte. Skal ein fordela det på

avdelingsleiarane eller rådgjevar? I så fall kan ein oppleve eit mindre tydeleg fokus på mellom anna 9A, og kanskje arbeidet vert mindre synleg for elevane?

- Ved at ein person har ansvaret for oppgåvene, vil kunne få ei mest mulig lik oppfølging av elevar og praktisering av regelverk

- Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?
  - Noko lokalt handlingsrom vil vere naturleg, skulane har ein del lokale tilpassingar og utfordringar. Ved å samle spesifikke oppgåver til ein person i leiinga, kan skulen byggja opp god kompetanse innan dei områda. Deler ein oppgåvene på fleire, kan dei verte utvatna og ein får ulike løysningar på skulane – ulik oppfølging av elevane sitt skulemiljø.

Skulen stiller og spørsmål om kvifor denne saka kom opp akkurat no, og ein stiller og spørsmål med den korte tidsfrista.

Uttale om elevinspektørstillinga frå Arna vgs:

- Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?
  - elevane misser ein tydelig kontaktperson inn mot skuleleiinga som er viktig i forhold til elevmedverknad/elevrådsarbeid som kan ivareta elevane sine rettar – spesielt med tanke på nye §9A. Elevane nyttar og elevinspektøren som ein samtalepartner i skulekvardagen – ein som dei kan gå til når det buttar litt i mot.
  - Oppgåvene elevinspektør gjer, må skulane ivareta på ein aller annan måte. Skal ein fordela det på avdelingsleiarane eller rådgjevar? I så fall kan ein oppleve eit mindre tydeleg fokus på mellom anna 9A, og kanskje arbeidet vert mindre synleg for elevane?
  - Ved at ein person har ansvaret for oppgåvene, vil kunne få ei mest mulig lik oppfølging av elevar og praktisering av regelverk
- Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?
  - Noko lokalt handlingsrom vil vere naturleg, skulane har ein del lokale tilpassingar og utfordringar. Ved å samle spesifikke oppgåver til ein person i leiinga, kan skulen byggja opp god kompetanse innan dei områda. Deler ein oppgåvene på fleire, kan dei verte utvatna og ein får ulike løysningar på skulane – ulik oppfølging av elevane sitt skulemiljø.

Skulen stiller og spørsmål om kvifor denne saka kom opp akkurat no, og ein stiller og spørsmål med den korte tidsfrista.

## **Nettverksgruppen for miljøgrupper**

Hei. Vedrørende ryktene om at elevinspektørstillingen skal avvikles i Hordaland Fylkeskommune ønsker «Nettverksgruppen for Miljøgrupper» i videregående skoler å uttale seg kort om deres syn på saken:

Vi har et tett samarbeid med elevinspektørene på de respektive skolene våre, og vi ser tydelig behovet av rollen for både elever, foreldre og lærere. For oss i Miljøgruppene er det også en svært viktig kollega og samarbeidspartner for å ivareta elevenes psykososiale miljø i henhold til Opplæringsloven § 9 A. Vi stiller oss undrende til hvordan elevinspektørens rolle og arbeidsoppgaver skal fordeles om stillingen avvikles, og for hvordan man kan ivareta «elevsynet» i arbeidsoppgavene om det fordeles på andre ansatte. Dette gjelder alt fra konflikthåndtering, elevrådsarbeid, foreldresamarbeid, ressursteamstyring og lignende.

Vi håper at dere setter eleven i fokus og beholder elevinspektørene på de videregående skolene i Hordaland.

Med vennlig hilsen **Jan Fredrik Oddekalv** På vegne av «Nettverksgruppen for Miljøgrupper»  
v/ Slåtthaug VGS, Stend VGS, Nordahl Grieg VGS

## **Voss gymnas.**

### **HØYRINGSUTTALE OM ELEVINSPEKTØRORDNINGA frå Voss gymnas**

Viser til utsendt mail av 29.09.17 om uttale frå skulane innan 15.10.17 om elevinspektørordninga ved HFK. Ein ønskjer synspunkt frå skulane på følgjande spørsmål, jf. utsend presentasjon:  
Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?  
Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebære i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene

Voss gymnas vil med dette signalisere at det vil få negative konsekvensar dersom elevinspektørstillinga fell bort.

Då dåverande opplæringsdirektør Gunnar Dale fremja saka for politisk handsaming i 1998 var det fire hovudoppgåver som var lagt til stillinga: *Elevinspektøren skal førebygge problemåtferd, mobbing og skulk, hjelpe elevene til aktiv demokratisk medverknad i skolen, samarbeide med rådgjevarane om sosialpedagogiske oppgåver og bistå med yrkesorientering.*

I presentasjonen frå fylkesdirektør opplæring er stillinga omtalt slik:

- *Hovudområde - Elevrådskontakt og elevdemokrati - Arbeid med skulen sitt læringsmiljø - Elevteneste/ rådgivingsteneste og ressursteam (også bortebruarar, internat)*

Stillinga er plassert i stab.

Underteikna har vore rektor i HFK i heile tida denne stillinga har eksistert og også før ho kom til. Det var ei god styrking av skulane sitt handlingsrom andsynes både arbeide med elevdemokrati og skulemiljøet generelt då skulane fekk tilført denne stillinga i 1998 med 50% ressurs. Ordninga med elevinspektør har vore og er ei styrking av skulane i Hordaland si satsing på eit godt, demokratibyggjande skulemiljø med fokus både på heile elevgruppa og den einskilde elev sine utfordringar. Skulane vil stå dårlegare rusta på dette området dersom stillinga vert teken bort.

Presiseringane i opplæringslova §9A er etter mitt syn ei ytterlegare grunngeving for viktigeita av å satse på elevinspektørordninga. Rektor har som i alt anna, endeleg ansvar for at alle elevar ved skulen har eit trygt og godt skulemiljø, men det er for rektor umogleg å handtere dette utan bruk av delegasjon. Aktivitetsplikta er understreka i lovkrav og HFK har utarbeidd malar og rettleiing til bruk i skulane for god handtering gjennom felles system. For den einskilde skule er det viktig å ha eit eins system og nivå for handtering av slike vanskelege saker. For eigen skule har vi utarbeidd retningsliner for varsling frå lærarar og anna personale gjennom rådgjevartenesta til elevinspektør. Avdelingsleiarane og kontaktlærarane vert kopla på sine elevar, men den eins handsaminga av slike saker ligg til elevinspektør. På denne måten sikrar vi både god kommunikasjonsflyt, ein heilskapleg og einsarta handsaming av desse sakene og lett kommunikasjon for rektor i høve til dette. Vi sikrar også slike saker gjennom handsaming i ressursteam.

Forvaltningskompetanse er også eit viktig poeng her. Gjennom samling av §9A saker hos elevinspektør er det lett å sikre nødvendig kompetanse for god handsaming på likt vis i høve til elevsaker. Vi vil kunne sikre lik og grundig kjennskap til regelverk i organisasjonen gjennom at ein person har eit hovudansvar og kan rettleie m.a. avdelingsleiarar i dette.

Slik eg ser dette er elevinspektør ein ressurs som Voss gymnas ynskjer å bruke til dei felte som vi har innarbeidd i ny organisasjon og som bygger på mangeårig bruk av denne stillinga. Dette gjeld ansvar for

ressursteam ( og arbeidsoppgåver knytt til dette), ansvar for elevrådsarbeidet ( inkludert EO, elevnettverk på Voss, temadag for elevane, Operasjon dagsverk og diverse seminar med elevrepresentantane) og kontakt med russen. Desse oppgåvene fins og må utførast og det har vore ein styrking av skulen sin evne til å løyse dei på ein god måte at vi har og har hatt elevinspektørstillinga.

Økonomisk er det også bra å få tilskot til denne stillinga direkte. At det kjem i konflikt med ei rammebudsjettering bør etter undertekna si meining ikkje vere til hinder for at der vert lagt inn ein sum som dekkjer denne stillinga. Dersom politisk leiing meiner at elevinspektørstillinga er viktig å vidareføre, vil det vere mogleg å legge eit direktetilskot inn på toppen av ramma eller innarbeide ho i ramma.

Personalansvar er ikkje lagt til denne stillinga. Det er ei stilling som ligg i stab og slik sett har ho same funksjon som rådgjevarstillingane. For eigen skule og i eigen praksis har eg alltid hatt elevinspektør med i leiarmøte, og eg meiner det er ei god organisering som varetek ein bindelekk mellom leiinga og rådgjevarane i vekentlege møte. Eg ser ikkje problem med å ha stillinga i stab. I høve til elevar er det greitt og i høve til avdelingsleiarar er stillinga opplevd som ei støtte og ein ressurs i høve til deira arbeid med pedagogisk leiing. Sitat frå presentasjonen dykkar: *•Prioritering av pedagogisk leiing er knytt til å etablere mål for skulen, følgje opp elevane si læring og læringsmiljøet, samt involvere tilsette og elevar i systematisk skuleutvikling. • Leiinga har ansvar for å utvikle ein undervisnings- og vurderingskultur bygd på kunnskap, erfaringar og observasjon av lærings situasjonar, der det vert oppfatta som eit felles ansvar å undersøke kva elevane har lært og vurdere kva skulen skal gjere når eleven ikkje lærer som forventa.*

I praksis er elevinspektørstillinga ei særskilt viktig stilling for utvikling av elevdemokratiet ved skulane gjennom arbeidet med elevrådet og også i arbeidet med å hindre fråfall gjennom arbeid i Ressursteam der elevinspektør er leiar. Elevinspektør har også eit hovudansvar rundt utvikling av felles nærvær- og trivselsfremjande tiltak for elevane ved skulen som heilskap.

At Hordaland fylkeskommune har satsa på styrking av skulane sine rammer for å bygge gode skulemiljø med vekt på trivnad, gjennomføring og demokratibygging er i tråd med vidaregåande opplæring sitt samfunnsmandat, og syner etter mitt syn at politisk leiing har forstått kor viktig det er å setje skulane best mogleg i stand til å ta dette ansvaret og gjennomføre det på best mogleg vis. Det vil vere ei stor forringing av skulemiljø- og demokratiutviklingsarbeidet ved skulane dersom vi ikkje lenger skal kunne ha elevinspektørstillinga til å dedikere til dette arbeidet.

Voss, 10.10.17  
Unn Fauskanger  
Rektor ved Voss gymnas

---

## **Øystese Gymnas/Norheimsund vgs**

Fylkesdirektør opplæring Svein L Heggheim

12.10.2017

### **HØYRINGSUTTALE OM ELEVINSPEKTØRORDNINGA**

Viser til utsendt mail av 29.09.17 om uttale frå skulane innan 15.10.17 om elevinspektørordninga ved HFK.

Ein ønskjer synspunkt frå skulane på følgjande spørsmål, jf. utsend presentasjon:

Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?

Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebære i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene



Vi vil med dette signalisere at det vil få negative konsekvenser dersom elevinspektørstillinga fell bort.

I presentasjonen frå fylkesdirektør opplæring er stillinga omtalt slik:

• *Hovudområde - Elevrådskontakt og elevdemokrati - Arbeid med skulen sitt læringsmiljø - Elevteneste/ rådgivingsteneste og ressursteam (også bortebruarar, internat)*

Det var ei god styrking av skulane sitt handlingsrom andsynes både arbeide med elevdemokrati og skulemiljøet generelt då skulane fekk tilført denne stillinga i 1998.

Ordninga med elevinspektør har vore og er ei styrking av skulane i Hordaland si satsing på eit godt, demokratibyggjande skulemiljø med fokus både på heile elevgruppa og den einskilde elev sine utfordringar. Skulane vil stå dårlegare rusta på dette området dersom stillinga vert teken bort.

Presiseringane i opplæringslova §9A er etter vårt syn ei ytterlegare grunngjeving for kor viktig det er å satse på elevinspektørordninga. Rektor har som i alt anna, endeleg ansvar for at alle elevar ved skulen har eit trygt og godt skulemiljø, men det er for rektor umogleg å handtere dette utan bruk av delegasjon. Aktivitetsplikta er understreka i lovkrav og HFK har utarbeidd malar og rettleiing til bruk i skulane for god handtering gjennom felles system. For den einskilde skule er det viktig å ha eit eins system og nivå for handtering av slike vanskelege saker.

Forvaltningskompetanse er også eit viktig poeng her. Gjennom samling av §9A saker hos elevinspektør er det lett å sikre nødvendig kompetanse for god handsaming på likt vis i høve til elevsaker. Vi vil kunne sikre lik og grundig kjennskap til regelverk i organisasjonen gjennom at ein person har eit hovudansvar og kan rettleie m.a. avdelingsleiarar i dette.

Slik vi ser dette er elevinspektør ein ressurs som vi ynskjer å bruke til dei felte som vi har innarbeidd i ny organisasjon og som bygger på mangeårig bruk av denne stillinga. Dette gjeld ansvar for organisering ved oppstart av skuleåret, skuleval, dataundersøkingar ( elevundersøkinga, Ung data m.m.), ansvar for elevrådsarbeidet ( inkludert EO, temadag for elevane, Operasjon dagsverk, kontakt med poilti og Trygg trafikk) og diverse seminar med elevrepresentantane) og kontakt med russen. Desse oppgåvene fins og må utførast og det har vore ein styrking av skulen sin evne til å løyse dei på ein god måte at vi har og har hatt elevinspektørstillinga.

Dersom skulane framleis får den øyremerkte tildelinga vil det vere ei føremon ved at skulen får auka handlingsfridom. Ein kan då leggje elevinspektør oppgåvene til ein avdelingsleiar, dele oppgåvene på fleire eller omdisponere leiarressursar slik at elevinspektør vert avdelingsleiar med dei plikter og fullmakter som ligg til avdelingsleiar. Vi ser det som ei føremon om elevinspektør vert ein del av skulen si leiing. Dersom konsekvensen vert at skulen mister elevinspektør og får redusert tildeling, kan vi ikkje sjå korleis vi skal få løyst dei samla leiar oppgåvene.

Sitat frå presentasjonen dykkar: •*Prioritering av pedagogisk leiing er knytt til å etablere mål for skulen, følgje opp elevane si læring og læringsmiljøet, samt involvere tilsette og elevar i systematisk skuleutvikling.* • *Leiinga har ansvar for å utvikle ein undervisnings- og vurderingskultur bygd på kunnskap, erfaringar og observasjon av læringssituasjonar, der det vert oppfatta som eit felles ansvar å undersøke kva elevane har lært og vurdere kva*

*skulen skal gjere når eleven ikkje lærer som forventa.*

I praksis er elevinspektørstillinga ei særskilt viktig stilling for utvikling av elevdemokratiet ved skulane gjennom arbeidet med elevrådet og også i arbeidet med å hindre fråfall. Elevinspektør har også eit hovudansvar rundt utvikling av felles nærvær- og trivselsfremjande tiltak for elevane ved skulen som heilskap.

At Hordaland fylkeskommune har satsa på styrking av skulane sine rammer for å bygge gode skulemiljø med vekt på trivnad, gjennomføring og demokratibygging er i tråd med vidaregåande opplæring sitt samfunnsmandat, og syner etter vårt syn at politisk leiing har forstått kor viktig det er å setje skulane best mogleg i stand til å ta dette ansvaret og gjennomføre det på best mogleg vis. Det vil vere ei stor forringing av skulemiljø- og demokratiutviklingsarbeidet ved skulane dersom vi ikkje lenger skal kunne ha elevinspektørstillinga til å dedikere til dette arbeidet.

Ingebjørg Bakke, rektor

### **Åsane vgs.**

Skolen er bedt om å gi uttale på «hvilke konsekvenser det kan ha for skolen dersom pålegget om elevinspektørstillingen faller bort, samt å uttale oss om hvilke fordeler og ulemper lokalt handlingsrom og fleksibilitet kan ha for å ivareta ansvarsområdene og oppgavene ved skolen.

Denne tilbakemeldingen fra Åsane vgs står en samlet om, både skolens ledergruppe, de stedlige tillitsvalgte representert ved Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Sykepleierforbundet og fagforbundet, samt skolens hovedverneombud.

For oss handler spørsmålet om hvorvidt en ønsker en bedre skole eller en billigere skole. Åsane vgs ønsker å bli en bedre skole hvor langt flere av våre elever fullfører og består sitt opplæringsløp. Skal resultatene forbedres kreves det ressurser. Elevinspektørstillingen er en viktig ressurs for skolen. Vår konklusjon er derfor - Ja til opprettholdelse av elevinspektørstillingen, ja til å kunne organisere våre personalressurser på best mulig måte internt, nei til reduksjon av skolens økonomiske rammer. Vårt standpunkt er forsøkt underbygget i den følgende tekst.:

Elevinspektørstillingen har en hatt ved skolen siden det politiske vedtak kom i 1998. Ordningen har vært evaluert i 2 runder, hvor en ved begge anledninger har vurdert ordningen som positiv. Noe vi støtter gjennom vår erfaring med stillingen over mange år.

Elevinspektørstillingen er plassert i stab, men har over år antageligvis utviklet seg forskjellig fra skole til skole. I løpet av de årene vi har hatt stillingen har det vært en rivende utvikling i arbeidsoppgaver, krav og forventninger til hva skolen skal være ansvarlig for når det gjelder elevenes skolemiljø generelt og deres læringsmiljø spesielt. Vi har tilpasset vår organisasjon opp mot de forventinger som stilles og opp mot de ressurser vi har til rådighet. F. eksempel har en ikke fagledere i stab på lik linje som en hadde år 2000. Det er stort sett bare elevinspektør tilbake i stab. Elevinspektør er en svært viktig støttespiller, utøver og påtrykker både som kontaktperson, internt og eksternt, og i forhold til holdningsskapende arbeid når det gjelder skolens mål om økt fullføring og bestått for våre elever.

Elevinspektør har svært mange betydningsfulle oppgaver. Å liste opp alle oppgavene her vil kreve et svært langt svar. Men noen viktige hovedområder kan settes opp. Elevinspektør er elevrådskontakt og daglig ansvarlig for bygging av elevdemokratiet i skolen. Denne høsten har det vært Stortingsvalg. Elevinspektør er sentral i skolevalget. En må hvert år arbeide for å få opprettet nytt elevråd, samt drive opplæring og

rettledning av nye tillitsvalgte ved skolen. Åsane vgs har mange vg1-tilbud, men få vg3 tilbud. Det medfører at en mer eller mindre må begynne på nytt hvert år. Der er liten kontinuitet i elevrådsarbeidet. Hverken skolens ledelse eller andre ansatte på skolen kan fraskrive seg ansvaret en har etter opplæringsloven §9A, men dette arbeidet er knyttet opp mot svært mange daglige «gjøre»-oppgaver for å kunne skape systematikk. Skolen har et utviklingsarbeid knyttet til økt elevmedvirkning og økt elevdemokrati. Klassens time, 4-kantmøter og kobling til skolemiljøutvalg bidrar til systematikk og forebyggende arbeid relatert til opplæringsloven §9A. Elevinspektør er en viktig pådriver og sørger for kontinuitet i dette arbeidet ved skolen og er i første linje for dette arbeidet overfor elevene. Skulle elevinspektørstillingen fjernes fra skolen vil andre måtte utføre oppgaver som f.eks. kontakt med elevråd, skolemiljøkonferansene, kontakt med russen, forebyggende arbeid og kontakt mot eksterne instanser som f.eks. SLT (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Elevinspektør er også vår kontaktperson mot oppsøkende tjeneste og politiet. Praktisk gjennomføring av elevarrangementer, daglig ledelse av, og oppfølger av, ressursteamet ved skolen, og ikke minst inntaket av elever med kontakt mot alle ungdomskolene er andre oppgaver som er sentrale for elevinspektør.

Om elevinspektørstillingen skal bort vil oppgavene måtte fordeles på mange andre, som i utgangspunktet har et mer en stort nok kontrollspenn og mange nok arbeidsoppgaver fra før. Skal rektor som øverste ansvarlig ved skolen forholde seg til mange flere innen disse områdene, er faren, at en mister oversikt og systematikk i arbeidet, overhengende. Konsekvensen vil være at skolen må ansette en ny person, f.eks. en fagleder, for å sikre at viktige 45

Kompleksiteten i skolen øker år for år. Behovet for å ha personer med spisskompetanse inne avgrensede arbeidsfelt øker med dette. Elevinspektør er en slik stilling hvor en samler kompetanse til felles nytte for alle i skolen som har et daglig og forpliktende ansvar for at elever har et trygt og godt skolemiljø.

Ulempen med dagens føringer for elevinspektørstillingen er at stillingen ikke kan inngå i ledergruppen ved skolen. Stillingen er pr. definisjon plassert i stab. Dette har over tid skapt uheldige situasjoner ved at elevinspektør holdes utenfor arenaer hvor viktige beslutninger fattes. Skolen ønsker å kunne vurdere, og selv ta stilling til, om det er formålstjenlig for vår organisasjon at elevinspektør eksempelvis får personalansvar for personer tilknyttet elevtjenesten (rådgivere). Organisatorisk kan dette være mer ryddig enn hva som er tilfelle nå.

Vedtaket om oppretting av elevinspektørstillingen har bidratt til at skolen har fått økonomisk tilskudd til å løse oppgavene. Faller pålegget om elevinspektørstillingen bort er det nærliggende å tolke at det også vil få økonomiske konsekvenser for skolen. En ytterligere reduksjon i skolens økonomiske rammer som følge av dette vil medføre ytterligere forverrede økonomiske konsekvenser for skolen. Skolen opplever en svært krevende økonomisk situasjon med stadige nedskjæringer og en kan undres over om en tvinges til å vurdere om må fjerne elevinspektør eller eksempelvis studiesentertilbudet ved skolen. Skolen mener at begge deler i sum, eller hver for seg vil gi konkrete negative utslag i antall fullført og bestått for våre elever.

For Åsane vgs, Jens-Petter Storheim, Rektor Åsane vgs

## **Elevinspektør Bergen Katedralskole**

### **Høring vedrørende elevinspektørstilling i HFK.**

Viser til epost av 29.09.17, vedrørende behandling av elevinspektørstillinger i Hordaland fylkeskommune. På grunn av kort høringsfrist er saken kun behandlet i ledermøte, samt drøftet i møte med de tillitsvalgte for arbeidstakerorganisasjonene.

**1. Arbeidstakerorganisasjonene ved Bergen Katedralskole har laget en separat uttale, og denne legges ved som eget dokument i dette svaret på høringen. De begrunner saken ut fra spørsmålene som**

stilles i høringsnotatet, og argumenterer for å beholde stillingen som elevinspektør. De konkluderer med følgende:

*« Siden vi har en godt innarbeidet og velfungerende ordning som har vært på plass siden 1998, er fagforeningene sterkt negative til en endring som vi ikke ser noe behov for, og som vi er redd for kan få svært uheldige konsekvenser for arbeidet med skolemiljøet.»*

## **2. Ledergruppen ved Bergen Katedralskole har følgende innspill til behandling av saken.**

A) Slike hovedoppgaver ivaretas i dag gjennom stillingen som elevinspektør:

- Nær kontakt og samarbeid med skolens elevråd og elevrådsstyre. Deltar og hjelper til med organisering og fremdrift, samt er elevrådets kontaktperson i ledergruppen.
  - Nær kontakt og samarbeid med skolens andre elevgrupper, så som Elevsamfunnet Hugin, Natur og ungdom, Skolerevyen, Skoleavisen, Årbokkomitéen, UngSOS (SOS Barnebyer), Aksjonsgruppen for Tore Eikelands Legat, Kattelistyret, samt andre elevgrupper som trenger veiledning og hjelp.
  - Ledelsens løpende administrative kontakt med Russestyret. Ansvarlig for informasjonsformidling mellom russ og skole, organisering og hjelp til ulike arrangement i russetiden.
  - Leder av, og deltaker i, skolens ressursteam. Ansvar for innkallinger, saker og referater.
  - Hovedansvar for gjennomføringen av VIP (Veiledning og informasjon om psykisk helse)
  - Elevinspektør administrerer tilrettelegging av støtteundervisning, studieverksted, kurs om stressmestring, opplæring i program for dyslektikere (LingDys) mv.
  - Ansvar for ulike arrangement i skolens regi, så som tilrettelegging og informasjon vedrørende foreldremøter.
  - Aktiv i skolemiljøsaker. Sitter i skolemiljøutvalg, og bidrar til løsning av ulike elevsaker i forbindelse med Kapittel 9A i Opplæringslova - Elevane sitt skolemiljø.
  - Nært samarbeid med skolens rådgivere, skolehelsetjeneste, og aktørene i støtteapparat som PPT og lokalpoliti.
  - Deltar i ledergruppens møter i som behandler pedagogiske utviklingssaker, samt i driftsmøter.
- Postadresse: Besøksadresse: Telefon: E-post: Postboks 414 Marken Kong Oscarsgate 21 57 30 67 00  
 post.bks@hfk.no 5832 BERGEN Hjemmeside: bks.hfk.no

B) Innspill til spørsmålene

**«Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?» og «Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?»**

- Det kan ligge en fare i nedprioritering av disse oppgavene, særlig i økonomisk strammere tider. Det ville være svært uheldig med tanke det sterke fokuset skolene skal ha på arbeid med elevenes trivsel og læringsmiljø.
- Dersom oppgavene i fremtiden skal fordeles på flere personer, er det lett for at det sterke elevmiljøfokus vi har i dag, kan smuldre bort. Om stillingen avvikles og arbeidsoppgavene fordeles på resten av ledergruppen, vil det medføre betydelig økning av arbeidsoppgaver for flere, og andre arbeidsoppgaver må nedprioriteres. Vi ser det derfor som svært viktig at oppgavene knyttet til Kap.9A, og som i dag ivaretas gjennom stillingen, fremdeles er samlet på en person.
- Med hensyn til skjerping av loven som fant sted 9. juni 2017, ser skoleledelsen det som særdeles viktig at det i fremtiden også øremerkes budsjettmidler til å ivareta arbeid med elevmiljøet på en god måte.
- Skolene i HFK har ulike typer utfordringer i elevmiljøene. Fleksibilitet i forhold til bruk av midler vil kunne gi den enkelte skole rom for å sette i gang tiltak som treffer spesifikt i forhold til det å ha en felles instruks som treffer skolene mer generelt.

- Dersom stillingen skulle falle bort i fremtiden må skolen sikres mulighet til å kunne opprettholde en funksjon som ivaretar oppgavene på området. Skolen må selv kunne bestemme organisering og prioritering av arbeidsoppgaver.

### 3. Konklusjon

*For å sikre kontinuitet i det gode elevmiljøet ved skolen, ser ledelsen ved Bergen Katedralskole at oppgaver og fokus best ivaretas gjennom en ordning med elevinspektør slik den er organisert hos oss i dag.*

*Dersom stillingen avvikles, ber vi om at det avsettes øremerkede midler til dette arbeidet, og at skolens ledelse får en fleksibel mulighet til å opprettholde og prioritere en samlet innsats for Kap 9A i årene som kommer.*

Med vennlig hilsen Lise Holsen ,Rektor Bergen Katedralskole

## **Fagforeninger Bergen katedralskole**

### Innledning

Vi viser til sak 16/17/18 på informasjons- og drøftingsmøte på Bergen Katedralskole 4. oktober 2017 angående utgreiing om elevinspektørordningen. Opplæringsavdelingen ber om svar på følgende spørsmål:

- Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?
- Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?

Vi minner på at opplæringsavdelingen har i skriv av 24.09.2014 definert følgende hovedområder for elevinspektørens arbeidsoppgaver:

1. Elevrådskontakt og elevdemokrati
2. Arbeid med skulen sitt læringsmiljø
3. Elevteneste/rådgivingsteneste og ressursteam

Vi vil ta utgangspunkt i disse hovedområdene når vi svarer på de to spørsmålene.

### **Elevrådskontakt og elevdemokrati**

Elevinspektøren er en tydelig kontaktperson for elevrådet og et viktig mellomledd som skaper smidig kontakt mellom elevråd og skolens ledelse. Dette er særlig viktig når skolen er spredt på flere bygg, men gjelder også generelt. Kontaktlærerne opplever elevinspektøren som en særdeles god støtte i deres arbeid med elevdemokrati og elevengasjement.

På vår skole har elevinspektøren en avgjørende rolle når det gjelder å legge til rette for det omfattende elevengasjementet i både elevråd og frivillige organisasjoner, f.eks. elevsamfunnet Hugin, Natur og ungdom, skolerevyen, skoleavisen, årbokkomitéen, russestyret, UngSOS (SOS Barnebyer), aksjonsgruppen for Tore Eikeland's Legat, Katteli-styret.

Elevdemokratiet består ikke bare av selve elevrådet, men også av alle disse andre organisasjonene. Uten bredt engasjement er valg til elevrådet ikke nok i seg selv for å skape et godt skolemiljø. Selv om vi i utgangspunktet har aktive og engasjerte elever på Bergen Katedralskole, er det nødvendig å ha en godt synlig person som har ansvar for å legge til rette for og koordinere aktiviteter og organisasjoner.

## Arbeid med skolens læringsmiljø

Elevinspektøren har et viktig ansvar for å fremme elevens psykososiale læringsmiljø. Satsingsområde 3 i skolens utviklingsplan er "Folkehelse og livsmestring", og elevinspektøren har hovedansvar for mesteparten av de konkrete tiltakene som hører inn under dette satsingsområdet. Side 2 av 2

I tillegg har elevinspektøren ansvar for gjennomføringen av VIP (Veiledning og informasjon om psykisk helse) på Vg1, noe som er et viktig tiltak for å sette søkelys på elevenes psykiske helse. Vi opplever at elevene ofte mangler de nødvendige verktøy for å mestre overgangen til videregående opplæring, for eksempel når det gjelder stressmestring.

### Elevtjeneste/rådgivningstjeneste og ressursteam

Elevinspektøren har overordnet ansvar for skolens ressursteam og har det koordinerende ansvar for elevtjenesten/rådgivningstjenesten, herunder rådgivere og helsesøster. Ressursteamet jobber aktivt med å legge til rette for at elevene skal mestre skolehverdagen og gjennomføre opplæringen.

Aktuelle tiltak omfatter blant annet å legge til rette for ekstraundervisning, studieverksted, kurs om stressmestring, opplæring i program for dyslektikere (LingDys). I tillegg jobber elevinspektør og ressursteam tett sammen med PPT, BUP og skolepsykologene. Alle disse tiltakene er viktige for å sikre elevens fullføring.

### Konklusjon

Dersom pålegget om elevinspektørstilling faller bort, må alle de funksjonene og ansvarsområdene som er nevnt ovenfor, ivaretas av andre. Dersom én person skal få alle oppgavene, blir det i realiteten ingen forandring. Dersom oppgavene skal legges til en avdelingsleder, får vedkommende ikke tid til fag- og personalansvar. Dersom oppgavene skal fordeles på flere, for eksempel avdelingsledere og rådgivere, vil det høyst sannsynlig føre til fragmentering og uklar ansvarsfordeling.

Når det gjelder spørsmålet om lokalt handlingsrom og fleksibilitet, mener fagforeningene at det er svært viktig at skoleeier gir et tydelig signal om at disse oppgavene og funksjonene er så viktige at de må ivaretas av en konkret person på hver skole, og at det settes av en øremerket ressurs til dette. Det finnes allerede lokalt handlingsrom i den forstand at skolen kan sette av mer ressurs til elevinspektør.

Siden vi har en godt innarbeidet og velfungerende ordening som har vært på plass siden 1998, er fagforeningene sterkt negative til en endring som vi ikke ser noe behov for, og som vi er redd for kan få svært uheldige konsekvenser for arbeidet med skolemiljøet.

Bergen Katedralskole 5. oktober 2017  
Gøril Barka  
Utdanningsforbundet

Siren Marit Dahl	Willem von Erpecom
Skolenes Landsforbund	Norsk Lektorlag/Akademikere

---

**Berit K.Ø.Nilsen datert 15.10.17.**

Til opplæringsavdelinga i Hordaland Fylkeskommune

[Postmottak.Opplaering@hfk.no](mailto:Postmottak.Opplaering@hfk.no)

Bergen, 15. oktober 2017

Vi takkar for svarbrev datert 4/10, på brev frå elevinspektørane i HFK 29/9-17.

Vi tar svaret til etterretning, og vil her berre kort kommentere spørsmåla som høyringsbrevet ber om synspunkt på. Vi viser samstundes til brev frå elevinspektørane i Bergen sør, 21/9-17.

*Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstillinga fell bort?*

I nytt kapittel 9A, og i styringsdokument blir det understreka at alle skuleleiarar og lærarar har ansvar. Dette er ikkje nytt, men ved å ta bort elevinspektørstillinga mister skulane ein person som kan løfte fram viktige tema for å skape eit godt og trygt skulemiljø, og som kan støtte rektor med å ha oversikt, koordinere og gjennomføre tiltak, internt og eksternt.

- Førebyggjande arbeid kan bli nedprioritert i ei hektisk kvardag.
- Skulene vil miste ein sentral ressurs i planlegging og gjennomføring av tiltak retta mot heile skulemiljøet.
- Rektor vil miste eit viktig bindeledd mot elevane, og ein ressurs som har oversikt på tvers av utdanningsprogram, avdelingar og klassar.
- Elevrådet vil miste ein viktig støttespelar, som har sikra kontinuiteten i arbeidet, og kontakten med leiargruppa.
- I Elevinspektørane sin stilling har forvaltningskompetanse vore sentralt. Ved å fjerne denne kan elevane sine rettar bli svekka, med tanke på koordinering av rutinar og prosedyrar slik at dei blir handtert likt for alle elevar, uavhengig av klasse og utdanningsprogram. Elevane mister og den ressursen på skulen som har som hovudoppgåve å sjå til at deira rettar blir ivaretatt.
- Skulen sitt samarbeid med eksterne aktørar, til dømes politi, SLT, NAV, barnevern og andre på systemnivå, kan bli fragmentert og svekka.

*Kva fordeler og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebære i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?*

Dersom det er opp til skulene å velje korleis dei skal ta i vare dei oppgåvene som elevinspektør har hatt ansvar for, kan det føre til ulike løysingar. Ei løysing er å spreie oppgåvene på fleire, noko som vil gjere det vanskeleg å ha samla oversikt, og til å koordinere innsatsen på viktige områder. For nokon skuler kan løysinga vere at stillinga blir ført vidare. Vi ser det som naturleg at ei slik stilling i så fall blir ei leiarstilling, med personalansvar for elevtenesta/rådgivarar, eventuelt miljøarbeidarar, eller andre som det er naturleg å leggje under ei slik stilling. Slik vi forstår nye retningslinjer for leiarstrukturen i HFK, opnar den for slike løysingar. Dersom eit vedtak om å ta bort stillinga betyr at skulen får ei halv stilling trekt frå i sitt budsjett, er vi derimot redd for at oppgåvene blir nedprioritert i ein stram økonomisk situasjon. Vi ynskjer difor at Hordaland Fylkeskommune vidarefører ordningar som sikrar at oppgåvene blir prioritert, fortrinnsvis gjennom å styrke elevinspektøren si rolle og mandat.

For å sikre at oppgåvene som elevinspektørane har hatt ansvar for blir prioritert i framtida, er det avgjerande at nokon blir peikt på som ansvarleg for å støtte rektor i desse. Dersom Hordaland Fylkeskommune tar førebyggjande arbeid, og oppfølging av vedtekne handlingsplanar på alvor, vil det vere avgjerande at dei har eit nettverk av kontaktpersonar som kan koordinere dette arbeidet på alle skulane. Vi vonar på dette grunnlaget at Hordaland Fylkeskommune ser seg tent med å halde på ordninga med elevinspektørar eller tilsvarande stilling på alle skulane.

Vi ser framleis fram til ein open dialog om korleis vi kan føre vidare det viktige arbeidet for gode skulemiljø i HFK.

På vegne av elevinspektørane i Hordaland Fylkeskommune.

Kontaktperson Berit Karin Ø. Nilssen

[berit.karin.nilssen@hfk.no](mailto:berit.karin.nilssen@hfk.no)

---

## **Askøy vgs.**

Askøy vidaregåande skole har vurdert spørsmåla som er stilt i e-post av 29.09.2017.



### 1. Innleiing.

Askøy vidaregåande skole har ved tidlegare høve kommentert leiarstruktur og ressursar til leiing. Skolen viser til den attendemeldinga som vart gjeven der. Kort sagt melder skolen at samla ressursar til leiing er for små. I lys av dette ønskjer vi å presisere at vi ikkje ser noko faktisk grunnlag for å redusere dei samla administrative ressursar til skolen.

Våre kommentarar byggjer på denne konklusjonen og vi gjev våre kommentarar til kvart av spørsmåla i lys av dette.

### 2. Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?

Askøy vgs ser klart behovet for at oppgåver som sikrar aktivitet i elevgruppa og deira medverknad til å skape eit trygt og godt skulemiljø for alle, bør leggjast til ein person. Dette er kjernen i elevinspektørrolla, slik den er i dag. Elevråd, Russestyre, Aktivitetsdagar, Solidaritetsarbeid ( OD eller anna solidaritetsarbeid), MOT og fleire oppgåver som gjeld heile skulesamfunnet fell inn under dette. Vår vurdering er at det er naudsynt med ei synleg rolle i skolens organisasjon som har ansvar for slike oppgåver. Om det ikkje lenger er eit «pålegg» eller eit vedtak om det, ønskjer vi likevel å halde fram med ei slik synleg rolle innanfor dei ressursar skolen får tilgang til. Slik sett er konsekvensen av at det ikkje er eit pålegg om å ha ei slik stilling ikkje dramatisk, ettersom den nok vil bli ført vidare uansett pålegg eller ikkje.

Skolen si vurdering er vidare at det er teneleg at den som har denne rolla ikkje skal kombinere den med for mange andre oppgåver. Å sikre fokuset på elevaktivitetar og elevane sitt medansvar for å skape eit godt og trygt skulemiljø og ta ansvar for den positive og engasjerte elevaktiviteten og skulemiljøet sett i «stort» perspektiv bør framleis vere knytt til ein person.

Det er ei utfordring å sjå alternative løysingar for dette i høve til det vi har i dag. Det er naturleg at skolen legg oppgåver til denne stillinga i eit slikt omfang at det blir ei god fordeling av arbeidsmengd i høve til den ressursen som ligg til stillinga.

I den nye budsjettmodellen, slik den er presentert for rektorar på regionmøte, blir det lagt opp til at skolen får ein samla ressurs til «administrasjon». Det er eit stort spørsmål om det er teneleg å binde opp delar av denne ressursen til ei bestemt organisering eller ressursfordeling som skal gjelde for alle skolar.

Vinsten ved å kunne disponere ressursen friare enn i dag er at det gir høve til å reindyrke rollene og sikre at det blir ei god fordeling av ressursar i høve til oppgåvene som fell på den einskilde.

Ulempene med å opne for ei slik løysing er faren for at ressursen som i dag går til skolen, blir redusert eller teken vekk. Vi viser til innleiinga om at ressurstillgangen allereie er for liten.

### 3. Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?

Den største ulempa vil nok vere knytt til at om ein reduserer omfanget av stillinga som elevinspektør til mindre enn 50% vil oppgåvene som skal utførast i større grad koma i konflikt med undervisning. At elevinspektøren er oppteken med undervisning og dermed ikkje like lett finn rom til å utføre oppgåvene som ligg til stillinga kan gå ut over kvaliteten i dette arbeidet. At stillinga på denne måten også kan bli mindre attraktiv vil det ikkje vere unaturleg å tenkje seg. Etter møte med tillitsvalgte i dag 16.10.2017, ser vi at det allereie no er stor turnover for stillinga som elevinspektør.

Innan området «elevtenester, rådgivingsteneste og ressursteam» er det seinast i 2013 gjennomført ein revisjon av rammer for m.a ressursteamet. Her blir ansvaret for å sikre samordning mellom det generelle arbeidet med læringsmiljøet og innsatsen for einskildelevar tydeleggjort. Etter denne revisjonen er ansvaret som ligg til elevinspektør svært tydeleg.

Det vil krevje grundig gjennomgang og mange endringar i dei føringar som er gitt frå HFK sentralt, dersom ein ikkje lenger finn grunnlag for å ha vedtak om at stillinga som elevinspektør skal vidareførast. I høve ressursteamet vil ein måtte sjå nøye på rollene både til kontaktlærar, rådgjevarar og avdelingsleiarar dersom ein ikkje lenger finn rom for stillinga som elevinspektør. Det vil krevje ressursar både å utarbeide nye rammer og å gjennomføre aktuelle endringar.

Gitt at dei endringar i rammene frå HFK som er peikt på over blir gjennomført vil fordelane med lokalt handlingsrom og fleksibilitet for utnytting av dei samla ressursar skolen får tildelt, kunne knyttast til fleire punkt. Her vil naturleg nok lokale tilhøve spele inn, og den samla organiseringa må sjåast i ein heilskap. Det vil føre for langt å gå djupt inn i mange og ulike modellar for dette i dette høvet.

Skolen vil understreke at det er trong for å styrke rådgjevingstenesta. Etter møte med tillitsvalgte i dag vart dette punktet sterkt understreka.

Det er nok ulike syn ved skolen om det er turvande å ha ei eigen definert rolle som «elevens advokat» i skulesamfunnet. Etter 9.a har vi alle eit ansvar for å sikre at vi arbeidet for godt og trygt skulemiljø og å arbeide for at elevlar lukkast med utdanninga si. §9.a i opplæringslova legg eit stort ansvar til kontaktlærar og til lærarpersonalet i høve elevane sine rettar.

Vi avsluttar med å minne om innleiinga: Det er allereie for små ressursar til skuleleiing og ingen av våre punkt kan lesast som at dei gjev grunnlag for å trekke inn ressursar frå den samla leiarressursen / stabsressursen som må til for å gje god opplæring til alle elevlar.

Sluttmerknad: I lys av at det er haustferie denne veka og at fristen er sett til ein søndag, ber vi om forståing for at vårt innspel til saka kjem ein dag etter fristen. Dette for å kunne sikre lokal medverknad i saka.

Med helsing Askøy vgs, Oddvar Skråmestø, rektor

## **Årstad vgs.**

Ved Årstad er oppgaver til elevinspektør ivaretatt ved avdelingsleder for Elevtjenestene. Det sikrer at oppgaveansvarlig er en del av rektor sin ledergruppe og vedkommende har personalansvar for rådgiverne. Dette gir mulighet for at avdelingsleder kan bruke flere innen egen avdeling om nødvendig. I forhold til ansvar ivaretas det ved at avdelingsleder er styringslinjen til rektor.

Rektor ser det som naturlig at det er mulig å nytte ressursene enten det er økonomiske eller personellmessige ut fra lokale behov. Organiseringen ved Årstad vgs ivaretar ansvaret som ligger på rektor, samtidig som det er tydelig fremkommer i strukturen hvem som har de ulike arbeidsoppgaver.

Ressursmessig bruker Årstad vgs betydelig mer midler enn 50% ressurs, og forventer at ulike behov ved skolene ivaretas ved det nye kriteriebaserte økonomisystem som innføres.

Mvh

Rolf A Haugstvedt, Rektor Årstad vgs

---

## **Sotra vgs.**

Dokumentet let seg ikkje kopiera; ligg på dok. 25.

---

## **Osterøy vgs.**

Innspel frå Osterøy vidaregåande skule, vedrørande elevinspektørordninga:

Elevinspektøren ved Osterøy vgs har mange oppgåver, og desse er formulerte i dokumentet, «Arbeidsoppgåver i leiargruppa», datert 26.03.2014. Dette dokumentet ligg tilgjengeleg for alle tilsette. Viktige aspekt med jobben som elevinspektør, som eg vil trekkja fram her, er å ha eit særleg ansvar for elevane sine rettar i læringsarbeidet, leggja til rette for å fylgja opp arbeidet med elevdemokrati, samt fremma elevmedverknad på fleire område, både på eit overordna plan og i felten. Viss fylket avviklar elevinspektørordninga, kan det føre til ei svekking i arbeidet med desse oppgåvene. Skulen vil gjera ein god jobb med å fanga opp og fylgja opp elevar som av ulike grunnar fell utanfor, det eg er uroleg for, er arbeidet med elevmedverknad og elevdemokrati. Kvifor er elevinspektøren viktig?

-Det er viktig at den som har desse oppgåvene, er del av administrasjonen ved skulen. Skal ein ivareta elevane sine rettar, må ein vera med å planleggja aktivitetar. Det er for seint å koma på banen når ting skal gjennomførast. Å fjerna elevinspektøren, og å dela desse oppgåvene ut til fleire i leiinga, vil etter mitt syn ikkje vera ei god løysing. Det er heller ikkje tilfredstillande at ein eller fleire miljøarbeidarar overtek desse oppgåvene, denne personen vil ikkje koma inn tidleg nok til å ha påverknad.

-Det er viktig at det er ein person som har desse oppgåvene. Å arbeida tett med elevane, ja å arbeida tett med kven som helst, er eit spørsmål om personleg kontakt, og skal ein få noko gjort, er den personlege relasjonen viktig. Elevane skal vera med både i planlegging og gjennomføring, og må trekkjast med tidleg, om dei skal ha reell innflytelse på skulen. Elevinspektøren har ofte eit rikt nettverk, både på andre skular og andre eksterne samarbeidspartar. Dette kjem til nytte i arbeidet.

- Elevinspektøren har gjerne relativt mykje undervisning, og dette er ein fordel. Å vera direkte involvert i det daglege læringsarbeidet, gjennom undervisning, gir direktekontakt med elevane sin skulekvardag. Dette perspektivet er nyttig å ha med seg, når ein skal ivareta elevrettar og elevmedverknad.

-Å få til eit velfungerande elevråd, krev normalt mykje arbeid. Det er mykje arbeid i kulissane, og det ligg mykje planlegging og tilrettelegging bak. Eit velfungerande elevråd er viktig for heile skulen, både elevar, lærarar og leiing.

-Elevinspektøren har eit særleg ansvar i forhold til, saman med elevane og andre tilsette, å jobba for å skapa eit godt skulemiljø. Her er det førebyggjande arbeidet svært viktig, og samarbeidet med elevane avgjerande. Det er viktig å vera i forkant, og driva god planlegging. Elevinspektøren spelar ei viktig rolle i forhold til å involvera elevane i planlegging og gje dei reell innflytelse. Dette er eit tidkrevande arbeid, og det er viktig at ein person har eit tydeleg ansvar for dette. Det er ikkje godt nok at rektor formelt har ansvaret, og så igjen delegerer forskjellige oppgåver til ulike personar.

---

## **Tillitsvalde v/Kvam vgs.**

## HØYRINGSUTTALE OM ELEVINSPEKTØRSTILLINGANE

Kvam vidaregåande skule er namnet på den (nye) samanslåtte skulen av Øystese gymnas og Norheimsund vidaregåande skule. Me har det siste halvtanna året vore gjennom ein omfattande samanslåingsprosess.

[Opplæringsdirektøren stiller skulane to spørsmål til høyringa:](#)

### 1. Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?

Samanslåingsprosessen har gitt oss uforutsigbarheit og meirarbeid. I tillegg har det gitt oss dårlegare økonomiske rammer ved at Hfk har teke frå oss ressursar undervegs – før innsparingane faktisk har skjedd. Samanslåinga er ikkje fullført. Fram til 2027 (jfr. Skulebruksplanen) skal me driva Kvam vidaregåande skule ved dei to avdelingane (gamle skulane) med ni -9- kilometer avstand mellom. Om me no får nedtrekk i budsjetttrammer og bortfall av stilling(ar) gjer ikkje det situasjonen vår enklare.

Ved Kvam vidaregåande skule vert arbeidet på tvers av avdelingane svært viktig framover. Elevinspektøren vil vera ein synleg person for alle elevane ved begge avdelingane, som elevane lett kan ta kontakt med.

Tidleg innsats mot elevane er viktig og vert lagt vekt på!

Elevinspektøren fungerer som eit bindeledd mellom elevar og leiing, ofte som rektor sin forlenga arm. Når skulen skal drivast på to ulike avdelingar med lang reiseveg mellom, får elevinspektøren ei viktig rolle i arbeidet med å binda saman avdelingane i den nye skulen.

### 2. Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebære i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?

Vår elevinspektør har ei rekkje oppgåver gjennom skuleåret; organisering ved oppstart av skuleåret, ved skuleval, dataundersøkingar og kampanjar, gjennomføring av fotografering, kontakt med ungdomsskulane og arbeid med organisering av opne dagar då ungdomsskuleelevane er gjesteelevar i vgs, juleavslutning og skuleavslutning. Vera kontaktperson med helsesyster, politi, Trygg Trafikk og ikkje minst: Russen. Arbeid gjennom skuleåret med å etablera, aktivisera og støtta elevrådet. Organisera fellesaktivitetar i samråd med elevrådet, internasjonal veke, OD, julekos, skidag, grilling, søking av midlar. Dette betyr mykje for skulemiljøet og er ikkje minst viktig i samanslåingsprosessen.

Om me får behalda dei økonomiske rammene kan oppgåvene framleis, på eitt eller anna vis, løysast på Kvam vidaregåande skule med **lokalt handlingsrom og fleksibilitet. Men IKKJE om dei økonomiske rammene vert dårlegare.**

Mindre budsjett gir endå større differanse mellom det dei offentlege vidaregåande skulane får i Hordaland og summane dei private vidaregåande skulane får. Viss fylket ynskjer ein sterk vidaregåande skule som ikkje i for stor grad mister elevar til private skular, kan dei ikkje fjerna eit viktig bindeledd mellom elevane og skulen.

Eit viktig spørsmål er kven som skal overta dei funksjonane som elevinspektøren har, om denne vert fjerna saman med ressursen som fylgjer med. Er det andre i leiinga som no må ta desse oppgåvene? Eller undervisningspersonalet? Det er mange av dei oppgåvene som elevinspektøren har i dag som ein lærar ikkje kan ta på seg utan auka ressurs. Dessutan vil det å fordela dei oppgåvene som i dag er samla hos ein person på fleire lærarar vera uheldig. Det er viktig at nokon har ei overordna ansvar for kontakten mellom elevar og skule/leiing.

Det har også vore halde fram at Hordaland er det einaste fylket som har ein slik ordning, og at ein bør samkjøra stillingsstrukturen i Hordaland og Sogn og Fjordane før ei samanslåing. Dette argumentet må sjåast i samheng med kva summar dei vidaregåande skulane i nabo-fylket får for kvar elev. Det er totalsummen som tel, ikkje kva ein kallar stillingane. Dessutan har vidaregåande skular i Sogn og Fjordane, t.d. Firda vgs., såkalla miljøkoordinator i 50% stilling. Oppgåvene til miljøkoordinatoren er mykje dei same som for elevinspektørane.

Ei omfattande og grundig evaluering frå 2009 konkluderer med at alle partar er nøgde med elevinspektørordninga. Kva endringar er det som har skjedd sidan den gong som fører til at fylket no vil ha ordninga fjerna? Åtte år seinare har den vidaregåande skulen sjølv sagt endra seg, men det at skulane har ressursar til å ta vare på elevane er framleis like viktig.

På vegne av medlemmene ved Akademikarane og Utdanningsforbundet ved Kvam vidaregåande skule: Gry Svartveit og Oddbjørn Berge (tillitsvalde).

## Frå omboda i HFK.

Uttale om utgreiing av elevinspektørordninga og arbeidet med politisk sak frå elev- og lærlingombodet og mobbeombodet i Hordaland

Omboda ønskjer å komme med innspel til kva konsekvensar det kan få for elevane om elevinspektørstillinga fell bort, samt nokre fordelar og ulemper som lokalt handlingsrom og fleksibilitet kan innebere. Omboda vil kommentere to av hovudarbeidsoppgåvene til elevinspektørane: Elevrådskontakt og elevdemokrati, og arbeid med skulen sitt læringsmiljø.

### *Elevrådskontakt og elevdemokrati*

Elevrådskontaktfunksjonen i vidaregåande skule er ikkje formalisert. Den er ikkje regulert av lov, forskrift eller læreplan. Det er heller ingen standard for kva kompetanse elevrådskontakten skal ha eller korleis kontaktpersonen i praksis skal følgje opp elevrådet. Utan eit vedtak om elevinspektør, eller liknande føringar, vil dette vere opp til den einskilde skule. Om det skulle bli tilfelle bør rolla som elevrådskontakt bli formalisert på kvar skule gjennom eit mandat som til dømes kan bli forhandla fram mellom elevrådet og rektor. Ein bør likevel ta med i betraktningen at slike lokale forhandlingar kan føre til ulike modellar på ulike skular, der elevane kan ende opp med å få ulik hjelp og støtte frå elevrådskontakten.

Lokalt handlingsrom og fleksibilitet kan vere bra, det kan til dømes vere lettare å bytte ut elevrådskontaktar som ikkje fungerer godt i rolla. Men på den andre sida, kva ligg til grunn når ein vel kven som skal vere elevrådskontakt? Det må vere kva som vil vere elevane, elevrådet og elevdemokratiet sitt beste som må vere utgangspunktet. Det må vere tilsette med engasjement og erfaring som er elevrådskontakt, ikkje ein tilsett som får fylt opp stillingsprosenten sin.

Det vil òg vere ei ulempe for organiseringa av elevrådet om det er stor utskifting frå år til år. Når det sjeldan er kontinuitet blant elevane i elevrådet, er det ein fordel med nokon som har erfaring med å legge til rette for eit velfungerande elevråd.

### *Arbeid med skulen sitt læringsmiljø*

Med nytt kapittel 9A i opplæringslova har det blitt tydelegare kva som er skulen si plikt, når ein elev ikkje har eit trygt og godt skulemiljø. Alle tilsette på skulen har ei aktivitetsplikt, men rektor har hovudansvaret. Skuleeigar har det øvste ansvaret for at elevar har eit trygt og godt skulemiljø.

Rektor skal bli varsla ved mistanke eller kjennskap til at ein elev ikkje har det trygt og godt på skulen. Rektor kan gjennom delegering fastsette at ein annan person skal ta i mot varsel, men rektor vil likevel ha ansvaret for at varsel blir behandla på ein forsvarleg måte. Delegeringa må difor ta omsyn til formålet om at rektor skal ha ei overordna og fullstendig oversikt.

Rektor kan ikkje behandle arbeidet med kapittel 9A åleine. Elevinspektøren har i dag ei viktig rolle når det gjeld læringsmiljøarbeidet på skulane. Arbeidet med kapittel 9A er ei lovpålagt oppgåve som skulen må handtere med eller utan ei elevinspektørordning. Klassemiljø saker og mobbesaker er som regel komplekse og krevj solid handteringskompetanse. Omboda meiner at det er viktig at **alle** tilsette har kompetanse og kunnskap om krenkingar og mobbing, men likevel bør det vere ei gruppe på kvar skule som har særleg kompetanse på kapittel 9A, skulemiljø og mobbing. Det bør vere ein leiar i gruppa som har eit særskilt ansvar, då det er sær viktig i disse sakene at ansvaret ikkje blir pulverisert. Elevane må vite kven dei kan gå til, og lærarar som har

saker i eigen klasse må vite kvar dei kan få hjelp og råd. Vidare er det viktig at ein i slike saker har ein person som held i saka til eleven har det trygt og godt (det er diverre vanleg at ein avsluttar sakene for tidleg). Kven dette er vil variere frå sak til sak, det kan vere kontaktlærar, leiaren i ei eventuell kompetansegruppe eller elevinspektør.

Mobbeombodet i Hordaland har no blitt ei fast ordning og er ein del av fylkeskommunen si satsing for å følgje opp kapittel 9A. Mobbeombodet er ikkje berre eit lågterskeltilbod for elevar og lærlingar, men er òg ei støtte for skulane i vanskelege saker. Mobbeombodet er ikkje ein saksbehandlar, ho skal ikkje inn å løyse saker, men rettleiar i sakene. Ombodet kan ikkje erstatte jobben som blir gjort på kvar skule.

Det ligg inne i statsbudsjettet for 2018 at ordninga med mobbeombod skal utvidast til å gjelde alle fylker/regionar frå hausten 2018. Ombodet skal då jobbe med barnehage, grunnskule og vidaregåande opplæring. Om dette går igjennom i Stortinget betyr det at mobbeombodet i framtida ikkje vil vere så tett på dei vidaregåande skulane som ho har vore dei to siste åra.

## **Kvinnherad vgs**

Tilbakemelding: Utgreiing om elevinspektørordninga

Viser til e-post 29.09 frå fylkesdirektør, opplæring, om utgreiing av elevinspektørordninga. Saka har hatt noko kort tilbakemeldingsfrist, men har ved Kvinnherad vidaregåande skule vore ute til høyring blant hos fagforeiningane, rådgjevartenesta, seksjonane ved skulen og elevrådet.

Ved Kvinnherad vidaregåande skule arbeider elevinspektør med førebygging innan mange område.

Spesielt vert det i tilbakemeldinga vist til det arbeidet som vert gjort med å følgje opp elevar som har somatiske og/eller psykiske utfordringar. Mange er bekymra for korleis vi som skule skal kunne ivareta desse oppgåvene om funksjonen vert fjerna.

Under følgjer tilbakemelding på spørsmåla i høyringa:

*Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?*

- Eit bortfall vil resultere i eit auka arbeidstrykk på leiarar og rådgjevarar. Det er vanskeleg å sjå for seg korleis dette skal kunne gjennomførast utan at ressursane vert auka innan desse områda.
- Elevrådet og elevdemokratiet ved skulen kan bli svekka. Tilrettelegging av system for elevmedverknad, både i høve til den einskilde klasse og elevråd, tilbodet for eleven kan verta dårlegare.
- Tilrettelegging for ulike elevaktivitetar og arrangement for elevane kan verta vanskeleg. Samarbeidet med rådgjevar for å hjelpe elevar i ulike situasjonar fell bort.
- Koordinering av elevarrangement vil bli svekka, som igjen kan føra til bortfall eller reduksjon av viktige og samlande tilstellingar. Elevinspektøren er eit viktig bindeledd/støtteperson for russen. Fell stillinga vekk er sjansen stor for meir "tull" frå russen si side - elevinspektøren er elevane sin representant opp mot leiinga. Viktig at elevane har ein person som jobbar for og støtter dei. Både i elevrådsarbeid, men og elles i skulekvardagen.
- Arbeidet med elevane sitt psykososiale miljø kan bli svekka. Fleire elevar slit psykisk. Elevinspektøren er ein viktig samtalepartner for mange elevar. Skulepsykolog/ helsesøster har for lite tid på skulen til å ta seg av dette aleine. Elevinspektøren jobbar for å bli kjent med alle elevane og er i dei arenaane der elevane oppheld seg (kantina, biblioteket.....) -> lettare å sjå om nokon er

mykje aleine, oppdaga utestenging/mobbing osv. Vi andre tilsette på skulen har ikkje tid/kjennskap til elevane på same måte.

- Systematisk tilrettelegging for tilpassa opplæring og spesialundervising kan bli svekka for elevane. Fråfallet i skulen vil kunne auke dersom denne funksjonen forsvinn.
- Elevinspektøren er ein viktig person for elevane. Ho/han er viktig fordi ein er nær elevane. Dersom ein elev har eit problem er elevinspektøren lett å gå til, ofte kan det vera nok hjelp å snakka med ho/han. I ei tid der stadig fleire elevar slit, er det rett å slett dumt å ta bort dette tilbodet. Det er mykje vanskelegare å ta gå til ein psykolog eller ein annan ukjend person som sit på eit kontor.
- Elevinspektøren er ein veldig viktig person for elevane sin trivsel på skulen. Det er ein person som ser dei i skulekvardagen. Ein person som dei lett kan spørja om ting som opptar dei og få råd hos. Det blir eit stort tap for elevane å mista denne personen som er så viktig støtte for dei.
- Vi mister ein viktig person for elevane. Det er veldig viktig for elevane at dei har denne "advokaten" Vi treng også denne stillinga for skulen sitt læringsmiljø Vi treng denne stillinga i elevtenesta, nokon som er eit talerøyr for elevane i ulike saker
- Det kan ha ein negativ inverknad på at kontaktleddet mellom leiinga, det pedagogiske personalet og elevane, når ting ikkje fungerer som tiltenkt.

*Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?*

Det er eit samla syn frå alle som har gjeve innspel ved Kvv, at vi er best tent med å behalde elevinspektørrolla slik den er per i dag. Som skule ønskjer vi å ha lokalt handlingsrom til opprette funksjonar og/eller sett av ressursar til elevretta tenesta. Det er viktig at vi kan nytte ressursar på ein fornuftig måte til å auke gjennomføringa for elevane våre, betre elevane sine resultat, og ikkje minst til å skape god motivasjon, trivsel og eit godt læringsmiljø.

Om målet for endringa er å korrigere føringane om at alle skulane i Hordaland skal ha elevinspektørstillingar i ein bestemt minimum storleik, utan at det vert gjort endringar i skulen sitt budsjett og/eller tildelte midlar for dette formålet er dette for så vidt greitt. Vi kan i så høve vidareføre elevinspektørstillinga slik den er i dag lokalt ved skulen.

Om målet er å redusere kostnadar knytt til denne stillinga, dvs. spare midlar i framtidige budsjettet-tildelingar, er det ingenting som tilseier at dette aukar den lokale fleksibiliteten eller det lokale handlingsrom. Tvert imot vil dette medføre at oppgåver vil bli overført til anna personale som allereie har små ressursar til å ivareta desse oppgåvene.

Ut frå vår ståstad er det viktig at ressursar vert nytta på dei som er nærast elevane, på dei som møter dei i kvardagsutfordringane og hjelper dei gjennom desse. Ofte er det desse eldskjelene som gjer ein forskjell i den enkelte eleven sitt liv og som over tid er med å gjer at vi som skule klarar å oppnå gode gjennomføringstal.

At det i rolla som elevinspektør ligger større/andre typar utfordringar i dagens skule enn tidlegare er det vel ingen tvil om. Ulemper kan vera vanskar med å ivareta ansvarsområda og oppgåvene til elevinspektør implementert i ei anna og/eller andre stillingar.

Ut frå vårt syn bør ein sjå på korleis ein kan utvikle og gjere elevinspektørstillinga enda tydelegare, enda tettare på, og sikre eit godt oppfølgings- og støtteapparat som gjer at elevar som treng hjelp i livet får denne hjelpa raskt når behova oppstår. Hordaland bør vera eit fylke som er stolt over å ha eit godt fungerande elevinspektørkorps, og legge tilhøva til rette for at potensialet i denne funksjonen vert vidareført og auka i framtida.

Elevinspektørfunksjonen er tett på dei felles verdiane våre kompetent, offensiv og i dialog. Det er viktig at ein ivareteke desse verdiane i førstelinje-tenestene ved skulane i framtida òg.

Audun Bjelland, Rektor Kvinnherad vidaregåande skule

---

## **Os gymnas.**

Emne: Uttalelse fra elevinspektør ved Os gymnas

- > Konsekvenser for Os gymnas dersom pålegg om elevinspektør bortfaller
  - >
  - > Elevinspektør ivaretar i dag særlig elevrådsarbeidet ved Os gymnas. Her gjelder det hjelp til organisering, opplæring, fungere som førstelinjehjelp ved behov som dukker opp, ta saker videre. Ingen andre i ledelsen har tid til å kunne overta denne funksjonen slik den fungerer i dag. Dette ansvaret ser jeg på som særs viktig, og det må videreføres.
  - >
  - > Hovedoppgave nr to er som leder av ressursteamet. Elevinspektør innkaller, setter opp møter, sakslister, og ikke minst følger opp elevsaker, og dette ikke bare på systemnivå. Elevinspektør er den i ressursteamet som er med på flest møter med elever og foresatte, i avklaringssamtaler skal feks en fra ledelsen være til stede: hos oss er dette ofte elevinspektør. Med bare 5 faste medlemmer i ressursteamet trengs alle medlemmer. Hvis elevinspektør skulle bortfalle er dette problematisk for de andre i ressursteamet. Det vil særlig bety mye merarbeid for rektor.
  - >
  - > I forhold til det psykososiale miljøet ved skolen har elevinspektør hatt mye ansvar, og da spesielt ved skolestart. På vg1 har elevinspektør hatt ansvar for å sette opp egen timeplan i den første uken, med innslag av sosiale aktiviteter og bli-kjent-program, men også med faglig innhold, og egne kurs med nettvett og kildekritikk. I tillegg er elevinspektør MOT-koordinator. Dette er et spesielt viktig arbeid inn mot rutiner og jevnlig jobbing for et godt psykososialt miljø ved skolen, jamfør Kap. 9A. Organisering av elevavslutninger til jul og ved sommerferien, samt aktivitetsdag har også vært blant elevinspektørs oppgaver. Dette er store og viktige oppgaver de andre i ledelsen ikke har anledning til å ivareta på toppen av alt de selv har ansvar for.
  - >
  - > Elevinspektør har ved Os gymnas også bidratt ved planleggingsdager, i høst har for eksempel de nye rutineene i forhold til mobbesaker blitt gjennomgått av elevinspektør slik at alle lærere ved skolen er oppdatert på dette.
  - >
  - > Jeg er opptatt av at dette arbeidet må videreføres. Ved en mellomstor eller mindre skole er det ofte slik at de som sitter i ledelsen har mange "hatter". Det er veldig mange arbeidsoppgaver å ivareta og de andre har rett og slett ikke kapasitet til å ta over arbeidsoppgavene elevinspektør ivaretar pr i dag.
  - >
  - > Vennlig hilsen
  - > Hilde Paaske-Knauer
- Elevinspektør ved Os gymnas
- 

## **Elevorganisasjonen i Hordaland datert 151017.**

Dokumentet let seg ikkje kopiera, ligg på dok. Nr. 31.

---



## Laksevåg vgs.

### Høringsuttale vedr. elevinspektørordningen

Elevinspektørordningen fra 1998 er enestående og viser at Hordaland fylkeskommune ligger i forkant av arbeidet med revidert § 9A og forventningene dette innebærer. I Hordaland fylkeskommune har vi gjennom elevinspektørordningen øremerket ressurser nettopp til det forebyggende arbeidet med å skape et trygt og godt skolemiljø for alle. Dette er og et moment ved fylkessammenslåingen der Sogn & Fjordane ellers har mye å være stolt av på opplæringsiden.

Det ville være et særdeles uheldig signal- overfor elever, foresatte, media og fylkesmannen som er satt til å overvåke vårt arbeid med elevenes læringsmiljø, dersom en nå skulle fjerne den personen som ved siden av rektor står mest sentral i arbeidet for å skape et trygt og godt skolemiljø.

#### 1. Konsekvenser for skolene dersom pålegget om elevinspektørstilling faller bort:

Elevinspektørordningen er en tydelig vektlegging av arbeidet for å sikre elevene et trygt og godt læringsmiljø og gir forutsigbarhet for elever, elevråd, tilsatte, foresatte og eksterne aktører. Å fjerne stillingen vil skape utydighet nettopp i en tid der forskriften innskjerper skolens praksis i forhold til arbeidet med skolemiljøet. Til elevinspektørstillingen ligger det ansvar for skolemiljø, elevdemokrati og elevtjeneste og det er en klar fordel at elevinspektør tar ansvar for helheten innenfor det forebyggende arbeidet. Det motsatte kan bli en fragmentering av ansvar og oppgaver.

#### 2. Fordeler og ulemper ved lokalt handlingsrom og fleksibilitet i forhold til å ivareta ansvarsområdene og oppgavene:

Det lokale handlingsrommet er først og fremst avhengig av ressurser. Det er en reell fare for at denne ressursen faller bort når den ikke lenger er øremerket. Dette ville være svært uheldig i en tid der kravet til oppfølging av § 9A er meget sterkt og der rektor og ledergruppen fra før har en svært høy arbeidsbyrde.

Handlingsrom og fleksibilitet skapes og gjennom en klar rollefordeling, slik en har for elevinspektør. Elevinspektøren, sammen med rektor, tenker helhet og system i forhold til skolemiljøet og elevenes behov. Elevinspektør har også en særstilling som alle elevenes ambassadør og kontaktperson, en samlende faktor, uten særlig tilknytning til enkeltgrupper. Elevinspektør ved LAV leder alle større elevarrangement - som skaper tilhørighet på tvers av avdelingene - herunder solidaritetsaksjonen og aktivitetsdager.

Vi ber om at våre høringsuttaler tas på alvor. Fylkeskommunens vektlegging av dialog er for øvrig ikke forenlig med en høringsprosess som skal gjennomføres i all hast – her kan viktig informasjon gå tapt underveis.

## Nye Voss vgs.

### HØYRINGSUTTALE OM ELEVINSPEKTØRORDNINGA FRÅ VOSS VGS

Viser til utsendt e-post 29.09.2017 om ynskje med innspel frå skulane om elevinspektørordninga i HFK.

I utsendinga er det bede om innspel på fylgjande spørsmål:

- Kva konsekvensar kan de ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørordninga fell bort?*
- Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?*

*Dersom elevinspektørordninga fell vekk, vil dette føra til store negative konsekvensar for Voss vgs. Voss vgs har elevar frå 28 kommunar i Hordaland og frå fire andre fylke. Dette medfører at mange elevar ved skulen bur på hybel og / eller på skulen sitt internat. Desse elevane treng oppfylging på fleire område, og frå opprettinga av elevinspektørstillinga i 1998 har ein stor del av 50%-ressursen til elevinspektøren gått med til denne oppfylginga. (pr. d.d. bur det 78 elevar på internatet) Arbeidet som elevinspektøren har gjort opp mot desse elevane, er vesentleg sett opp mot m.a. sluttar-problematikk, mobbing, rus og utanforskap.*

*Dei fleste elevinspektørane i HFK har gjennomført Bergensklippkane si 'Kjentmannsutdanning', og er heilt sentrale i det viktige førebyggjande rus-arbeidet ved den enkelte skule. Slik er det også ved Voss vgs der me har bygt opp handlingsplanen vår for rusfri skule gjennom elevinspektøren sitt fyrstelinje-arbeid. I tillegg til dette arbeidet, er også elevinspektøren sentral i arbeidet rundt elevdemokrati og i arbeidet med skulen sitt læringsmiljø. Ved Voss vgs er elevinspektøren også ansvarleg for og leiar av skulen sitt ressursteam.*

*Ved Voss vgs har me bygt ein sterk struktur rundt faste klasselærarmøter. I denne møtestrukturen er elevinspektøren heilt sentral på den måten at han møter på alle desse møta. Gjennom elevinspektøren sitt arbeid her, fangar me som organisasjon tidleg opp ulike elevutfordringar og kan setja inn adekvate tiltak til rett tid.*

Mellom skulane på Voss, er det også oppretta eit eige elevnettverk mellom elevråda ved dei to skulane. Dette arbeidet vert i stor grad administrert av elevinspektørane. Ynskjer også å nemna det gode arbeidet som elevinspektørane gjer rundt russe-arbeidet på Voss. Det proaktive arbeidet som vert gjort her, viser seg konkret i at det dei siste åra ikkje har vore nokon negative episodar i russefeiringa til Vossa-russen.

Med dette mangfaldet i arbeidsoppgåver og med bakgrunn i at det ved vår skule er mange hybelbuarar / internatbuarar, har me faktisk utvida elevinspektør-ressursen til mellom 55-60% for at dette arbeidet skal kunna gjerast med god nok kvalitet. Alle desse ansvarsområda som er nemnt her er rektor sitt ansvar, men arbeidsoppgåvene må sjølvstøtt delegerast. Og stillinga som elevinspektør, er absolutt den rette stillinga å plassera denne delegasjonsfullmakta til. Opprettinga av elevinspektør har vore og er ei nødvendig styrking av HFK-skulane sitt arbeid med gode læringsmiljø og er kanskje eit av dei beste tiltaka me har for auka læringsutbytte og fullføring.

Med innføring av nytt kapittel i §9A om skulemiljø og ei auka presisering av skulane si aktivitetsplikt, er vår vurdering at dette må føra til ei auke satsing på det arbeidet som i dag ligg til elevinspektøren. Med det system-arbeidet som skulane no er pålagt gjennom §9A-4 («*aktivitetsplikt for å sikre at elevar har eit trygt og godt psykososialt skulemiljø*»), trengs det både ressursar og ei sikring for at me får ei heilskapleg og einsarta handsaming av dette arbeidet. Det som kan sikra at skulen (og HFK) oppnår god nok forvaltningskompetanse på dette området, er at stillinga som elevinspektør vert oppretthalde og vidareført i HFK.

Fram til i dag har dei økonomiske ressursane til elevinspektørstillinga vore øyremerka og det har vore eit politisk vedtak at alle skular skal ha elevinspektør i 50% stilling. Det at alle skular har hatt 50% stillingsressurs kan ein kanskje setja spørsmålsteikn ved. Med bakgrunn i skulestorleik, elevtal, elevsamansetjing, tal på hybelbuarar / internatbuarar mm, vil det truleg også vera store skilnader på både arbeidsoppgåver og arbeidsmengd. Så dersom stillingane vert oppretthaldne, bør stillingsstorleiken vurderast på nytt og det bør leggjast inn nokre faste parameter som fastset den enkelte skule sin

stillingsressurs.

Uansett skulane sin stillingsprosent, så må stillinga full-finansiertast gjennom skulen sitt årlege budsjett. Dersom 'øyremerking' kjem i konflikt med ny budsjettmodell og rammebudsjettering, må ein likevel finna løysingar slik at dette 'særtilskotet' vert inkorporert i skulen sitt rammebudsjett.

I stillinga som elevinspektør er det ikkje tillagt personalansvar og stillinga er lagt i stab. Slik me oppfattar elevinspektørstillinga, og slik me praktiserer den, er stillinga ei 'støtte-stilling' til både elevar, kontaktlærarar og avdelingsleiarar. Sjølv om stillinga som elevinspektør er lagt på leiar-nivå, ser me ikkje noko problem at det til stillinga ikkje er lagt personalansvar. Snarare tvert imot.

I høve fordelar og ulemper med lokalt handlingsrom og fleksibilitet, kan dette sjølvsagt vera positivt. Og rundt på skulane i dag, har me inntrykk av at deler av stillinga allereie er tilpassa skulane sine spesielle behov. Med framhald av stillinga bør det liggja fleksibilitet til den enkelte skule når det gjeld arbeidsoppgåver, men det må, etter vårt syn, i tillegg føreliggja sentrale ansvarsområde frå HFK.

*Med bakgrunn i dei nemnde momenta, og særleg i lys av endringane og presiseringa i opplæringslova kapittel 9A, vil fjerning av elevinspektørstillinga og den øyremerka finansiering av denne, vera eit stort og sterkt tilbakesteg i arbeidet med gode og trygge skulemiljø i HFK. Og etter vårt syn, vil det også medføre negative konsekvensar i høva målsetjinga om auka læringsutbytte og fullføring.*

*Vår tilråding er at elevinspektørstillinga vert vidareført og at det vert gjeve eit særtilskot til skulane til denne stillinga. Når det gjeld stillingsressursen så bør den vurderast opp mot den enkelte skule sitt elevtal og kompleksitet.*

Med helsing

Svein Inge Styve -rektor-

## **Stord vgs.**

Stord, 14.oktober 2017

### **Høyring - utgreiing om elevinspektørordninga**

Elevinspektøren på Stord vgs. har arbeidsoppgåver innanfor dei tre hovudområda skissert i «Utgreiing om elevinspektørordninga» lagt fram på skulestartkonferansen i september. I ein 50 % stilling har ho mellom anna følgjande arbeidsoppgåver:

Koordinator for Drømmeskolen

Følgjer opp elevråd- elevrådsstyret

Følgjer opp russen- russestyre

Følgjer opp hybelbuarar

Leiar kantineråd

Medlem av Ressursteam, Inntaksteam

Elevinspektøren samarbeider tett med elevtenesta, og er ein viktig bidragsytar i arbeidet mot fråfall på skulen

Auka fokus på fråfall samt endringane i Opplæringslov §9a, gjer at organisatorisk elevretta arbeid blir særst viktig framover. Skulen har stor nytte av å ha ein dedikert person som arbeider på systemnivå for elevane sitt beste og som kan målbære elevane sine innspel og behov inn mot leiargruppa. Om stillinga forsvinn, kan oppgåvene i og for seg overførast til andre stillingar på skulen, t.d. rådgjevarar, men det heilskepelege arbeidet som elevinspektørane gjer,

kan i så fall lett forsvinne, i alle fall på større skular. Årstad- modellen der elevinspektør oppgåvene ligg til ei i leiargruppa, eventuelt kombinert med andre leiaroppgåver, ville passe vår skule betre.

Bli elevinspektørstillinga tatt vekk, er det viktig at skulane får behalde ressursane til arbeidet, og at skulane får ein viss fridom til å plassere oppgåvene der det passar best i organisasjonen.

Med helsing Stord vidaregåande skule Astrid Haugland, rektor og Ellen Strandenes, avdelingsleiar

---

## **Elevinspektør Nordahl Grieg vgs**

### **Høringsuttalelse ang elevinspektørstillingen**

Jeg viser til e-post fra fylkesdirektør for opplæring Svein Heggheim datert 29.9.17 om "høyring utgreiinga av elevinspektørordninga".

Elevinspektøren er en tydeliggjøring av Hordaland fylkeskommune sin langvarige satsing for et best mulig skole- og læringsmiljø. I sammenheng med ny lovtekst og endringer i Opplæringsloven paragraf 9A, vil det etter mitt syn være formålstjenlig for enhver skoleorganisasjon og rektor å ha en stilling knyttet til særskilt oppfølging av dette arbeidet. Fylkesdirektøren ønsker uttalelse omkring følgende punkt:

### **Hvilke konsekvenser kan det ha for skolene dersom pålegget om elevinspektørstilling faller bort?**

*Ved et eventuelt bortfall av elevinspektørstillingen vil det føre til negative konsekvenser for følgende arbeidsoppgaver/områder:*

Elevinspektøren har en sentral rolle i det forebyggende arbeidet med tanke på læringsmiljø, elevens psykososiale miljø (§9A) og arbeidet for å forebygge rusmisbruk. Det langsiktige og systematiske arbeidet har elevinspektøren ansvar for sammen med rektor. Elevinspektøren har en ombudsfunksjon for elevene på egen skole.

Elevinspektøren arbeider for å sikre at elevenes synspunkt og rettigheter blir ivaretatt. Det er en klar fordel at det er en dedikert stilling knyttet til dette. Det gjør det tydeligere for elevene og de ansatte å forholde seg til en godt innarbeidet funksjon i skolehverdagen.

Elevinspektøren veileder og hjelper elever med å få den hjelpen de kan trenge.

Elevinspektøren bidrar aktivt til at rektor sitt ansvar i forhold til § 9A blir ivaretatt. Dette vil være ekstremt uheldig om denne rollen med tilhørende arbeidsoppgaver blir smuldret opp og fordelt rundt på «alle andre». De største taperne vil da bli de mest sårbare elevene som trenger stødige og trygge voksne i vanskelige situasjoner. En mulig negativ konsekvens ved nedlegging av elevinspektørstillingen er at en hindrer en ytterligere satsing på arbeidet med å utvikle en best mulig skolekultur og samhandlingskultur både for ansatte og aller mest elevene.

Elevinspektøren er ofte første kontakt for elever og personalet i akutte saker som må håndteres raskt. f. eks. dempe konflikter og sette i gang undersøkelser av saker knyttet til §9A. Jeg mener det viktig at det er en representant fra ledelsen som ivaretar dette. Det er hele tiden tett og fortløpende dialog mellom elevinspektør og rektor.

Elevinspektøren er ledelsens hovedkontakt for elevrådet. Arbeidet med elevdemokratiet er en viktig del av den videregående opplæringen, og kan ses på som en introduksjonsarena til organisasjonsarbeid. Tett oppfølging og dialog med de tillitsvalgte er viktig. På mange av dagens skoler vil elevrådene være av en betydelig størrelse og elevrådets forankring i skolens utviklingsarbeid forsterkes ved at kontaktpersonen er en del av

ledergruppen og således har direkte kontakt med og innflytelse i skolenes beslutningsprosesser. Det er også en klar fordel at ledelsen på skolen har en direkte kontakt med de tillitsvalgte gjennom elevinspektøren.

Elevinspektør har en viktig oppgave ved å koordinere arbeidet mellom rådgivere, skolehelsetjenesten, miljøfagarbeidere og psykologteamet i HFK. Elevinspektøren samarbeider med rektor, avdelingsledere, rådgivere, psykologteam, skolehelsetjenesten, kontaktlærere, faglærere, miljøarbeidere og andre for å sikre elevene best mulig læringsmiljø. Elevinspektøren arbeider for å hindre utenforskap i skolen.

Elevinspektøren arbeider spesifikt med å følge opp avgangselevne i deres forberedelser og gjennomføring av russefeiring. Dette er et arbeid som krever kontinuerlig dialog og oppfølging av en sammensatt elevgruppe. Dette arbeidet vil svekkes ved et eventuelt bortfall av elevinspektørordningen, eller bli en betydelig tilleggsoppgave for andre ansatte som er knyttet til hele skoleåret og ikke bare noen få uker i mai.

**Hvilke fordeler og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebære i forhold til å ivareta ansvarsområdene og oppgavene?**

Lokale tilpasninger kan i mange tilfeller være nødvendig, men er også mulig med dagens ordning. Elevinspektørstillingen har allerede i dag gode muligheter for fleksibilitet i arbeidsoppgaver.

Ved Nordahl Grieg videregående skole ivaretar elevinspektøren allerede mange oppgaver som er nødvendig for fleksibiliteten og dynamikken i skolen som organisasjon. Eksempler på dette kan være, universelle tiltak som idrettsarrangementer, arrangementer for hele skolen, konserter, fotografering, forskjellige undersøkelser som Ungdata e.l. og solidaritetsarbeid.

Mvh,

Roald Torkildsen, elevinspektør, Nordahl Grieg videregående skole

**Brev datert 29.09.17. frå Berit Karin Ø. Nilssen**

Til opplæringsdirektør i Hordaland Fylkeskommune Svein L. Heggheim

Kopi (på epost):

Regionleiarane for vidaregåande skuler i HFK

Leiar seksjon skule, HFK

Leiar i fylkesutvalet for opplæring og helse

Rektorane i HFK

Bergen, **29. september 2017**

Vi takkar for brev i e-post datert 25/9, som svar på brev frå elevinspektørane i Bergen sør, og for informasjon gitt på skulemiljøkonferansen 27/9-17.

Vi opplever at signala er tydelege om at elevinspektørane sine arbeidsområder og oppgåver er

særs viktige noko tema på Skulemiljøkonferansen så tydeleg understreker. Det er òg underleg at framlegget om endringar kjem no i ljøs av dei nye presiseringane vi finn i kapittel 9a.

I informasjonen 27/9 vart det også vist til andre moment, til dømes økonomi, forvaltningskompetanse, kven som har ansvar for kapittel 9a og om elevinspektør bør ha personalansvar. Det er uklart for oss om dette var meint som argument for eller i mot elevinspektørstillinga.

Vi strevar med å sjå samanhengane mellom desse momenta, og kvifor saka om å ta bort elevinspektørordninga blir fremma no når fokuset på skulemiljø er særleg sterkt.

Vi stiller spørsmål ved at høyringa ikkje vart sett i gong med ein gong det var klart at saka skulle handsamast politisk. Vi hadde ei forventning om at det var rydda plass til saka på dag 1 av Skulemiljøkonferansen, men dette var ikkje tatt med i programmet, verken i opninga eller innafor konferansen si tidsramme. Dette vart av mange av oss opplevd som eit signal om korleis leiargruppa i opplæringsavdelinga prioriterer saka. Det vart samtidig oppfatta negativt av mange at situasjonen ikkje vart adressert, med omsyn til kor alvorleg vi som er elevinspektørar opplever han. Utgreiinga som vart gjeven på slutten av dagen, gav dessutan få avklaringar på spørsmåla våre.

Vi oppfattar at vi 25/9 vart invitert til å gje innspel i saka, og at vi 27/9 fekk nokre punkt som de ynskjer innspel på. Vi saknar likevel meir informasjon om grunnlaget for saka, slik at vi kan gje konkrete tilbakemeldingar. Difor har vi følgjande spørsmål og merknader:

- Høyringsfristen som er gitt no er svært kort. For å sikre at saka blir tilstrekkeleg greidd ut, bør fylket utvide denne. Om dette betyr ei utsetjing av den politiske handsaminga, må de vurdere ei slik løysing.
- Vi ber om tilbakemelding på om og når det kjem eit formelt høyringsbrev, og kven som blir invitert til å delta.
- Vi ber om at det i høyringsbrevet blir gjort greie for på kvifor saka blir fremma no og av kven.

- Vi ber om informasjon om kva kriterier som vil bli lagt vekt på i saka, særleg med tanke på økonomi.
- Vi ber om at høyringssvara blir gjort offentleg tilgjengelege, slik at partane kan kome med innspel fram mot den politisk handsaminga.

Vi opplever at prosessen i denne saka er eit dårleg døme på dei verdiane HFK står for. Vi vonar han vil bli evaluert slik at framtidige prosessar er opne, og legg til rette for at dei tilsette, elevane og organisasjonane blir involverte. Elevinspektørane vil bidra i høyringssvaret frå dei einskilde skulane, men vil i tillegg vurdere ei samla uttale.

Vi ser fram til ein open dialog om korleis vi kan føre vidare det viktige arbeidet for gode skulemiljø i HFK.

På vegne av elevinspektørane i Hordaland Fylkeskommune. Kontaktperson Berit Karin Ø. Nilssen.

---

### **Brev frå elevinsp. i Bergen Sør.**

Til opplæringsdirektør i Hordaland Fylkeskommune Svein Heggheim

Kopi (på epost):

Regionleiarane for vidaregåande skuler i HFK

Leiar seksjon skule, HFK

Leiar i fylkesutvalet for opplæring og helse, Hordaland fylkeskommune

Fana, **21. september 2017**

Gode kollegaer i HFK!

I 2013 hadde HFK ein gjennomgang av elevinspektøren si rolle og plassering i organisasjonen. Den gongen vart det konkludert med at stillinga har ein stabsfunksjon, og det vart laga ein stillingsinstruks med tre hovudområder. I vår var det på ny ein gjennomgang av leiarstrukturen i HFK, og dei skulle på same tid sjå på stabsfunksjonane. Vi er kjent med at arbeidsgruppa konkluderte med at det var nødvendig å sjå nærare på

stabsfunksjonane, og kanskje særskild på elevinspektøren. Vi kan ikkje sjå at Elevinspektørstillinga er nemnt i nye «Retningslinjer for endringar i organisasjons- og leiarstruktur» og «Organisering og leiarstruktur ved dei vidaregåande skulane», datert 6/9-17.

Tysdag 5. september var rektorar og ass. rektorar i region sør på ei samling. Der kom ny regionleiar i region sør, Odd Bjarne Berdal, med ei melding om at det var avgjort at elevinspektør-stillinga skulle bort. Han sa vidare at dei ville få meir informasjon på rektorsamlinga fredag 8/9. Tema vart derimot ikkje tatt opp her, men på spørsmål frå fleire av rektorane, heilt på tampen av dagen, vart det sagt at ingenting var avgjort. Saka skulle utgreiast nærare, og ei slik avgjerd må uansett gjerast av politisk nivå.

Elevinspektørane i Bergen sør reagerer med uro og overrasking, over at stillinga vår er i fare. Vi er likevel mest uroa for korleis oppgåvene våre er tenkt løyst i framtida. På bakgrunn av denne situasjonen sendte vi førre veke ut ei melding til alle elevinspektørane i HFK. Vi bad dei her om ei tilbakemelding på om dei meiner at vi bør kjempe for å behalde denne stillinga i HFK, og kvifor dei meiner at stillinga er viktig.

Tilbakemeldingane viser at elevinspektørane opplever å ha ei sentral oppgåve med å støtte rektor i å koordinere arbeidet med skulemiljøet, og i sjå samanhengar i skulen sin praksis. Vi opplever at kjerneoppgåva er arbeidet med kapittel 9a, og at vi har ei sentral rolle i samarbeid med elevar og tilsette på ulike nivå. Samarbeid med andre etatar på systemnivå, er og ei viktig oppgåve, eit samarbeid vi trur skulene vil ha ei enno viktigare rolle med i framtida.

Elevinspektørane har ulike oppgåver på ulike skular, men i tillegg til det før nemnde, fortel alle om at dei har ansvar for oppgåver som går på tvers av avdelingar. Felles for dei fleste oppgåvene, er at det er viktig at det er ein med god kjennskap til pedagogisk praksis, og med god oversikt over skulemiljøet, som utfører desse. Elevinspektørane har ei viktig rolle som bindeledd mellom elevane og dei andre nivåa i skulen, her er samarbeidet med elevrådet og skulemiljøutvalet sentralt. Dei fleste har og sentrale oppgåver knytt til forvaltning, og med å koordinere elevtenestene som mange skuler har satsa på dei siste



åra. Mange av oppgåvene våre overlappar rektor sine oppgåver, og blir utført i dialog med rektor, men vi ser ikkje korleis rektor skal kunne gjere desse på toppen av kjerneoppgåva deira, som synest å vere leiars for det pedagogiske arbeidet, og dei mange andre administrative oppgåvene deira. Vår eiga erfaring, og dei tilbakemeldingane vi får, seier at ressursen til dette arbeidet allereie er under press.

Vi som er elevinspektørar i Bergen sør meiner at prosessen rundt elevinspektørane si stilling har vore uklar. Vi meiner vidare at ei avgjerd om framtida vår ikkje bør bli gjort utan at vi som har stillinga, og like eins rektorane, har fått uttale oss. Dei elevinspektørane som har svart oss på vår melding, har uttrykt same uro.

Vi stiller spørsmål til kvifor dette skjer no, når det er ekstra fokus på å utvikle gode og trygge skulemiljø, tidleg innsats og fokus på at elevane skal utvikle "key competencies". Vi meiner det bør vere nokon på kvar skule som tar i vare elevane sine rettar, utfører internkontroll i elevsaker, koordinerer skuleomfattande og førebyggjande miljøtiltak, og støtter rektor i dei mange administrative oppgåvene som støtter opp under eit godt skulemiljø.

Vi vonar de er einig med oss i at det er viktig å sikre at våre ansvarsområder og arbeidsoppgåver blir ført vidare. Elevane sine rettar, og arbeidet med eit godt skulemiljø, må også i framtida ha eit sterkt fokus i Hordaland Fylkeskommune (og i Vestlandsregionen). At Sogn og Fjordane ikkje har ei tilsvarande stilling, bør ikkje vere eit argument for å ta den bort, heller tvert imot.

Vi ber på bakgrunn av momenta over, om ei tilbakemelding på korleis prosessen rundt stillinga vår er tenkt gjennomført framover. Vi ber og om ei klargjering av, på bakgrunn ei eventuell avvikling av stillinga blir vurdert. Og til slutt korleis ein tenkjer at våre oppgåver eventuelt skal løysast i framtida.

Vi vonar vi kan få ei førebels tilbakemelding før skulemiljøkonferansen neste veke, slik at denne konferansen kan bli gjennomført på ein god måte, i trygg forvissing om at dei viktige temaa den tar opp, vil bli tatt i vare i skulane i HFK i framtida.

Med beste helsing

Berit Karin Ø. Nilssen, elevinspektør Stend vgs.

Hildegunn Hodneland, elevinspektør Sandsli vgs.

Stian Hofslett Thowsen, elevinspektør Langhaugen vgs.

Roald Torkildsen, elevinspektør Nordahl Grieg vgs.

Lena Sanden, elevinspektør Slåtthaug vgs.

---

**E-post frå Berit K.Ø. Nilssen datert 22.09.17.**

**Emne:** Re: SV: elevinspektør i HFK? (datert 22.09.17)

Tusen takk for raskt svar.

Eg vil leggje til at dersom det er interessant, så har vi fått mange gode tilbakemeldinger, som viser breidda i dei oppgåver elevinspektørane har pr i dag. Vi er sjølvsagt også positive til å bidra på anna vis.

Ha ei retteleg god helg!

Beste helsing frå  
Berit Karin Ø. Nilssen  
Elevinspektør Stend vgs.

---

Opplæringsavdelinga  
Fylkesdirektør for opplæring

J.nr.: 885 Arkiv: 010 Vår ref.: Dykkar ref.: Dato: 13.10.2017

## Svar på høyring om elevinspektør

### *1. Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?*

Elevinspektør varetar særst viktige arbeidsoppgåver som er samla på ein person. Dette legg til rette for kontinuitet og erfaring, i tillegg til samarbeid innanfor eit nettverk på tvers av alle skolane innanfor HFK. Systemet med elevinspektør ser i all hovudsak ut til å fungere godt, sjølv om det alltid er rom for utvikling, tilpassing og forbetring innanfor eit dynamisk og kreativt skolemiljø. Dagens modell legg til rette for ei tydeleg ansvars- og rollefordeling. Alle ved skolen veit kven som har ansvaret for desse oppgåvene. Det er også enkelt både for elevar, lærarar og skoleleiinga å forhalde seg til ein person for planlegging, koordinering og oppfølging av saker innanfor elevinspektørens ansvarsområde.

Dagens modell legg til rette for samhandling og samarbeid på tvers av skolane, og samarbeid med eksterne aktørar utanfor HFK (t.d. politiet, OD, EO, ungdomspolitikarar og kommunale tenester slik som skolehelsetenesta osv.).

Dagens system fungerer godt og er ein kostnadseffektiv modell for å få utført desse oppgåvene. Ein kan derfor stille spørsmål ved behovet for å endre noko som fungerer bra. Konsekvensane av å eventuelt fjerne pålegget om elevinspektørstillinga er avhengig av kva for modell ein da vel. Ein risikerer prinsipielt at kvaliteten på arbeidet blir lågare, og at det blir mindre kostnadseffektivt. Fagområda blir mindre synlege, og det blir meir krevjande for rektor følge opp dei ulike ansvarsområda. I tillegg kan det føre til at det blir meir uklart kven dei ulike interne og eksterne aktørar skal halde seg til.

Arbeidsoppgåvene som elevinspektør er av HFK vurdert til ½ årsverk, sjølv om det nok er ein del lokale variasjonar innanfor HFK. Ei løysing som har vore diskutert uformelt er at arbeidsoppgåvene blir flytta til utvalgte avdelingsleiarar. Prinsipielt må ein då fjerne tilsvarande arbeidsmengd frå desse, eventuelt akseptere lågare kvalitet på det arbeidet dei utfører. Sotra vgs sin erfaring er at avdelingsleiarane har svært mye å gjøre, og at det ikkje er rom for å pålegge desse fleire arbeidsoppgåver. De oppgåvene som elevinspektørane varetar i dag, fell ikkje naturlege oppgåver for verken lærarar eller avdelingsleiarar i dagens organisasjon.

### *2. Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebære i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?*

Prinsipielt er Sotra vgs. tilhengjar av at skolen gis lokalt handlingsrom der løysingar kan tilpassast ulike lokale tilhøve og behov. Sotra vgs. er ein stor skole, og har to separate skolestader. Dette krev ofte andre løysingar enn ein liten skole med kun ein undervisningsstad.

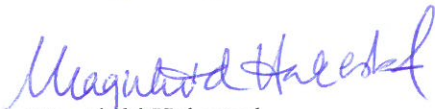
Lokalt handlingsrom kan føre til ulike prioriteringar og løysingar av oppgåvene som elevinspektørane varetar. Dette vil truleg føre til mindre synlighet og kontroll med både oppgåver, ressursbruk og

resultat innanfor HFK. Det vil truleg gjere det vanskelegare med samarbeid på tvers av skolane, herunder fagleg samarbeid innanfor elevinspektørane sine arbeidsoppgåver. Dette kan på sikt føre til lågare kvalitet og dårlegare utvikling av disse oppgåvene og tenestene.

Elevinspektørane driv eit utstrekt samarbeid med eksterne aktørar. Dette gjer at det er relativt enkelt for desse å forhalde seg til dei ulike skolane sidan alle har ein elevinspektør som varetar et definert sett med oppgåver. Dersom det blir stor grad av ulikskap mellom dei ulike undervisningsstadene kan dette svekke samarbeidet med dei eksterne aktørane, og HFK kan framstå som meir ukoordinert og ustrukturert.

Sotra vgs. meiner dagens løysing med ein tydeleg elevinspektørfunksjon som varetar eit sett definerte ansvarsområde er ei god løysing som har fungert godt sidan starten i 1998. Sotra vgs. meiner stillinga som elevinspektør bør vidareførast, men med eit lokalt handlingsrom i.h.t. kor stor prosentbrøk som skal være sett av til denne oppgåva. Ei slik løysing vil mellom anna vidareføre god kvalitet på tenesta, naudsynte prioriteringar, kontinuitet og kontroll innanfor viktige arbeidsområde. Det vil også legge til rette for samarbeid innanfor HFK, og med eksterne aktørar. Samstundes vil ein slik modell gjere det mogleg med lokal tilpassing innanfor ny budsjettmodell som skal setjast i verk frå 2018.

Vennleg helsing



Magnhild Hakestad  
rektor



Til Opplæringsavdeling ved Hordaland fylkeskommune  
Fra Elevorganisasjonen i Hordaland  
Dato 15.10.2017

## Uttalelse: Elevinspektørordningen

Elevorganisasjonen i Hordaland viser til uttalelse på Skolemiljøkonferansen (27. - 28. september) angående en /høring/ om elevinspektørordningen. Saken har blitt behandlet i Elevorganisasjonen i Hordalands fylkesstyre, samt på en vedtaksdyktig forsamling bestående av representanter fra 26 videregående skoler i Hordaland, hvor det også ble fattet flere vedtak. Vi avgir med dette vår uttalelse på vegne av Hordalands elever.

### Oppsummering:

Elevorganisasjonen i Hordaland stiller seg sterkt mot en eventuell nedleggelse av elevinspektørordningen. Elevorganisasjonen i Hordaland mener at en nedleggelse vil svekke elevdemokratiet på hver enkelt skole. Samtidig ser elevene i Hordaland også nødvendigheten i at elevinspektørene må være kompetente i sitt arbeid, og ønsker en styrking av ordningen.

### Høringsuttalelse:

På det vedtaksdyktige diskusjonsmøtet (6. oktober 2017) i regi av Elevorganisasjonen i Hordaland, ble saken fremlagt for elevene. Noen av deltakerne hadde fått høre om saken i korte trekk på skolemiljøkonferansen (28. september 2017), og var kjent med dets innhold. For majoriteten av forsamlingen var det likevel nyheter. Deres umiddelbare reaksjon på saken var negativ. Flere ganger ble det nevnt at elevene ikke kunne evne å forestille seg en skolehverdag uten elevinspektør i ryggen. Elevene kritiserte også mangelen på informasjon om saken. Det var bred konsensus om at saksbehandlingen og prosessen har vært lukket for elevene.

Vi er inneforstått med at ordningen er en stor utgiftspost for Hordaland fylkeskommune. Spørsmålet om en eventuell mer økonomisk erstatning ble også brakt opp på forsamlingen. Det ble konkludert med at midlene brukt til ordningen ikke er bortkastet, og at det er unødvendig å erstatte eller fjerne noe som fungerer bra i dag.

Elevenes stemme er klar og tydelig. Ikke én eneste elev uttrykket et ønske om å fjerne ordningen, snarere tvert mot. Elevene ønsker å styrke den. Om ordningen skal ivaretas uten endringer, er det viktig at det stilles krav til inspektørene og deres kompetanse.

### Elevene har vedtatt følgende tiltak til ordningen:

1. Elevorganisasjonen i Hordaland støtter ikke nedleggelse av elevinspektørordningen, og ønsker ikke å erstatte den.
2. Elevorganisasjonen i Hordaland krever en styrking av elevinspektørordningen. Det skal stilles krav om kompetente inspektører.



elevorganisasjonen

i hordaland

Elevinspektørens overordnede ansvar er å ivareta elevdemokratiet, kartlegge hvordan de sosiale forholdene er på skolen, og jobbe for å bedre skolemiljøet. Deres rolle innebærer også alt fra å være substituerende helsesøster, rådgiver, mobbeombud, elevombud, og elevrådskontakt. Mye av deres arbeid og ansvarsområder er tilpasset skolens behov. Dersom alt elevinspektøren har ansvar for og arbeider med skal fordeles jevnt på andre ansatte i skolen, vil det svekke kvaliteten på arbeidet.

Rollen som elevinspektør kan sammenlignes med en bro. På den ene siden står elevene, representert ved elevrådet, som ønsker å medvirke for å bedre alles skolehverdag. På den andre siden av broen står ledelsen, som også bærer på et gjensidig ønske. Disse to partene har samme mål, men er ikke alltid enige om fremgangsmåten. Vi ser en tydelig tendens til at elever og elevråd ofte blir overkjørt av skoleledelse. Derfor er det viktig med en nøytral part, som kan løfte og fremme elevenes interesser. Uten elevinspektøren blir muligheten for elevmedvirkning på hver enkelt skole betraktelig innskrenket. Målet om et velfungerende elevdemokrati og muligheter for elevmedvirkning i den norske skolen vil i større grad bli forsømt om ordningen fjernes. Dette vil skape ringvirkninger. Vi frykter at elevenes engasjement og tro på et demokratisk samfunn også vil svekkes.

I læreplanverket har det nå kommet en ny overordnet del som har særlig mye vektleggelse på demokrati og medvirkning. På hver enkelt skole undervises det også i viktigheten av et demokrati hvor alle bidrar - enten det er ved å bruke stemmerett, eller ved å medvirke. De fleste elever har ikke stemmerett. Derfor er det ekstra viktig at de har muligheter for medvirkning i skolen. For å sikre muligheter for elevmedvirkning, er det behov for en aktiv pådriver som hjelper elevene med å organisere seg. I videregående opplæring er det skyhøy utskiftning av elever. For at elevene ikke skal se seg nødt til å starte med blanke ark hvert nye skoleår, er det viktig at det finnes en konstant faktor som kan videreføre erfaringer og kompetanse. I Hordaland fylkeskommune er det elevinspektøren som sørger for dette. Hordaland har noen av de beste og mest velorganiserte elevrådene i Norge. Det er utvilsomt grunnet elevinspektørens tilstedeværelse på hver enkelt skole.

I juni 2008 vedtok Fylkestinget at det skulle opprettes en ordning med elev- og lærlingombud i Hordaland fylkeskommune. Administrasjonen fikk i oppgave å hente inn opplysninger om ordningens funksjon i andre fylker, for så å komme med et forslag til organisering, mandat, finansiering og annet. Fylkesrådmannen konkluderte likevel med at det ikke var nødvendig å opprette en slik ordning i Hordaland, mye grunnet at det allerede var opprettet elevinspektørstillinger ved hver videregående skole i fylket.

Men nå har også Hordaland fått elev- og lærlingombudet på plass.

Elevinspektørens stillingsbeskrivelser tilsier at de skal fungere som lokaliserte versjoner av elev- og lærlingombudet og mobbeombudet. Likevel ser ikke elevene en grunn til å fjerne eller erstatte ordningen. Elevinspektørene har en unik oversikt over alt som foregår på den enkelte skolen. Denne oversikten vil elev- og lærlingombudet aldri få, spesielt fordi Hordaland er et av fylkene i Norge med flest videregående skoler.



elevorganisasjonen

i hordaland

Elevinspektørene sitter på en unik innsikt i tilstandene på skolene, som må brukes for å enklere å lokalisere hvilke tiltak den gjeldende skolen har behov for. Denne dyptgående forståelsen av den enkelte skolen kan ikke sentraliseres og overføres til ombudene.

Elev- og lærlingombudet må heller aktivt bruke elevinspektørene, og omvendt.

Ombudet kan sikre at ordningen får et løft og den styrkingen det er behov for. Per dags dato er også elevinspektørene og ombudene svært opptatte grunnet mye arbeid. Derfor vil det være ugunstig å fjerne eller erstatte ordningen.

Hordaland må gå frem som et prakt eksempelpå et fylke som tar elevmedvirkning på alvor. Da kan man heller ikke gjemme seg bak kapittel 9A i Opplæringsloven, hvor det står at ansvaret for et godt skolemiljø foreligger hos alle. Slik skal det være uansett.

Elevinspektørordningen er særegent for Hordaland. Det er en ordning elevene har nytt godt av, som har sikret våre krav på medvirkning i skolen og et godt skolemiljø. Dette gjenspeiles i elevenes engasjement i saken. I stedet for å fjerne eller erstatte ordningen, må den styrkes. I tettere samarbeid med ombudene vil dette være mulig.

Bergen, 15. oktober 2017

Camilla Fauskanger  
Nestleder

Julie Eriksen  
Nestleder

Alida de Lange D'Agostino  
Leder, Elevorganisasjonen i Hordaland  
[alida.dagostino@elev.no](mailto:alida.dagostino@elev.no) | 913 86 220



Hordaland fylkeskommune  
Opplæringsavdelingen

Rådal, 11. oktober 2017

## Høring elevinspektørstillingen

Nordahl Grieg videregående skole viser til e-post fra fylkesdirektør for opplæring Svein Heggheim datert 29.9.17 om "høring utgreininga av elevinspektørordninga".

Ved Nordahl Grieg videregående skole er det avsatt 80% til elevinspektør. Elevinspektør er en del av skolens ledergruppe. Elevinspektør har ikke personalansvar.

Nordahl Grieg videregående skole har følgende kommentarer knyttet til høringsspørsmålene:

### 1. Hvilke konsekvenser kan det ha for skolene dersom pålegget om elevinspektørstilling faller bort?

Nordahl Grieg videregående skole (NGV) vurderer det slik at dersom som elevinspektørstillingen eventuelt faller bort, forsvinner ikke oppgavene. Organiseringen blir utfordrende og kan innebære at andre må overta omfattende oppgaver på en stor skole. På NGV vil det bli rektor, assisterende rektor eller allerede hardt pressede avdelingsledere og rådgivere som vil bli pålagt flere oppgaver.

Ved et eventuelt bortfall av elevinspektørstillingen vil det føre til **negative** konsekvenser for følgende arbeidsoppgaver/områder ved NGV:

- Elevinspektøren har en sentral rolle i det forebyggende arbeidet på NGV med tanke på læringsmiljø, elevens psykososiale miljø (§9A) og rusområdet. Det langsiktige og systematiske arbeidet har elevinspektøren ansvar for sammen med rektor.
- Elevinspektøren har en ombudsfunksjon for elevene på egen skole. Elevinspektøren arbeider for å sikre at elevenes synspunkt og rettigheter blir ivaretatt. Det er en klar fordel at det er en dedikert stilling knyttet til dette. Det gjør det tydeligere for elevene og de ansatte å forholde seg til en godt innarbeidet funksjon i skolehverdagen. Elevinspektøren veileder og hjelper elever med å få den hjelpen de kan trenge. Jeg ser det som en fordel at det er en som ikke har personalansvar for lærere/medarbeidere som ivaretar dette.
- Elevinspektøren er en meget viktig aktør, som bidrar til at rektor sitt ansvar i forhold til § 9A blir ivaretatt. Dette vil være ekstremt uheldig om denne rollen med tilhørende arbeidsoppgaver blir smuldret opp og fordelt rundt på «alle andre». De største taperne vil da bli de mest sårbare elevene som trenger stødige og trygge voksne i vanskelige situasjoner. En mulig negativ konsekvens ved nedlegging av elevinspektørstillingen er at en hindrer en ytterligere satsing på arbeidet med å utvikle en best mulig skolekultur og samhandlingskultur, både for ansatte og aller mest elevene.
- Elevinspektøren er ofte første kontakt for elever og personalet i akutte saker som må håndteres raskt. f. eks.:



- dempe konflikter
- sette i gang undersøkelser av saker knyttet til § 9A-saker.

Det er viktig at det er en representant fra ledelsen som ivaretar dette. Det er hele tiden tett og fortløpende dialog mellom elevinspektør og rektor.

- Elevinspektøren er ledelsens hovedkontakt for elevrådet. Arbeidet med elevdemokratiet er en viktig del av den videregående opplæringen og kan ses på som en introduksjonsarena til organisasjonsarbeid. Det er viktig med tett oppfølging og dialog med de tillitsvalgte. På mange av dagens skoler vil elevrådene være av en betydelig størrelse og elevrådets forankring i skolens utviklingsarbeid forsterkes ved at kontaktpersonen er en del av ledergruppen, og således har direkte kontakt med og innflytelse i skolens beslutningsprosesser. Det er også en klar fordel at ledelsen på skolen har en direkte kontakt med de tillitsvalgte gjennom elevinspektøren.
- Elevinspektør har en viktig oppgave ved NGV å koordinere arbeidet mellom rådgivere, skolehelsetjenesten, Dristige hjerter og psykologteamet i HFK, samt være ledelsens bindeledd i det daglige arbeidet. Elevinspektøren samarbeider med rektor, avdelingsledere, rådgivere, psykologteam, skolehelsetjenesten, kontaktlærere, faglærere, miljøarbeidere og andre for å sikre elevene best mulig læringsmiljø

## **2. Hvilke fordeler og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebære i forhold til å ivareta ansvarsområdene og oppgavene?**

Det er en positiv utvikling at skolene har fått økt lokalt handlingsrom. Det gjør at en kan utvikle og organisere skolen ut fra lokale mål, rammer og forutsetninger.

En fordel med lokalt handlingsrom vil være at man kan se på organiseringen av arbeidet med skolemiljø/læringsmiljø og individuell oppfølging i et bredt perspektiv. Man kan benytte lokal rammer for å også se dette arbeidet i et utviklingsperspektiv med klar forankring i ledergruppen. Lokalt handlingsrom har også muligheten til å bekrefte nødvendigheten av en funksjon/stilling som ikke er knyttet opp til en spesiell avdeling eller årstrinn.

Arbeidsoppgavene knyttet til det forebyggende og utøvende arbeidet på med tanke på læringsmiljø, elevens psykososiale miljø (§9A), rusområdet og elevdemokratiet/medvirkning er så viktige at det legitimerer en øremerket stilling på hver enkelt skole. Det lokale handlingsrommet kan skolene anvende når det gjelder stillingsstørrelse og arbeidsoppgaver. Allerede i dag er det lokale handlingsrommet begrenset når det gjelder organisering med følgende formulering "Det skal ikke opprettast leiarnivå under avdelingsleiarane". Derfor vil ikke en videreføring av elevinspektørstillingen være en særskilt ordning med hensyn til lokalt handlingsrom.

## **3. Andre elevrettede arbeidsoppgaver som elevinspektør ivaretar ved NGV**

- Ved NGV er elevinspektøren også faglig leder for miljøteamet. Gevinsten av forankring i ledergruppen er spesielt tydelig i arbeidet med å skape et aktivt og fleksibelt team som er med å styrke arbeidet rundt enkeltelever og i arbeidet med skolemiljøet for øvrig. Elevinspektøren (fagleder) arbeider sammen med personalansvarlig for miljøteamet i denne utviklingsprosessen.
- I tillegg er det hele tiden annet praktisk arbeid rettet mot elevene som elevinspektøren organiserer. Fotografering til skolekatalogen, elevundersøkelsen, Ungdata, arrangement i skoletorget, solidaritetsarbeid skolelag i fotball etc.

#### **4. Konklusjon**

Nordahl Grieg videregående skole konkluderer med at elevinspektørstillingen er så viktig for å ivareta oppgaver knyttet til det forebyggende og utøvende arbeidet på med tanke på læringsmiljø, elevens psykososiale miljø (§9A), rusområdet og elevdemokratiet/medvirkning at det legitimerer en videreføring av en allerede godt fungerende stilling på hver enkelt skole.

Vennlig hilsen

Leif Sigurd Danielsen  
Rektor  
Nordahl Grieg videregående skole



## **Notat**

Dato: 03.11.2017  
Arkivsak: 2017/15888-37  
Saksbehandlar: oydziem

---

**Til:** Utval for opplæring og helse  
Fylkesutvalet  
Fylkestinget

---

**Frå:** Fylkesrådmannen

---

### **Tilleggsdokument i saka om elevinspektørordninga**

Vedlagt følgjer uttalar frå 3 vidaregåande skular som høyringssvar til saka om elevinspektørordninga.



Opplæringsavdelingen HFK

### **Høring knyttet til vurdering av elevinspektørstillingen.**

#### **Elevinspektøren sine oppgaver og konsekvenser dersom stillingen blir tatt vekk.**

Ved Slåtthaug videregående skole er det avsatt 50% stilling til elevinspektør. Elevinspektøren vår er en del av skolens ledergruppe.

Elevinspektøren er leder for skolens elevtjenester og leder av ressursteamet. Hun leder eksterne ressursteam hver 14. dag og hun har møter med den øvrige elevtjenesten hver uke, her blir ulike, innmeldte behov diskutert og man fordeler oppgavene.

Elevinspektøren på vår skole har en viktig og stor oppgave før skolestart med å sette sammen alle klassene.

Elevinspektøren jobber tett med rektor, og det er hun som oftest er første kontakt i forhold til akutte saker som gjelder elever.

Elevinspektøren vår har god kompetanse på lovverket og saksgang i alt fra fritak i fag til enkeltvedtak. Selv om det er rektor som fatter enkeltvedtakene, er hun en meget god støttespiller.

Elevmedvirkning og elevdemokrati skal ha en sentral plass i skolen. Det er viktig å få på plass et elevråd som fungerer bra for alle elevene. Hun er en pådriver i forhold til elevrådsarbeid, og hjelper elevene med å få i gang gode prosesser. Elevinspektør er ledelsens kontaktperson i elevrådet. Rektor og elevinspektør har møte med elevrådsstyret en gang i måneden. Skolen arrangerer også elevseminar hver høst hvor temaet er:» Hva er en god skole»? Her har elevinspektøren en meget sentral rolle blant annet i forhold til å skolere de tillitsvalgte i elevrådsarbeid. Elevrådet er også på en hyttetur hver høst, hvor elevinspektøren er meget sentral.

Ved Slåtthaug videregående skole har vi en skolestartpakke første skoledag for alle vg1 elever og deres foresatte. Her samarbeider rektor og elevinspektør om program og presentasjon. I år var det blant annet mye fokus på §9A.

Elevinspektøren er også rektor sin representant i overføringsmøter angående elever hvert vår.

Elevinspektøren deltar på tverretatlige møter som barnevern, ansvarsgrupper, politi og annet. Hun deltar i avklaringsmøter, ansvarsgruppemøter, inntaksmøter, trekantmøter og oppfølgingsmøter. Hun har ansvar for informasjon og gjennomføring av VIP, elevundersøkelsen, oppfølging av ung data, skolefotografering m.m. Elevinspektøren drifter skolens innsats for veldedighet, både «Slåtthaugfestivalen» og OD når vi har hatt dette.



Elevinspektøren er der det skjer og prøver å hjelpe elever, lærere og ledelsen med stort og smått.

Ved det nye innholdet i §9A, er det ikke bare mer tydelig hva vi skal gjøre i forhold til saker som angår elevenes psykososiale skolemiljø, det er også tydeliggjort at alle ansatte har et ansvar. Elevene er også viktige aktører i dette arbeidet, de ser ofte ting vi voksne ikke ser. Elevene har en god og nær relasjon til elevinspektøren og bidrar til at rektor sin rolle i arbeidet med §9A blir fulgt opp. Elevinspektøren er også medlem av skolens skolemiljøutvalg, og her er arbeid i forhold til §9A meget sentral. I forhold til at elevene skal føle seg trygge, trives og ha et godt læringsmiljø, er elevinspektøren, uten tvil en viktig person.

Elevinspektøren vår er «kjentmann» og det er betryggende i forhold til forebyggende arbeid med rus.

Hun er også kontaktperson for russen, hun utarbeider lokale avtaler med russen som blir tatt opp i møte mellom russ, rektor og elevinspektør.

**Som rektor ser jeg ikke hvordan alle disse oppgavene skal fordeles på «alle oss andre». Elevene er de viktigste aktørene på skolen, og det er veldig viktig at den enkelte blir ivaretatt på best mulig måte.** Gjennom trivsel og tilrettelegging øker også mulighetene for det overordnede målet om økt gjennomføring av skolegangen for elevene. Elevinspektøren er meget sentral i alt dette arbeidet, og det vil være et stort tilbakeskritt for skolen om denne stillingen forsvinner. Det blir som «å bite seg selv i halen» i forhold til oppfølging av intensjonen og formålet med §9A. Det vil være stort tap, ikke minst i forhold til elevenes psykososiale skolemiljø dersom elevinspektøren forsvinner.

#### **Fordeler og ulemper med lokalt handlingsrom.**

Lokalt handlingsrom oppleves som positivt på de fleste områder. Elevinspektøren har sentrale oppgaver på skolen, er godt forankret i så vel ledergruppen, personalgruppen og elevgruppen. Ledergruppen på Slåtthaug ber om at dagens ordning med elevinspektør blir opprettholdt.

På årets skolemiljøkonferanse ble vi utfordret til å tenke på å gjøre elevinspektørstillingen om til en lederstilling og la den få personalansvar for personene i elevtjenesten. På vår skole kan det være en naturlig løsning dersom handlingsrommet vårt blir endret. I tillegg til to rådgivere, har vi 4 personer knyttet til skolens miljøgruppe.

Det vil være lokale løsninger fra skole til skole som vil fungere. Det skaper unødig usikkerhet og uro for å endre noe som i dag fungerer godt. Elevinspektøren har i dag så mange viktige oppgaver og opparbeidet så mye kompetanse på området. Dette kommer ikke minst elevene våre til gode.

Slåtthaug 29.09.17

Vennlig hilsen

Liv Rønning

Rektor

Slåtthaug videregående skole  
Slåtthaugveien 134, 5222 Nesttun  
Tlf: 57 30 83 00  
epost: [post.slv@hfk.no](mailto:post.slv@hfk.no)  
[www.hordaland.no/slatthaugvgs](http://www.hordaland.no/slatthaugvgs)

- Kva konsekvensar kan det ha for skulane dersom pålegget om elevinspektørstilling fell bort?

Svaret er avhengig av moglege økonomiske konsekvensar.

- Dersom skulane framleis får den øyremerkte tildelinga vil det vere ei føremon ved at skulen får auka handlingsfridom.  
Ein kan då leggje elevinspektør oppgåvene til ein avdelingsleiar, dele oppgåvene på fleire eller omdisponere leiarressursar slik at elevinspektør vert avdelingsleiar med dei plikter og fullmakter som ligg til avdelingsleiar.
  - Vi ser det som ei føremon om elevinspektør vert ein del av skulen si leiing.
  - Dersom konsekvensen vert at skulen mister elevinspektør og får redusert tildeling, kan vi ikkje sjå korleis vi skal få løyst dei samla leiaroppgåvene. Leiarane opplever ikkje å ha kapasitet til fleire oppgåver enn det som ligg til stillingane no.
- 
- Kva fordelar og ulemper kan lokalt handlingsrom og fleksibilitet innebere i høve til å ivareta ansvarsområda og oppgåvene?

Fordelar knytt til lokalt handlingsrom dersom det betyr at det vert opna for å behalde ressursar slik at skulen har høve til å overføre elevinspektør i leiarstilling, evt. leggje oppgåvene til andre leiarar

- God tilpassing til skulen sine behov for kompetanse
- Strukturen vert tydelegare dersom oppgåvene vert lagt i linje, og ikkje i stab som no.
- For å styrke elevtenestene kan det skape betre heilskap dersom elevinspektør vert leiar med dei fullmakter og plikter som følgjer. Døme på nye oppgåver kan vere personalansvar for rådgjevar/miljøarbeidar og ansvar for karriererettleiing.

Ulemper knytt til lokalt handlingsrom dersom ein med det meiner at ein kan leggje ned elevinspektørstillinga:

- Ikkje lovpålagde oppgåver kan verte prioriterte ned i ein travel kvardag.
  - Elevinspektør har hatt fokus på det førebyggjande arbeidet knytt til elevane sitt læringsmiljø (fysisk og psykososialt)
- Opparbeidd kompetanse kan verte vanskeleg å vidareføre dersom elevinspektørstillinga vert lagt ned. Elevinspektør har t.d. opparbeid «spesialkompetanse» innanfor elevrådsarbeid og elevdemokrati.
- Elevinspektør har hatt fokus på §9A i fleire år og har difor svært gode føresetnader for å vidareføre intensjonane i lovverket når ein no ser ei skjerpning i skulen sine plikter.

Helene Systad

10.10.17

Opplæringsavdelinga  
Hordaland fylkeskommune

Os, 12. okt. 2017

## **Uttalelse fra Os vgs om elevinspektørordningen**

Vi viser til oppfordring fra fylkesdirektør Svein Heggheim i e-post 29.09.2017.

Os vgs har et sterkt ønske om å holde frem med elevinspektørordningen, i form av en faglederstilling. Blir det ikke lenger en obligatorisk ordning, ønsker vi å opprettholde en tilsvarende stilling, med en annen tittel. Det er koordinering av det elevrettede arbeidet mot spesialundervisning, tilretteleggingstiltak og arbeidet rundt §9A som krever ansvar og tilstedeværelse som følger lederstillinger.

### **Dagens ordning ved Os vgs**

Os vgs har 70 % stillingsressurs som elevinspektør, leder av ressursteamet og administrator av studieverkstaden (koordinasjon av all særskilt språkopplæring, støtteundervisning, faste og midlertidig tiltak) og spesialundervisning. Elevinspektør er en del av ledergruppen.

I tillegg til de tre hovedområdene dekker elevinspektøren mange ulike elevrettede oppgaver.

### **Arbeidsoppgaver i dag:**

- Elevrådskontakt og elevdemokrati
- Oppfølging av 100 hybelboere
- Oppfølging av 30 minoritetsspråklige elever
- Rus-samarbeid
- Særskilt inntak 1.feb
- Sikre overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring
- Innsamling, systematisering og utlevering av sensitiv informasjon om elever
- Vedtak, IOP, pedagogisk rapport m.m. i NSSU
- Fotografering av alle elever og ansatte
- Oppfølging av russen
- Innsamlingsaksjonen for «Hjelp Moldova» hvert år
- Informasjon om fraværsordning og §9a til alle ansatte og foreldre til elever.
- Vedtak, tiltaksplaner, aktivitetsplikt i henhold til §9A
- Involvering i utviklingstiltak som skolefrokost, livsmestringskurs m.m.

### **Konsekvenser for skolene om elevinspektørstilling faller bort**

Vi tror ikke skolen vil kunne ivareta alle oppgavene elevinspektøren i dag utfører på en tilfredsstillende måte dersom stillingen blir tatt bort og oppgavene blir pulverisert ut til andre i

Adresse: Kolskogheiane 14, 5210 OS - Telefon 57 30 73 00

Direkte telefon: 56 56 56 00 E-postadresse: post.osv@hfk.no



ledelsen. Det vil ikke være effektivt og det vil svekke dagens arbeidsoppgaver som er lagt på rektor, ass. rektor og avd.leder. Men det vil også være skadelig for alle områder der elevinspektøren i dag har hovedansvaret. Kvaliteten på oppfølgingsarbeidet mot elevene vil bli svekket, med sannsynlig resultat; høyere frafall, mindre gjennomføring, dårligere elevdemokrati, svekket oppfølging av §9A i Opplæringsloven. Elevene blir til syvende og sist skadelidende.

Os vgs har per dags dato rundt 3.5% frafall og 90% gjennomføring på yrkesfag og én av mange grunner til dette er nettopp et velfungerende ressursteam, et gjennomtenkt utviklingsarbeid mot helsefremming og pedagogisk arbeid overfor faglærere og kontaktlærere. Dette er områder hvor elevinspektøren har vært og er viktig.

### **Fordeler og ulemper med lokalt handlingsrom og fleksibilitet**

Fordelen ved å ta bort dagens elevinspektørordning, er muligheten for å opprette en faglederstilling med et mer formelt ansvar for flere av disse områdene. Denne stillingen kan da forankres i ledergruppen ved skolene. Os vgs vil i så fall opprette en slik stilling og bidra til et regionalt samarbeid på feltet. Skolen vil få mer innflytelse på innholdet i stillingen, og hvordan samarbeidet skal foregå når det utelukkende er skolene selv som styrer dette.

Ulempen er at skoler kan velge ulike løsninger lokalt og da vil samarbeidet mellom skolene, og med de ansvarlige ved Opplæringsavdelinga, bli vanskeliggjort. Ved en skolemiljøkonferanse o.l., vil en ikke vite hvem skolene sender (rådgiver, en avdelingsleder, rektor, ass.rektor, ressursteamleder). Erfaringen tilsier at det da blir vanskelig å følge opp arbeid fra slike konferanser og samlinger. Ansvaret pulveriseres lett.

Det har fungert veldig godt at HFK tydeliggjorde ansvarsområder og oppgaver i 2012/13. Å fjerne dette vil være et tilbakeskritt.

Ved å åpne opp for lokalt handlingsrom, fraskriver også Hordaland fylkeskommune ansvaret sitt for noen av de viktigste områdene i Opplæringsloven og man blir prisgitt lokale løsninger – løsninger som kan bli ustabile og vanskelig å forholde seg til på systemnivå.

### **Konklusjon**

HFK bør opprettholde elevinspektørstillingen ved å omgjøre den til en pedagogisk faglederstilling. Det bør ikke være frivillig for skolene å ha en slik stilling. Ressursene må opprettholdes. Det vil ikke være økonomiske fordeler med å fordele ansvar og oppgaver til andre.

Med vennlig hilsen  
Johan Henrik Lassen  
rektor

Adresse: Kolskogheiane 14, 5210 OS - Telefon 57 30 73 00

Direkte telefon: 56 56 56 00 E-postadresse: post.osv@hfk.no



## Notat

Dato: 13.11.2017  
Arkivsak: 2017/15888-38  
Saksbehandlar: hilruns

---

**Til:** Administrasjonsutvalet

---

**Frå:** Fylkesrådmannen

---

### Tilleggsnotat til sak om elevinspektørordninga i administrasjonsutvalet 08.11.17

Fylkesrådmannen viser til handsaminga av sak om elevinspektørordninga i møte 08.11.17, der de vart bede om supplerande informasjon.

Fylkesrådmannen vil understreke at ansvarsområda og oppgåvene som i dag ligg til elevinspektørstillinga skal vere høgt prioritert. Føremålet med saka er å styrke satsinga på læringsmiljøet ved å tydeleggjere rektor og leiinga sitt ansvar og sikre at ansvarleg leiar også har handlingsrom til å organisere og nytte kompetansen i skulen som organisasjon. Ei slik endring kan gi betre rammer og føresetnader for å ivareta arbeidet med læringsmiljø og læringsutbytte for elevane som eit kollektivt ansvar. Tydeleg organisering og leiing når det gjeld arbeidet med skulemiljøet, m.a. førebyggjande arbeid og handtering av enkeltsaker, er avgjerande. Fylkesrådmannen vil følgje opp at skulane har ei tenleg organisering for å oppfylle krava i lova.

Lovfesta roller og ansvar:

- Skuleleiing – oppl lov § 9-1
- Rådgevingsteneste – oppl lov § 9-2 og forskrift til opplæringslova kapittel 22
- Kontaktlærer – oppl lov § 8-2
- OT/PPT

Prinsipp og føresetnader for ansvarsområda

- Ansvarsområda høgt prioritert – jf. oppl. lov kap 9A
  - > Sterk og klar forankring i leiinga – ansvar
  - > Kvalitet og innhald – jf læreplanverket og ny overordna del – verdiar og prinsipp
  - > Tilgjengeleg og synleg teneste
  - > Heilskapleg praksis
- Skuleeigar si rolle – samhandling med skulane
  - > Systematisk kvalitetsarbeid
  - > Utvikling – forvaltning – oppfølging
- Pedagogisk utviklingsarbeid og synleg pedagogisk leiing
  - > Kulturbygging, kollektivt profesjonelt arbeid - læringsmiljø
  - > «Tett på»
  - > Førebyggjande arbeid
  - > Forvaltningskompetanse

- > Kompetanse personalleiing/oppfølging
- Tydeleg organisering med klare roller og klar oppgåvefordeling
  - > Individretta arbeid
  - > Systemretta arbeid
  - > Fleirfagleg samarbeid og samhandling – fleire aktørar
  - > Samlokalisering – betre intern samordning
- God informasjon
  - > Elevar og foreldre skal kjenne godt til kven dei kan vende seg til
  - > Kort veg for melding til leiinga – god kjennskap til skulemiljøet
- Ressursar og kapasitet
  - > Styrke sosialpedagogisk og psykososialt arbeid gjennom samordning av ressursar og tenester
  - > Kompetanse og kompetanseutvikling også i høve nye/auka behov

Døme på modellar – modellar som kan kombinerast:

- Leiarstilling med ansvar for elevteneste – alle leiarar har ansvar for arbeidet i avdelingane  
Undervisningsstilling med redusert undervisning for å ivareta definerte oppdrag
- Styrka rådgjevingsteneste
- Elevteneste organisert som team med kompletterande kompetanse
- «Innsatsteam» - elevsaker/individretta arbeid
- Nærværsteam

#### Budsjett 2018

Generelt nedtrekk gjeld uavhengig av saka om elevinspektørordninga. Om ein reknar 40% stillingsressurs pr skule, utgjer dette samla ca kr 5 mill i omfang. Det ligg ikkje noko i saka som seier at det er gjennom elevinspektørordninga nedtrekket skal gjerast. Dersom ein ikkje opphevar bindinga til ein fast stillingstype, vil rektor ikkje lenger stå fritt til å avgjere kva grep som kan gjerast.

Me viser til sak om elevinspektørordninga (RS 10/17) som var oppe i administrasjonsutvalet 08.11.17. Saka vart utsett til neste møte, 28.11, med bakgrunn i organisasjonane sitt ønske om å få klarare svar på korleis oppgåvene som i dag ligg til elevinspektørane skal løysast dersom pålegget om ordninga vert fjerna.

Me vil her presisera nokre av dei spørsmåla me ønskjer svar på.

- I kva grad er framlegget eit innsparingstiltak?
- Vil skulane få overført stipulerte kostnader tilsvarande det som i dag går til elevinspektørordninga som ein del av rammetilskotet?
- Korleis vil fylkeskommunen sikra at oppgåvene som i dag ligg til elevinspektørane vert ivaretekne? (Skal det t.d. utarbeidast instruks lokalt? Skal skulane rapportera til opplæringsavdelinga?)
- I saksframlegget er det antyda at oppgåvene kan fordelast både innfor skuleleiinga og på lærarar. Vil dette føra til at elevane i større grad enn i dag må forhalda seg til ulike personar, alt etter type sak?

Med vennleg helsing

Tore G. Johannessen  
MFO/LO

Atle Kjosås  
NLL/Akademikerne

Tore Andersen  
Parat/YS

Benedicte S. Meyer  
Utdanningsforbundet/UNIO



Arkivnr: 2015/8900-13  
Saksbehandlar: Rolf Rosenlund

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Administrasjonsutvalet	27/17	28.11.2017
Utval for miljø og samferdsel	121/17	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 gjevne 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 særskilte karakter og har heilt ulike 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.

# 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 (kravskriften). 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.<sup>1</sup>

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 Bybanen<sup>2</sup>. 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**

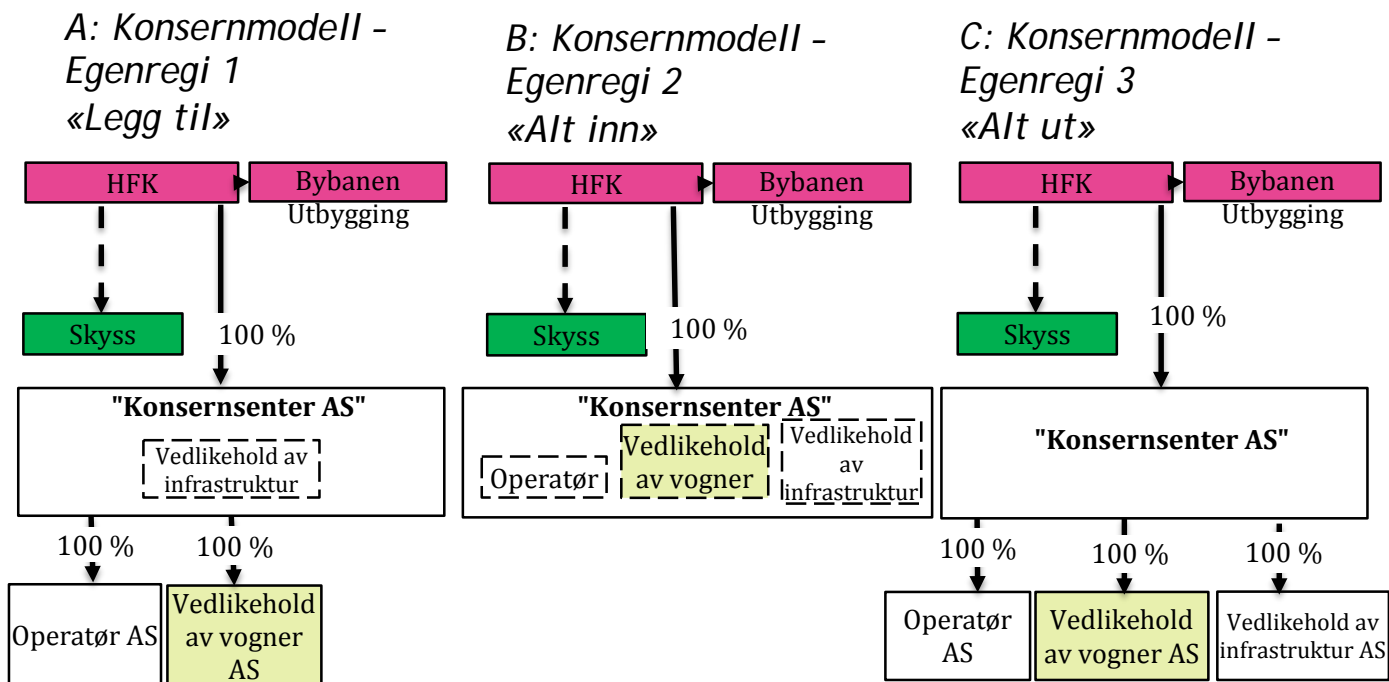
Nedenfor i figur 1 er det vist en oversikt over mulige juridiske selskapsstrukturer (eierstruktur) for etablering av drift i egenregi som kan tenkes anvendt innenfor den konsernstruktur som følger av fylkestingets vedtak av juni 2017.

---

<sup>1</sup> Årsrapport 2016

<sup>2</sup> 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 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**")<sup>3</sup> to tillatelser; tillatelse til å drive *trafikkvirksomhet* (persontransport på

---

<sup>3</sup> 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 infrastruktur<sup>4</sup>.

Med hjemmel i jernbaneloven har Jernbanetilsynet fastsatt forskrift om krav til sporvei, tunnelbane, forstadsbane m.m. ("**kravforskriften**")<sup>5</sup>. 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)*

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

<sup>5</sup> FOR-2014-12-10-1572

Sikkerhetsstyringen nevnt i § 2-2 første ledd omfatter, ifølge Jernbanetilsynets kommentarer til bestemmelsen<sup>6</sup>, 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 leverandører<sup>7</sup>.

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 Keolis<sup>8</sup>.

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 kravforskriften<sup>9</sup>. 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."*

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

<sup>7</sup> Se for eksempel brev fra Jernbanetilsynet til Bybanen AS av 9. januar 2017

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 2013<sup>10</sup>. 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.

---

<sup>10</sup> "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 foretak<sup>11</sup> eller i et selvstendig aksjeselskap<sup>12</sup> 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)<sup>13</sup> 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 det<sup>14</sup>:

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

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> [http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring\\_digital.pdf](http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf).

<sup>14</sup> <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*<sup>15</sup> 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.

---

<sup>15</sup> 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 tillatelse<sup>16</sup>.

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.<sup>17</sup>

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

<sup>17</sup> "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 konsern<sup>18</sup>, 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 aksjeselskap<sup>19</sup>. 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

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> "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 eierstyring<sup>20</sup> 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."*

---

<sup>20</sup> 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 sørget 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 Jernbaneverket<sup>21</sup>, 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.<sup>22</sup>

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:

<sup>21</sup> 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>)

<sup>22</sup> 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).<sup>23</sup> 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.

---

<sup>23</sup> 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 delen<sup>24</sup>. 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.<sup>25</sup>

### 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.

---

<sup>24</sup> Jf mval § 2-2 (2) siste pkt.

<sup>25</sup> 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 lagt<sup>26</sup>, 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 omsetningsoppgaver<sup>27</sup>.

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 HFK<sup>28</sup> 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

---

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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

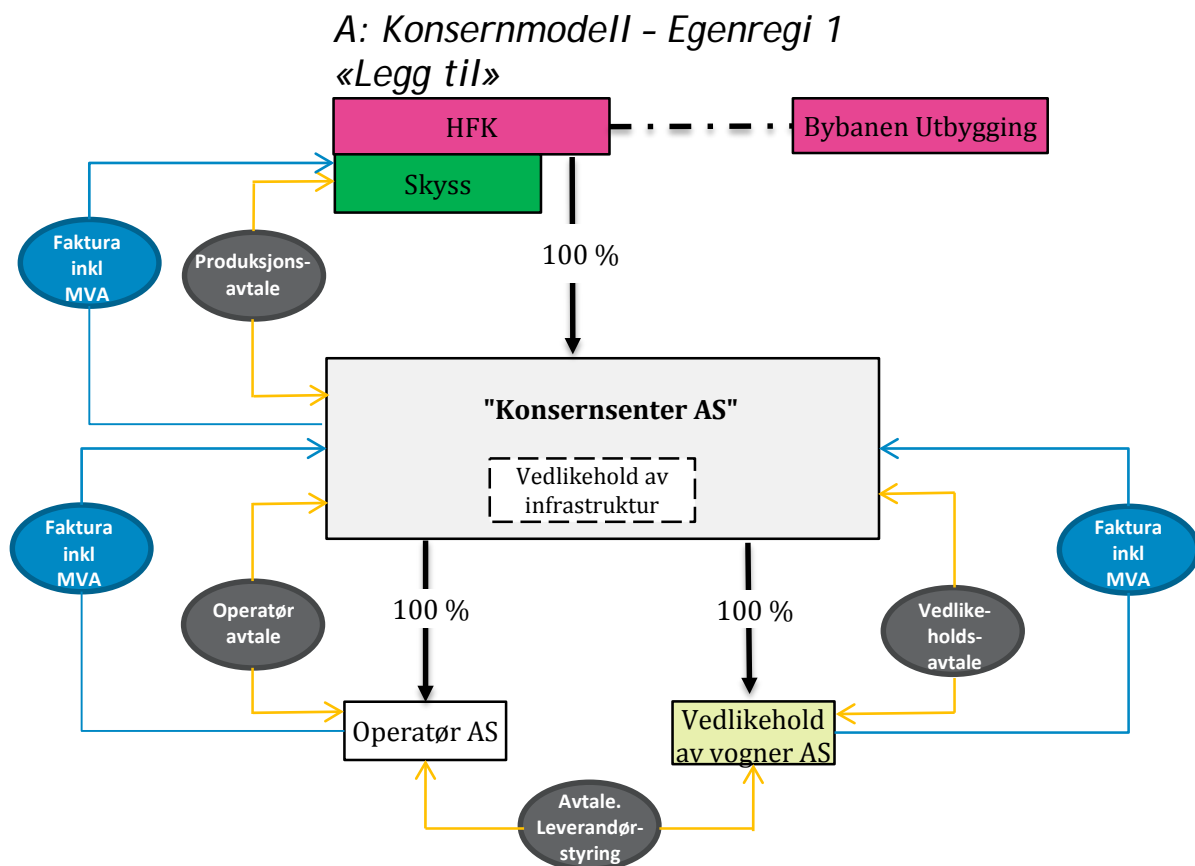
### 5.3 Modell A

#### 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

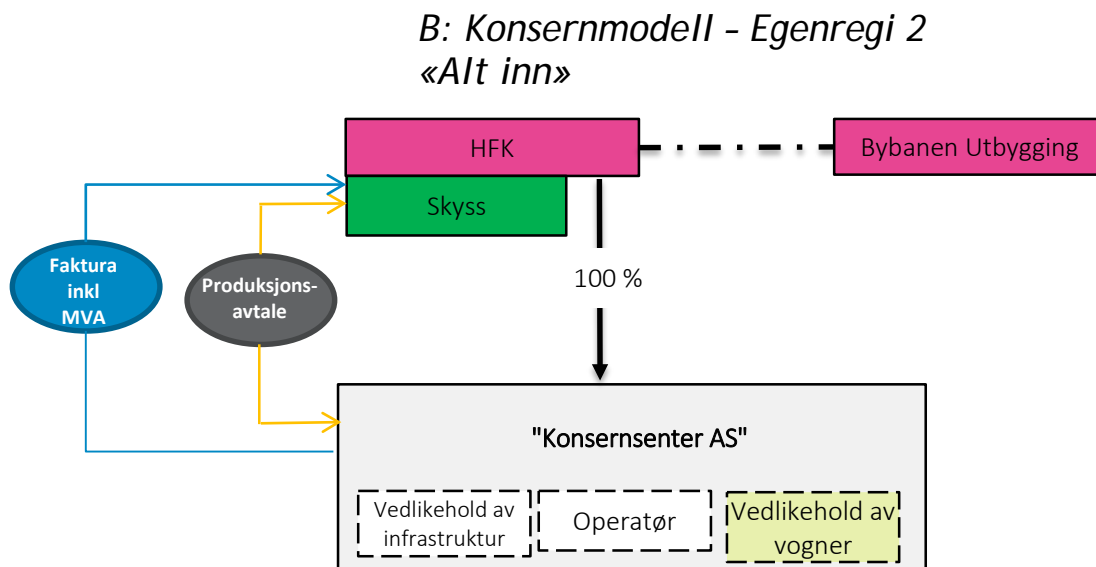
### 5.4.1 Beskrivelse av modellen

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.

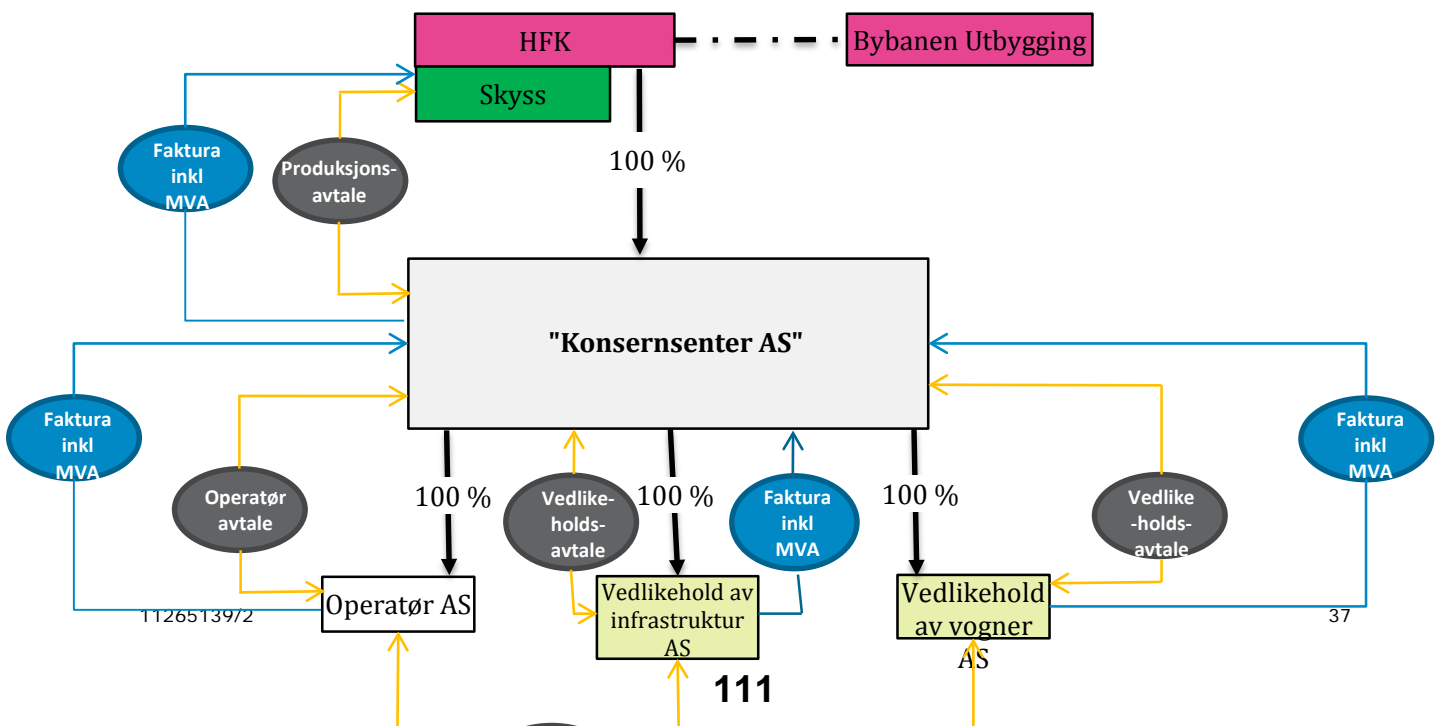
## 5.5 Modell C

### 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 operatøroppgaven 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 kontraktspartener 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 kontraktspartener 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 selskapsledelse<sup>29</sup> 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"*.<sup>30</sup>

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.

---

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

<sup>30</sup> 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 pensjonsgrunnlaget (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 HTA<sup>31</sup> 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 avvikling<sup>32</sup> 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

<sup>31</sup> Hovedtariffavtalen i kommunal sektor (KS-LO m.fl)

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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-LO<sup>34</sup>

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 kapitel 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

---

<sup>33</sup> Inntatt i oversendelsesforslaget

<sup>34</sup> 2014-2017

vognførerne ansatte i Keolis Norge AS. Som vedlegg 14B til tariffavtalen<sup>35</sup> 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 kompetanseutvikling<sup>36</sup>.

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

<sup>35</sup> Overenskomsten for perioden 2016-2018

<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>*

#### 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.

---

<sup>37</sup> § 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.

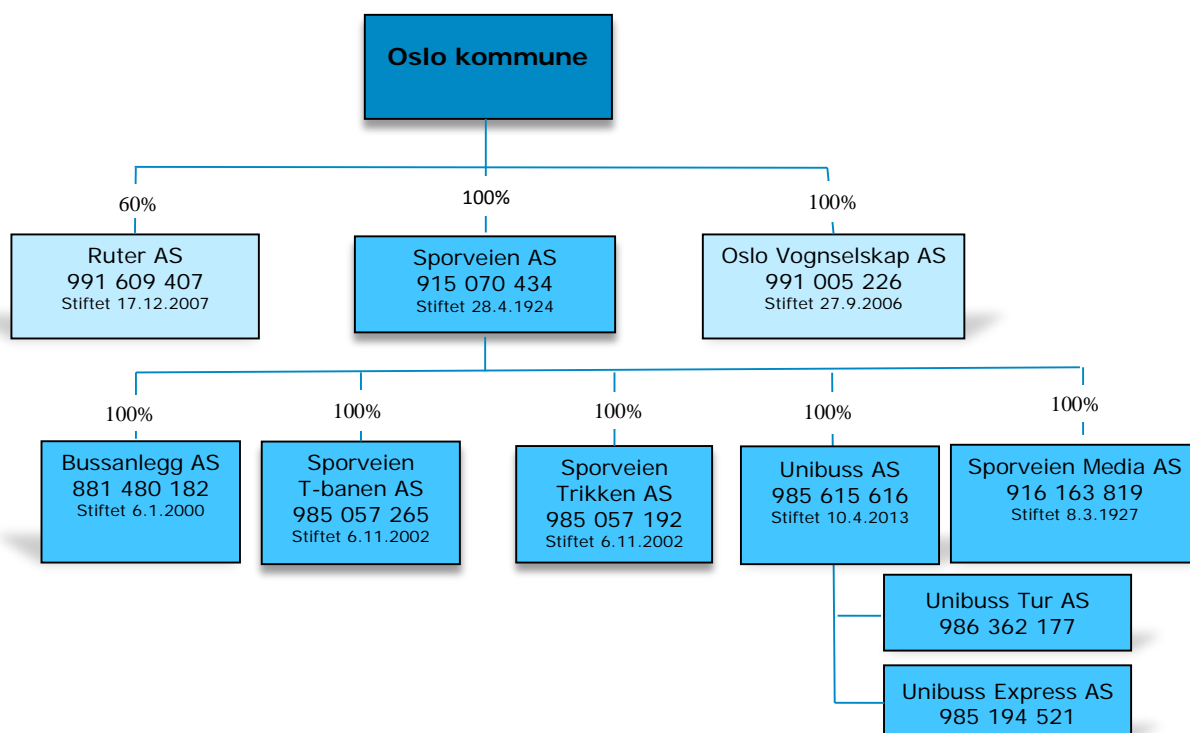
Keolis Norge AS opplyser at de har faktiske muligheter for kompetanseutvikling og at de også stimulerer sine ansatte til å ta videreutdanning og kurs for å kvalifisere seg for andre oppgaver. Keolis Norge AS har et eget program som de kaller for "mobilitetsakademiet". Det vil kunne være ulike "karriereveger" 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".<sup>38</sup>

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



<sup>38</sup> <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 leverandører<sup>39</sup>. 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 kommune<sup>40</sup>. 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 kundene<sup>41</sup>.

#### 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

---

<sup>39</sup> Årsrapport Ruter, 2016

<sup>40</sup> sporveien.no

<sup>41</sup> Årsrapport Ruter, 2016

situasjon skal oppstå igjen og at det skal sørge for at det nyinnkjøpte materiellet skal vedlikeholdes godt gjennom hele livssyklusen<sup>42</sup>.

#### 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 pengene<sup>43</sup>.

#### 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 aktiviteter<sup>44</sup>. 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 virksomheten<sup>45</sup>.

#### 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.

---

<sup>42</sup> vognselskapet.no

<sup>43</sup> KTP Årsrapport, 2012

<sup>44</sup> KTP Årsrapport, 2012

<sup>45</sup> 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 arbeidsmetoder<sup>46</sup>.

#### 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 dokumentasjon<sup>47</sup>.

#### 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 Sporveien<sup>48</sup>. 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 Sporveien<sup>49</sup>. 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 trafikkleadersentral<sup>50</sup>.

### 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.

---

<sup>46</sup> Sporveien Årsrapport, 2014

<sup>47</sup> Kilde: Sporveien Årsrapport, 2014

<sup>48</sup> Sporveien Årsrapport, 2014

<sup>49</sup> Sporveien årsrapport, 2013

<sup>50</sup> 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 vognkilometer<sup>51</sup>.

#### 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 millioner<sup>52</sup>.

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%<sup>53</sup>. 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 trafikkavvikling<sup>54</sup>. 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%<sup>55</sup>. Sporveien i Oslo sin produksjonskostnad per reise på skinner er redusert med 14% i samme periode<sup>56</sup>. 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 år<sup>57</sup>. 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 togkilometer<sup>58</sup>. 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)<sup>59</sup>. 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

<sup>51</sup> Accidentology of tramways, 2015

<sup>52</sup> Sporveien Årsrapport, 2016

<sup>53</sup> Sporveien Årsrapport, 2016

<sup>54</sup> Sporveien Årsrapport, 2015

<sup>55</sup> Ruter Årsrapport, 2016

<sup>56</sup> Sporveien, Årsrapport 2016

<sup>57</sup> Skyss Årsrapport 2016

<sup>58</sup> Samtale Kommunikasjonsdirektør Torgeir Kristiansen, Sporveien AS

<sup>59</sup> <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 GLA<sup>60</sup>.

### 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 konkurranseutsetting<sup>61</sup>. 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 TubeLines<sup>62</sup>. 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](http://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 incentivelement<sup>63</sup>. Dockland Light Rail er et førerløst system som opereres av KeolisAmey Docklands Ltd, mens Croydon Tramlink opereres av Tram Operations Limited<sup>64</sup>.

Tog (London Overground) er konkurranseutsatt, og opereres av Arriva Rail London. TfL spesifiserer tjenestenivåer, følger opp tjenestekvalitet, setter billettpriser og billetterer<sup>65</sup>.

### 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 billetterer<sup>66</sup>. 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 falt<sup>67</sup>. 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 London<sup>68</sup>.

---

<sup>60</sup> [tfl.gov.uk](http://tfl.gov.uk)

<sup>61</sup> A bid for better transit, 2017

<sup>62</sup> Quartz, 2012

<sup>63</sup> A bid for better transit, 2017

<sup>64</sup> [tfl.gov.uk](http://tfl.gov.uk)

<sup>65</sup> [tfl.gov.uk](http://tfl.gov.uk)

<sup>66</sup> [tfl.gov.uk](http://tfl.gov.uk)

<sup>67</sup> Greasing the Wheels, 2014

<sup>68</sup> [parliament.uk](http://parliament.uk). Bus Services Act 2017, [legislation.gov.uk](http://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 helhetsspektivet i den daglige driften<sup>69</sup>.

#### 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

---

<sup>69</sup> "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 tjenesteproduksjonen<sup>70</sup>. 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.

---

<sup>70</sup> "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 vedlikehold<sup>71</sup>. Investeringsbeslutninger påvirker kostnadsnivå på vedlikehold, samtidig som levetid og kvalitet på infrastruktur og vogner avhenger av riktig vedlikeholds nivå<sup>72</sup>. 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 RAMS<sup>73</sup> 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.

<sup>71</sup> vognselskapet.no

<sup>72</sup> Karabin, 2017

<sup>73</sup> 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 dag<sup>74</sup>.

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 Jernbanereformen<sup>75</sup> og i utredning om potensial for konkurranseutsetting av Sporveien i Oslo<sup>76</sup> 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 0,5<sup>77</sup>. 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

<sup>74</sup> Evaluering av Bybanen», Karabin, 2017

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

<sup>76</sup> Effektivisering av skinnegående kollektivtrafikk», PWC/Transrail, 2012

<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup>

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

Velfungerende konkurranse gir effektive priser ved kjøp av tjenester gjennom anbud<sup>79</sup>. Markedet for operatørrollen anses som velfungerende<sup>80</sup>. 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 tilbydere<sup>81</sup>.

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 Konkurransen reduserer pris

Det er dokumentert at velfungerende og gjentatt konkurranse reduserer priser ved kjøp av tjenester gjennom anbud<sup>82</sup>. 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 konkurranseutsetting<sup>83</sup>. 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.

<sup>78</sup> Intervju adm.dir Gry Olsen, Keolis, 2017

<sup>79</sup> Hovedrapport: kostnadsdriverne i kollektivtransporten», TØI, 2017

<sup>80</sup> Bybanen, drift i egenregi versus konkurranseutsetting», BDO, 2017

<sup>81</sup> Hovedrapport: kostnadsdriverne i kollektivtransporten», TØI, 2017

<sup>82</sup> Hovedrapport: kostnadsdriverne i kollektivtransporten», TØI, 2017

<sup>83</sup> «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 BDO<sup>84</sup> 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.

---

<sup>84</sup> Bybanen, drift i egenregi versus konkurranseutsetting», BDO, 2017



**PS 28/17 Ymse**