

Selskapskontroll | Hordaland Fylkeskommune
Bybanen AS



Samandrag

Føremålet med selskapskontrollen har vore å undersøke og vurdere om Bybanen AS driv målretta og kostnadseffektivt, i samsvar med fylkeskommunale vedtak, selskapet sine vedteker, og sentrale lover og reglar.

Selskapskontrollen viser at vedtektene er i samsvar med føresetnader i politiske vedtak ved etablering av selskapet og at selskapet driv i samsvar med gjeldande vedtekter, fylkeskommunale vedtak, andre føringar og forvaltningsavtalen med eigar.

Dette byggjer mellom anna på at Bybanen AS opplever at:

- vedtektene er tydelege og retningsgjevande for styret og administrasjonen
- fylkeskommunen har blitt ein meir aktiv eigar
- fylkeskommunen kommuniserer tydelegare krav og forventningar i årlege eigarmøte
- ulike fylkeskommunale einingar er meir koordinerte enn tidlegare

Selskapskontrollen viser også at selskapet har etablert betryggande system og rutinar for tryggleiksstyring, økonomistyring, drift og forvaltning av Bybanen.

Styret i Bybanen har initiert ein prosess for å utarbeide ein strategiplan for selskapet, og fylkeskommunen er invitert til å involvere seg i arbeidet med strategiplanen for selskapet. Dette er ein prosess som kan bidra til å skape ei enno betre plattform for eigarstyring, samhandling og den framtidige utviklinga for selskapet.

Det går fram av tilsynsrapporten frå Statens jernbanetilsyn at verksemda i Bybanen AS ikkje er i samsvar med gjeldande lover og forskrifter knytt til drift av jernbane. Avvika i tilsynsrapporten gjeld i stor grad manglande formaliseringar, og berre i mindre grad avvik knytt til den operative drifta. Dette har i hovudsak samanheng med at Bybanen AS har hatt eit svært driftsorientert fokus i oppstartsfasen og selskapet har ikkje hatt tilstrekkelege ressursar til å prioritere arbeidet med å formalisere styringsdokument og rutinar.

Selskapskontrollen viser at Bybanen AS har følgd opp tilsynsrapporten på ein tilfredstillande måte. Det er lagt ned mykje ressursar i arbeidet med å lukke avvika og det blir jobba på ein strukturert måte for å etterkomme pålegga om dokumentasjon og å tilpasse organisasjonen slik at den er i stand til å handtere dei utfordringane som er identifisert.

Konseptet Bybanen representerer ein komplisert struktur med mange aktørar som er involvert i drifta av Bybanen. Sjølv om ansvar og roller er definert i avtalar fører den etablerte strukturen til at styring og kontroll i Bybanen AS blir ressurskrevjande, komplisert og utfordrande. Det har også som konsekvens at Bybanen AS er avhengige av dei andre aktørane for å realisere mål som er sett for eiga verksemd.

Det er positivt at det er etablert ulike arenaer for kommunikasjon og at problemstillingar blir løyst på ein god måte og at det generelt er god dialog mellom aktørane.

Det er viktig at Bybanen AS får på plass:

- avtalar med leverandørar som på ein tilfredsstillande måte regulerer forholdet knytt til tryggleik og gjev grunnlag for kontraktsoppfølging
- eit avvikssystem som sikrar at alle avvik blir rapportert og gjort tilgjengelig for alle aktørar som har ansvar for tryggleik.

Det er også viktig at det blir etablert ordningar som sikrar at sentrale aktørar i Hordaland fylkeskommune har grunnleggjande kompetanse om jernbanedrift og god kunnskap om relevant regelverk.

Innhald

Samandrag	2
1. Innleiing	6
1.1 Innleiing	6
1.2 Føremål og problemstillingar	6
2. Metode	7
2.1 Innleiing	7
2.2 Dokumentanalyse	7
2.3 Intervju	7
2.4 Verifisering og høyring	7
3. Kontrollkriterium	8
3.1 Innleiing	8
3.2 Fylkeskommunale vedtak	8
3.3 Vedtekter	8
3.4 Forvaltningsavtale	9
3.5 Lov- og forskriftskrav	10
3.6 Ethiske retningslinjer	11
4. Data	13
4.1 Om selskapet Bybanen AS	13
4.1.1 Føremål og rammeverk	13
4.1.2 Organisering	13
4.1.3 Økonomi	14
4.2 Rollar og ansvarsforhold mellom aktørar knytt til Bybanen	14
4.2.1 Avtaleverk	15
4.2.2 Eigarstyring og samhandling mellom aktørane	16
4.3 Intern status- og risikoanalyse	17
4.4 Tilsynsrapport Statens jernbanetilsyn	18
4.5 Retningslinjer og rutinar i Bybanen AS	18
4.5.1 Personalområdet	19
4.5.2 Anskaffingar / innkjøp	19
4.5.3 Økonomistyring	19
4.5.4 Tryggleiksstyring	20
4.5.5 Oppfølging av avtaleverk	21
4.5.6 Rapportering og handtering av avvik	21
4.5.7 Risikovurderingar	22
4.5.8 Etterleving av regelverk	22
4.5.9 Ethiske retningslinjer	22
4.6 Kompetanse og kapasitet i Bybanen AS	22
4.7 Egedelar	23
5. Vurdering	24
5.1 Vedtekter, fylkeskommunale vedtak og andre føringar frå eigar	24
5.2 Regelverk og etiske retningslinjer	24
5.3 Organisering, system og rutinar	25
5.4 Egedelar og endringar i innskoten kapital	26
6. Forslag til tiltak	27
Vedlegg 1: Styreuttale	28

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur	29
Lover og forskrifter.....	29
Interne dokument frå Bybanen AS	29
Dokument frå Hordaland fylkeskommune	29
Anna litteratur	30

1. Innleiing

1.1 Innleiing

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune sak 13/11, 23. mars 2011, utført selskapskontroll av Bybanen AS.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med selskapskontrollen har vore å undersøkje og vurdere om Bybanen AS driv målretta og kostnadseffektivt, i samsvar med fylkeskommunale vedtak, selskapet sine vedteker, og sentrale lover og reglar.

Følgjande overordna problemstillingar har blitt undersøkte:

- 1) Er vedtektene for selskapet i samsvar med føremålet og politiske vedtak?
- 2) I kva grad driv selskapet i samsvar med gjeldane vedtekter, fylkeskommunale vedtak og andre føringar frå eigar?
- 3) Driv selskapet i samsvar med sentrale lover og reglar?
- 4) Driv selskapet i tråd med etiske retningslinjer?
- 5) Har selskapet etablert system og rutinar for å sikre at selskapet driv målretta og effektivt?
- 6) I kva grad har selskapet eignedelar som er tilpassa verksemda?
- 7) Blir endring i innskoten kapital og eventuelle ansvarlege lån handtert på ein korrekt måte, og i samsvar med politiske vedtak?

2. Metode

2.1 Innleiing

Selskapskontrollen er utført som ein forvaltningsrevisjon og er gjennomført i samsvar med RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon, og rettleiing for gjennomføring av selskapskontroll¹.

2.2 Dokumentanalyse

Innsamla dokumentasjon og kjeldemateriale i form av fylkeskommunale vedtak, relevant selskapsinformasjon, og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar og regelverk m.m. er vurdert i forhold til kontrollkriteria.

2.3 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med fem tilsette i Bybanen AS som inngår i selskapet si leiargruppe, styreleiar i Bybanen AS, samt direktør i Skyss.

2.4 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju er verifisert av intervjuobjekta. Det er berre informasjon frå verifiserte intervjureferat som er nytta i rapporten.

Høyringsutkast av rapporten med revisjonen sine vurderingar og forslag til tiltak er verifisert av selskapet ved dagleg leiar. Rapporten er handsama av styret som har vedteke å ta rapporten til orientering.

¹ Utarbeidd av NKRF 2010.

3. Kontrollkriterium

3.1 Innleiing

Kontrollkriteria er utleia av autoritative kjelder, regelverk, politiske vedtak og fastsette retningslinjer.

3.2 Fylkeskommunale vedtak

Vedtak i fylkestinget² 18.03.09:

"Hordaland fylkeskommune vil gjennom Bybanen AS vedlikehalda og drifta infrastrukturen for Bybanen. Målet med Bybanen er å etablera og driva ein høgstandard sporveg, som kan fungera som eit attraktivt, sikkert, påliteleg og miljøvenleg transportsystem."

Det går vidare fram av vedtaket at:

"Hordaland fylkeskommune garanterer for Bybanen AS tilstrekkelege økonomiske rammer til å vedlikehalda og drifta infrastrukturen i samsvar med jernbanelova, tilhøyrande forskrifter og andre aktuelle lover og forskrifter. Bybanen AS si plikt overfor brukarane av tilbodet vert understreka. Bybanen AS skal til ein kvar tid å drifta tilbodet i samsvar med planverket."

3.3 Vedtekter

Vedtekter for Bybanen AS³, blei sist endra i generalforsamling 4. mai 2011.

Føremålet for selskapet går fram av § 3:

"Selskapets formål er å forvalte og drifte infrastrukturen for "Bybanen", herunder også "Bybanens" skinnegående materiell.

Selskapet har fagansvar for sikkerhet, bane, elektro, signal/tele og skinnegående materiell for Bybanen i henhold til de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter."

Før endringa var føremålet "å forvalte og drifte infrastrukturen [...], på ikkje ervervsmessig grunnlag". Revisjonen får opplyst at siste setning blei fjerna sidan formuleringa kunne vere uheldig av m.a. følgjande årsaker:

- 1 "Hovedregelen i merverdiavgiftsloven om at en virksomhet skal drives i næring for å stå i registeret og ha fradragsrett for inngående mva,
- 2 Avgiftsmyndighetene kan stille spørsmål om virksomheten drives i næring og er egnet til å gå med overskudd,
- 3 Usikkerhet knyttet til begrepet næring medfører at selskapet kan risikere å bli slettet i mva – registeret med tilhørende etterberegning av avgifter, renter og tilleggsavgift på betydelige beløp,
- 4 Registrering i mva – registeret hindrer avgiftskumulasjon (manglende fradragsrett og 25 % dyrere varer/tjenester for Bybanen AS),

² Bybanen AS – Garanti for drifta – val av styremedlemmer m.m, vedtak i fylkestinget 18.03.2009, arkivsak: 200800350-39

³ Vedtekter for Bybanen AS, endret i generalforsamling 4. mai 2011

- 5 Om Bybanen AS skulle bli skattepliktig vil det ha liten økonomiske betydning fordi overskudd vil være svært begrenset i forhold til hva en vil risikere dersom en skulle miste retten til fortsatt registrering i mva – registeret.”⁴

3.4 Forvaltningsavtale

Det er inngått forvaltningsavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Bybanen AS om ”forvaltning med ansvar for drift / vedlikehold av Bybanens infrastruktur og sporvogner til offentlig personbefordring”⁵.

I pkt 2 Personalforvaltning går det mellom anna fram at:

- Bybanen AS plikter å vere medlem av KS Bedrift
- Tenestepensjonsleverandør er den leverandør som Hordaland fylkeskommune til ei kvar tid nyttar og Bybanen AS inngår eige avtale med denne
- Lønns- og generelle arbeidsvilkår skal vere tilpassa og følgje dei normer som Hordaland fylkeskommune legg til grunn for sine tilsette
- Bybanen AS sytar sjølv reise, yrkesskade- og gruppelivsforsikring gjennom den forsikringsmeklar som Hordland fylkeskommune til ei kvar tid nyttar.

Pkt 4 omhandlar gjensidig ressursutnytting mellom Bybanen AS og Hordaland fylkeskommune/Skyss. Der går følgjande fram:

- Hordaland fylkeskommune/Skyss skal tilby Bybanen AS:
 - Juridisk bistand ved behov
 - Sekretær etter nærmare avtale med 1-2 dagsverk pr veke
- Bybanen AS skal tilby Hordaland fylkeskommune/Skyss:
 - Driftskompetanse
 - Teknisk kompetanse
 - Tryggleikskompetanse

Pkt 5 omhandlar bruk av fylkeskommunale fellestenester. Herunder:

- Sentralbord
 - Sentralarkiv
 - IT tenester
 - Anna
- Bybanen AS får nødvendig tilgang til/bruker elles tenester hos HFK i den utstrekning dette er hensiktsmessig

Under kapittelet ”Budsjett og vederlag” er det tatt inn følgjande formuleringar:

- Bybanen legg fram rekneskap og budsjett for HFK på tidspunkt fastsett av HFK.
- Budsjettet skal vere basert på at Bybanen AS ikkje har vanlig forretningsmessig verksam og at årleg resultat skal vere tilnærma +/- 0.
- Budsjettet skal elles vera spesifisert på ein slik måte at HFK har eit godt grunnlag for å gjera vedtak under budsjetthandsaminga.

⁴ E-post til revisjonen frå dagleg leiar i Bybanen AS.

⁵ Forvaltningsavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Bybanen AS om forvaltning med ansvar for drift / vedlikehold av Bybanens infrastruktur og sporvogner til offentlig personbefordring, Bergen 15 mai 2009

3.5 Lov- og forskriftskrav

I følgje **aksjelova**⁶ § 5-1 representerer aksjeeigarane den øvste mynde i selskapet gjennom generalforsamlinga. Kvar aksje gjev ei stemme dersom ikkje anna følgjer av lov eller vedtekter (§ 5-3). Innan seks månader etter utgangen av kvart rekneskapsår skal selskapet ha helde ordinær generalforsamling (§ 5-5, 1 ledd). På den ordinære generalforsamlinga skal følgjande saker handsamast og avgjerast (§ 5-5, 2 ledd):

- Godkjenning av årsrekneskap og årsmelding
- Andre saker som etter lova eller vedtektene høyrer inn under generalforsamlinga.

Årsrekneskap, årsmelding og revisjonsmelding skal seinast ei veke før generalforsamling sendast til kvar aksjeeigar med kjent adresse (§ 5-5, 3 ledd).

Forvaltninga av selskapet høyrer til under styret, og medlemmene blir valt av generalforsamlinga (§ 6-3). Styret skal syte for forsvarleg organisering av verksemda (§ 6-12) og styret skal føre tilsyn med den daglege leiinga av selskapet og selskapet sine andre verksemdar (§ 6-13). Styremedlemmer tenestegjer i to år. I vedtektene kan tenestetida settast kortare eller lenger, men ikkje meir enn fire år (§ 6-6). Selskapet skal til ei kvar tid ha ein eigenkapital som er forsvarleg ut frå risikoen ved og omfanget av verksemda i selskapet (§ 3-4).

Regelverket for offentlege anskaffingar⁷ gjeld statlege, kommunale og fylkeskommunale myndigheiter, samt offentleg rettslege organ og samanslutningar danna av ein eller fleire av desse.

Om offentlegrettslege organ står følgjande i forskrift om offentlege anskaffingar § 1-2 (2):

"Et offentligrettslig organ er ethvert organ:

a. som tjener allmennhetens behov, og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter, og

b. som er et selvstendig rettssubjekt og

c. som i hovedsak er finansiert av myndigheter eller organer som nevnt i første ledd, eller hvis forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers kontroll, eller som har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer."

I følgje forskrift om offentlege anskaffingar gjeld lova mellom anna selskap/institusjonar som er å betrakte som offentlegrettslege organ. Kva selskap dette omhandlar er nærare drøfta i rettleiar til reglene om offentlege anskaffingar⁸. For å bli omfatta er det eit vilkår at selskapet/organet primært har som føremål å tene allmenneita sitt behov og at det ikkje er av industriell eller forretningsmessig karakter. Organet må vidare vere eit sjølvstendig rettssubjekt og i hovudsak vere kontrollert eller finansiert av andre offentlege myndigheiter eller offentlegrettslege organ.

Regelverket skal sikre at alle potensielle leverandørar har dei same føresetnadene for å oppnå kontraktar med det offentlege. Samstundes skal regelverket medverke til at det offentlege gjennomfører effektive kjøp og nyttar offentlege midlar på ein økonomisk fornuftig måte. I § 5 i lov om offentlege anskaffingar går grunnleggjande krav fram:

"Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.

⁶ LOV-1997-06-13-44: Lov om aksjeselskap.

⁷ Lov om offentlige anskaffelser, LOV 1999.07.16 nr. 69 og Forskrift om offentlige anskaffelser. FOR 2006.04.07 nr. 402.

⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, november 2006.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.”

Bybanen AS er underlagt følgjande **lover og forskrifter knytt til drift av jernbane**, som blir nytta som revisjonsgrunnlag av Statens jernbanetilsyn⁹:

- Lov 11. juni 1993 nr.100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane med mer (jernbaneloven)
- Lov 3. juni 2005 nr.34 om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven)
- Forskrift 10. desember 2010 nr.1569 om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og infrastruktur for sporvei, tunnelbane, forstadsbane og godsbane, samt sidespor, havnespor m.m. (tillatelsesforskriften)
- Forskrift 6. desember 2006 nr.1356 om krav til sporvei, tunnelbane og forstadsbane, og sidespor m.m. (kravforskriften)
- Forskrift 31. mars 2006 nr. 379 om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med jernbaneulykker og jernbanehendelser (varslingsforskriften)
- Forskrift 18. desember 2002 nr. 1678 om krav til helse for personell med arbeidsoppgaver av betydning for trafiksikkerheten ved jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (opplæringsforskriften)
- Forskrift 31. mars 2006 nr. 378 om offentlige undersøkelser av jernbaneulykker og alvorlige jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesforskriften).

3.6 Ethiske retningslinjer

I dei etiske retningslinjene for folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune frå fylkeskommunen si personalhandbok står det at dei tilsette skal *”ha ei reflektert haldning til etikk i sitt daglege virke”*¹⁰.

Av dokumentet går mellom anna følgjande fram¹¹:

- Omsynet til innbyggjarane skal vere i sentrum for fylkeskommunen si verksemd.
- Det skal vere openheit og innsyn i forvaltninga slik at ålmenta kan gjere seg kjent med verksemda i fylkeskommunen og slik kunne få innsyn i korleis fylkeskommunen utfører oppgåvene sine.
- Folkevalde og tilsette skal ikkje, verken for seg sjølv eller andre, ta imot eller leggje til rette for å ta imot gåver, reiser, hotellopphald, bevertning, rabattar, lån eller andre ytingar eller fordelar som er eigna til, eller som givaren har meint, å kunne påverke tenesteutøvinga eller avgjerdene.
- Fylkeskommunen si forretningsdrift skal vere basert på god forretningsskikk, sikre at ein følgjer gjeldande lover og reglar, og bidra til at fylkeskommunen når sine mål.

⁹ Tilsynsrapport Bybanen AS, rapport nr.01-11, Statens jernbanetilsyn, 2011

¹⁰ *Ethiske retningslinjer for folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune*. Godkjent dato: 18.03.2009, frå Personalhandbok for Hordaland fylkeskommune.

¹¹ *Ethiske retningslinjer for folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune*. Godkjent dato: 18.03.2009, frå Personalhandbok for Hordaland fylkeskommune.

- Alle innkjøp i fylkeskommunen skal gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffingar og fylkeskommunen sin innkjøpspolicy.
- Folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune skal vere seg bevisst det samfunnsansvar som følgjer forvaltning av fellesskapet sine ressursar.

4. Data

4.1 Om selskapet Bybanen AS

Bybanen AS¹² er heileigd av Hordaland fylkeskommune og selskapet hadde per august 2011 ti tilsette¹³. Selskapet hadde sitt første samanhengande driftsår i 2010. Første halvdel av driftsåret var primært knytt til førebuande oppgåver, medan selskapet, etter at Bybanen blei sett i drift 22.juni, hadde størst fokus på den operative drifta. Dagleg leiar presiserer i intervju at Bybanen AS har hatt eit klart driftsorientert fokus i oppstartsfasen, men at dei no er i gang med å utarbeide ein langsiktig strategiplan for selskapet.

4.1.1 Føremål og rammeverk

Føremålet med selskapet er nedfelt i vedtektene, og har etter siste vedtektsendring 4. mai 2011, følgjande ordlyd:

” (...) å forvalte og drifte infrastrukturen for ”Bybanen”, herunder også ”Bybanens” skinnegående materiell.

Selskapet har fagansvar for sikkerhet, bane, elektro, signal/tele og skinnegående materiell for Bybanen i henhold til de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter.”

Selskapet er organisert som eit aksjeselskap og må følgja krava i aksjelova knytt til mellom anna eigar og styreorgan, forvaltning av selskapet og rekneskap. Selskapet er også underlagt jernbanelovgjevinga, og tilsyn frå Statens jernbanetilsyn, som kontrollerer at krav i jernbanelovgjevinga blir følgt.

Selskapet har ikkje økonomisk overskot som mål, men drifta blir finansiert av eigar og operatør i samsvar med godkjende avtalar.

Selskapet har inngått forvaltningsavtale med HFK/Skyss som skal sikra effektiv ressursutnytting mellom Bybanen AS og HFK/Skyss mellom anna knytt til fagkompetanse og bruk av fylkeskommunale administrative funksjonar (personal, juridisk, økonomi).

4.1.2 Organisering

Bybanen AS har eit styre på fem medlemmer. To av medlemmene i styret er politikarar som sit i fylkestinget. Dei tre andre medlemmene har ikkje administrativ eller politisk tilknytning til fylkeskommunen. Styret har 10 -12 møte i året der dei mellom anna handsamar månadlege styrerapportar som inneheld oversikt over relevante økonomiske tal, sjukefråvær og avviksstatistikkar.

Det blir halde årlege eigarmøte i tillegg til den årlege generalforsamlinga. På eigarmøta deltek fylkesordførar, fylkesvaraordførar, fylkesrådmann, økonomidirektør, samferdselssjef,

¹² Tidlegare Hordaland kollektivservice AS (namneendring i 2009).

¹³Jf. Bybanen sine heimesider; www.bybanen.no.

seksjonsleiar i samferdselsavdelinga, direktør i Skyss, leiar i samferdselsutvalet og dagleg leiar i Bybanen AS.

Leiargruppa i Bybanen AS består av dagleg leiar, sikkerheitssjef, controllar, teknisk sjef og driftssjef. Selskapet er organisert med stabsfunksjonar for økonomi og kvalitet, og med teknisk avdeling og drifts- og vedlikehaldsavdeling som rapporterer til dagleg leiar.

Bybanen AS har utarbeidd stillingsinstruksar for kvar stilling. Av intervju går det fram at dei tilsette opplever stillingsinstruksane sine som tilstrekkeleg tydelege.

4.1.3 Økonomi

Selskapet blei stifta med ein aksjekapital på kr 100 000. Det har ikkje vore endring i innskoten kapital i selskapet eller gjeve ansvarleg lån frå Hordaland fylkeskommune etter at selskapet blei etablert.

Rekneskapan for dei fem siste åra viser følgjande nøkkeltal (i heile tusen kroner) for selskapet:

NØKKELTAL	2010	2009	2008	2007	2006
Sum inntekter	40 714	14 009	15 187	3 610	5 049
Eigenkapital	3 414	2 607	1 444	351	349
Driftsresultat	806	1 530	-788	-56	-40

Bybanen AS har rammefinansiering frå Hordaland fylkeskommune som skal dekkje dei administrative kostnadene og kostnader som ikkje kan vidarefakturerast i samsvar med avtalar. Bybanen AS vidarefakturerer kostnader knytt til køyrestrøm, vedlikehald av vogner, vognleige og infrastrukturkostnader til driftsoperatøren, Fjord1 Partner AS. Infrastrukturkostnadene får Fjord1 Partner AS refundert frå Skyss (jamfør driftsavtale).

4.2 Rollar og ansvarsforhold mellom aktørar knytt til Bybanen

Hordaland fylkeskommune (HFK) har ansvar for kollektivtransporten i Hordaland, og er eigar av aksjeselskapet Bybanen AS, samt infrastruktur og rullande materiell (sporvogner). Bybanen AS har ansvar for drifta av infrastrukturen, inklusiv vedlikehaldsanlegg, og forvaltar eigarskapet over vognmateriell som blir nytta på Bybanen.

Den fylkeskommunale eininga Skyss står for planlegging, kjøp og marknadsføring av kollektivtransporttenestene som Hordaland fylkeskommune har ansvar for. Bybanen Utbygging (BU) er ei avdeling i Hordaland fylkeskommune med ansvar for planlegging, design og utbygging av infrastrukturen til Bybanen.

Fjord1 Partner AS er operatør og utfører persontransport på Bybanen fram til 2017 etter kommersiell avtale med Hordaland fylkeskommune v/Skyss. Bybanen AS stiller vognmaterialet til disposisjon for Fjord1 Partner AS, i samsvar med eigen leige- og vedlikehaldsavtale.

Stadler GmbH er produsent og leverandør av sporvognene som blir nytta på Bybanen, og utfører, i tråd med avtale med Skyss, også vedlikehald av sporvognene.

I forhold til jernbanelovgjevinga, lov 11.6.1993 nr. 100 med forskrifter, har Bybanen AS ansvar for drift av infrastrukturen og Fjord1 Partner AS har ansvaret for drift av

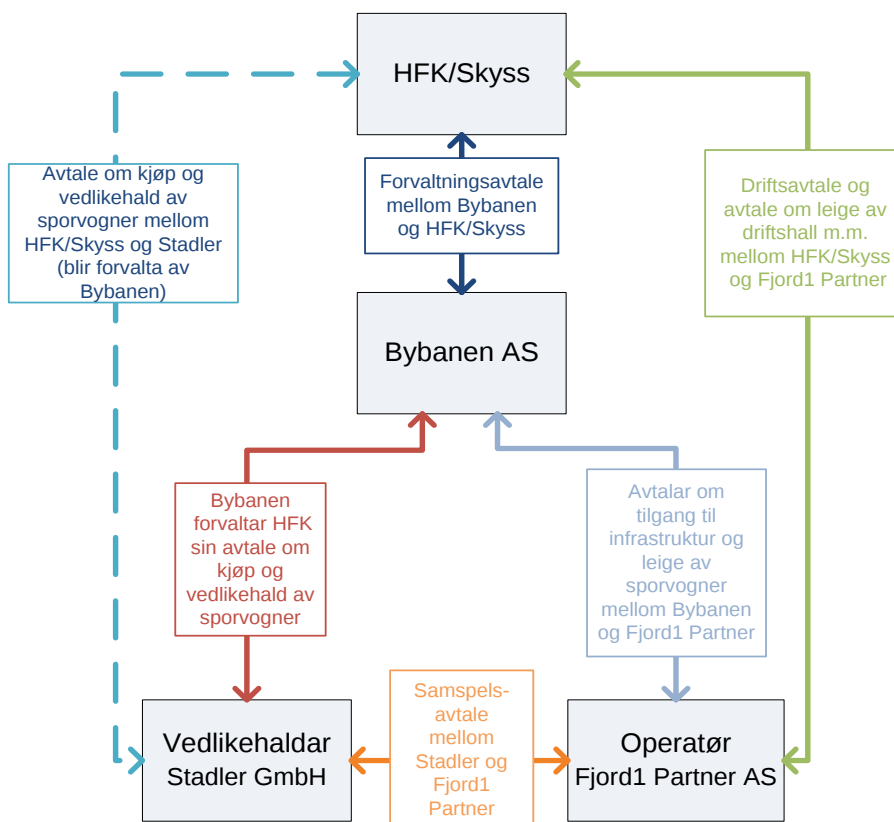
persontransporten. Det er disse to selskapa som har søkt om og fått godkjenning frå Statens jernbanetilsyn til å drive jernbaneverksemd, jf. forskrift 16.12.2005 nr 1489 (tillatelsesforskriften) § 3-1.

I strategidokumentet som er under utarbeiding for Bybanen AS blir det fokusert på at det vil vera viktig å evaluere "Bybanekonseptet" før ny operatørkontrakt blir inngått.

4.2.1 Avtaleverk

Roller og ansvarsforhold mellom partane er regulert gjennom ei rekkje avtalar, desse er illustrert i figuren nedanfor.

Oversikt over avtaleverk for Bybanen AS



Hordaland fylkeskommune har inngått følgjande avtalar:

- Driftsavtale med Fjord1 Partner AS
- Avtale med Fjord1 Partner AS om leige av driftshall og stasjonsbygning med kontorlokale
- Forvaltningsavtale med Bybanen AS om drift og vedlikehald av infrastrukturen inklusiv vedlikehaldsanlegg/verkstad og eigaransvar for sporvogner
- Avtale med Stadler om kjøp og vedlikehald av sporvogner

Bybanen AS har i tillegg inngått følgjande avtalar:

- Avtalar med Fjord1 Partner AS om:
 - Leige og vedlikehald av rullande materiell
 - Avtale om leige av infrastruktur
- Bybanen AS forvaltar avtale med Stadler om kjøp og vedlikehald av sporvogner på vegne av Hordaland fylkeskommune

Fjord1 Partner AS og Stadler har inngått ein samspelsavtale som regulerer det daglege samarbeidet. Dersom det oppstår tvistar er det Bybanen AS som avgjer tvistemålet. Avtalen skal sikre Fjord1 Partner AS si styring av Stadler, som vedlikehaldsleverandør av sporvognsmateriell, i samsvar med gjeldande lover og forskrifter.

4.2.2 Eigarstyring og samhandling mellom aktørane

Eigarstyring

Både styreleiar og dagleg leiar opplyser i intervju at Bybanen AS opplever vedtektene som tydelege og retningsgjevande for styret og administrasjonen. Dei gjev begge også uttrykk for at fylkeskommunen har blitt ein meir aktiv eigar og at signal frå ulike aktørar og administrative nivå i fylkeskommunen er meir koordinerte no enn tidlegare. Styreleiar opplever i tillegg at styringssignala frå fylkeskommunen er tilstrekkeleg tydelige. Han nemner i denne samanheng at styret har god dialog med fylkesrådmannen, som er styreleiar sitt kontaktpunkt i fylkeskommunen.

Styreleiar opplyser vidare at det er viktig for Bybanen AS å ha dialog med dei fylkeskommunale aktørane i arbeidet med strategiplanen for selskapet og at dei har involvert aktørane i denne prosessen.

Dagleg leiar nemner i intervju at fokuset i fylkeskommunen, naturleg nok, i stor grad har vore retta mot oppstarten og det å få lisens til å drifte Bybanen. Det har difor vore utfordrande for selskapet å få forståing i fylkeskommunen for kva det vil krevja av selskapet for å kunne oppretthalde lisensen over tid.

I intervju gjev direktøren i Skyss uttrykk for at det er viktig at fylkeskommunen har ei tydeleg eigarstyring av Bybanen AS og at det bør vurderast om tilsette i fylkeskommunen bør vera representert i styret, for å sikre tettare oppfølging av den daglege drifta i selskapet.

Samhandling med Skyss

Det er ikkje inngått nokon formell avtale mellom Skyss og Bybanen AS som regulerer samhandlinga mellom partane. I intervju opplyser direktøren i Skyss at det frå deira side er ønskeleg med ein slik avtale, for å gjere det heilt klart kva samarbeidet krev av partane. Daglig leiar i Bybanen AS opplyser at han ikkje opplever det som eit problem at partane ikkje har ein formell samhandlingsavtale.

Fleire av dei som er intervjuet opplyser at dei har opplevd det som ei utfordring at Skyss ikkje har hatt tilstrekkeleg kompetanse på det regelverket som regulerer jernbanelinjeveksling, men at dette no har blitt vesentleg betra. Eit døme på dette er at det ikkje er etablert god nok dialog og prosedyrar knytt til ruteendringar for sikra at krav i sikkerheitsføresegna vert følgt. Det er mellom anna krav om at endringar i ruteavgangar må risikovurderast før endringane kan gjennomførast. I intervju med direktør i Skyss går det fram at han er kjent med at Bybanen AS har tatt opp tryggleiksmessige aspekt ved ruteendringar med Skyss og at Skyss vil ta eit initiativ ovanfor Bybanen AS for å diskutere problemstillingane.

Samhandling med Fjord1 Partner

Fleire kommenterer i intervju at det medfører ekstra utfordringar at ein tredjepart, Fjord1 Partner AS, har ansvar for persontransporten på Bybanen. Utfordringa dreier seg om den tekniske ansvarsdelinga, der Bybanen AS har lisens til drift av infrastruktur, medan Fjord1 Partner AS har lisens til å drive trafikkveksling samt vere ansvarleg for å følgje krav i jernbanelovgjevinga knytt til trafikkutøving. Det betyr også at driftsavdelinga i Bybanen AS ikkje har ei direkte line eller instruksjonsmynde i forhold til den einskilde vognførar, men at

dei må gjere avklaringar og påverke indirekte gjennom kontakt med Fjord1 Partner AS. Det blir vidare gjeve uttrykk for at det går med for mykje tid til dialog og informasjonsutveksling mellom partane.

Ein tilsett i Bybanen AS gjev uttrykk for at han opplever at driftsavtalen Fjord1 Partner AS har med Hordaland fylkeskommune/Skyss ikkje blir tilstrekkeleg etterlevd. Eit døme på dette er at interne retningslinjer og prosedyrar som Bybanen AS har ansvar for å utarbeide i tråd med jernbaneregelverket, ikkje alltid blir nytta av Fjord1 Partner AS. Vedkommande har inntrykk av at Skyss ikkje har fokus på denne problemstillinga i si oppfølging av driftsavtalen med Fjord1 Partner AS.

Samspelavtalen mellom Fjord1 Partner AS og Stadler

Statens jernbanetilsyn har gjeve uttrykk for at Fjord1 Partner AS og Stadler bør ha ein avtale som direkte regulerer forholdet mellom partane. Statens jernbanetilsyn har godtatt samspelsavtalen slik den ligg føre, men det blir i intervju peika på at det ikkje er sikkert at denne avtalen vil vere tilstrekkeleg i framtida.

Dialog med Bybanen Utbygging

I intervju uttalar fleire tilsette at dei opplevde at det var for lite kommunikasjon mellom Bybanen AS og Bybanen Utbygging i første byggetrinn, men at partane har arbeidd for å betre dialogen.

Ein god dialog tufta på kunnskap og aksept for rollane til partane er spesielt viktig sidan Bybanen AS ved ferdigstilling overtek drifta av infrastrukturen på vegne av fylkeskommunen, og at dei blir ansvarleg for infrastrukturen ovanfor Statens Jernbanetilsyn. I tillegg er Bybanen AS avhengig av at kvaliteten på infrastrukturen som blir bygd er tilfredsstillande for å sikre ein framtidig optimal driftssituasjon. Dette er noko fleire tilsette har kommentert som ei utfordring knytt til at det i fylkeskommunen har vore for lite fokus på livssykluskostnader knytt til Bybanekonseptet.

4.3 Intern status- og risikoanalyse

Bybanen AS engasjerte våren 2011 eit eksternt konsulentfirma for å få gjennomført ei analyse av verksemda. Analysen omfatta mål og styrande dokument, organisering, samhandling og økonomistyring.

I rapporten etter gjennomgangen kom det fram manglar og forbedringspotensial på alle områda som blei gjennomgått. Dette omfatta mellom anna at:

- Eigarskapen til totalkonseptet Bybanen ikkje er eintydig og tydeleg plassert hos nokon av aktørane
- Den valde organisasjonsforma er krevjande og fordrar samhandling og klare avtalar som regulerer ansvars- og rollefordeling. Det manglar formaliserte avtalar mellom Bybanen AS og Skyss, og Bybanen AS og Bybanen Utbygging.
- Selskapet ikkje åleine kan oppnå dei tryggleiksmål som er sett for Bybanen AS
- Selskapet tar på seg ein større rolle og ansvar for å nå overordna mål enn det som er mogleg for selskapet å oppnå innan gjeldande rammevilkår
- Styrande dokument ikkje omfattar alle områder av verksemda slik at ein sikrar heilskapleg mål- og risikostyring og at krav i regelverk blir ivaretatt
- Det er usemje mellom Bybanen AS og Fjord1 Partner AS knytt til det tryggleiksmessige arbeidet, mellom anna kva tiltak som bør gjennomførast og kva informasjon som skal utvekslast og i kva form

- Det er trong for tettare oppfølging av leverandøravtalane og at det må utarbeidast tydelegare langsiktige leverandør- og anskaffingsstrategiar
- Det er trong for interne avklaringar i Bybanen AS knytt til roller, ansvar, forventningar, krav og prioriteringar

Dei overordna og fundamentale delane av denne rapporten var samanfallande med avvik som blei rapportert etter revisjonen frå Statens jernbanetilsyn som er omtala i pkt 4.4. Dette er også forhold som i stor grad samsvarer med dei observasjonar revisjonen har gjort i samband med denne selskapskontrollen.

Dei rapporterte manglane og forbetringspotensiala etter den eksterne analysen av selskapet blir følgt opp på ein systematisk måte av administrasjonen og styret i Bybanen AS.

4.4 Tilsynsrapport Statens jernbanetilsyn

I februar 2011 mottok Bybanen AS ein tilsynsrapport frå Statens jernbanetilsyn¹⁴ som påpeikte ei rekkje avvik knytt til tryggleiksstyringa. Dette omfatta mellom anna manglar ved styringssystemet, manglande tryggleiksmål og planar, manglande risikoanalysar og dokumentasjon av kompetanse som er naudsynt for sikker drift, samt mangelfull rapportering og oppfølging av avvik.

Statens jernbanetilsyn vurderte avvika til å vere av *”et slikt omfang og karakter at det vil vere nødvendig for Statens jernbanetilsyn å vurdere betingelsene for å inneha en tillatelse”*. Det blei også peika på at Bybanen AS var i ein sær sårbar ressursituasjon.

I tilbakemeldinga¹⁵ på tilsynsrapporten i mars 2011 blei det presentert ein plan for gjennomføring av tiltak for å lukke avvika. I intervju blir det opplyst at avvika som blei peika på av Statens jernbanetilsyn i stor grad var knytt til mangelfull dokumentasjon, og i liten grad til den operative delen av Bybanen AS si tryggleiksstyring.

Bybanen AS har lagt ned mykje ressursar i arbeidet med å lukke avvika, og har nytta tilsynsrapporten som eit grunnlag for å utarbeide eit meir heilskapleg og velfungerande tryggleiksstyringssystem. Selskapet nyttar også ekstern bistand for å få lukka avvika så raskt som mogleg. Bistanden har omfatta både utforming av strategiar og dokumentasjon av innhaldet i tryggleikssystemet.

Bybanen AS rapporterte i brev¹⁶ 13.05.2011 til Statens jernbanetilsyn om tiltak som var sett i verk med utgangspunkt i tilsynsrapporten.

4.5 Retningsliner og rutinar i Bybanen AS

Selskapet har etablert prosessar og fordelt ansvar for å få utarbeidd handbøker, styrande dokument, prosedyrar og rutinar, på alle vesentlege område for å tilfredstille regelverk og pålegg i rapport frå Jernbanetilsynet. Døme på dette er:

- Driftshandbok for Bybanen – DhB
- Regelbok for drift og infrastruktur - RDI
- Tekniske spesifikasjonar - TS

Policydokument knytt til:

¹⁴ Tilsynsrapport Bybanen AS, rapport nr.01-11, Statens jernbanetilsyn (2011)

¹⁵ Plan for gjennomføring av tiltak etter SJT revisjonen, tilbakemelding til Statens jernbanetilsyn 15.03.2011

¹⁶ Tiltak etter SJTs revisjon, tilbakemelding til Statens jernbanetilsyn 13.05.2011

- Tryggleiksstyring
- Revisjonsplan
- Risikostyring
- HMT handbok
- Kompetansstyring
- Vedlikehaldstyring

Til kvart policydokument er det knytt fleire tilhøyrande skriftlege instruksar og prosedyrar samt sjekklister og ulike former for utfyllande informasjon i vedlegg.

4.5.1 Personalområdet

Revisjonen får opplyst at Bybanen sine lønnsvilkår og generelle arbeidsvilkår følgjer Hordaland fylkeskommune sine normer (jf. avtale) og personalseksjonen i fylkeskommunen blir ved behov nytta i spørsmål vedrørande personalsaker.

Bybanen AS har også følgd opp dei andre krava avtalen med Hordaland fylkeskommune stiller til personalforvaltning, som t.d. krav om tenestepensjon og forsikring.

I følge avtalen med Hordaland fylkeskommune skal fylkeskommunen/Skyss tilby Bybanen AS juridisk bistand ved behov. I intervju opplyser dagleg leiar at Bybanen AS nyleg har avtalt å knyte til seg ein person med juridisk kompetanse frå fylkeskommunen i ei 50-60 % stilling ein periode framover. Vedkommande vil få eit særleg ansvar for å følgje opp gjeldande avtalar og å inngå nye.

4.5.2 Anskaffingar / innkjøp

Bybanen AS følgjer lov om offentlege anskaffingar i samband med innkjøp, og har utarbeida eige prosedyrar for innkjøp og anskaffingar som har som mål ”å sikre at Bybanens innkjøp av varer og tjenester gjøres på en optimal og kostnadseffektiv måte og ihht gjeldende lover, retningslinjer og fullmakter”.¹⁷

På grunn av at innkjøpsavdelinga i fylkeskommunen ikkje har hatt tilstrekkeleg teknisk kompetanse og ressursar til å gjennomføre større anskaffingar for Bybanen AS, har selskapet nytta ekstern kompetanse i innkjøps- og anskaffingsprosessar. Av intervju går det fram at Bybanen AS er godt nøgd med tenestene det eksterne firmaet har levert.

4.5.3 Økonomistyring

Bybanen AS har som mål å ha ei økonomistyring som sikrar at selskapet driv effektivt innanfor vedteke budsjett. Administrasjonen i Bybanen AS utarbeider forslag til budsjett, som blir handsama av styret før det blir lagt fram for administrasjonen i fylkeskommunen, som behandlar framlegget og sender det vidare til endeleg handsaming i fylkestinget.

Styreleiar uttalar i intervju at Bybanen AS har god dialog med fylkeskommunen om økonomien i selskapet og at selskapet får tildelt tilstrekkeleg med økonomiske midlar til å drifte Bybanen på ein fornuftig måte.

Bybanen AS kjøper rekneskapsføringstenester av ein ekstern leverandør. Controllar har ansvar for at all rekneskapsdokumentasjon blir utarbeidd og tilrettelagt for rekneskapsføring.

¹⁷ Prosedyre for innkjøp/anskaffelser Bybanen AS. Versjon: 1.1, dato: 16.05.2011, Bybanen AS.

Dette er eit omfattande arbeid som krev oversyn over økonomiske forhold som er regulert i avtalar, interne godkjeningsrutinar og informasjon om forhold som kan påverka kva som skal fakturerast og godkjennast av kostnader kvar måned. Selskapet har fått identifisert og utgreia fleire spørsmål knytt til skatte- og avgiftsmessige forhold som kunne fått store økonomiske konsekvensar dersom dei ikkje blei handtert rett.

Bybanen AS mottok rapportar frå rekneskapsførarar månadleg. Rekneskapsstala blir rapportert vidare til styret med controllar sine kommentarar i den månadlege styrerapporten. Økonomirapportane inneheld no også prognosar som blir inkludert i styrerapporten.

I intervju med dagleg leiar kjem det fram at selskapet ikkje alltid har hatt tilstrekkeleg styring og kontroll med nokre budsjettpostar. Dette skuldast i hovudsak upårekna utgifter knytt til kontraktsmessige forhold som Bybanen AS ikkje kjende til på budsjetteringstidspunktet, og ekstraordinære kostnader på grunn av feil og skadar på infrastrukturen.

Rekneskap og budsjett for Bybanen AS hadde tidlegare ei form som er lite eigna for økonomisk styring og oppfølging, men dagleg leiar opplyser i intervju at dette har blitt vesentleg forbetra etter at selskapet tilsette ein controllar.

4.5.4 Tryggleiksstyring

Bybanen AS har ansvar for at Bybanen blir drifta tryggleiksmessig forsvarleg slik at ulykker og alvorlege hendingar blir unngått så langt det er mogleg innanfor Bybanen AS sitt ansvarsområde¹⁸. I intervju blir det gjeve uttrykk for at alle aktørane som er involverte i Bybanen har eit bevisst forhold til tryggleik.

Bybanen AS har eit tryggleiksstyringssystem som består av ei samling styringsdokument, mellom anna prosedyrar og rutinar, med føresegner på alle område av tryggleiksmessig tyding. Tryggleikssjefen i Bybanen AS har ansvar for å føre systematisk tilsyn med tryggleiksstyringssystemet. Ein stor del av dei styrande dokumenta i tryggleikssystemet har nyleg blitt endra som følgje av tilsyn frå Statens jernbanetilsyn. I intervju opplyser tryggleikssjefen at han meiner omfanget av styrande dokument for Bybanen AS no er tilstrekkeleg og dekkjer alle relevante område.

Bybanen AS har ein tryggleikspolitikk som kort oppsummert er følgjande¹⁹:

- Det skal ikkje skje ulykker med dødsfall eller varig skade (nullvisjon)
- Bybanen AS skal arbeide systematisk for kontinuerleg å betre tryggleiken
- Bybanen AS skal ha ein tryggleikskultur for læring gjennom erfaring, med innrapportering av alle uønska hendingar
- Ved endringar i infrastruktur eller rullande materiell skal tryggleiken alltid bli oppretthalde eller betrast
- Godt preventivt vedlikehald skal forhindre at feil eller skadar ved infrastrukturen utviklar seg til ulykker.

Av dokumentet "Sikkerheitsstyring i Bybanen AS" går det fram at drift og tryggleik ved Bybanen er avhengig av, og eit resultat av, samspelet mellom aktørane som har ein rolle i Bybanekonseptet. Bybanen AS har ansvaret for tryggleik knytt til infrastruktur og vedlikehaldsmateriell, medan Fjord1 Partner AS har ansvaret knytt til tryggleik i samband med persontransport ved Bybanen, samt vedlikehaldsansvar for sporvognene. Vedlikehaldsansvaret føreset at Fjord1 Partner AS gjennomfører ei målretta oppfølging av Stadler som utfører vedlikehaldet.

¹⁸ Sikkerhetsstyring i Bybanen AS, Versjon: 1.0, dato: 10.05.2011, Bybanen AS.

¹⁹ Sikkerhetsstyring i Bybanen AS, Versjon: 1.0, dato: 10.05.2011, Bybanen AS, s.9.

4.5.5 Oppfølging av avtaleverk

Bybanen AS har nyleg oppretta eit register over gjeldande avtalar, der varigheit og omfang av avtalane blir oppdatert kontinuerleg. Avdelingsleiarane har fått tillagt ansvar for å følgje opp at dei delane av avtalane som regulerer forhold innan deira ansvarsområde, blir etterlevd. Til dømes har teknisk sjef ansvar for å følgje opp tekniske forhold i avtalane. I intervju kjem det fram at oppfølging av konkrete føresetnader/vilkår i avtalane har vore god, men at selskapet her eit forbettingspotensial når det gjeld å følgje opp ulike juridiske sider ved avtalene.

Drifssjefen er Bybanen AS sin hovudrepresentant mot driftsoperatøren (Fjord1 Partner) og skal følgja opp at dei krav som er stilt til operatøren i kontrakt og avtaleverk blir ivareteke²⁰. I intervju opplyser driftssjefen at avtalane blir følgt opp med utgangspunkt i registreringar i avvikssystemet; kor hendingar i strid med avtalen skal meldast som avvik.

Sporvognavtalen blir følgt opp gjennom møte mellom teknisk sjef og representantar frå Fjord1 Partner AS og Stadler kvar veke.

Bybanen AS har, ovanfor Statens jernbanetilsyn, det formelle ansvaret for alt arbeid som blir utført på infrastrukturen. Dette inneber mellom anna at Bybanen AS må godkjenne dei rutineane leverandørane nyttar ved arbeid i og ved spor og haldeplassar, og ha kontroll på arbeidet som blir utført. Bybanen AS må difor i avtalar og kontraktar stille krav til tryggleiksstyring – spesielt kompetansestyling - samt ha moglegheit til å utføre revisjonar og kontrollar av leverandørane. I intervju blir det peika på at ikkje alle kontraktar har regulert dette på ein tilfredsstillande måte, men at Bybanen AS arbeider med å få dette på plass i samband med nye kontraktsinngåingar.

4.5.6 Rapportering og handtering av avvik

I intervju får revisjonen opplyst at Bybanen AS nyttar same avvikssystem som Fjord1 Partner AS. Systema er ikkje integrert, og partane må difor overføre/få overført meldingar frå kvarandre. I tilsynsrapporten peikte Statens jernbanetilsyn på at Bybanen AS måtte få betre oversikt over avvika hos Fjord1 Partner AS. I intervju opplyser tryggleikssjefen at partane stort sett er samde om kva som skal definerast som avvik, og dialogen handlar no i større grad om å kome fram til ei rapporteringsform som fungerer tilfredsstillande i praksis.

Partane kan velje om dei vil handtere avvik separat eller felles. Dette blir avgjort frå sak til sak, men partane er einige om kva avvik som skal meldast i begge systema. Til dømes skal Bybanen AS alltid ha melding når vognførarar har nytta nødbremsfunksjonen.

Fjord1 Partner AS melder avvik på sporvogner direkte i Stadler sitt vedlikehaldssystem. Bybanen AS har tilgang til meldesystemet og gjennomgår dette regelmessig. Dersom avvik ikkje blir lukka, vil dette bli følgt opp i sporvognsmøte, som blir halde kvar veke. Fjord1 Partner AS informerer Bybanen AS dersom det oppstår spesielle situasjonar eller det kjem fram informasjon i dialogen med Stadler som ikkje er registrert i avvikssystemet, og som det er viktig for Bybanen AS å vere kjend med.

I intervju gjev ein tilsett i Bybanen AS uttrykk for at han opplever underrapportering av uønska hendingar frå Fjord1 Partner AS til Bybanen AS. Han kjenner ikkje til om dette skuldast underrapportering internt i Fjord1 Partner AS, eller om problemet er knytt til at meldingane ikkje går vidare til Bybanen AS. Vedkommande meiner at konsekvensen av underrapportering er at ein ikkje kan vite sikkert om vognførarane køyrer og opptre riktig.

²⁰ Sikkerhetsstyring i Bybanen AS, Versjon: 1.0, dato: 10.05.2011, Bybanen AS.

Tryggleikssjefen i Bybanen AS rapporterer avviksstatistikkar til dagleg leiar og til styret i dei månadlege styrerapportane. Tryggleikssjefen har møte om tryggleik med Fjord1 Partner AS kvar veke kor mellom anna avviksmeldingar blir gjennomgått.

4.5.7 Risikovurderingar

I intervju opplyser tryggleikssjefen at alle vesentlege forhold knytt til tryggleik skal risikovurderast, og at Bybanen AS vurderer dette som eit svært viktig arbeid. Bybanen AS gjennomfører i stor grad fortløpande risikovurderingar på avgrensa område, ofte knytt til endringar i drifta og infrastrukturen.

Bybanen AS har med utgangspunkt i ei større risikoanalyse²¹, knytt til forventa omfang og fordeling av ulykkestypar, utarbeidd akseptkriterium for alle forhold som kan ha konsekvensar for tryggleiken.

4.5.8 Etterleving av regelverk

I intervju får revisjonen opplyst at det i hovudsak er teknisk sjef og driftssjef i Bybanen AS som har ansvaret for å kontrollere at Bybanen AS etterlever regelverket knytt til dei operative og tekniske sidene ved drifta. Det blir også gjeve uttrykk for at Bybanen AS sikrar etterleving av gjeldande regelverk gjennom gode rapporteringsrutinar.

I følgje styreleiar er det ressurskrevjande å etterleve regelverket knytt til jernbanesikkerheit, og at dette også krev høg kompetanse i Bybanen AS, og at styret difor har eit sterkt fokus på regeletterleving. Det er ikkje etablert formelle rutinar eller retningsliner for korleis styre skal følgja opp at selskapet følgjer relevant regelverk, men styreleiar gjev uttrykk for at styret generelt har god oversikt og kontroll, og at dei følgjer opp eventuelle forhold kor det er risiko for manglande regeletterleving. Styret er også sterkt engasjert i oppfølginga av tilsynsrapporten frå Statens jernbanetilsyn.

Bybanen AS har ikkje motteke tilbakemelding frå Statens jernbanetilsyn på den tiltakslista selskapet har utarbeidd for å lukke avvika i tilsynsrapporten. Tryggleikssjefen opplyser at Bybanen AS har lagt ned mykje ressursar i oppfølginga av tilsynsrapporten. Han ser på noverande tidspunkt ikkje nokre område der han trur det vil vere ekstra utfordrande å få lukka avvika.

4.5.9 Ethiske retningsliner

Bybanen AS har ikkje utarbeidd eigne etiske retningsliner, men selskapet legg til grunn dei etiske retningslinene som gjeld for Hordaland fylkeskommune. Av intervju går det fram at dei tilsette er kjende med dei etiske retningslinene. Det har primært vore fokus på etikk i samband med innkjøp og større anskaffingar.

4.6 Kompetanse og kapasitet i Bybanen AS

Bybanen AS er ein liten organisasjon som er avhengig av å kjøpe tenester både frå eigar og frå andre leverandørar. Med dagens bemanning er dei særleg sårbar ved langtidsfråvær hos nøkkelpersonell.

I intervju opplyser tryggleikssjefen at Bybanen AS har tilstrekkeleg kompetanse for å ivareta god tryggleiksstyring, og at utfordringa i større grad går på kapasitet. Dette har ført til at det

²¹ Risikoanalysa er utført i plan- og byggjefasen for prosjektet løysing for Bybanen, og er basert på ei vurdering av eksisterande statistikk for samanliknbare system.

har vore avgrensa med tid til å planleggje og arbeide langsiktig, og at arbeidsdagen til tryggleikssjefen difor i stor grad har vore prega av "brannslukking".

Dagleg leiar gjev uttrykk for at Bybanen AS treng meir juridisk kompetanse og meir jernbanefagleg kompetanse. I tillegg treng selskapet meir teknisk operativ kompetanse for å kunne meistre laupande driftsoppgåver, og kompetanse innan dei fagområda som selskapet får fullt ansvar for når Bybanen AS overtar den elektroniske infrastrukturen i august 2011²².

Daglig leiar reknar med at selskapet bør auke bemanninga med fire-fem tilsette over nokre år, for å ivareta aukande administrative, faglege og tryggleikspålagte oppgåvene ved opninga av Bybanen til Lagunen.

4.7 Eigedelar

Revisjonen får i intervju med tilsette i Bybanen AS opplyst at selskapet har eigedelar som etter deira vurdering er naudsynt for å drifte Bybanen i samsvar med føremål og regelverk. Det blir opplyst at driftsavdelinga manglar sporreingjeringsutstyr og vinterberedskapsutstyr, men at selskapet har fått midlar til slikt utstyr og starta prosessen med å skaffe utstyret.

I intervju kjem det fram at dei tilsette opplever det som ein ulempe at driftsavdelinga og administrasjonen i Bybanen AS ikkje er samla i same bygg, men er lokalisert på to forskjellige stader i byen. Det kjem også fram at verkstadsbygget på Kronstad er for lite og har avgrensa moglegheiter for utviding, men at det blir planlagt eit nytt verkstadsbygg på Flesland i samband med den forventta forlenginga av Bybanen til Flesland.

²² Selskapet Tales har hatt ansvaret for dei elektroniske systema etter avtale med Bybanen Utbygging.

5. Vurdering

5.1 Vedtekter, fylkeskommunale vedtak og andre føringar frå eigar

Føremålet i vedtektene er etter revisjonen si vurdering i samsvar med føresetnader i politiske vedtak ved etablering av selskapet. Det er ved selskapskontrollen ikkje avdekt forhold som tilseier at selskapet ikkje driv i samsvar med gjeldande vedtekter, fylkeskommunale vedtak eller andre føringar frå eigar.

Dei føringane som går fram av forvaltningsavtalen mellom Hordaland fylkeskommune og Bybanen AS synast å vere ivaretatt på ein tilfredsstillande måte.

Revisjonen vurderer det som ein styrke at det blir halde årlege eigarmøte. Dette gjev Hordaland fylkeskommune moglegheit til å etablere ei felles forståing for føringar og til å kommunisere forventningar.

Det er positivt at Bybanen AS opplever vedtektene som tydelege og retningsgjevande for styret og administrasjonen, og at selskapet opplever at fylkeskommunen har blitt ein meir aktiv eigar.

Selskapet opplever også at signal frå ulike administrative nivå i fylkeskommunen er meir koordinerte no enn tidlegare. Det er likevel viktig at fylkeskommunen også framover vurderer korleis dei ulike administrative nivåa kan bli meir koordinerte og framstå som éin eigar.

Det er viktig at fylkeskommunen følgjer opp invitasjonen frå Bybanen AS om å involvere seg i arbeidet med strategiplanen for selskapet. Dette kan bidra til å skape ein enno betre plattform for samarbeidet og den framtidige utviklinga for selskapet.

5.2 Regelverk og etiske retningslinjer

Det går fram av tilsynsrapporten frå Statens jernbanetilsyn at Bybanen AS har utfordringar med å drive i samsvar med gjeldande lover og forskrifter knytt til drift av jernbane. Hovuddelen av avvika som blei peikt på av Statens jernbanetilsyn går på formaliseringar, og berre ein mindre del av avvika er knytt til den operative drifta. Selskapskontrollen viser at Bybanen AS har lagt ned mykje ressursar i arbeidet med å lukke avvika og at Bybanen AS etter revisjonen si vurdering har følggt opp tilsynsrapporten på ein tilfredsstillande måte.

Det er viktig at Bybanen AS får på plass avtalar som på ein tilfredsstillande måte regulerer forholdet til leverandørar når det gjeld tryggleiksstyring, slik at avtalane vidare gjev grunnlag for å følgje opp at rutinar og faktisk arbeid i og ved spor og haldeplassar, tilfredsstiller krav i jernbaneregelverket. Det er positivt at selskapet arbeider med å få dette på plass i samband med nye kontraktsinngåingar.

I selskapskontrollen kjem det fram at aktørane som er involverte i Bybanen har eit bevisst forhold til tryggleikskrav som gjeld jernbanedrift. Eit viktig element i tryggleiksstyringa er at Bybanen AS har eit system for avviksregistrering som sikrar at alle uønska hendingar/avvik blir rapportert og gjort tilgjengeleg for alle aktørar som har ansvar for tryggleik.

Selskapskontrollen viser at det er utfordringar knytt til å sikre ei fullstendig registrering av avvik og få kommunisert avvika til berørte aktørar.

Revisjonen vurderer det som positivt at Bybanen AS har utarbeidd prosedyrar for innkjøp og anskaffingar og at det ved behov blir nytta ekstern kompetanse for å sikre at selskapet følgjer lov om offentlege anskaffingar.

Det er revisjonen si vurdering at Bybanen AS oppfyller dei formelle krava i aksjeloven på ein tilfredsstillande måte.

Det er i selskapskontrollen ikkje avdekt forhold som tilseier at selskapet ikkje driv i tråd med dei etiske retningslinene i Hordaland fylkeskommune.

5.3 Organisering, system og rutinar

Konseptet Bybanen har ei organisasjonsform som gjer det krevjande for Bybanen AS å drive målretta og effektivt. Selskapskontrollen viser at det går med mykje ressursar til samhandling mellom aktørane.

Det er ein risiko at forholdet mellom Bybanen AS og Bybanen Utbygging ikkje er regulert i avtale eller samhandlingsdokument. Ein god dialog tufta på kunnskap og aksept for rollane til partane er spesielt viktig sidan Bybanen AS ved ferdigstilling overtek drifta av infrastrukturen på vegne av fylkeskommunen, og at dei blir ansvarleg for infrastrukturen ovanfor Statens Jernbanetilsyn. Kvaliteten på infrastrukturen som blir bygd er også av avgjerande betydning for økonomien i driftsfasen (jf. livssyklusluskostnader).

Det er viktig at sentrale aktørar i Hordaland fylkeskommune har grunnleggjande kunnskap om jernbanedrift og god kunnskap om relevant lovverk. Dette er forhold som etter revisjonen si vurdering kan påverke Bybanen AS si moglegheit til å drive målretta og effektivt. Det bør difor etablerast ordningar som sikrar at aktørane får naudsynt opplæring.

Selskapet har tilgang på kompetanse og kapasitet som set dei i stand til å handtere grunnleggjande drifts- og tryggleiksoppgåver. Styret og dagleg leiar har fokus på ressurs situasjonen i selskapet og har planar for å styrke den juridiske og tekniske kompetansen i løpet av hausten 2011.

Selskapskontrollen viser at selskapet på ein tilfredsstillande måte har etablert system og rutinar for økonomistyring, drift og forvaltning av Bybanen, tryggleiksstyring og andre relevante område.

Revisjonen vurderer det som positivt at Bybanen AS har knytt til seg juridisk kompetanse i samband med mellom anna oppfølging av avtalar.

Revisjonen vurderer det vidare som positivt at Bybanen AS har gjennomført ein intern risiko og statusanalyse, og Bybanen AS har etter revisjonen si vurdering følgd opp funna frå rapporten på ein god måte.

Revisjonen vurderer det som positivt at Bybanen AS har starta arbeidet med å utarbeide ein langsiktig strategiplan.

5.4 Egedelar og endringar i innskoten kapital

Selskapskontrollen viser at dei tilsette i Bybanen AS i stor grad opplever at selskapet har maskinar og utstyr som er tilpassa verksemda. Egedelar som eventuelt manglar arbeider selskapet med å få på plass.

Det er etter revisjonen si vurdering viktig å sikre at selskapet også har egedelar som er tilpassa verksemda ved vidare utviding av bana.

Det har ikkje vore endringar i innskoten kapital sidan selskapet blei etablert. Selskapet har heller ikkje bokført ansvarlege lån i perioden.

6. Forslag til tiltak

Basert på det som kjem fram i selskapskontrollen vil revisjonen tilrå at Hordaland fylkeskommune:

1. Følgjer opp at det er lagt til rette for god samhandling mellom dei ulike aktørane, og vurderer om organisering og ansvarsfordeling knytt til Bybanekonseptet sikrar at Bybanen AS kan driva målretta og effektivt.
2. Vurderer om det vil vera føremålstenleg å vidareutvikle innhald og gjennomføring av eigarmøta.
3. Vurderer om eigarstyringa er tilpassa den eksisterande og framtidige rolla Bybanen AS har i kollektivtransporten og dei utfordringane Bybanekonseptet inneber.
4. Følgjer opp at avvikssystem i selskapet sikrar at alle avvik blir registrert, følgt opp og rapportert/gjort tilgjengelig for alle aktørar med ansvar for tryggleik.
5. Sikrar at tilsette i fylkeskommunen med arbeidsoppgåver knytt til Bybanen har tilstrekkeleg kjennskap til relevant regelverk som gjeld godkjenning og drift av jernbane.
6. Vurderer i kva grad strategiplanen for Bybanen AS er i samsvar med føremål, vedtak og andre føringar frå eigar.
7. Følgjer opp/sikrar at Bybanen AS blir tilført ressursar som til ei kvar tid er tilpassa utviklinga i selskapet.

Vedlegg 1: Styreuttale

From: Carl Erik Nielsen [<mailto:carl-erik.nielsen@bybanen.no>]

Sent: 29. september 2011 16:49

To: Hoff, Gunnar (NO - Bergen)

Cc: Per Karl Blytt

Subject: Tilbakemelding etter styremøte : Utkast til rapport selskapskontroll Bybanen AS

Hei !

Styret fikk seg som avtalt forelagt utkast til rapport , selskapskontroll av Bybanen AS i dag 29.9.2011.

Av utkast til protokoll fremkommer forslag til vedtak som følger :

"Med merknader som følger :

Side 8 pkt 3.3 "Siste setning ønskes erstattet med styrets begrunnelse for vedtektsendringen" (som oversendt tidligere i egen mail fra meg)

Side 27 vedlegg 1 : Under lover og forskrifter må også omtales " lov av 11.juni 1993 nr 100 om anlegg og drift av jernbanem , herunder sporvei, tunnelbane,forstadsbane mm (Jernbaneloven) tar styret rapport "utkast til rapport selskapskontroll Bybanen AS til orientering.

Med vennlig hilsen

Carl Erik N.

Carl Erik Nielsen

Adm.dir. / Managing director

t: +91666160

e: carl-erik.nielsen@bybanen.no

Bybanen AS

Agnes Mowinckels gate 6

Postboks 7900

5020 Bergen

Norway

www.bybanen.no



Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokument og litteratur

Lovar og forskrifter

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: *Lov om offentlige anskaffelser*, LOV-1999-07-16 nr.69

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: *Forskrift om offentlige anskaffelser*, FOR-2006-04-07 nr.402

Justis- og politidepartementet: *Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)*, LOV-1997-06-13 nr.44

Samferdselsdepartementet: *Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven)*. LOV-1993-06-11 nr. 100

Interne dokument frå Bybanen AS

Intern rapport utarbeidd av eksternt konsulentfirma (2011)

Plan for gjennomføring av tiltak etter SJT revisjonen, tilbakemelding til Statens jernbanetilsyn 15.03.2011

Prosedyre for innkjøp/anskaffelser Bybanen AS. Versjon: 1.1, dato: 16.05.2011, Bybanen AS

Sikkerhetsstyring i Bybanen AS, Versjon: 1.0, dato: 10.05.2011, Bybanen AS

Tiltak etter SJTs revisjon, tilbakemelding til Statens jernbanetilsyn 13.05.2011

Dokument frå Hordaland fylkeskommune

Bybanen AS – Garanti for drifta – val av styremedlemmer m.m, vedtak i fylkestinget 18.03.2009, arkivsak: 200800350-39

Etiske retningslinjer for folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune. Godkjent dato: 18.03.2009, frå Personalhandbok for Hordaland fylkeskommune (2011)

Forvaltningsavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Bybanen AS om forvaltning med ansvar for drift / vedlikehold av Bybanens infrastruktur og sporvogner til offentlig personbefordring, Bergen 15 mai 2009

Vedtekter for Bybanen AS, endret i generalforsamling 4. mai 2011

Anna litteratur

RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

Selskapskontroll – fra a-å ("Praktisk veileder"), NKRF (2010)

Tilsynsrapport Bybanen AS, rapport nr.01-11, Statens jernbanetilsyn (2011)

Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006)

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2011 Deloitte AS