

Selskapskontroll | Hordaland fylkeskommune
Bybanen AS

Mai 2019

«Selskapskontroll av Bybanen AS»

Mai 2019

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommunen gjennomført ein selskapskontroll av Bybanen AS. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i møte den 24. september 2018, sak 91/2018.

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke og vurdere Hordaland fylkeskommune si eigarstyring av Bybanen AS, om selskapet har etablert gode rutinar for informasjon om og oppfølging av hendingar som har konsekvensar for drifta, og om det er etablert ei god samhandling mellom selskapet og samarbeidspartnarane. Selskapskontrollen har omfatta gjennomgang av fylkeskommunen si eigarstyring og -oppfølging av Bybanen AS, ansvars- og rollefordeling mellom selskapet og andre aktørar som er involvert i drift og utbygging av Bybanen, informasjonsflyt ved driftshendingar, og læring av driftshendingar mm. Som datagrunnlag har revisjonen nytta intervju og dokumentgjennomgang. Revisjonen har blitt gjennomført frå januar 2019 til mai 2019.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel i rapporten (kapittel 3-6) kort oppsummert, og deretter er revisjonen sine tilrådingar lista opp. Avslutningsvis i samandraget er det også ei lesarrettleiing der ein kan finne informasjon om korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Eigaroppfølging

Hordaland fylkeskommune har ikkje ei eigaroppfølging av Bybanen AS som er i samsvar med etablerte normer for eigaroppfølging eller eigne vedtak og rutinar. Det er t.d. ikkje etablert ein eigarstrategi for selskapet med klare føringar for kva fylkeskommunen forventar av selskapet. Manglande eigarstrategi blir opplevd som ei vesentleg utfordring for både selskapet og fylkeskommunale representantar. Ein eigarstrategi er særleg viktig i ei tid der det skjer vesentlege endringar knytt til selskapet og det er gitt klart uttrykk for behov for ei tydeleg eigarstyring og klargjering av roller og ansvar.

Vidare har ikkje rutinane for administrasjonen si oppfølging av selskapet blitt systematisk følgt opp, og samferdsleavdelinga har ikkje vore tilstrekkelig kjent med kva oppgåver som ligg til avdelinga med omsyn til eigaroppfølging.

Det er fylkesutvalet som er fylkeskommunen sitt eigarorgan og som i følge eigarstrategien har endeleg avgjerd i saker som gjeld eigarskap. Det går fram av eigarstrategien at fylkesutvalet si rolle som eigarorgan skal innarbeidast i fylkeskommunen sitt delegeringsreglement. Revisjonen vil påpeike at dette ikkje er gjort. Det er også bestemt at det skal utarbeidast årleg eigarskapsmelding. Dette er ikkje gjort for 2018. Fylkeskommunen har vidare gitt føringar for korleis styresamansettinga skal vere, og nyttar valnemnd for å innstille styrekandidatar. Det føreligg ikkje skriftleg mandat for valnemnda, og innstillinga av kandidatar ikkje er skriftleg grunngjeve. Ikkje alle styremedlemmane i Bybanen AS er registrert i styrevervregisteret, slik KS tilrår og fylkeskommunen sjølv har vedteke at dei bør. Heller ikkje vedtekne rollar og oppgåver for fylkesadministrasjonen si eigaroppfølginga er systematisk følgt opp.

Det er behov for ei meir strukturert og tydeleg eigaroppfølging av selskapet. Dette blei også presisert i evalueringa av Bybanen i 2017, og det er ikkje tilfredsstillande at fylkeskommunen ikkje har følgt opp tilrådinga i denne rapporten. God eigarstyring er særleg viktig framover når ny organisasjonsmodell og nye samhandlingsstrukturar skal på plass.

Ansvars- og rollefordeling

Den pågåande innføringa av ny organisasjonsmodell for Bybanen er viktig, mellom anna for å etablere ein betre samhandlingsstruktur mellom bybaneaktørane. Det er likevel framleis behov for ytterlegare tiltak for å sikre at det blir etablert ei god samhandling og tydelege rollar og ansvar i drifta av Bybanen. Arbeidet bør koordinerast og følgjast opp på en planmessig måte for å sikre lik forståing av roller og ansvar i ny organisasjonsmodell. Fleire av dei sentrale bybaneaktørane inngår i eller er eigd av fylkeskommunen.

Fylkeskommunen bør difor ha ei sentral rolle i dette arbeidet. Vidare vil det bli viktig å få revidert avtaleverket slik at det speglar ny organisasjonsmodell og klargjer grenseflatene mellom aktørane.

Det er fleire utfordringar knytt til rolle- og ansvarsdeling. Mellom anna blir det opplevd som ei utfordring at Skyss er ansvarleg for å handtere budsjettet til Bybanen AS. Slik dette er organisert i dag, vil ei auke i kostnadsnivå i Bybanen AS også auke resultatet til Bybanen AS (ettersom utgiftene vil bli dekkta av fylkeskommunen). Selskapet manglar slik ein innebygd incentivstruktur for å halde kostnadene nede.

Det er vidare etablert praksis i Bybanen AS å fakturere eit 3 % påslag for alle kostnader som skal dekkast av fylkeskommunen, slik at selskapet går med eit tilsvarande overskot. Som konsekvens aukar overføringa av midlar frå fylkeskommunen til selskapet, samstundes som selskapet må betale skatt av dette overskotet. Denne praksisen går ikkje fram av gjeldande avtalar mellom fylkeskommunen og selskapet, og det føreligg ikkje dokumentert vurdering av om det er naudsynt å legge til grunn eit slikt overskot, eller kor høgt dette overskotet må vere. Eit vedtak om eit slikt påslag bør i følgje revisjonen forankrast hjå eigar og formaliserast i avtalen mellom fylkeskommunen og selskapet.

Informasjonsflyt

Det har vore og er framleis utfordringar knytt til informasjonsflyten ved driftsutfordringar på Bybanen; dette gjeld både internt, mellom samarbeidspartane, og ut mot kundane. Det manglar formaliserte prosedyrar for korleis informasjon skal utvekslast mellom dei involverte aktørane, og det synast å vere ei viss usikkerheit knytt til kven som har kva ansvar med omsyn til informasjonsflyten ved driftsutfordringar på Bybanen.

Det er pågåande fleire prosessar både intern i og mellom bybaneaktørane for å betre informasjonsflyten og sikre at relevant informasjon blir utveksla på ein effektiv og rasjonell måte. Desse var ikkje ferdige på revisjonstidspunktet. Delar av arbeidet inngår i den pågåande innføringa av konsernmodellen. Likevel er det avgjerande for både omdømmet til Bybanen, dei som reiser med Bybanen, og aktørane som er involvert i å drifte Bybanen, at relevant informasjon når fram i tide til dei som treng den.

Læring av hendingar

Bybanen AS har ambisjonar om å vere ein lærande organisasjon, og kan dokumentere at dei følgjer opp både avvik, tilsyn og evalueringar. På revisjonstidspunktet var ikkje alle rutinar og retningsliner for melding og oppfølging av avvik i selskapet ferdigstilte. Revisjonen meiner likevel at Bybanen AS i relativt stor grad har system og rutinar som sikrar at organisasjonen tar lærdom av hendingar, evalueringar og gjennomførte tilsyn.

Tilrådingar

Basert på funna og vurderingane i selskapskontrollen, tilrår revisjonen at **Hordaland fylkeskommune** sett i verk følgjande tiltak:

- 1) Utarbeide ein eigarskapsstrategi for Bybanen AS
- 2) Sikre ei føremålstenleg budsjettoppfølging av Bybanen AS
- 3) Syte for at mandatet til valnemnda blir skriftleggjort
- 4) Sikre at grunngjeving av val av styremedlemmar blir skriftleggjort
- 5) Syte for at tilrådingane i evalueringsrapporten frå Karabin blir følgt opp, og under dette koordinere og følgje opp arbeidet på ein planmessig måte for å sikre lik forståing av roller og ansvar i ny organisasjonsmodell
- 6) Bidra til å fullføre revidering av avtaleverket slik at det speglar ny organisasjonsmodell og klargjer grenseflatene mellom aktørane

Revisjonen vil vidare tilrå at **Bybanen AS** sett i verk følgjande tiltak:

- 1) Utarbeide ein styreinstruks
- 2) Registrere styremedlemmar i styrevervregisteret
- 3) Avklare budsjettprosess med eigar, og syte for at rutinane for budsjettarbeidet blir skriftleggjort
- 4) Gjere ei dokumentert vurdering av nivå på driftsoverskot og sikre at eit ev. påslag er forankra hjå eigar og formaliserast i avtalen med fylkeskommunen

- 5) Vurdere tiltak for å sikre betre informasjonsflyt ved driftshendingar, inkludert:
 - a) Ferdigstille rutinar og prosedyrar knytt til intern informasjonsflyt i selskapet, og sikre at desse er kjende i organisasjonen
 - b) Bidra til å finne løysingar og å etablere prosedyrar for å sikre at relevant informasjon blir utveksla mellom Bybaneaktørane på ein effektiv og rasjonell måte.
- 6) Bidra til å fullføre revidering av avtaleverket slik at det speglar ny organisasjonsmodell og klargjer grenseflatene mellom aktørane

Lesarretteiing

Dei ulike kapitla i selskapskontrollrapporten har følgjande hovudinnhald:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til selskapskontrollrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta i prosjektet, og verifiseringsprosessar som er gjennomført.
- Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og skildrar organiseringa av Bybanen AS, Bybanefamilien, samt kort om utviklinga i selskapet og den pågåande omorganiseringa.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *Eigaroppfølging*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Innleiingsvis blir problemstillingane og kontrollkriteria som er relevante for å svare på problemstillingane presentert. Kapitlet omhandlar Hordaland fylkeskommune si eigaroppfølging av Bybanen AS, og under dette undersøkingar av fylkeskommunen si eigarskapsstrategi, rutinar for eigaroppfølging og praktisert eigarskapsoppfølging.
- Kapittel 4: I kapittel fire, *Tydeleg ansvars- og rollefordeling*, svarer revisjonen på den andre hovudproblemstillinga. Også i dette kapitlet blir problemstilling og relevante kontrollkriterium presentert innleiingsvis. Tema i kapitlet er ansvars- og rolledeinga mellom Bybanen AS og andre involverte aktørar som Skyss, Bybanen Utbygging og operatørselskap, med fokus på etablering av ei trygg og føreseieleg drift av Bybanen.
- Kapittel 5: I kapittel fem, *Informasjonsflyt ved driftsutfordringar*, svarer revisjonen på den tredje hovudproblemstillinga. Problemstilling og relevante kontrollkriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er kva system og rutinar som er etablert for å sikre at det blir gitt naudsynt informasjon internt i Bybanen AS, mellom samarbeidspartar og til kundar ved driftsutfordringar på Bybanen.
- Kapittel 6: I kapittel seks, *Læring av hendingar, evalueringar, tilsyn, mm.*, svarer revisjonen på fjerde hovudproblemstilling. Problemstillinga og relevante kontrollkriterium blir presentert innleiingsvis i kapitlet. Tema i kapitlet er kva system og rutinar Bybanen AS har for å sikre at selskapet tar lærdom av hendingar, evalueringar, gjennomførte tilsyn og liknande.
- Kapittel 7: I kapittel sju, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presentert, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at selskapet/fylkeskommunen bør setje i verk basert funna frå undersøkingane som er gjennomført.
- Vedlegg 1: I vedlegg 1 går høyringsuttale frå selskapet/fylkesrådmannen fram.
- Vedlegg 2: I vedlegg 2 gir revisjonen ein samla presentasjon av dei kontrollkriterium som er lagt til grunn i samband med selskapskontrollen.
- Vedlegg 3: I vedlegg 3 er det ei opplisting av sentrale dokument og litteratur som er lagt til grunn anten som kontrollkriterium eller datagrunnlag, og som det er vist til i rapporten.

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	9
2. Om tenesteområdet	11
3. Eigaroppfølging	14
4. Tydeleg ansvars- og rolledeling	20
5. Informasjonsflyt ved driftsutfordringar	31
6. Læring av hendingar, evalueringar, tilsyn, mm.	34
7. Konklusjon og tilrådingar	40
Vedlegg 1 : Høyringsuttaler	41
Vedlegg 2 : Kontrollkriterium	43
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	48

Detaljert innholdsliste

Samandrag	3
Lesarretteiing	5
1. Innleiing	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Føremål og problemstillingar	9
1.3 Metode	9
1.4 Kontrollkriterium	10
2. Om tenesteområdet	11
2.1 Organisering og ansvar	11
3. Eigaroppfølging	14
3.1 Problemstilling	14
3.2 Kontrollkriterium	14
3.3 Eigarskapsstrategi for Bybanen AS	14
3.4 Oppfølging av eigarskapet	16
4. Tydeleg ansvars- og rolledeling	20
4.1 Problemstilling	20
4.2 Kontrollkriterium	20
4.3 Datagrunnlag	20
4.4 Vurdering	29
5. Informasjonsflyt ved driftsutfordringar	31
5.1 Problemstilling	31
5.2 Kontrollkriterium	31
5.3 Datagrunnlag	31
5.4 Vurdering	33
6. Læring av hendingar, evalueringar, tilsyn, mm.	34
6.1 Problemstilling	34
6.2 Kontrollkriterium	34
6.3 Datagrunnlag	34
6.4 Vurdering	39
7. Konklusjon og tilrådingar	40
Vedlegg 1 : Høyringsuttaler	41
Vedlegg 2 : Kontrollkriterium	43
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	48

Figurar

Figur 1: Organisasjonskart, Bybanen AS	11
Figur 2: Organisering av Bybanen	12
Figur 3: Ny organisering av Bybanen (konsernmodell)	13
Figur 4: Organisering av Bybanen i dag	21
Figur 5: Ny organisering av Bybanen (konsernmodell)	21
Figur 6: Kvalitetssirkelen	36
Figur 7: Meldte avvik i VIS	37
Figur 8: Illustrasjon av COSO-modellen.	44

Tabellar

Tabell 1: Avtaleoversikt	23
Tabell 2: Aksjonsliste - status per april 2019	37
Tabell 3: Tilsyn og evalueringar 2017-2018	38

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein selskapskontroll av Bybanen AS i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i møte den 24. september 2018, sak 91/2018.¹

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med selskapskontrollen har vore å undersøke og vurdere Hordaland fylkeskommune si eigarstyring av Bybanen AS. Selskapskontrollen har også undersøkt om selskapet har etablert gode rutinar for informasjon om og oppfølging av hendingar som har konsekvensar for drifta, og vidare om det er etablert ei god samhandling mellom selskapet og samarbeidspartnarane.

Følgjande problemstillingar har blitt undersøkt:²

1. Har Hordaland fylkeskommune etablert ei eigaroppfølging av selskapet i samsvar med etablerte normer for eigaroppfølging, eigne vedtak og rutinar?
 - a. I kva grad er det etablert ein eigarstrategi med mål og krav til selskapet?
 - b. I kva grad har fylkeskommunen følgt opp selskapet i samsvar med eigne rutinar for eigarstyring og føringar som er gitt til selskapet?
2. I kva grad er det etablert tydeleg ansvar og rolledeling mellom Bybanen AS og andre aktuelle aktørar slik som Skyss, Bybanen Utbygging og operatørselskap når det gjeld etablering av ei trygg og føreseieleg drift av Bybanen?
3. Er det etablert system og rutinar som sikrar at det blir gitt naudsynt informasjon både internt, til samarbeidspartar og kundar ved eventuelle driftsutfordringar?
4. I kva grad har Bybanen AS tilstrekkeleg med system og rutinar for å sikre at ein tar lærdom av hendingar, evalueringar, gjennomførte tilsyn mm.?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og rettleiar for selskapskontroll utarbeidd av NKRF.³ Kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet januar 2018 til mai 2019.

1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har samla inn og analysert dokumentasjon og kjeldemateriale i form av relevant selskapsinformasjon, eigarskapsinformasjon, fylkeskommunale vedtak, rutinar, rekneskapstal, og rapportering. Dokumentasjonen har blitt vurdert opp mot kontrollkriteria.

1.3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuet 8 personar. Vi intervjuet administrerande direktør, kvalitetssjef og styreleier i Bybanen AS, direktør i Skyss, prosjektdirektør i

¹ Prosjektet blei først bestilt av kontrollutvalet 17. november 2016 i sak 129/1, men blei utsett til 2018 pga. ei pågåande omorganisering. Kontrollutvalet ga i møtet 24.09.2018 utvalsleiar i samråd med sekretariatet, fullmakt til å godkjenne prosjektplanen. Prosjektplanen blei stadfesta godkjent i e-post til Deloitte 08.10.2018. Prosjektplanen blei lagt fram for kontrollutvalet til orientering i møte 19.11.2018 i sak 103/2018.

² Rekkjefølga på problemstillingane er justert.

³ Norges Kommunerevisorforbund (NKRF): Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll. 22.10.2018. Link: <https://www.nkrf.no/nyheter/2018/11/21/ny-veileder-i-selskapskontroll-med-vekt-pa-eierskapskontroll>

Bybanen Utbygging, fylkesdirektør for samferdsle og ein spesialrådgjevar frå regionalavdelinga i fylkeskommunen, samt driftssjef hjå Keolis, operatøren av Bybanen.

1.3.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju blei sendt til dei intervjuja for verifisering, og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til fylkeskommunen v/eigarrepresentant og fylkesrådmann og selskapet ved styreleiar og dagleg leiar for verifisering, og mindre faktafeil er retta opp i endeleg versjon. Høyringsutkast av rapporten er sendt til fylkeskommunen v/eigarrepresentant, fylkesrådmann og selskapet for uttale. Revisjonen har mottatt høyringsuttalar frå fylkesrådmann og selskapet. Høyringsuttalane er å finne i vedlegg 1.⁴

1.4 Kontrollkriterium

Kontrollkriterium er dei krav og forventningar som revisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er kontrollkriteria i hovudsak henta frå KS sine tilrådingar om eigarstyring og selskapsleiing, jernbanelova med forskrifter, og COSO-rammeverket for internkontroll. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

⁴ Det blei gjort mindre justeringar i rapporten på bakgrunn av innspel i høyringsuttalen frå selskapet.

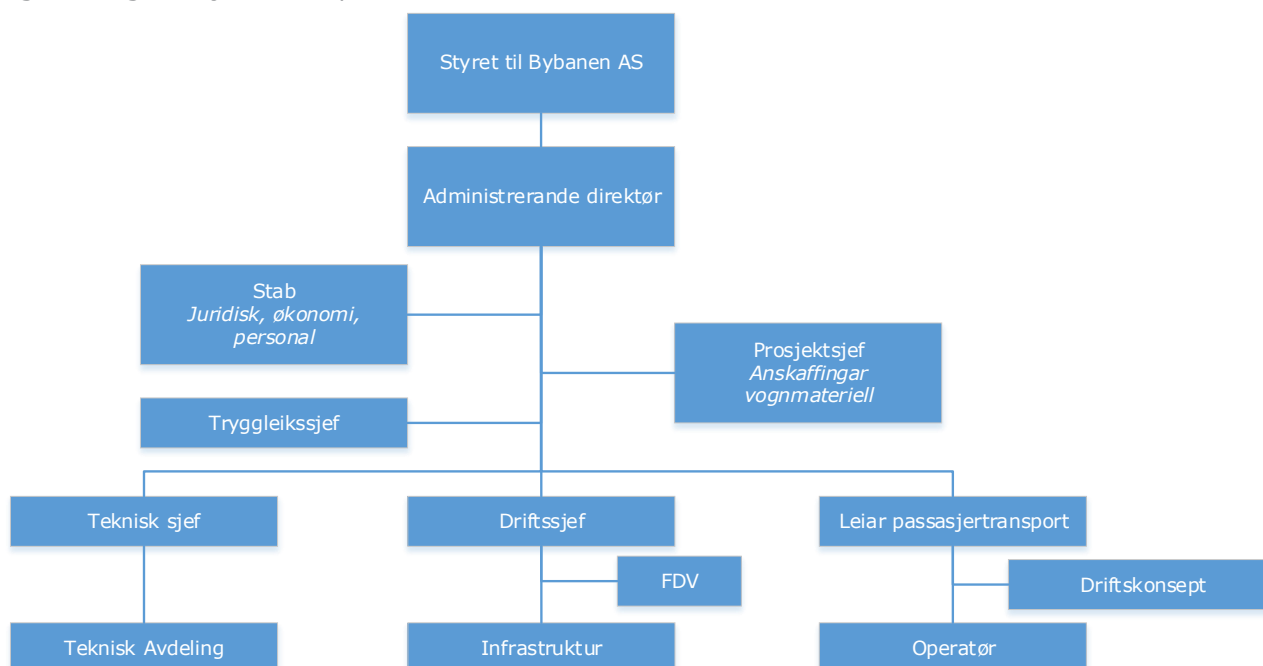
2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering og ansvar

Bybanen AS er eit aksjeselskap heileigd av Hordaland fylkeskommune. Selskapet blei opphavleg skipa 19. mars 1997 under namnet Hordaland Kollektivservice AS. Selskapet skifta seinare namn til Bybanen AS.

Fylkesutvalet i Hordaland vedtok i 2008 at selskapet skulle stå for drift/forvaltning av Bybanen sin infrastruktur. Bybanen AS er i dag organisert som vist i figur 1:

Figur 1: Organisasjonskart, Bybanen AS



Bybanen har for 2019 budsjettert med inntekter og kostnader på MNOK 265,7,-. Av desse er MNOK 231,2 budsjettert som overføring frå fylkeskommunen via Skyss.

Endringane i budsjett frå 2018 til 2019 skuldast i følgje fylkeskommunen endringane knytt til ny organisasjonsmodell og overføring av oppgåver mellom Skyss og Bybanen AS.

Bybane-familien

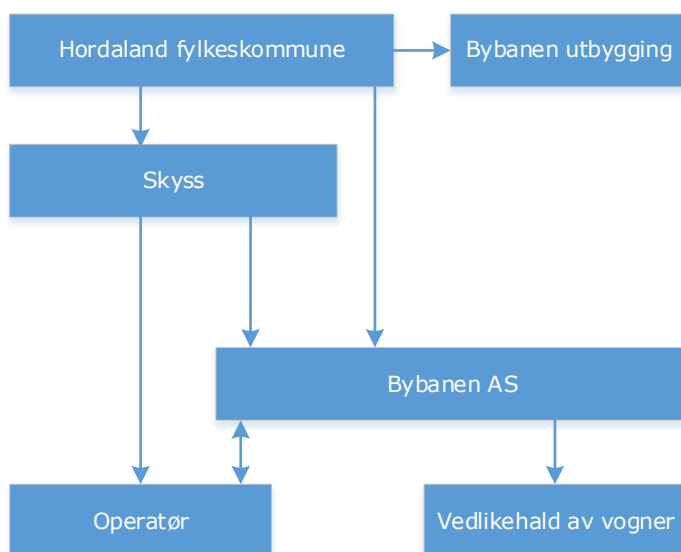
Bybanen AS er ein av fleire sentrale aktørar involvert i drifta av Bybanen. Det er Hordaland fylkeskommune som er ansvarleg for kollektivtransporten i fylket, og følgeleg også for drifta av Bybanen. Nesten all kollektivtransport er organisert i Skyss, ei eining under Samferdsleavdelinga i fylkeskommunen.

Bybanen Utbygging er ansvarleg for utbygginga av infrastrukturen til Bybanen. Bybanen Utbygging er organisert som ei prosjekteining i Hordaland fylkeskommune. Arbeidet deira er hovudsakleg finansiert av Miljøløftet, eit samarbeid mellom Statens vegvesen, Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen i Hordaland. Utgangspunktet for arbeidet til Bybanen Utbygging er reguleringsplanar vedtatt av Bergen kommune. Ved ferdigstilling, blir infrastrukturen overlevert til Bybanen AS, som då overtek ansvaret for drift og vedlikehald.

Sjølve transporten av passasjerar blir gjort av ein eigen operatør. Frå oppstart av Bybanen har det vore Keolis som har hatt operatørkontrakten. Fram til 1. januar 2019, var det Skyss som hadde ansvaret for kontrakten med Keolis (sjå under). Vidare er det ein eigen leverandør av vogner og vedlikehald av desse (Stadler).

Dagens organisering av Bybane-familien er skildra i figur 2:

Figur 2: Organisering av Bybanen



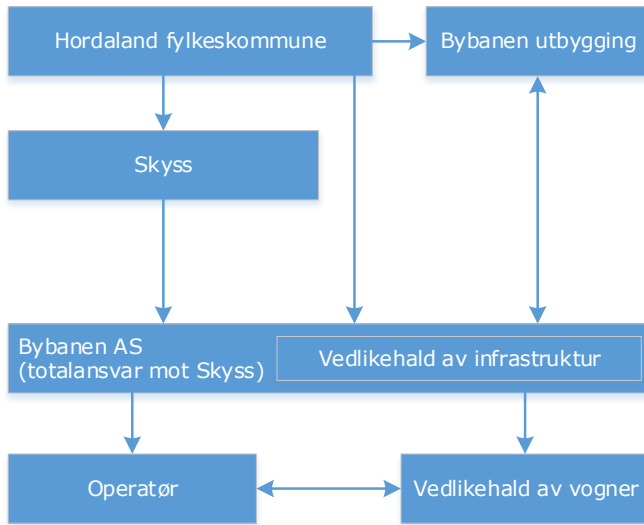
Utvikling og ny organisering

I 2015 blei det tatt politisk initiativ til ein utgreiing på administrativ organisering knytt til kollektivtilbodet i Hordaland. Fylkesrådmannen vurderte tilhøva rundt drifta av Bybanen og roller og avtaleverk knytt til dette som det viktigaste å få utgreia. Det blei difor sett i gong ein evaluering med føremål å finne ei meir tenleg organisering av utbygging og drifta av Bybanen. Evalueringa blei gjennomført av konsulentselskapet Karabin AS.

Evalueringa kartla og vurderte fleire dimensjonar ved drifta og organiseringa av Bybanen (og alle aktørane som er involvert). Mellom anna var merkevaren, eigarstyringa, konkurranseutsetjing, kostnadseffektivitet i livssyklusperspektiv, og framtidig finansieringsevne gjenstand for drøftingar i rapporten. I tillegg blei dagens organisering av drifta av Bybanen, inkludert avtale- og incentivstrukturen, gjennomgått. Det blei der peika på fleire område der det ligg til rette for betre løysingar og ei anna organisering enn i dag, og det blei mellom anna skissert tre alternativ for ny organisering av Bybanen; (1) mindre justeringar i dagens organisering, (2) omorganisering til konsernmodell, og (3) omorganisering til konsernmodell med full konkurranseutsetting.

Fylkestinget vedtok i sak møte 14. juni 2017, sak PS 68/2017, mellom anna å omorganisere drifta av Bybanen som ein konsernmodell i samsvar med alternativ to i evalueringsrapporten. Den nye organiseringa av Bybanen er skissert i figur 3 under, og nærare drøfta i avsnitt 4.3.1. Denne omlegginga blir nærare omtalt i kapittel 4 i denne rapporten.

Figur 3: Ny organisering av Bybanen (konsernmodell)



3. Eigaroppfølging

3.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har Hordaland fylkeskommune etablert ei eigaroppfølging av selskapet i samsvar med etablerte normer for eigaroppfølging, egne vedtak og rutinar?

- a. I kva grad er det etablert ein eigarstrategi med mål og krav til selskapet?
- b. I kva grad har fylkeskommunen følgd opp selskapet i samsvar med egne rutinar for eigarstyring og føringar som er gitt til selskapet?

3.2 Kontrollkriterium

Eigarstrategi

KS tilrår at fylkeskommunen har ein opent og klart uttrykt eigarstrategi for sitt eigarskap i ulike selskap. KS viser til at det kan vere hensiktsmessig å utarbeide eit slikt styringsdokument m.a. for å underbygge vedtektene og reguleringa av styringa, samt for å sikre bevisst eigarstyring og søke openheit og gjennomsiktighet i fylkeskommunal tenesteproduksjon når den er organisert i selskap.

Fylkeskommunen har vedteke som eit overordna prinsipp for si eigarstyring at det skal utarbeidast eigarstrategi for selskapa fylkeskommunen har eigarskap i (jf. Eigarstrategi 2017-2020)

Rutinar for eigarstyring

Den overordna eigarstrategien 2017-2020 fastsett overordna prinsipp for eigarstyring i Hordaland fylkeskommune. Det skal mellom anna utarbeidast eigarskapsmelding kvart år. Meldinga handsamast i fylkestinget etter innstilling frå eigarutvalet. Eigarstrategien omfattar mellom anna retningslinjer for:

- God folkevald styring av eigarskap
- Vurdering av grunnlag for eigarskap
- Eigarstyringsprinsipp, inkludert roller og rolleforståing
- Prosedyrar for oppnemning av styrerepresentantar
- Godtgjering av styrevert
- Gjennomføring av generalforsamlingar
- Krav til vedtekter
- Registreringsplikt
- Fylkesadministrasjonens oppgåver eigarskapsforvaltninga

Eigarstyringsdokumentet blei vedtatt av Fylkestinget 12.12.2017.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande kontrollkriterium.

3.3 Eigarskapsstrategi for Bybanen AS

3.3.1 Datagrunnlag

Hordaland fylkeskommune har på revisjonstidspunktet ikkje etablert ein eigen eigarstrategi for Bybanen AS. I fylkeskommunen si oversikt over planlagde selskapsvise eigarstrategiar, frå 2017, var forventna handsaming av eigarstrategi for Bybanen AS sett til desember 2018. Fylkeskommunen har utarbeidd ein mal for slik eigarstrategi som kan nyttast som utgangspunkt.

I overordna strategi for eigarstyring 2017-2020 går fylkeskommunen sine overordna mål for selskapet fram. Hordaland fylkeskommune sitt føremål med eigarskapen i Bybanen AS er av samfunnsmessig karakter, og fokus i eigarskapsstrategien er firedelt:

- Syte for at infrastruktur for Bybanen, inkludert skinnegåande materiell, vert forvalta, drifta og vedlikehalden i samsvar med gjeldande lovverk, med minimalt omfang av driftsstans og generelt til det beste for brukarane.

- Leggje til grunn sikkerheit for passasjerar, førarar og andre trafikantar som ein føresetnad for alt arbeid.
- Leggje til grunn eit langsiktig perspektiv i alle overordna vurderingar knytt til bruk av eksisterande infrastruktur og i planlegging av framtidig infrastruktur.
- Til ein kvar tid ha fokus på omdøme, både for Hordaland fylkeskommune som eigar og Bybanen som merkevare.

I ei evaluering av Bybanen, gjennomført av Karabin og handsama av fylkestinget i 2017, blir det tilrådd at fylkeskommunen utarbeider ein eigarstrategi for Bybanen AS med mål og resultatkrav for Bybanen AS (s. 12).⁵ Ein annan rapport som gjeld Bybanen AS utarbeidd av Thommesen i 2017 peikar også på at Hordaland fylkeskommune bør få utarbeidd eit oppdatert politisk styringsdokument for bybaneverksemnda basert på KS sine tilrådingar (s. 26).⁶

Revisjonen få opplyst at den planlagde eigarskapsstrategien for Bybanen AS ikkje er påbyrja. Ansvar for eigarstrategiar har i følge spesialrådgjevar i næringsseksjonen (med ansvar for eigaroppfølging) vore lagt til dei avdelingane i HFK som har det faglige eigarskapsstyringsansvaret. For Bybanen AS er dette samferdselsavdelinga. Medarbeidaren på samferdselsavdelinga som står oppført med eigarskapsoppfølgingsansvaret og som skulle utarbeide eigarskapsstrategien for Bybanen AS, slutta i mars 2018. Dette ansvaret har ikkje blitt gitt til ein ny person. Det har ikkje vore ei oppfølging av at dette arbeidet er ivaretatt. Samferdsledirektøren kjenner ikkje til at avdelinga har vore involvert i arbeidet med ein slik strategi. Revisjonen får opplyst av spesialrådgjevar i næringsseksjonen at utarbeiding av eigarstrategiar no er lagt på is. Det er heller ikkje utarbeidd ei eigarskapsmelding i 2018. I samband med samanslåingsprosessen gjennomgår no begge fylkeskommunane alle eigarskapa sine.

Både representantar for Bybanen AS og frå fylkeskommunen peikar på at det er utfordrande at fylkeskommunen ikkje har utarbeidd ein eigarstrategi for selskapet som formaliserer og tydeleggjer eigar sine strategiske føringar og rammer for selskapet. Det blir vist til at i den nye organisasjonsmodellen som er vedtatt av fylkeskommunen, er det lagt til grunn at fylkeskommunen i større grad skal styre selskapet etter mål og resultat (sjå kapittel 2 og avsnitt 4.3.1). Representantane for Bybanen AS meiner difor at det er ei utfordring at slike overordna mål ikkje føreligg frå eigar. Det blir gitt uttrykk for at manglande eigarstyring gjerne ikkje har vore opplevd som eit problem før no, når både dagleg leiar og styreleiar er relativt nye.

Styret i Bybanen AS har etterlyst ein eigarstrategi frå fylkeskommunen, og har fått stadfesta at dette vil bli utarbeidd. Bybanen AS ønskjer å bidra aktivt i dette arbeidet, ved å komme med innspel til eigarstrategi. Styret har bedt Bybanen AS om å utarbeide ein ny selskapsstrategi for selskapet. Denne skal føreliggje ila. april 2019. I samband med utarbeidinga av denne strategien, saknar representantane for Bybanen AS signal frå eigar som seier noko om forventingar til selskapet. I den strategien vil selskapet peike ut sin visjon, misjon og viktige måleparameter.

3.3.2 Vurdering

Manglande eigarstrategi er ikkje i samsvar med KS sine tilrådingar og Hordaland fylkeskommune sine egne føringar for korleis god eigarskapsforvaltning skal gjennomførast. Det er heller ikkje i samsvar med klare tilrådingar i to rapportar som er lagt fram for fylkeskommunen knytt til Bybanen AS. KS viser til at eigarstrategien utgjer den ytre ramma som selskapet skal arbeide innanfor. Revisjonen vil understreke at manglande eigarstrategi blir opplevd som ei vesentleg utfordring for både selskapet og fylkeskommunale representantar. Ein eigarstrategi er etter revisjonen si meining særleg viktig i ei tid der det skjer vesentlege endringar knytt til selskapet og det er gitt klart uttrykk for behov for ei tydeleg eigarstyring og klargjering av roller og ansvar.

Revisjonen merkar seg også at Hordaland fylkeskommunen har etablert ei overordna eigarmelding, men at denne ikkje har blitt lagt fram årleg slik fylkeskommunen har vedtatt i den overordna eigarstrategien.

⁵ Karabin AS: Evaluering av Bybanen. 22.03.2017

⁶ Thommesen: Bybanen. Egenregi. Vurdering av ulike organisasjonsmodeller, organisering av sikkerhets- og leverandøransvar, selskapsrettslige forhold, ansattes rettigheter samt mulige økonomiske effekter. Bergen 15. november 2017

3.4 Oppfølging av eigarskapet

3.4.1 Datagrunnlag

Styringsdokument

Det overordna styringsdokumentet for eit aksjeselskap er vedtektene. Revisjonen har fått tilsendt vedtekter sist endra i generalforsamling 26.4.2018. Denne endringa er også registrert i Brønnøysundregisteret. Det går fram av endringshistorikken at vedtektene har blitt endra med ujamne mellomrom sidan 1997. Endringa som blei gjort i 2018 gjaldt mellom anna:

- Endring i føremål for å tilpasse dette til ny organisasjonsmodell der ansvar for passasjertransport blir overført frå Skyss til Bybanen AS, og at Bybanen AS inngår avtale med operatør.
- Auke frå 5 til 7 medlemmar i styret. Dette blei gjort for å følgje opp vedtak i fylkestinget 14.06.2017, der det også blei vist til at to medlemmar skal ha politisk bakgrunn.
- Tidspunkt for generalforsamling blei endra frå april til juni

Det er som nemnt ikkje utarbeidd ein eigen strategi for Bybanen AS som skildrar korleis fylkeskommunen som eigar skal følgje opp dette selskapet spesifikt. Men det går fram av Hordaland fylkeskommunen sin overordna eigarstrategi 2017-2020 kva rutinar som skal leggjast til grunn for all eigarskapsoppfølging i fylkeskommunen.

Eigarstyring

Hordaland fylkesting vedtar overordna politiske og prinsipielle saker knytt til eigarskapsforvaltning av selskapa fylkeskommunen eig, slik som til dømes eigarskapsmelding og overordna eigarstrategi. Det er fylkesutvalet som er HFK sitt eigarutval og som handterer den løpande eigarrolla for selskapa fylkeskommunen eig. Ifølgje den overordna eigarstrategien er fylkesutvalet delegert mynde i eigarskapsaker. Fylkestinget vedtok i desember 2017 følgjande:

Fylkesutvalet er Hordaland fylkeskommunes eigarutval og har endeleg avgjerd i saker som gjeld eigarskap, med unntak av eigarskapsmeldinga som skal fremjast for fylkestinget. Dette innarbeidast i delegasjonsreglementet for Hordaland fylkeskommune.

Desse opplysningane er ikkje innarbeidd i HFK sitt delegeringsreglement, som sist blei revidert 08.12.2016.

Generalforsamling

I den overordna eigarstrategien som blei vedtatt av fylkestinget i desember 2017 står det:

Det er fylkesordførar, fylkesvaraordførar eller den dei gjev fullmakt som deltek i generalforsamlinga som eigarrepresentant på vegner av Hordaland fylkeskommune. Fylkesutvalet skal i byrjinga av kvart år handsame sak om eigarrepresentasjon i selskapas generalforsamlingar. Fortrinnsvis skal eigarrepresentantane veljast blant fylkesutvalets medlemmer, om ikkje fylkesordførar/fylkesvaraordførar kan møte. Eigarrepresentantane skal representere fylkeskommunen i rolla som eigar i generalforsamlingane. Hordaland fylkeskommune skal møte med eigarrepresentant i generalforsamlingar i alle selskap fylkeskommunen har eigardel i.

I Bybanen AS er det fylkesordførar som er generalforsamling. Det blir gjennomført årlege generalforsamlingar som handsamar årsrekneskap og årsmelding, val av styremedlemmar, samt godtgjersle til styret og revisor m.m. I tillegg er endringar av vedtekter handsama i generalforsamling.

Eigarmøte

Revisjonen får opplyst at det har blitt gjennomført nokre eigarmøte, men det er ikkje laga referat frå desse møta. Representantar for Bybanen AS meiner at det bør gjennomførast eigarmøter, og at desse bør referatførast slik at diskusjonar rundt sakene blir tatt vare på for ettertida.

Val av styre

I evalueringa av Bybanen⁷ blir det tilrådd at politisk styring blir utøvd gjennom eigarskapet (generalforsamling), og ikkje gjennom politisk representasjon i styret. Det blir vist til at styremedlemmane bør ha forskjellig og supplerande kompetanse knytt til kontraktstyring, tryggleik, utvikling av Bybanen AS sin

⁷ Karabin AS: Evaluering av Bybanen. 22.03.2017

relasjon til Bybanen Utbygging, utvikling av Bybanen AS sin relasjon til Skyss, samt forvaltning av strategi for vedlikehald og drift i eit livssyklusperspektiv. I saksutgreiinga knytt til behandling av evalueringsrapporten i fylkestinget gir fylkesrådmannen uttrykk for at styresamansetninga må få ei meir fagretta innretning i den nye organiseringa av Bybanen AS. Fylkestinget vedtok at:

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.

Endringa i talet på styremedlemmar er også endra i vedtektene i generalforsamling i 2018. I dag er det valt sju styremedlemmar og to vararepresentantar (numerisk liste).

I forkant av val av styremedlemmar på generalforsamlinga i 2018 blei det i fylkesutvalet vedtatt å etablere ei valnemnd som skulle kome med forslag til kandidatar som fylkesutvalet kunne innstille til generalforsamlinga. Valnemnda blei deretter vedtatt i ei ekstraordinær generalforsamling (avgjersle utan møte). Revisjonen kan ikkje sjå at det blei gitt noko mandat til valnemnda utover det som er vedtatt av føringar frå fylkestinget. Innstillinga av kandidatar er ikkje skriftleg grunngjeve. Revisjonen får samtidig opplyst at samansetninga av styret speglar vedtaket i fylkestinget om å vektlegge både politisk og fagleg kompetanse. Styreleiar synest det er nyttig at det er politikarar med i styret ettersom styret skal ta omsyn til det politiske landskapet og eigarskapen. Styreleiar meiner det er bra at styremedlemmene har ulike kompetanse, og opplever at samansetnaden av styret er god i Bybanen AS.

Styrearbeid

Styreleiar opplyser at ho har etterspurt ein **styreinstruks**. Revisjonen får opplyst at dette ikkje er utarbeidd p.t. Styret ønskjer også å få på plass eit system for å dokumentere å følgje opp styrearbeidet. Dette har no vore ute på anbod.

Styret bad administrasjonen i styresak 10/2017 om å legge fram forslag til **årshjul** for styresaker. Saka blei lagt fram og vedtatt i styresak 33/2018. Skildringa av årshjulet syner kva store saker som skal opp på kvart møte slik som til dømes budsjett, årsrapport m.m. Det er også lagt opp til at utvalte strategiske tema blir handsama i kvart styremøte slik at alle tema i strategiplanen blir gjennomgått i løpet av eit år. I tillegg er det i dokumentet skildra kva som er fast agenda på kvart møte og kva styret vil at administrasjonen fast skal orientere om. Styreleiar opplever at styret blir informert om det dei har behov for av dagleg leiar.

Det har ikkje blitt gjennomført **opplæring** av styremedlemmar i regi av selskapet, men nokre av styremedlemmane deltok på kurset som Hordaland fylkeskommunen arrangerte 1. april om «Roller og rolleforståelse i fylkeskommunal eierskapsforvaltning». Selskapet har gjennomført årlege **styreseminar** med ulike tema. I 2017 var det styreseminar med mellom anna fokus på styrets arbeid i ein endra organisasjon. I 2018 omfatta styreseminaret ei reise til Manchester med møte med offentleg transportmyndigheit, samt strategiarbeid.

Styret har gjennomført ei **styreevaluering**. Denne var ferdig gjennomført ved byrjinga av 2019. Styreevalueringa gav betre oversikt over kompetansesamansetnaden i styret, og viste kva dei burde arbeide meir med framover. Det blir opplyst at evalueringa er følgd opp med tiltak.

Styreleiar er ikkje kjend med KS sitt **styrevervregister**, men tenkjer at ho vil registrere seg der. To av dei sju styremedlemmane er registrert i styrevervregisterert, samt dei to varamedlemmane.



Årshjul for styresaker, strategisk styrekalendar

Bybanen AS har utarbeidd **etiske retningslinjer** som også omfattar rutinar for varsling og for vurdering av habilitet. Alle tilsette skal signere på at dei har lest og forstått dei etiske retningslinjene.

Den administrative eigarskapsoppfølginga

Fylkesadministrasjonens oppgåver i eigarskapsforvaltninga går fram av «Overordna strategi for Hordaland fylkeskommunens eigarstyring 2017-2020». Det blir presisert at fylkesrådmannen ikkje har ei formell rolle knytt til eigarstyring, men at fylkesrådmannen skal *leggje til rette* for utøving av eigarstyringa. I praksis er fylkesrådmannens ansvar delegert nedover i administrasjonen, og ulike avdelingar har ansvar for ulike oppgåver innanfor dette området.

Regionavdelinga ved næringsseksjonen har sidan 01.11.2015 hatt det *overordna* ansvaret for eigarskapsforvaltninga.⁸ Eigarstrategien fastsett oppgåvene til regionalavdelinga og næringsseksjonen. Desse oppgåvene er mellom anna å samle inn og oppdatere nøkkelinformasjon om selskapa, handtere løpende saker knytt til eigarskapet, leggje til rette for og kalle inn til generalforsamling/eigarmøte, syte for at protokoll frå eigarmøte kjem til fylkesutvalet, vidareformidle informasjon frå selskapet til kontaktperson i fagavdelinga, og vere administrativt kontaktpunkt for selskapa. Eigarskapsoppfølginga av det enkelte selskap ligg til den **fagavdelinga** som elles har ansvar for den aktuelle sektoren. Det er samferdsleavdelinga som har ansvar for oppfølginga av Bybanen AS. Oppgåvene som ligg til fagavdelingane er mellom anna å vere eigarrepresentanten si faglege støtte og vere informasjons- og kontaktpunkt for styre- representantar oppnemnt frå fylkeskommunen. Fagavdelingane vil også ha eit ansvar for utarbeiding av eigarstrategi og for å medverke til utarbeiding av eigarskapsmelding mv. I ei oversikt over medarbeidarar med ansvar for eigaroppfølging i dei ulike avdelingane er det identifisert ein person som skal ha ansvaret for oppfølging av selskap som høyrer under samferdsleavdelinga. Revisjonen får opplyst at denne personen har slutta i mars 2018, og ingen av dei revisjonen har intervjuar er kjent med at denne oppgåva er gitt til ein ny medarbeidar. Alle dei revisjonen har snakka med viser til at samferdsleavdelinga i HFK ikkje har hatt noko særskilt rolle i eigarstyringa av Bybanen AS fram til i dag (sjølv om det har vore fleire møte knytt til enkelte saker). Men det er gitt signal om at dette vil endrast i ny fylkeskommune der ansvaret for eigaroppfølging vil bli tydeleg organisatorisk plassert i samferdsleavdelinga (sjå under).

Enkeltsaker

Når det gjeld spørsmål om eigaroppfølging blir det av fleire vist til at tidlegare fylkesrådmann har vore opptatt av å følgje opp Bybanen AS og har vore involvert i dei enkeltsaker som har vore diskutert, mellom anna knytt til ny organisering av Bybanen AS.

Generelt

Behov for ei sterkare eigarstyring blir påpeikt både i evalueringa av Bybanen i 2017⁹ og i rapporten utarbeidd av Thommesen¹⁰. Frå selskapet si side blir det vist til at sjølv om den formelle politiske eigarstyringa er på plass, manglar det ei aktiv og tydeleg eigarstyring knytt til den meir strategiske utviklinga av selskapet og korleis eigar ønsker at selskapet skal utvikle seg. Særleg manglande eigarstrategi blir opplevd som utfordrande. Representantane for Bybanen AS opplever at det er vilje hos eigar til å få på plass betre eigarstyring.

Også representantar frå fylkeskommunen gir uttrykk for på at det ikkje har vore på plass ei god og tydelig eigarstyring av Bybanen AS. Fylkesdirektør for samferdsle fortel at det har vore lite direkte eigaroppfølging av Bybanen AS frå samferdsleavdelinga, og at det heller ikkje har vært noko tett eigarstyring av selskapet frå HFK generelt. Samferdsledirektøren viser til at i den grad det har vore ei formell eigarstyring av Bybanen AS har dette vore gjort av den tidlegare fylkesrådmannen og regionalavdelinga.

Samferdselsdirektøren understreker at fylkeskommunen er midt i ein prosess knytt til implementering av den nye konsernmodellen for Bybanen AS (sjå avsnitt 4.3.1), og med samanslåing av nye Vestland fylkeskommune. Dette betyr at mange system og rutinar ikkje er på plass p.t., men han understreker at dette er i ferd med å kome på plass både for Bybanen AS, for samhandlinga mellom bybaneaktørane og

⁸ HFK: Eigarstrategi 2017-2020. Fylkestinget 12.12.2017. Sak 119/2017. Arkivnr: 2017/17062-1. Side 29-30.

⁹ Karabin AS: Evaluering av Bybanen. 22.03.2017

¹⁰ Thommesen: Bybanen. Egenregi. Vurdering av ulike organisasjonsmodeller, organisering av sikkerhets- og leverandøransvar, selskapsrettslige forhold, ansattes rettigheter samt mulige økonomiske effekter. Bergen 15. november 2017

for fylkeskommunen sin eigarstyring. Frå 2020 skal rammene for eigarstyring vere på plass. Fylkesdirektør for samferdsel vil i Vestland fylkeskommune bli leiar for Avdeling for mobilitet og kollektivtransport. Denne avdelinga vil bestå av fleire område; forvaltning, transport, samt strategi og eigarstyring. Området strategi og eigarstyring omfattar mellom anna eining for kollektivtransport (Skyss og Kringom) og ei eining som omfattar andre einingar og selskap (t.d. Bybanen AS og Bybanen Utbygging). Fylkesdirektøren vil gjennom dette få ansvar for eigarstyringa av Bybanen AS. Gode strategiar, system og rutinar for eigarstyring vil bli etablert som ein del av denne nye organisasjonen.

Fylkeskommunen er ikkje berre eigar av Bybanen AS, men har også rolla som samarbeidspartnar, bestillar, leverandør m.m. overfor Bybanen AS. Dette medverkar til at det kan vere utfordrande å vere tydeleg på kva rolle som til ei kvar tid er gjeldande - når fylkeskommunen opptre som eigar og når fylkeskommunen til dømes er ein avtalepart (dette vil bli meir omtalt i kapittel 4). Direktør for Skyss gir uttrykk for at manglande eigarstyring frå fylkeskommunen gjer at dette ansvaret delvis fell på Skyss som samarbeider mykje med Bybanen AS. Sjølv om Skyss eigentleg skal vere bestiller ovanfor Bybanen AS – likeins som Skyss er bestillar ovanfor andre leverandørar av kollektivtransporttenester – må dei tidvis opptre på vegner av eigar ovanfor Bybanen AS. Dette kan vere utfordrande, og bidra til ei uheldig rollesamanblanding. For Skyss er det vanskeleg å vere bestillar utan ein tydeleg eigar. Dette fører til litt utfordrande samhandling med Bybanen AS, då Skyss blir tvungen til å gjere prioriteringar basert på førespurnader frå Bybanen AS utan at desse er forankra sentralt hjå fylkeskommunen.

3.4.2 Vurdering

Fylkeskommunen har berre delvis følgd opp selskapet i samsvar med eigne rutinar for eigarstyring. Som allereie nemnt er det ikkje etablert ein eigarstrategi for selskapet med klare føringar for kva fylkeskommunen forventar av selskapet.

Det er fylkesutvalet som er fylkeskommunen sitt eigarorgan og som i følgje eigarstrategien har endeleg avgjerd i saker som gjeld eigarskap, med unnatak av eigarskapsmeldinga som skal fremjast for fylkestinget. Det går fram av eigarstrategien at fylkesutvalet si rolle som eigarorgan skal innarbeidast i fylkeskommunen sitt delegeringsreglement. Revisjonen vil påpeike at dette ikkje er gjort. Revisjonen merkar seg at det har vore gjennomført nokre eigarmøte mellom fylkeskommunen og selskapet, men at desse ikkje har blitt formalisert eller referatført. Revisjonen meiner det er viktig å gjennomføre jamlege eigarmøte, slik også KS tilrår. Vidare er det revisjonen si vurdering at sjølv om slike eigarmøte er uformelle møte der det ikkje skal fattast vedtak, vil det vere føremålstenleg å referatføre møta for å sikre at signal som blir gitt er etterprovbare og dokumenterbare.

Hordaland fylkeskommune har gitt føringar for korleis styresamansettinga skal vere, og nyttar valnemnd for å innstille styrekandidatar. Mandatet for valnemnda og innstillinga av kandidatar er ikkje skriftleg grunngjeve. Revisjonen meiner at fylkeskommunen bør vurdere å innføre ein praksis med å dokumentere både mandat til valnemnda og grunngjevinga for innstillinga skriftleg.

KS tilrår at styremedlemmar registrerer seg i styrevervregisteret. I fylkeskommunen sin overordna eigarstrategi går det fram at alle som tek på seg verv for (fylkes-) kommunale selskap bør registrere verva i det nasjonale styrevervregisteret. Det blir vist til at det er viktig med openheit om kva for rollar enkeltpersonar i kommunane, fylkeskommunane eller kommunale selskap har, for å styrke kommunesektorens omdømme. Revisjonen merkar seg at dei to politisk valte styremedlemmane er registrert, men meiner at alle styremedlemmane bør vere registrert i registeret. I den overordna eigarstrategien oppmodar fylkeskommunen alle sine selskap å slutta seg til og registrere sine styremedlem i registeret.

Fylkeskommunen har i den overordna eigarstrategien utarbeidd rutinar for fylkesadministrasjonen si rolle og oppgåver i eigaroppfølginga. Revisjonen meiner at desse rutineane ikkje er systematisk følgd opp, og samferdsleavdelinga har ikkje vore tilstrekkelig kjent med kva oppgåver som ligg til avdelinga med omsyn til eigaroppfølging. Revisjonen meiner at undersøkinga syner at det er behov for ei meir strukturert og tydeleg eigaroppfølging av selskapet. Dette blei også presisert i evalueringa av Bybanen i 2017 og revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at fylkeskommunen ikkje har følgd opp tilrådinga i denne rapporten. Revisjonen meiner at god eigarstyring vil vere særleg viktig framover når ny organisasjonsmodell og nye samhandlingsstrukturar skal på plass (sjå neste kapittel). Revisjonen merkar seg at det vil bli etablert ei ny eining i samferdsleavdelinga i Vestland fylkeskommune med særskilt ansvar for eigaroppfølging av Bybanen AS.

4. Tydeleg ansvars- og rolledeling

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi undersøke følgjande problemstilling:

I kva grad er det etablert tydeleg ansvar og rolledeling mellom Bybanen AS og andre aktuelle aktørar slik som Skyss, Bybanen Utbygging og operatørselskap når det gjeld etablering av ei trygg og føreseieleg drift av Bybanen?

4.2 Kontrollkriterium

I kravforskrifta § 4-5 blir det stilt følgjande krav knytt til klare ansvarstilhøve:

Den øverste ledelsen har ansvaret for at jernbanevirksomheten er organisert slik at personellet ansvar og myndighet klart fremgår.

Den øverste ledelsen har ansvaret for at alle arbeidsoppgaver av betydning for sikkerheten er identifisert. Videre har den øverste ledelsen ansvaret for at arbeidsoppgaver av sikkerhetsmessig betydning, samt ansvar og myndighet i forhold til arbeidsoppgavene er klart beskrevet.

Som eit generelt internkontrollprinsipp, er det òg avgjerande at oppgåver og ansvarstilhøve er tydeleg og klart fordelt og kommunisert, både internt i ein organisasjon, og mellom aktørar som saman skal løyse ein oppgåve.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande kontrollkriterium.

4.3 Datagrunnlag

Det er mange aktørar som samhandlar om Bybanen:

- Bybanen AS som forvaltar av infrastruktur og vogner,
- Skyss som har ansvar for passasjertrafikk og marknadsføring,
- Bybanen Utbygging har ansvar for utbygging av infrastruktur
- Keolis som operatør og ansvarlig for vognframføring,
- Stadler som leverandør av vedlikehald på vogner.
- Samferdselsavdelinga som utøver den fylkeskommunale administrasjonen.

4.3.1 Ny organisasjonsmodell

I 2017 blei det gjennomført ei evaluering av Bybanen.¹¹ Bakgrunnen for evalueringa var mellom anna å vurdere organisering og samhandling mellom aktørane som har ansvar og oppgåver knytt til drift av Bybanen. Evalueringa synta at det var fleire utfordringar knytt til organisering og samhandling mellom bybaneaktørane. I rapporten blir det mellom anna vist til at:

Hovedproblemet i dag er at det er mange aktører som må samhandle om å levere trafikktilbudet, og at det er både uklarheter og uenigheter rundt roller og grensesnitt. Videre er det en del svakheter i avtaleverket mellom aktørane, og en uklar eierstyring av Bybanen AS. Uklarhetene har over tid medført slitasje på samarbeidet mellom partene.

I tillegg til ei ny organisering, tilrådde evalueringsrapporten mellom anna:

at det prioriteres felles tiltak innen ledelse og samhandling, med formål å forbedre samhandling og klargjøre rolleforståelse. I drift må en tilstrebe en situasjon hvor en lykkes med felles identifisering av rotårsaker, enighet om tiltak, samt læring og kontinuerlig forbedring på tvers av virksomhetene.¹²

I evalueringsrapporten blei det lagt fram fleire alternative organisasjons/samhandlingsmodellar, i tillegg til ei rekke tilrådingar til dei enkelte bybaneaktørane. Evalueringsrapporten tilrår at fylkeskommunen

¹¹ Sjå også kapittel 2.

¹² Karabin AS: Evaluering av Bybanen. Rapport. 22.03.2017. Side 20.

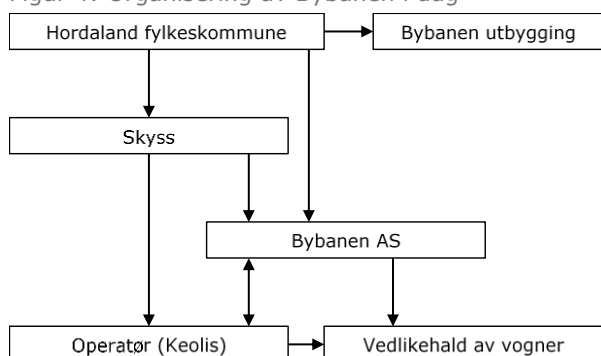
organiserer selskapet og samhandlinga mellom aktørane som ein konsernmodell. Denne modellen betyr ei endring og utviding av den rollen Bybanen AS har hatt fram til i dag. Modellen inneber mellom anna at Bybanen AS får ansvar for kontraktsinngåing og oppfølging av operatør av Bybanen (Keolis AS). Vidare blir kontrakt for vognvedlikehald (Stadler AS) overført til operatør (Keolis AS).

Ei viktig føresetnad for modellen som blei valt var at den skulle tilfredsstillende krava til Statens jernbanetilsyn om at tryggleiksansvaret må vere eintydig allokert, og møte dei innvendingane jernbanetilsynet hadde hatt knytt til organiseringa av Bybanen.

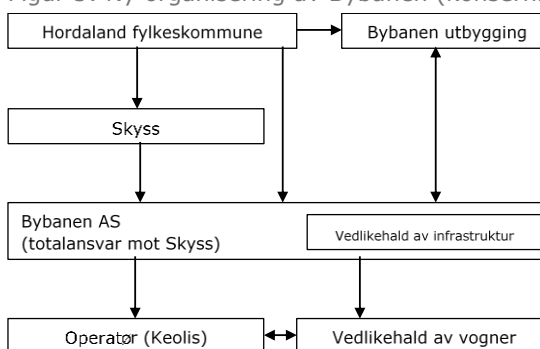
Evalueringsrapporten blei handsama av fylkestinget den 14. juni 2017 i sak PS 68/2017, der fylkestinget vedtok følgjande:

1. Fylkestinget sluttar seg til konklusjonane i evalueringsrapporten.
2. Fylkestinget godkjenner at bybanedrifta vert organisert som ein konsernmodell i samsvar med rapporten pkt. 5.1.2
3. Fylkestinget godkjenner at operatørtenestene og vedlikehald av vogner og infrastruktur framleis vert konkurranseutsett.
4. Fylkestinget godkjenner at i lys av endra arbeidsoppgåver vert styresamansetninga i Bybanen AS endra frå eit delvis politisk samansett styre til eit kompetent fagstyre.
5. Fylkestinget godkjenner at avtalestrukturen mellom dei involverte partane i bybanesamarbeidet vert tilpassa den nye organiseringa.
6. Fylkestinget godkjenner at fylkesrådmannen får fullmakt til å setja i verk organisasjonsendringane i samsvar med vedtaket i saka.
7. Fylkestinget ber fylkesrådmannen om å leggja fram ei sak som vurderer eit eventuelt forpliktande samarbeid med Bergen kommune om drifta av Bybanen

Figur 4: Organisering av Bybanen i dag



Figur 5: Ny organisering av Bybanen (konsernmodell)



Den nye modellen trer i kraft frå 1.7.2019.

Alle aktørane som revisjonen har snakka med stadfestar at det har vore utfordringar knytt til organisering og samhandling omkring Bybanen slik grenseflatene har vore organisert fram til i dag, og at evalueringsrapporten gir eit riktig bilete av situasjonen. Alle er også einige i at den nye organiseringa vil medverke til ei betre samhandling. Samtidig blir det av fleire av aktørane peika på at den nye organiseringa krev endra roller for alle aktørane som er involvert. Evalueringsrapporten peikar på fleire forhold som må endrast for å få til ein god samhandlingsstruktur. I intervju blir det vist til at hovudutfordringa er å sikre at alle desse forholda blir tilfredsstillande følgt opp, og at det er sams oppfatning mellom alle aktørane av kva som endringar som skal gjerast.

4.3.2 Bybanen AS

I evalueringsrapporten blir det vist til at å samle totalansvaret for utføringa hos Bybanen AS inneber at Bybanen AS får eit breiare mandat og eit større ansvar enn verksemda har i dag. I realiteten blir det etablert ei heilt ny verksemd der Bybanen AS slik vi kjenner selskapet i dag, vil utgjere ein avgrensa del. For å oppnå dei ønska effektane av den nye modellen blir det i rapporten vist til fleire forhold som Bybanen AS må følgje opp, slik som til dømes:

- Tilføres eller utvikles kompetanse innen sikkerhet, verdibevaring (asset management) og strategi for vedlikehold og drift, både i styre, ledelse og organisasjonen for øvrig. Kompetansen må finnes på alle nivåene.
- Utvikles en sterk kundeorientering mot Skyss som bestiller.
- Etableres god samhandling mellom alle samarbeidende parter på utførersiden.
- Utvikles systematikk og kultur for kontinuerlig forbedring mellom alle samarbeidende parter.

Representantar for Bybanen AS gir i intervju uttrykk for at selskapet er i gang med ein større prosess for å tilpasse seg den nye organisasjonsmodellen. Det blir opplyst at overtakinga av operatøransvaret har vore ei stor endring for selskapet og dette har også fått konsekvensar for verksemda si interne organisering. Det blir også jobba mykje med å sikre rett kompetanse, gode rutinar og tydelege rollar. Også dei andre bybaneaktørane viser i intervju til at Bybanen AS har utvikla seg og blitt ein langt meir profesjonell organisasjon enn tidlegare.

Bybanen AS har også vore opptatt av å bli meir tenesteorienterte og ta *asset management* meir på alvor, slik også rapporten peikar på. Representantane for Bybanen AS tenkjer at dersom dei skal klare dette, må selskapet arbeide meir med KPIar, operasjonell statistikk og økonomi. Dette meiner dei er fornuftig ressursbruk. Bybanen AS har allereie mykje grunnlagstal og analysar.

Bybanen AS har i samsvar med ny organisasjonsmodell inngått avtale med operatør (Keolis) frå og med 1.7.2019. Sjølv om dette ansvaret for operatør ikkje trer i kraft før 1.7.2019 har Bybanen AS allereie overtatt oppgåvene knytt til oppfølging av operatør frå Skyss i ein «øvingsperiode» før det formelle ansvaret trer i kraft frå 1. juli. Både Bybanen AS, Skyss og Keolis gir tilbakemelding på at dette fungerer godt.

Sjølv om vedtaket om ny organisasjonsmodell og overtaking av operatøransvaret er tydeleg, opplever ikkje representantane for Bybanen AS at evalueringsrapporten er eintydig i alle konklusjonane. Det blir peika på at det berre er ny konsernmodell som formelt er vedtatt, og at det ikkje er fatta vedtak som seier noko om korleis resten av rapporten skal følgjast opp. Det har difor ikkje vore lett å utarbeide tiltak basert på rapporten. Bybanen AS forhold seg til vedtaket om konsernmodellen, og ser på resten av konklusjonane i rapporten som tilrådingar. Ny strategiplan som er under arbeid i Bybanen AS blir bygd på tilrådingane i rapporten.

Bybanen AS opplever å ha fått ei større og viktigare rolle, men representantane for Bybanen AS har ikkje inntrykk av at alle dei andre aktørane har forstått kor stor denne endringa i organisasjonsmodellen er for Bybanen AS, og kva dette må medføre av endringar også hos desse.

Representantane for Bybanen AS ser ein risiko for at dei aktørane som skal samhandle tolkar det som står i rapporten ulikt. Det blir kommentert både av Bybanen AS og av andre aktørar at overordna (eigar si) koordineringa knytt til oppfølginga av rapporten og konsekvensane av endra organisasjonsmodell kunne vore betre. Det har vore to møte i regi av samferdselsavdelinga for å følgje opp funna i rapporten. I møta har representantar frå samferdselsavdelinga, Bybanen AS, Skyss, og Bybanen Utbygging vore til stades. I møta har ein ikkje på systematisk vis gått gjennom punkt for punkt kva som skal gjerast for å følgje opp konklusjonane i rapporten, men alle har sagt litt om eigne planar for å følgje opp.

For å handtere samhandlinga med dei andre aktørane knytt til Bybanen føreligg det fleire formelle avtalar som skal regulere samhandlinga (sjå tabell 1 for oversikt over nokre av avtalane). Utfordringa er at fleire desse avtalane no er under revisjon og det skal utarbeidast nye avtalar i samband med ny organisasjonsmodell og i samband med ny organisering av fylkeskommunen.

Tabell 1: Avtaleoversikt

Avtale	Kommentar
Samarbeidsavtale, Bybanen AS - HFK v/Skyss	Denne avtalen regulerer forholdet mellom Skyss og Bybanen AS slik det var i den tidlegare organisasjonsmodellen. Forholdet blir no i all hovudsak regulert av avtalen om den midlertidige ordninga der Bybanen AS følgjer opp Keolis (siste avtale i denne lista). Før oppstart av ny kontrakt med Keolis frå 01.07.2019 vil det bli inngått ein operatøravtale mellom Skyss og Bybanen AS. Når denne er på plass, får revisjonen opplyst at det vil bli vurdert om det framleis er behov for ein samarbeidsavtale. I så fall vil denne bli revidert slik at den nye organiseringa er reflektert i avtalen.
Samarbeidsavtale, Bybanen AS - HFK v/Bybanen Utbygging	Denne avtalen er under revidering for å reflektere endringa i ny organisasjonsmodell, og dei nye krava og rollene som er pålagt både Bybanen AS og Bybanen Utbygging ifølgje vedtak i fylkestinget samt tilrådingane i evalueringsrapporten (frå Karabin).
Forvaltningsavtale, Bybanen AS - HFK	Denne avtalen vil Bybanen AS sjå på saman med HFK når dei har fått på plass ny organisering med avdeling for eigarstyring.
Overføringsavtale mellom Skyss og Bybanen As	Midlertidig avtale om å overføre driftsavtalen frå Skyss til Bybanen AS fram til ny kontrakt startar opp 1.juli 2019.

4.3.3 Skyss

Fram til i dag har Skyss hatt ansvar for avtale og oppfølging av operatør (Keolis). I ny organisasjonsmodell vil dette ansvaret overførast til Bybanen AS frå 1.7.2019. Som nemnt ønskte Bybanen AS å starte å følgje opp Keolis som operatør allereie eit halvt år før ny kontrakt skal tre i kraft. Noverande avtale mellom Skyss og Keolis er difor overført til Bybanen AS. Direktøren for Skyss oppfatar at Bybanen AS gjer ein god jobb når det gjeld oppfølginga av kontrakten med Keolis. Bybanen AS har meir ressursane til rådvelde enn Skyss for å følgje opp kontrakten.

Bybanen AS har ein samhandlingsavtale med Skyss. Det føreligg eit forslag til ein ny avtale med Skyss, men denne er ikkje ferdigstilt. Tenesteleveransen er regulert i denne avtalen, men ikkje forholdet inn mot kundar til dømes. Representantane for Bybanen AS ønskjer at den nye avtalen gjev Bybanen AS den same rolla som Tide og andre tenesteleverandørar, og at alt anna knytt til samhandling skal inn i samhandlingsavtalen. Dei har inngått ein eigen avtale for dette halvåret der dei øver seg på oppfølging av Keolis.

Frå Skyss blir det vist til at ansvarshøva mellom dei ulike aktørane tidlegare var lite tydelege. Dette kunne i nokre situasjonar føre til at dei peika på kvarandre når det var spørsmål om kven som hadde ansvar for kva. Pga. dei uklare ansvarstilhøva var direktøren initiativtakar til å få gjennomført evalueringa av organiseringa kring Bybanen. Rapporten har relativt mange anbefalingar og tiltak for dei ulike aktørane, og direktøren peiker på at ikkje alle desse har blitt følgt opp i lik grad. Vidare gjer det høge talet aktørar og rollar som er omtalt i rapporten, at den opnar for eit visst tolkingsrom med omsyn til kva som er dei sine eigentlege og viktigaste konklusjonane for dei ulike aktørane. Direktøren understreker at omorganiseringa til konsernmodellen ikkje er ferdigstilt, og at det framleis ikkje er heilt einigheit eller sams forståing av rolle- og ansvarsdelinga mellom Bybanen AS og Skyss.

Skyss sin relasjon til Bybanen AS er i endring som følgje av den pågåande prosessen med å få implementert den nye konsernmodellen. I evalueringsrapporten blir det vist til at også Skyss si rolle bør endrast med innføring av ny organisasjonsmodell mellom anna knytt til:

- Det anbefales at Skyss iverksetter tiltak for å ta sterkere styring på merkevaren Bybanen, herunder all kommunikasjon med kunder og media.
- Prosjektet anbefaler at Skyss sin rolle som bestiller må tydeliggjøres, og Skyss sitt ansvar og sine oppgaver i forbindelse med Bybanen må avgrensas i forhold til denne rollen:
 - Skyss bør bestille rutetilbud fra en enkelt leverandør, som gis totalansvar for leveransen
 - Skyss bør følge opp på måltall ifht kvalitet, og ikke på leverandørens prioriteringer og aktiviteter
- Prosjektet anbefaler at Skyss øker kompetanse og kapasitet på overordnet økonomisk analyse, med formål å målstyre ressursbruken bedre.

- Prosjektet anbefaler at Skyss gjør grep for å øke kompetanse og kapasitet på teknologisk strategi og planlegging.

Noko av det som er i ferd med å kome på plass, er at bestillerrolla til Skyss blir tydelegare definert. Direktøren meiner dette er eit godt grep, som kan bidra til å tydeleggjere kva ansvar og oppgåver som ligg til Skyss, og kva som ligg til dei andre aktørane. Rolla til Skyss som ansvarleg for marknad og kundeoppfølging er også tydeleggjort i ny organisasjonsmodell. Også her er det utfordringar knytt til kva Bybanen AS kan gjerne og kva som skal vere Skyss sitt ansvar. I fleire tilfelle har Bybanen AS gjennomført marknads- og kundeinitiativ som direktøren meiner at Skyss burde ha vedteke om skulle gjerast og ev. hatt ansvar for gjennomføringa. Utfordringa er at Skyss ikkje har dei same ressursane og må prioritere mellom fleire aktørar. Likeeins meiner direktøren at det er eigar, fylkeskommunen, som må gje eit tydeleg signal om korleis ein skal prioritere ressursar på dette området.

Likevel meiner direktøren at ei tydelegare bestillerrolle for Skyss ikkje aleine vil avhjelpe alle dei utfordringane som ligg i organiseringa og grensesnittet mellom Bybanen AS og Skyss. Særleg peiker ho på at det er utfordrande at fylkeskommunen ikkje har formalisert eigarstyringa av Bybanen AS, t.d. ved at det manglar eigarstrategi for Bybanen AS. Det er ikkje eintydig definert kven som skal følgje opp eigarstyringa for Bybanen AS i fylkeskommunen. Fylkesdirektøren for samferdsle er medviten at dette manglar, og skal frå opprettinga av den nye Vestland fylkeskommune 1.1.2020 få eigaransvaret for Bybanen AS. Manglande eigarstyring frå fylkeskommunen gjer at dette ansvaret delvis fell på Skyss. Sjølv om Skyss eigentleg skal vere bestiller ovanfor Bybanen AS – likeins som Skyss er bestillar ovanfor andre leverandørar av kollektivtransporttenester – må dei tidvis opptre på vegner av eigar ovanfor Bybanen AS. Dette kan vere utfordrande, og bidra til ei uheldig rollesamanblanding. For Skyss er det vanskeleg å vere bestillar utan ein tydeleg eigar. Dette fører til litt utfordrande samhandling med Bybanen AS, då Skyss blir tvungen til å gjere prioriteringar basert på førespurnader frå Bybanen AS utan at desse er forankra sentralt hjå fylkeskommunen.

Ei anna grenseflate som må klargjerast er ansvaret for «merkevaren» Bybanen. I intervju blir det opplyst at fylkeskommunen har vedteke at det er Skyss som skal forvalte merkevara Bybanen. Det kjem òg fram at det føreligg eit styrevedtak på at Bybanen AS skal forvalte merkevaren Bybanen AS. I tillegg noterer revisjonen seg at det evalueringsrapporten vurderer forvaltninga av merkevaren å vere fragmentert, og tilrår at Skyss sett i verk tiltak for å ta sterkare styring med merkevaren Bybanen, og under dette all kommunikasjon med kundar og media.¹³

Dei intervju representantane frå Bybanen AS opplever at det er noko uklart kva som ligg i at Skyss skal forvalte merkevara Bybanen, og at dei skal forvalte merkevaren Bybanen AS. Sjølv opplever dei at det er dei som representerer og arbeider med merkevaren Bybanen AS kvar dag. Dei ser difor behov for ein grenseoppgang med Skyss på dette området. Dette er drøfta med Skyss, og representantane frå Bybanen AS fortel at Skyss er einige i at Skyss ikkje skal sitje med alt ansvar aleine.¹⁴ Representantane for Bybanen AS ser for seg at dette kan bli regulert i den nye samhandlingsavtalen.

Direktøren for Skyss fortel at Bybanen AS forventar meir av Skyss enn dei andre leverandørar gjer. Skyss har ikkje ressursar til å jobbe kontinuerlig med samhandlinga med Bybanen AS, og må prioritere hardt t.d. med omsyn til arbeidet som må gjerast i samband med etableringa av nye Vestland, samt alle dei andre oppgåvene som ligg til Skyss.

Direktøren for Skyss opplever at nye Bybanen AS som organisasjon er geniunt opptatt av å arbeide med eigenforbetring. Det har vore fokus på korleis dei gjer kva, kva som skal og må profesjonaliserast, og kor i organisasjonen det er størst behov for forbetring. Direktøren viser til at Bybanen AS har vekse fram i ein «gründer»-fase, der mykje skal etablerast for første gong. No er dei på veg til å bli ein meir profesjonell organisasjon, der ein ser behovet for tydeleggjering av rollar og ansvar, og skriftleggjering av prosedyrar og rutinar

¹³ I rapporten blir det gjort eit poeng av at i mediasaker om Bybanen i 2016, hadde både administrerande direktør i Skyss, operatør, Bybanen AS og Bybanen Utbygging gitt uttalar til media.

¹⁴ Det blir peika på at alle er einige om at det som står i rutetabellar og liknande ligg til Skyss.

Eit anna grensesnitt som bli trekt fram som utfordrande mellom Skyss og Bybanen AS og som Skyss etterlyser ei tydeligare avklaring av, er korleis økonomien til Bybanen AS er vevd saman med økonomien til Skyss.

I Forvaltningsavtalen mellom HFK Og Bybanen AS blir det presisert at Hordaland fylkeskommunen garanterer Bybanen AS tilstrekkeleg økonomiske rammer til å vedlikehalde og drifta infrastrukturen i samsvar med jernbanelova, tilhøyrande forskrifter og andre aktuelle lover og forskrifter. Det er også eit eige punkt knytt til finansiering, budsjett og vederlag der det går fram kva budsjettet skal omfatte. Dette er:¹⁵

1. Lønn og sosiale kostnader
2. Andre administrasjonsomkostninger
3. Vedlikehold av bygninger
4. Avskrivinger
5. Andre driftsomkostninger, herunder forsikringer
6. Vedlikeholdskostnader infrastruktur og utstyr Bybanen – infrastrukturavgift
7. Leie og vedlikeholdskostnader sporvogner
8. Kostnader i forbindelse med anskaffelser av nye sporvogner
9. Kostnader for forvaltning og drift av trolleybuss infrastruktur
10. Nærmere detaljer om behov for finansiering av investeringer gjennom låneopptak hos HFK eller bankforbindelse

Det går fram at budsjett er eks. mva. og at denne kjem i tillegg på all fakturering. Det blir presisert at budsjettet skal vere tilstrekkelig spesifisert til at HFK har eit godt avgjerslegrunnlag under handsaminga av budsjettet (sjå budsjett-tal i kapittel 2).

Den økonomiske overføringa frå fylkeskommunen til Bybanen AS inngår som ein del av Skyss sitt samla budsjett. På grunn av avgiftsmessige forhold knytt til meirverdiavgift har dei valt å føre inntekter (t.d. billettinntekter) og utgifter (t.d. driftskostnadar) på same stad. Dette går ikkje fram av avtalen mellom Bybanen AS og HFK.

Det er Bybanen AS som sjølv utarbeider eit budsjett som blir vedtatt av selskapet sitt styre. Dette budsjettet formidlar Bybanen AS til Skyss som inkorporerer dette i sitt budsjett, og samferdsleavdelinga legg så fram eit samla budsjett for fylkestinget. Sjølv om budsjettet til Bybanen AS inngår i Skyss sitt budsjett har Skyss inga styring på budsjetteringa til Bybanen AS. Dette gjer at dei ikkje kan gjere justeringar i budsjetta til Bybanen AS. Om fylkestinget reduserer budsjettet til Skyss, må dette difor takast av andre delar av Skyss sitt budsjett enn Bybanen AS sine postar.

Det blir av fleire vist til at denne organiseringa gjer at incentiva for å drive kostnadseffektivt ikkje i tilstrekkelig grad er til stades hjå Bybanen AS, ettersom rekninga uansett kan sendast vidare til fylkeskommunen.

Både administrasjonskostnader og driftskostnadene til Bybanen AS ligger inne i Skyss sitt samla budsjett. I tillegg omfattar kostnadene som fylkeskommunen dekker eit 3 % påslag på alle utgifter til Bybanen AS, noko som gir Bybanen AS eit årleg overskot. Bybanen AS opplyser at dette påslaget blir gjort for at selskapet skal tilfredsstillere kravet til å vere næringsverksemd og dermed også å vere meirverdiavgiftspliktig. Dette krev at verksemda må vere eigna til å gi økonomisk overskot i overskodelag framtid. Revisjonen får opplyst at Bybanen AS har fått gjort ei vurdering av kva dette betyr for verksemda frå fleire advokatar. Konklusjonen har vore at selskapet må gå med eit visst overskot. Når selskapet genererer eit overskot må selskapet også betale skatt på dette overskotet. Representantane frå Bybanen AS opplyser om at fordelene med å kunne trekke frå mva., og dermed måtte generere eit overskot, er vege opp mot ulempa med å betale skatt av overskotet. Revisjonen får opplyst at dette er forankra hjå økonomisjef i fylkeskommunen. Føremålet med 3 % påslag er også at Bybanen AS skal kunne leggje seg opp noko eigenkapital, og at fylkeskommunen skal ha føreseielegheit knytt til finansieringa av Bybanen AS. Ved å leggje seg opp eigenkapital kan Bybanen AS nytte eigenkapital når det er behov for større investeringar.

¹⁵ HFK skal dekke alle punkt med unntak av 6 og 7 i lista

Resultat før skatt i 2017¹⁶ var kr 3.718.524. Av dette blei det ein skattekostnad på kr 897.973¹⁷. Resultat etter skatt var kr 2.820.551. Eigenkapital var kr 14.102.542 ved utgangen av 2017 (aksjekapital er kr. 1.550.000 og resten er anna eigenkapital, som er opptent/ akkumulerte resultat over tid).

Påslaget om 3 % går ikkje fram av avtalen mellom HFK og Bybanen AS, eller mellom Skyss og Bybanen AS. Fylkesdirektør for samferdsle er ikkje kjent med kvifor eller av kven dette er bestemt, men forhold seg til budsjettet som Bybanen AS spelar inn til fylkeskommunen. Han presiserer at det er ei eigaroppgåve å eventuelt ta stilling til om budsjettet er i samsvar med eigar sine føringar/forventningar. Dette er ikkje ei oppgåve som ligg til samferdselsavdelinga.

Samtidig blir det vist til at budsjetteringsprosessen har vore ei kjelde til frustrasjon. Primært har dette vore knytt til at Skyss ikkje har kontroll kostnader som påverkar resultatet deira. Det blir frå Skyss vist til at det er ønskeleg at pengestraumen og fakturahandteringa følgjer rollane på ei meir tenleg måte enn det gjer i dag. No er det ikkje optimalt, då Skyss både skal vere bestillar ovanfor Bybanen AS, òg har ei rolle med omsyn til å handtere økonomien til Bybanen AS.

Samferdsledirektøren har tatt initiativ til sokalla «Bybanefamiliemøte». Her deltek Bybanen AS, Skyss, Bybanen Utbygging og samferdsleavdelinga. Fokus i desse møta er ofte knytt til utbygginga av Bybanen. Det blir òg halde møte i leiargruppa mellom Skyss og Bybanen AS, der leiargruppene i høvesvis Skyss og Bybanen AS møtast. Det er i regelen Skyss som tar initiativ til at desse møta blir heldt. Møta kunne vore eigna til å drøfte overordna problemstillingar knytt til rolle- og ansvarsdeling, men pga. manglande eigarstyring har dette vist seg utfordrande. Skyss har ikkje mynde til å «styre» Bybanen AS eller legge føringar for korleis samhandlinga skal vere, sjølv om Skyss i nokre tilfelle i praksis opptre på vegner av eigar ovanfor Bybanen AS. Summert meiner direktøren at manglande eigarstyring er hovudutfordringa for samhandlinga mellom Skyss og Bybanen AS.

4.3.4 Bybanen Utbygging

Bybanen Utbygging er ansvarleg for utbygginga av Bybanen. Finansieringskjelda for utbygginga er i hovudsak Miljøløftet, eit samarbeid mellom Statens vegvesen, Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen i Hordaland. Ramma for arbeidet er reguleringsplanar vedtatt av Bergen kommune.

Bybanen Utbygging overleverer ferdig infrastruktur til Bybanen AS. Det er utarbeidd ein samarbeidsavtale mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS. Samarbeidsavtalen er frå 2011. Den har vore diskutert og drøfta, og det blei sett i gong ein revideringsprosess for noko tid tilbake. Det er utarbeidd eit utkast til ny avtale, men ettersom ingen av partane var heilt nøgd med ordlyd og form på avtalen er dei no i prosess med å utarbeide ein ny avtale, der målet er eit mindre juridisk tungt språk. Initiativet til dette ligger p.t. hos Bybanen AS. Det blir gjennomført månadlege koordineringsmøter mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS. Det blir skrivne referat frå desse møta. Det blir også gjennomført møte etter behov.

Direktør for Bybanen Utbygging opplever at Bybanen Utbygging og Bybanen AS alltid har snakka godt saman, og uttrykker at samhandlinga gjennomgåande og overordna sett er og har vore god. Begge partar er einige om viktigheita av Bybanen, og er innstilte på å saman medverke til at den fungerer som den skal. Han understreker likevel at dei ikkje alltid har vore einige om alt. Det blir både frå Bybanen Utbygging og Bybanen AS peika på at begge organisasjonar er i utvikling og er i ferd med å etablere ei endå betre og meir profesjonell samhandling.

Det er samhandling og grensesnitt mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS i både prosjekteringsfasen, overleveringsfasen og garanti-/reklamasjonsfasen.

Prosjektering

Bybanen Utbygging opplyser at både Bybanen AS og Keolis blir involvert i arbeidet med prosjektering, slik at erfaringane med drifta kan tas omsyn til i neste byggetrinn. Bybanen Utbygging peiker på at det er mykje informasjon som blir generert, og at det kan vere utfordrande å få oversikt over og kommunisert dei mest sentrale læringspunkta frå både utbygging og drift inn i neste prosjekteringsfase. Dei forsøker å

¹⁶ På revisjonstidspunktet, april 2019, var ikkje årsrekneskapen for 2018 avlagt

¹⁷ Betalbar skatt er kr 902.730, differansen samanlikna med skattekostnaden skuldast endring i utsett skatt

ta ein runde på dette i forkant av prosjekteringa, slik at dei som skal prosjektere får so mykje relevant informasjon som mogleg, for slik å sikre at erfaringane faktiske blir tatt omsyn til i neste byggetrinn.

Samtidig blir det også peika på at mange av vala knytt til eit byggetrinn er forankra i politiske val knytt til mellom anna reguleringsplan og ramme for finansiering. I tillegg er det ein del regelverk som gir viktige rammevilkår for utbygginga både knytt til Bybanens Tekniske Spesifikasjoner, DhB (driftshandboka) og RDI (regelverk for drift og infrastruktur).

Representantar for Bybanen AS understreker samtidig viktigheita av at selskapet er representert tidleg i prosessen for å påverke kva element som bør vere på plass i utbygginga. Bybanen AS har erfart at Bybanen Utbygging av og til gjer val som kan medfører risiko eller ulemper for drifta av Bybanen seinare. Teknisk avdeling hos Bybanen AS brukar om lag halvparten av tida si på å følge opp framtidige byggjetrinn. Representantane for Bybanen AS peikar på at manglande på driftskompetanse på eit tidleg stadium i prosjekteringa, gjer at ein risikerer å tape tid og ressursar seinare i driftsfasen. Det blir også vist til at evalueringsrapporten peikar på at Bybanen Utbygging skal ta livssyklus kostnader inn avgjerslegrunnlaget sitt. Dette synest ikkje representantane for Bybanen AS at Bybanen Utbygging har tatt tilstrekkeleg omsyn til. Det er eit potensial for å arbeide meir med dette og det blir også vist til at også Bybanen AS har eit ansvar for å bidra med kunnskap og erfaring knytt til livssyklus kostnader inn i prosjekteringsfasen.

For å komme tidleg nok inn i arbeidet med nye byggetrinn ønskjer Bybanen AS å bli tatt med i gruppene som arbeider med dette. Det blir opplyst at det er etablert ei styringsgruppe som handterer pågåande byggjetrinn, og ei prosjektgruppe som handterer framtidige byggjetrinn. I desse gruppene sit representantar frå Skyss, Bergen kommune, og fylkeskommunen, i tillegg til Bybanen Utbygging. Bybanen AS er ikkje representerte i dei to gruppene. Representantane for Bybanen AS synest det er vanskeleg å oppfylle sitt ansvar for å utvikle Bybanen utan å vere med i dei fora der viktige avgjersler blir tatt. Bybanen AS blir spurt om råd, men representantane for Bybanen AS synest ikkje dette er tilstrekkeleg. Det er risiko for at det blir fatta avgjersler som får konsekvensar for drifta og som kan vere særleg kostnadskrevjande for eigar å drifte. Dette finst det i følge representantar frå Bybanen AS eksempel på. Manglande involvering av Bybanen AS i desse prosessane i følge direktør for Bybanen AS ikkje teke omsyn til Bybanen si nye rolle. Dagleg leiar har tatt dette opp med samferdselsavdelinga i fylkeskommunen, utan at det er funne ei løysing.

Overlevering og garanti

Før overlevering av infrastruktur gjennomfører Bybanen Utbygging ei testing av anlegget. Bybanen Utbygging er ansvarleg for slutføring av anlegget fram til alle feil og manglar er retta, og godkjenning frå Jernbanetilsynet føreligg. Det er Bybanen AS som må søke Jernbanetilsynet om å få ta i bruk infrastrukturen, men det er Bybanen Utbygging som utarbeider dokumentasjonen.

Det er ulike lovverk som regulerer arbeidet til Bybanen Utbygging og Bybanen AS. Der Bybanen Utbygging er underlagt byggherreforskrifta og arbeidsmiljølova, er Bybanen AS er underlagt jernbanelova.

Etter at infrastruktur er godkjent og overlevert til Bybanen AS, følgjer det med eit garantiansvar frå Bybanen Utbygging. Bybanen AS overtar også nokre kontraktar frå Bybanen Utbygging ved overtaking av ferdig infrastruktur. Dette gjeld til dømes kontraktar der det ligg inne reservedeler. Desse kan Bybanen AS også gjere avrop frå.

Dersom ein reklamasjon gjeld manglar ved utføringa, skal Bybanen Utbygging følge opp reklamasjonar mot kontraktspartane (leverandørane). I dei tilfella leverandørane ikkje følgjer opp med å gjere naudsynte utbetringar, går det fram av avtalen mellom Bybanen AS og Bybanen Utbygging at reklamasjons- og garantiansvaret skal følgjast opp slik det «anses mest hensiktsmessig av partene». I intervju kjem det fram at det som er mest hensiktsmessig ikkje alltid er det same for Bybanen AS og Bybanen Utbygging. Om leverandøren ikkje gjer opp for seg, er det Bybanen AS som må ta kostnaden, medan Bybanen Utbygging ikkje ber noko risiko. Likevel er det Bybanen Utbygging som er ansvarleg for å følge opp leverandøren med omsyn til reklamasjon. Dette kan vere eit tidkrevjande arbeid, som i yste fall kan føre til ein rettsleg prosess.

Dersom garantiansvaret gjeld valt løysing og ikkje utføringa, vil Bybanen Utbygging gjere ei vurdering av om reklamasjonen er rettmessig. Dersom reklamasjonen er rettmessig og kostnaden er omfattande må den løftast til styringsgruppa for Miljøløftet for endeleg aksept og finansiering,

Av avtalen mellom Bybanen Utbygging går det fram at Bybanen AS er ansvarleg for å kalle inn til regelmessige møte for gjennomgang av uteståande reklamasjonar (kvar 4. veke).

Det blir i intervju vist til at det vil skje feil ved utbygging av store anlegg slik som Bybanen. I oppfølging av garanti- og reklamasjonssaker er det tett samarbeid mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS. I nokre tilfelle er det mogleg å knytte feilen til ein leverandør og få leverandøren til å dekke eller utføre utbetringa, men det er ikkje alltid mogleg å leggje finansieringsbyrden på ein spesifikk aktør. Slike problem oppstår ofte der det er mange leverandørar som er inne parallelt. Då kan resultatet bli feil utan at ein klarar å legge skulda på ein enkelt leverandør. Representantane for Bybanen AS opplyser at ein ikkje har funne ei god løysing på korleis slike feil som blir oppdaga etter overtaking skal følgjast opp og eventuelt finansierast. Representantane for Bybanen AS peikar på at reklamasjonar alltid er tunge når dei dukkar opp, men at både Bybanen Utbygging og Bybanen AS har arbeidd mykje med å få eit betre grensesnitt. Det blir vist til at ei viktig forbetring har skjedd ved at Bybanen Utbygging har dedikert ein eigen jurist til å følgje opp reklamasjonssaker overfor leverandørane. Det er likevel ikkje funne ei løysing på korleis ein skal finansiere slike feil dersom ein ikkje får dekka dette gjennom garantien til ein leverandør. Representantar frå Bybanen AS peikar på at ei moglegheit er å finansiere slike feil via overføringa frå fylkeskommunen til Bybanen AS. Ei anna moglegheit er å dekke det gjennom Miljøløftet. Fylkeskommunen har fått utgreidd bruken av midlar frå Miljøløftet til å utbetre feil og manglar. Det skal i møte med fylkeskommunen bli avgjort i kvar enkelt sak om midlar frå Miljøløftet skal brukast til dette.

Modifikasjonar

På anlegget som er i drift, dukkar det også jamleg opp ønskjer og behov for endring. Då kan det kome førespurnader frå Bybanen AS om Bybanen Utbygging kan handtere slike endringar, men då må Bybanen AS finansiere dette. Bybanen Utbygging kan ikkje sjølv betale for endringar og justeringar på ferdigstilt anlegg; det er Bybanen AS sitt ansvar.¹⁸ Det blir også vist til at anlegget snart er 10 år, og at det vil dukke opp behov for større modifikasjonar etter kvart. Det må difor etablerast ei løysing for korleis dette skal gjennomførast, både med omsyn til organisering og finansiering.

4.3.5 Samferdsleavdelinga

Også fylkesdirektør for samferdsle i Hordaland fylkeskommune peikar på at både Bybanen AS og samferdsleavdelinga er i ein pågåande endringsprosess. Det blir vist til at Bybanen AS lenge har vore i ein etablerings- og oppbyggingsfase. Dette har dei i følgje direktøren fått bra til, og selskapet har i følgje samferdsledirektøren klart å løyse utfordringar etter kvart som dei har dukka opp. Likevel har ikkje alltid systematikken vore på plass. Fylkesdirektøren understreker at det krev ulik kompetanse å drifte ein organisasjon som Bybanen AS, samanlikna med å bygge den opp. Bybanen AS er no i ein fase med konsolidering og profesjonalisering. Fylkesdirektøren opplever at det er eit naudsynt arbeid som Bybanen AS er i ferd med å gjere no for å få betre organisering, system, og struktur på arbeidet.

Også fylkeskommunen og samferdsleavdelinga er i ferd med å etablere nye strukturar og rutinar for å møte dei utfordringane som har vore identifisert knytt til samhandlinga mellom bybaneaktørane. Fylkesdirektøren opplever at det er einigheit om organisasjonsmodellen og understreker at det er viktig at rolle- og oppgåvefordelinga blir tydeleggjort. På det overordna nivået er ansvar og oppgåver identifisert og plassert på ein god måte i den nye konsernmodellen, og på leiarnivå er ein samd om retninga for arbeidet vidare. Fylkesdirektøren vedgår samstundes at det er eit visst tolkingsrom knytt til kva som faktisk skal gjerast i etterkant av evalueringsrapporten. Det har difor vore heldt fellesmøte for leiarane for å medverke til ei felles retning på arbeidet.

Som vist i kapittel 3 har ikkje samferdsleavdelinga hatt ei tydleg rolle knytt til eigaroppfølging av Bybanen AS fram til i dag. I nye Vestland fylkeskommune vil det bli etablert tydelege strukturar og rutinar for samhandling med Bybanen AS. Revisjonen får også opplyst at Forvaltningsavtalen mellom Hordaland fylkeskommune og selskapet vil bli revidert når ny organisasjon er på plass.

4.3.6 Keolis og Stadler

Keolis har vore driftsoperatør av Bybanen frå starten. Selskapet vann den første kontrakten som operatør i 2009. Kontrakten var på 7 år, med opsjonar på 1+1 år (totalt 9). Kontrakten går ut 1. juli 2019. Det blei

¹⁸ Bybanen AS forvaltar eigaransvaret på vegner av Hordaland fylkeskommune som er eigar av anlegget.

arrangert ny anbudskonkurranse i 2018. Keolis vann også denne kontrakten, i konkurranse med fleire andre tilbydarar. Kontrakten er for 8 + 2 år, og trer i kraft 1. juli 2019.

Som dei andre intervjuua, meiner også driftssjefen i Keolis at den nye konsernmodellen er betre enn tidlegare modell, og at den legger grunnlaget for ei betre samhandling mellom bybaneaktørane. Han meiner òg at den beste løysinga hadde vore å også konkurranseutsette drift av infrastruktur.

Generelt opplever driftssjefen at det er på plass ein god møtestruktur mellom Keolis og Bybanen AS, særlig i samband med oppstartsprosjektet. Han viser også til felles møtedagar som blei arrangert, der grensesnitt og ansvars- og rollefordeling mellom Bybanen AS og Keolis var tema. I tillegg peiker han på at ny kontrakt gir større moglegheiter for erfaringsdeling og felles evaluering mellom Keolis og Bybanen AS. Det er no lagt godt til rette for samarbeid om denne typen aktiviteter, og for at Keolis i tilstrekkeleg grad blir tatt med på råd. Representantar for Bybanen AS opplyser at grensesnittet til Keolis er det som per i dag fungerer greiast av grensesnitta. Det blir vist til at begge partar ønskjer å få til god samhandling, og med den nye kontraktstrukturen er det også lettare å få til denne samhandlinga.

I dag er det Stadler som er leverandør av vogner. I den nye organisasjonsmodellen er det Keolis som skal følgje opp leverandør av vogner. Frå 1. juli blir kontrakten med Stadler overført i sin heilskap til Keolis. Stadler sin kontrakt som leverandør av vogner blei prolongert av Bybanen AS fleire år før den gjekk ut, og før Keolis vann ny kontrakt som operatør av Bybanen. Stadler sin kontrakt varer no fram til 2027. Keolis peikar på at Bybanen AS ikkje bad om innspel frå Keolis når det gjaldt fornying av denne kontrakten. Bybanen AS forklarar at Stadler før forlenginga av kontrakten kommuniserte til Bybanen AS at dei tente for lite per km. Bybanen AS gjekk i forhandlingar med selskapet og blei einige om ein ny sats. Bybanen AS var også uroa for at Stadler kunne bli tvungen til å legge ned om dei gjekk i underskot, og såg ein høgare sats som ein sikkerheit mot dette. Det blir opplyst at Bybanen AS i 2013, etter tre år med god drift, var svært nøgde med Stadler. For å sikre drifta i Stadler bestemte difor Bybane AS seg for å fornye og prolongere kontrakten.

Keolis peiker på at feil knytt til vognene får konsekvensar for drifta av Bybanen. Driftssjefen estimerer at dei har om lag 500-600 innstillingar per år. I 2018 var det to innstillingar knytt til bemanning, og som Keolis hadde ansvaret for. Han estimerer vidare at det var rundt 5-10 innstillingar pga. infrastrukturproblem, og som dermed var Bybanen AS sitt ansvar. Han opplyser at dei resterende innstillingane er knytt til feil på vogner.

Keolis er opptatt av å ha eit godt samarbeid med Stadler. Dei har faste morgonmøte, for å drøfte korleis leveransane og vedlikehaldet av vognene fungerte dagen før. Bybanen AS er invitert til å delta på disse møta, men dei vel sjølv om dei ønskjer å delta.

Når Keolis tar over ansvaret for oppfølging av leverandør av vogner gjer dei dette basert på den kontrakten som Bybanen AS har inngått. Bybanen AS presiserer at når dei utlyste ny operatørkontrakt (som Keolis vann), blei leverandørane godt kjende med kva som låg i kontrakten med Stadler. Dette var ein del av konkurransegrunnlaget. Driftssjef i Keolis gir uttrykk for at denne kontrakten ikkje er god og gir for få moglegheiter til å sanksjonere leverandøren for manglande leveransar. Kravet er at Stadler skal ha tilgjengeleg 20 vogner kvar dag kl. 06.00 og kl. 14.00. Dersom nokon av vognene må takast ut av produksjon utanom desse tidspunkta, kan ikkje Stadler sanksjonerast. Til dømes om det blir levert ei vogn klar til drift kl. 0600 og den må køyrast inn igjen på depot kl. 0700 pga. vognfeil.

Vidare inneheld heller ikkje kontrakten parameter eller indikatorar for kvalitet på leveransen frå Stadler slik som *Mean Distance Between Failures* (MDBF) – eit snitt-tal som seier noko om kor mange kilometer ei vogn skal køyrast i snitt mellom kvar gong det oppstår ein vognfeil.

Driftssjefen fortel at det i ny kontrakt mellom Bybanen AS og Keolis som gjeld frå 1.7.2019 vil vere slik at Keolis kan sanksjonerast av Bybanen AS for driftsutfordringar som skuldast feil på vognene, utan at Keolis kan sanksjonere leverandør av vognene tilsvarande.

4.4 Vurdering

Undersøkinga viser at det var viktig å gjere ei endring av organisasjonsmodellen for Bybanen AS, både for å etterkomme Jernbanetilsynet sine krav, men også for å etablere ein betre samhandlingsstruktur mellom bybaneaktørane. Revisjonen meiner samstundes at det er behov for ytterlegare tiltak for å sikre at det blir etablert ei god samhandling og tydelege rollar og ansvar i drifta av Bybanen. Som nemnt både i førre

kapittel og dette, er ei god eigarstyring avgjerande for å få til tilfredsstillande samhandling mellom bybaneaktørane. Revisjonen meiner at det må setjast i verk tiltak for å sikre at tilrådingane i evalueringsrapporten blir følgt opp. Arbeidet bør koordinerast og følgjast opp på ein planmessig måte for å sikre lik forståing av roller og ansvar i ny organisasjonsmodell. Revisjonen meiner det er naturleg at fylkeskommunen har ei sentral rolle i dette koordineringsarbeidet ettersom det omfattar både Bybanen AS der fylkeskommunen er eigar, samt fleire aktørar som er ein del av fylkeskommunen slik som Skyss og Bybanen Utbygging. Det blir også viktig å få revidert avtaleverket slik at det speglar ny organisasjonsmodell og klargjer grenseflatene mellom aktørane.

Revisjonen vil særleg trekke fram at det blir opplevd som ei utfordring at Skyss er ansvarleg for å handtere budsjettet til Bybanen AS. Revisjonen meiner at rutinar for dette må avklarast og skriftleggjerast. Revisjonen stiller spørsmål ved om det er tilstrekkeleg med budsjettoppfølging frå eigar knytt til Bybanen AS. Revisjonen konstaterer at slik det er organisert i dag, vil ei auke i kostnadsnivå i Bybanen AS også auke resultatet til Bybanen AS (ettersom utgiftene vil bli dekkja av fylkeskommunen). Selskapet har dermed ikkje ein innebygd incentivstruktur for å halde kostnadene nede.

Revisjonen merkar seg også at det er ein etablert praksis at Bybanen AS fakturerer eit 3 % påslag for alle kostnader som skal dekkast av fylkeskommunen, slik at selskapet går med eit tilsvarande overskot. Dette går ikkje fram av gjeldande avtalar mellom fylkeskommunen og selskapet. Revisjonen merkar seg at dette er basert på råd som selskapet har fått knytt til regelverk for mva. Konsekvensen av at Bybanen AS går med eit overskot er auka overføring av midlar frå fylkeskommunen til selskapet, samstundes som selskapet må betale skatt av dette overskotet. Revisjonen meiner at selskapet må gjere ei dokumentert vurdering av om det er naudsynt å legge til grunn eit slikt overskot og eventuelt kor høgt dette overskotet må vere. Eit vedtak om eit slikt påslag bør forankrast hjå eigar og formaliserast i avtalen mellom fylkeskommunen og selskapet.

5. Informasjonsflyt ved driftsutfordringar

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi undersøke følgjande problemstilling:

Er det etablert system og rutinar som sikrar at det blir gitt naudsynt informasjon både internt, til samarbeidspartar og kundar ved eventuelle driftsutfordringar?

5.2 Kontrollkriterium

I kravforskrifta § 4-6 blir det stilt følgjande krav knytt til informasjonsflyt:

Den øverste ledelsen har ansvaret for at det er utformet et system for informasjonsoverføring mellom de ulike nivåer og funksjoner i virksomheten, samt med andre jernbanevirksomheter i den grad det er relevant, slik at kunnskap om forhold av betydning for arbeidet med sikkerheten formidles til og behandles på relevant nivå.

Vidare er effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen og blant dei involverte aktørane, ein føresetnad for god internkontroll, jf. COSO-modellen. Dette krev føremålstenlege møte- og rapporteringspunkt, system som sikrar at vesentleg informasjon blir kommunisert til rett nivå til rett tid, samt tydelege og avklarte rolle- og ansvarstilhøve.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande kontrollkriterium.

5.3 Datagrunnlag

Bybanen AS har interne system og rutinar for melding og oppfølging av avvik og større hendingar. Selskapet har både ein beredskaps- og varslingsplan, og rutinar og system for å melde og følgje opp avvik.¹⁹ Etter det revisjonen kjenner til, føreligg det ikkje noko overordna, styrande dokument som skildrar oppgåve- og ansvarsdeling, system og prosedyrar knytt informasjonsflyt mellom samarbeidspartane og ut mot kundane når det oppstår driftsutfordringar på Bybanen. Rutinar og praksis på dette området har difor revisjonen kartlagt gjennom intervju.

I Bybanen AS sin beredskaps- og varslingsplan, blir det det innleiingsvis referert til fylkeskommunen si overordna plan for kriseberedskap, vist til at kva ansvar selskapet har i krisesituasjonar (fram til dette er overtatt av fylkeskommunen sin kriseleiing eller andre ansvarlege naudetatar), samt peika på at beredskapen i hovudsak skal bli handert av Bybanens Driftssentral (DS), som er drifta av operatør (Keolis). Vidare inneheld beredskaps- og varslingsplanen mellom anna skildringar av korleis rollar og ansvar for beredskapen i selskapet er fordelt, ulike typar avvik og hendingar er definert, det går fram kor og til kven ulike avvik og hendingar skal rapporterast, samt kven som skal gjere dette.

Representantar frå Bybanen AS seier i intervju at det har vore behov for å betre rutinane knytt til intern informasjon og kommunikasjon i selskapet. Dei fortel vidare at nye kommunikasjons- og informasjonsrutinar er under arbeid no. Desse rutinane vil omhandle både korleis dei kommuniserer internt i selskapet, og korleis kommunikasjonen skal ut til mellom anna Skyss.²⁰

Når det gjeld praksis for melding av driftsutfordringar mellom dei involverte aktørane, har denne vore og skal også med ny organisering vere at avvik blir kommunisert frå Keolis, som er operatør, til Skyss, som er ansvarleg for kundane. Bybanen AS hadde tidlegare ikkje noka operativ rolle når det skjedde avvik knytt til drift av persontransport på Bybanen. Som følgje av at Bybanen AS no har fått ansvaret for å følgje opp Keolis og den komande konsernmodellorganiseringa, vil selskapet også overta hovuddelen av det ansvaret Skyss tidlegare hadde med omsyn til å følgje opp avvik. Likevel vil Skyss framleis ha behov for å ha direkte kontakt med operatør når det skjer avvik som har konsekvensar for transporten, då dei har ansvar for kommunikasjon ovanfor passasjerane og tiltak som gjeld alternativ transport o.l..

¹⁹ Avvikssystemet er skildra i seksjon 6.3.1.

²⁰ I intervju med driftssjefen i Keolis, blir desse nye rutinane etterlyst.

Meldingane frå Keolis til Skyss skal sendast gjennom Skysslogg, og per telefon. Skysslogg er eit webbasert meldesystem der Keolis, Skyss og Bybanen AS skal melde avvik mellom anna knytt til driftsutfordringar. Systemet er designa slik at det blir sendt automatisk SMS til Skyss sin vaktentral når det blir meldt avvik, slik at dette kan bli vidareformidla til reisande, og ein ev. kan setje i verk tiltak for å utbetre situasjonen.

I intervju fortel Skyss-direktøren at Skyss har kapasitet til å handtere dei fleste avvik på dagtid. Skyss har prosedyrar for å først få ut informasjon til reisande ved avvik. Dette skjer t.d. på skyss.no, i reiseappen, og på bybanestoppa. Sistnemnde skjer via Keolis, som har ansvaret for informasjonstavlene på stoppestadane.²¹ På kvelds- og nattetid har Skyss også ei vaktordning som gjer at dei kan handtere avvik, men pga. avgrensa bemanning kan store avvik vere vanskeleg å få handtert raskt. Som døme på dette nemner direktøren isingsproblematikk tidlegare i 2019 (sjå under), der Skyss blei informert og tiltak blei sett i verk, men der kapasiteten i vaktordninga so tidleg på morgonen ikkje var tilstrekkeleg til å både informere og løyse avviket hurtig med ekstra transport.²²

Skyss-direktøren opplyser vidare at det skal bli utarbeidd nye rutinar for å kommunisere og handtere driftshendingar. Ho understrekar at dette er særleg viktig no som rollane har endra seg. Ho fortel at Bybanen AS, Skyss og Keolis har hatt møte for å finne ein betre måte å kommunisere og handtere driftshendingar på, og at dei planlegger å ha fleire slike møter. Også driftssjefen i Keolis fortel at dei no er i prosess med å finne praktiske løysingar på korleis melding av avvik knytt til driftsutfordringar skal organiserast. Han seier at Keolis skal fortsette å rapportere avvik i Skysslogg, men også rapportere avvik til Bybanen AS. Driftssjefen fortel vidare at rutiane for å gi beskjed rett stad til rett tid i samsvar med ansvarsdeling slik denne går fram i ny kontrakt, ikkje er på plass.

Det blir i intervju gjennomgåande vist til at det har vore utfordringar knytt til informasjonsflyt mellom dei involverte aktørane, og vidare med å få ut rett informasjon om Bybanen til publikum. Dette blir underbygd i ei skriftleg orientering frå Bybanen AS knytt til ei hending 21. januar 2019. På morgonen denne dagen forårsaka is på køyreleidninga omfattande driftsstans og forseinkingar i trafikken. I analysen av hendinga, blir det mellom anna peika på at det kom uklår informasjon til passasjerane, og meir utfyllande at:

Det er avdekket feil og forbedringsområder ved informasjon til publikum. Det er avdekt manglende kunnskap om hvordan informasjon legges ut på PIDene. Dette førte til at tydelige beskjeder til publikum ikke ble lagt ut. Det ble henvist til skyss.no for mer informasjon, men det tok noe tid før Skyss fikk lagt ut informasjon på sin nettside. Det ble henvist til «buss for bane», men det var svært få busser som ble satt inn, og det framstår som uklart for passasjerene hvordan begrepet «buss for bane» skal forstås, og hva dette innebærer på den enkelte holdeplass.

Som vil bli drøfta i seksjon 6.3.1, er oppfølging av informasjon til publikum ovanfor operatør og Skyss eit av ni aksjonspunkt som Bybanen AS skal setje i verk i kjølvatnet av denne hendinga (sjå tabell 2 på side 37). Per april 2019 var dette ikkje gjort.

I intervju med representantar frå Bybanen AS, blir det peika på at situasjonen med ising viser at det er behov for å forbetre informasjonen som går ut til publikum når det skjer slike hendingar. Dei meiner det er eit forbettringspotensial knytt til kvaliteten på informasjonen passasjerar får av Skyss, både generelt og særleg når jernbanehendingar oppstår. Dei er tydelege på at det er Skyss sitt ansvar å sørge for at passasjerane får beskjed ved ulike jernbanehendingar, og vidare at Skyss gjer dette, men at informasjonen ikkje alltid er tilstrekkeleg god.²³ Bybanen AS etterlyser initiativ frå Skyss til ein felles overordna kommunikasjonsplan.

Meir generelt blir det i intervju vist til at det ikkje alltid er tydeleg for dei involverte partane kven som skal opptre på vegner av Bybanen ovanfor publikum og media.

²¹ Driftssjefen i Keolis stadfestar i intervju at lystavlane er drifta av Keolis, og at dei gjennom desse informerer passasjerar om driftshendingar. Han stadfestar òg at Keolis har i oppgåve å informere Skyss og Bybanen AS ved driftshendingar, men understreker at det ikkje er deira ansvar å svare på henvendingar frå media.

²² I intervju med Bybanen AS blir det opplyst at problem med is på linja vanlegvis oppstår på natta og blir oppdaga når Bybanen har første avgang rundt klokka 5 om morgonen. Keolis har ein direkte link inn mot Skyss, og melder raskt frå om eventuelle hendingar. Problemet er at dei som arbeider med å få ut informasjonen frå Skyss ved slike hendingar, «avvikarane», ikkje er på jobb før klokka 6.30 om morgonen. Såleis vil som oftast media få ut informasjon før Skyss.

²³ T.d. meiner dei at informasjon må seie noko om det er sett inn buss for bane og korleis kundane i tilfelle finn denne bussen.

Bybanen AS har ein samhandlingsavtale med alle partane dei samhandlar med slik som Skyss. I gjeldande avtale går det fram at Bybanen AS og Skyss har eit felles ansvar for Bybanen sitt omdømme, og at det er Skyss som har ansvar for at publikumshandtering og –informasjon skjer på ein god måte. I intervju blir det opplyst at det føreligg forslag til ein ny avtale med Skyss, men at denne ikkje er ferdigstilt. Tenesteleveransen er regulert i denne avtalen, men t.d. forholdet mot kundar er ikkje dekt.

5.4 Vurdering

Funna frå undersøkinga viser at det har vore og framleis er utfordringar knytt til informasjonsflyten ved driftsutfordringar på Bybanen; dette gjeld både internt, mellom samarbeidspartane, og ut mot kundane. Det manglar formaliserte prosedyrar for korleis informasjon skal utvekslast mellom dei involverte aktørane, og det synast å vere ei viss usikkerheit knytt til kven som har kva ansvar med omsyn til informasjonsflyten ved driftsutfordringar på Bybanen. Basert på dokumentert døme, verkar heller ikkje den faktiske informasjonsflyten å sikre at naudsynt informasjon alltid når fram til dei som treng den.

At informasjon om hendingar knytt til driftsutfordringar på Bybanen ikkje når fram i tide til dei som har behov den, gjev auka risiko for at tiltak for å rette opp avvik ikkje blir sett i verk i tide, auka risiko for at reisande ikkje får informasjon om at Bybanen ikkje går som den skal, og kan òg vere ein omdømmerisiko for Bybanen.

Revisjonen noterer seg at det er pågåande prosessar både i Bybanen AS og i Skyss for å utarbeide rutinar og prosedyrar knytt til informasjonsflyt, og i tillegg at Bybanen AS, Skyss og Keolis er i gang med å finne løysingar og etablere prosedyrar for å sikre at relevant informasjon blir utveksla på ein effektiv og rasjonell måte. Desse prosessane var ikkje ferdige på revisjonstidspunktet. Revisjonen er vidare merksam på at delar av dette arbeidet inngår i den pågåande innføringa av konsernmodellen. Likevel er det avgjerande for både omdømmet til Bybanen, dei som reiser med Bybanen, og aktørane som er involvert i å drifte Bybanen, at relevant informasjon når fram i tide til dei som treng den.

6. Læring av hendingar, evalueringar, tilsyn, mm.

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi undersøke følgjande problemstilling:

I kva grad har Bybanen AS tilstrekkeleg med system og rutinar for å sikre at ein tar lærdom av hendingar, evalueringar, gjennomførte tilsyn mm.?

6.2 Kontrollkriterium

Forskrift om krav til sporvei, tunnelbane, forstadsbane m.m. (kravforskrifta), stiller ei rekkje tryggleikskrav som gjeld jernbaneverksemder som Bybanen AS. Mellom anna blir det fram i forskrifta sitt kapittel 3 stilt krav om at Bybanen AS skal ha eit dokumentert tryggleiksstyringssystem som inneheld prosedyrar og bestemmingar som er dekkjande for alle relevante forhold av betydning for tryggleiken.

Kapittel 4 i same forskrift inneheld føresegner om kva ansvar som ligg til leiinga med omsyn til tryggleiksstyringssystemet, inkludert at leiinga skal utarbeide mål som er eigna for å oppretthalde og forbetre tryggleiken, og at leiinga ved behov og minst éin gong per år skal gjennomgå tryggleiksstyringssystemet og resultatata frå verksemda sitt tryggleiksarbeid for å sikre at tryggleiksstyringssystemet framleis er føremålstenleg og oppdatert.

Kapittel 7 i forskrifta stiller krav om at det skal gjennomførast systematiske revisjonar av tryggleiksstyringssystemet, at verksemda skal ha system for intern rapportering, registrering, gransking og analyse av jernbaneulykker, alvorlege jernbanehendingar og jernbanehendingar, slik at ein kan identifisere og effektuere kompenserande tiltak. Verksemda er også pålagt å registrere og følgje opp avvik frå lovgjeving og interne bestemmingar; årsakene til avvika skal avdekkjast, avvika skal rettast, og det skal setjast i verk tiltak for å hindre gjentaking.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande kontrollkriterium.

6.3 Datagrunnlag

Bybanen AS har som mål å vere ein lærande organisasjon. Dette går fram av selskapet sin strategiske plan for 2017-2021, der det mellom anna står at «Bybanen AS skal være en lærende organisasjon med høye ambisjoner knyttet til sikkerhet. Derfor skal hele virksomheten være deltagende i enten revisjonen eller i operasjonisering av endringer». Vidare går det fram at:

Bybanen AS skal systematisk arbeide for kontinuerlig forbedring av sikkerheten for å unngå skade på mennesker, miljø og materielle verdier. Bybanen AS vil kontinuerlig sikre høye ambisjoner og mål for sikker drift. En viktig forutsetning for den kontinuerlige forbedringen er at det etterstrebes en sikkerhetskultur i organisasjonen, basert på innrapportering av uønskede hendelser, noe som medvirker til læring gjennom erfaring.

Bybanen AS har også skriftlege rutinar for å følgje opp og ta lærdom av avvik og hendingar.

6.3.1 Relevante komponentar i tryggleiksstyringssystemet

Bybanen AS har eit tryggleiksstyringssystem. Det blir det i intervju peika på at eit tryggleiksstyringssystem sin følgjer krava i jernbanelovgjevinga er ein føresetnad for selskapet sitt driftsløyve. Tryggleiksstyringssystemet inneheld relevante rutinar for å følgje opp og ta lærdom av avvik, revisjonar og liknande.

Tryggleiksstyringssystemet er delt i to handbøker: driftshandboka²⁴ og administrasjonshandboka (AdH). Administrasjonshandboka inneheld styrande dokument, rutinar, prosedyrar, planar og instruksar.

²⁴ Denne omhandlar regelverk, systemskildringar og spesifikasjonar med sentrale bestemmingar for bygging og drift av banen.

Dokumenta i administrasjonshandboka er delt i tre nummererte nivå; overordna policydokument (t.d. *AdH 10 Sikkerhetsstyring*), instruks-, prosedyredokument og liknande som høyrar til under eit policydokument (t.d. *AdH 15 Retningslinjer for rapportering om uønskede hendelser*), og sjekklisar og vedlegg (som *AdH 15-02 Registrere avvik – veiledning*).

I det overordna policydokumentet *AdH 10 Sikkerhetsstyring*, går det mellom anna fram kven i organisasjonen som har kva ansvar med omsyn til tryggleiken, kva tryggleikspolicy som er vedtatt og kva mål for tryggleik som er fastsett på både overordna og operasjonelt nivå. Vidare går det fram kor ein kan finne nærare skildring av risikostyringa av Bybanen AS (*AdH 30 Risikostyring*), og ei rekkje faste tryggleiksaktivitetar blir skildra, t.d. at det skal gjennomførast tryggleiksmøte med operatør annankvar veke, der registrerte hendingar skal drøftast.

I tillegg går det fram i *AdH 10 Sikkerhetsstyring* at Bybanen AS systematisk skal gjennomføre interne revisjonar av tryggleiksstyringssystemet (tryggleiksrevisjonar), samt at leiinga regelmessig skal gjennomgå tryggleiksstyringssystemet for å sikre at dette er føremålstenleg, tilstrekkeleg og effektivt (leiing si gjennomgang). Det går òg fram i dokumentet at det skal rapporterast om potensielle og aktuelle avvik, slik at ein kan førebygge slike i framtida.

Tryggleiksrevisjonar og leiinga si gjennomgang

Tryggleiksarbeid og interne revisjonar inngår i selskapet sin strategiske plan for 2017 – 2021. I gjennomføringsplanen for strategien er tryggleik definert som eit av dei sentrale strategiske utviklingsområda for selskapet. Vidare går det mellom anna fram at Bybanen AS skal gjennomføre interne revisjonar med føremål å oppdatere tryggleiksdokumentasjonen, at slike interne revisjonar skal gjennomførast minst årleg, og at selskapet elles skal være ei lærande organisasjon med høge ambisjonar knytt til tryggleik.

I tryggleiksstyringssystemdokumentet *AdH 20 Revisjonsplan* er det spesifisert når kven skal gjennomføre ulike revisjonar knytt til tryggleiken i Bybanen AS. Ifølgje dokumentet skal t.d. Bybanen AS og operatør kvar månad ha ein gjennomgang av innrapporterte hendingar, samt sikre at desse blir handtert riktig og at korrigerande tiltak blir sett i verk der det er naudsynt. Vidare går det fram at det årleg – med frist 20. juni – skal gjennomførast ei rekkje ulike gjennomgangar, mellom anna av status med omsyn til tryggleiksmål, hendingar, oppfølging av korrigerande tiltak; hasardlogg og rapportering til SJT; sjølve tryggleiksstyringssystemet; risikoanalysar og oppdatering av desse; mm.

I prosedyredokumenta *AdH 22 Prosedyre for interne revisjoner* og *AdH 23 Prosedyre for ledelsens gjennomgang* er dei ulike revisjonane og gjennomgangane nærare skildra, med tilhøyrande sjekklisar, forslag til revisjonstema og status for gjennomføring. I oversikta over *status* for gjennomføring av interne revisjonar, går det fram at det har blitt gjennomført internrevisjonar innanfor ei rekkje ansvarsområder, med ulike revisjonstema og knytt til både driftsoperative og administrative områder. I denne oversikta er det ikkje registrert nokon internrevisjon gjennomført etter 2016, og den er soleis ikkje oppdatert.

I ei oversikt over *gjennomførte* tilsyn og evalueringar tilsendt frå selskapet til revisjonen, er det lista opp internrevisjonar gjennomført både i 2017 og 2018 (sjå tabell 3 på side 38).

I intervju kjem det fram at Bybanen AS jamleg gjennomfører internrevisjonar og leverandørrevisjonar, og at det stort sett blir nytta interne ressursar for begge typane revisjonar. Det er tryggleikssjefen som er ansvarleg og koordinerer revisjonane. Han set i verk desse på bakgrunn av identifiserte behov.

Avvik

Prosedyredokumentet *AdH 15 Retningslinjer for rapportering og behandling av uønskede hendelser* inneheld dei overordna retningslinjene for rapportering av avvik i Bybanen AS. Dokumentet definerer ulike typar avvik og hendingar, og skildrar rapporteringskanalar for desse. Vidare inneheld dokumentet dei overordna rutinane for melding av avvik i Bybanen AS sitt avvikssystem (VIS),²⁵ rutinar for handsaming av innmeldte avvik i Bybanen AS, samt rutinar for kva avvik som skal vidaremeldast til SJT og/eller Havarikommisjonen.

²⁵ Visual Improvement System, eit nettbasert kvalitets- og avviksbehandlingssystem (sjå <https://essentia.no/vis/>).

Revisjonen har fått tilsendt to vedleggsdokument til dette prosedyredokumentet: *AdH 15-02 Registrere avvik – veiledning* og *AdH 15-03 Oppfølging av avvik og hendelser*. Desse to dokumenta er datert november 2018, og har status som utkast.

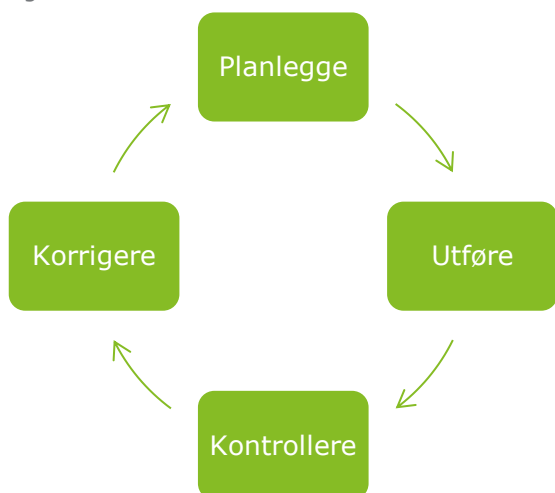
AdH 15-02 ber preg av å vere under utarbeiding. Delar av dokumentet er ikkje ferdig, men inneheld kommentarar om kva som skal inngå i dei ulike avsnitta, medan andre delar er meir ferdigstilt, t.d. ein tabell der ulike typar avvik i 13 kategoriar er kortfatta skildra, og der det mellom anna går fram kven som skal melde avvik, kor det skal meldast, og kven som er ansvarleg for handsaming og oppfølging.

Som nemnd har også *AdH 15-03* status som utkast, men dette dokumentet verkar å vere noko nærmare ferdigstilt. Innleiingsvis går det fram at dokumentet er basert på SJT si rettleiing for avvikshandsaming. Føremålet med rettleiinga er å utdjupe krava i regelverket og skissere ein arbeidsmetodikk for å identifisere og gjennomføre tryggleikstiltak slik at avvik og hendingar ikkje gjentar seg, eller at konsekvensane av framtidige avvik og hendingar blir redusert.

I samband med verifiseringa opplyser Bybanen AS at desse to rutinane er under utarbeiding som del av omorganiseringa. Vidare blir det understreka at det overordna prosedyredokumentet for avvikshandsaming (*AdH 15*) er innarbeidd og godt kjent i verksemda, og at dette har vore ein føresetnad for at selskapet har fått driftsløyve frå SJT.

I avsnittet *Avviksbehandling – en viktig del av sikkerhetsstyringen* blir avvikshandsaming knytt til det kontinuerlige forbetnings- og læringsarbeidet som skal gjennomførast i organisasjonen. Det blir mellom anna vist til den sokalla «kvalitetssirkelen», med elementa planlegge, utføre, kontrollere og korrigere (sjå figur 6).

Figur 6: Kvalitetssirkelen



I dokumentet er dei fire elementa i kvalitetssirkelen skildra i nokon detalj, med omsyn til avvikshandsaming og tiltak. Elles inneheld dokumentet også eigne avsnitt om å finne årsaken til avvik, kva tiltak som kan setjast i verk basert på årsaken, og korleis effekten av tiltak kan evaluerast.

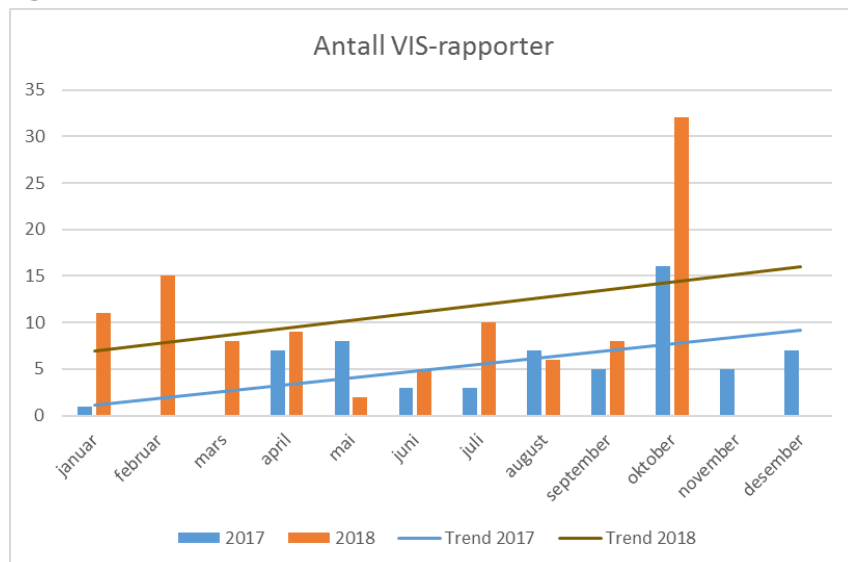
Revisjonen har fått tilsendt oversikt over innmeldte avvik i VIS i perioden januar 2017 til oktober 2018. Oversikta er presentert i figur 7. Som det går fram i denne, har det vore ein markant auke i innmeldte avvik i denne perioden, der oktober 2018 har klart flest meldte avvik. I intervju blir det opplyst at Bybanen AS har arbeidd med å få registrert fleire avvik, noko dei meiner å ha lukkast med; det blir meldt mange fleire avvik enn tidlegare, sjølv om det ifølgje dei intervjua ikkje skjer fleire hendingar. Det blir i intervju poengert at fleire meldte avvik førar til ei ny utfordring for selskapet med omsyn til å handsame og lukke avvika.

Elles kjem det fram i intervju at karakteren på avvika varierer mykje, frå tyngre saker som krev omfattande utgreiingar, til situasjonar og hendingar dei ikkje får gjort noko med.²⁶ Det blir òg sagt at styret blir

²⁶ T.d. feilparkerte bilar, noko Bybanen AS ikkje rår med, men som er nyttig med omsyn til statistikk.

informert overordna om avviksmeldingane, og at dersom det er noko spesielt, informerer Bybanen AS styret særskilt om dette.

Figur 7: Meldte avvik i VIS



Med omsyn til læring av avvik, blir det peika på at driftsstansen på Bybanen 21. januar 2019 er relevant. Frå tilsendt dokumentasjon går det fram at is på køyreleidninga ved oppstart av morgontrafikken den dagen forårsaka omfattande driftsstans og forseinkingar i trafikken. Dei viktigaste hovudpunkta ved hendinga var:

- Meir enn tre timar full driftsstans og påfølgjande forseinkingar i fire timar
- 18 000 passasjerar ramma av hendinga
- Uklår informasjon til passasjerar
- Skader på sju sporvogner med påfølgjande redusert tilgjengelegheit av vogner i dei etterfølgjande dagane

I orienteringa revisjonen har motteke frå Bybanen AS er sjølve hendingsgangen skildra både i prosaform og som ein stegvis gjennomgang av kva som skjedde når. Vidare er årsaka til driftsstansen analysert, sentrale feil og forbedringsområder er identifisert med omsyn til informasjonsflyt, og konsekvensane for passasjerane er gjennomgått i nokon detalj. Basert på vurderinga av årsaka til og konsekvensane av driftsstansen, blei det utarbeidd ein aksjonsliste i ni punkt. Hovudpunkta i denne er presentert i tabell 2:

Tabell 2: Aksjonsliste - status per april 2019

Nr.	Aksjon	Frist	Status
1	Etablere prosedyre for kommunikasjon i leiargruppa for tilsvarande hendingar	20.02.19	Lukka
2	Etablere tidleg varslingsrutine frå OCC til leder AFP ved driftsstans/større driftsforstyringar		Lukka
3	Følgje opp saka som gjeld informasjon til publikum ovanfor operatør og Skyss		Open
4	Gjennomgå vêrvarselet med alle tilsette som skal gå i vakt.	15.02.2019	Lukka
5	Marginane som ligg i prosedyre for av-ising (knytt til risiko for ising på kontaktleidningen) er økt. Ved usikkerhet skal det bli av-isa.	ASAP	Lukka
6	Lage algoritmar for vêrvarsel slik at rom for individuell tolking blir mindre.	01.03.2019	Open
7	Oppdatere vinterberedskapsplanen med ny informasjon med omsyn til analyse av vêrvarsel, intern kommunikasjon, og med omsyn til detaljar knytt til av-ising.	25.02.2019	Lukka
8	Lage dokumentert opplæring for av-isingsanlegg.	15.02.2019	Lukka
9	Gjennomføre dokumentert opplæring på av-ising for alle tilsette på drift	22.02.2019	Lukka

Som det går fram i tabellen, er sju av dei ni tiltaka lukka per april 2019, medan tiltak knytt til informasjonflyt ovanfor publikum (nr. 3) samt algoritmar for vêrvarsel (nr. 6), ikkje er gjennomført.

6.3.2 Oppfølging av tilsyn og evalueringar

Det er tryggleikssjefen som koordinerer og har ansvaret for tilsyna og revisjonar som blir gjennomført. I tabell 3 går tilsendt oversikt over evalueringar og tilsyn knytt til Bybanen AS for 2017-2018 fram:

Tabell 3: Tilsyn og evalueringar 2017-2018

Nr.	Dato	Tilsynsorgan	Objekt	Status
1	23.10.2012	Arbeidstilsynet	Keolis Norge as	Open
2	22.03.2017	Karabin evaluering	Bybanen - samlet organisering	Lukka
3	14.06.2017	Bbas Leverandørrevisjon	Anleggsgartner Løvås AS	Lukka
4	15.06.2017	Bbas Leverandørrevisjon	PQS AS	Lukka
5	19.06.2017	Bbas Leverandørrevisjon	Bydrift AS	Lukka
6	20.06.2017	Bbas Leverandørrevisjon	Løvås Maskin AS	Lukka
7	20.09.2017	Bbas Leverandørrevisjon	Caverion AS	Lukka
8	04.12.2017	Bbas Internrevisjon	Drift	Lukka
9	24.01.2018	Bbas Leverandørrevisjon	Stadler Pankow Norge AS	Lukka
10	04.04.2018	Bbas Leverandørrevisjon	Efacec	Lukka
11	10.04.2018	Bbas Internrevisjon	Drift	Lukka
12	06.06.2018	Statens jernbanetilsyn	Bbas	Lukka
13	19.11.2018	Bbas Internrevisjon	Drift	Open
14	26.11.2018	Bbas Leverandørrevisjon	Svein Boasson	Open

Revisjonen har vidare fått tilsendt dokumentasjon på korleis selskapet har følgd opp nokre av desse tilsyna og kontrollane. For nr. 1, har revisjonen mottatt dokumentasjon frå oktober 2018 på fristutsetting frå Arbeidstilsynet til 1. juli 2019. Fristutsetting blei gitt på bakgrunn av ei vurdering av Bybanen AS og Keolis AS sine allereie innførte tiltak, samt plan for ferdigstilling av nye tiltak for å imøtekomme pålegga frå Arbeidstilsynet. I intervju kjem det fram at dette er det einaste eksterne tilsynet som ikkje er lukka.

For nr. 12, har revisjonen fått tilsendt både tilsynsrapporten frå SJT med påviste avvik og pålegg til Bybanen AS, samt dokumentasjon på avslutning av tilsynet med tilvising til tiltaka selskapet har dokumentert for å lukke avvika.

Når det gjeld nr. 2, er dette ei evaluering gjennomført på oppdrag frå fylkesrådmannen i Hordaland fylkeskommune, med formål å vurdere om det finst meir føremålstenlege måtar å organisere utbygginga og drifta av Bybanen. Bybanen AS var gjenstand for evalueringa, men har ikkje sjølv hatt noko ansvar for å følgje opp funna i rapporten. Rapporten blei handsama politisk i fylkeskommunen, og fylkestinget vedtok i møte 13. juni 2017 i sak PS 68/2017 å organisere bybanedrifta som ein konsernmodell.²⁷

Sjølve vedtaket om ny organisasjonsmodell og overtaking av operatøransvaret blir oppfatta som tydeleg av Bybanen AS, men dei intervjuja representantane opplever ikkje at evalueringsrapporten er eintydig i alle konklusjonane. Det oppfattar det slik at det berre er ny konsernmodell som formelt er vedtatt, og at det

²⁷ Sjå seksjon 4.3.1.

ikkje er fatta vedtak som seier noko om korleis resten av rapporten skal følgjast opp. Det har difor ikkje vore lett å utarbeide tiltak basert på rapporten for selskapet. Bybanen AS forhold seg til vedtaket om konsernmodellen, og ser på resten av konklusjonane i rapporten som tilrådingar. Ny strategiplan som er under arbeid i Bybanen AS blir bygd på tilrådingane i rapporten.

6.4 Vurdering

Undersøkinga viser at Bybanen AS har skriftleggjorte ambisjonar om å vere ein lærande organisasjon; både i styrande og strategiske dokument går det tydeleg fram at selskapet skal lære av avvik og hendingar. Vidare viser undersøkinga fleire døme på at selskapet følgjer opp både avvik, tilsyn og evalueringar. Revisjonen merkar seg òg at det har vore ein positiv utvikling med omsyn til tal meldte avvik i Bybanen AS.

Samstundes viser undersøkinga at nokre av rutinane og retningslinene for melding og oppfølging av avvik i Bybanen AS er under utarbeiding. Desse var ikkje ferdigstilte på revisjonstidspunktet. Revisjonen er merksam på at det overordna prosedyredokumentet for avvikshandsaming er i bruk og har vore det i fleire år, noko som har vore ein føresetnad for selskapet sitt driftsløyve. Vi vil likevel understreke viktigheita av at desse utfyllande rutinane blir ferdig utarbeidd, informert om og forankra i verksemda. Om desse rutinane ikkje er fullt ut implementert medfører det både ein viss auke i risikoen for at ikkje alle avvik ikkje blir meldt, og ein viss auke i risikoen for at ikkje alle meldte avvik blir følgt opp.

Basert på funna i undersøkinga, er det revisjonen si overordna vurdering at Bybanen AS i relativt stor grad har system og rutinar som sikrar at organisasjonen tar lærdom av hendingar, evalueringar og gjennomførte tilsyn.

7. Konklusjon og tilrådingar

Selskapskontrollen viser at Hordaland fylkeskommune ikkje har ei eigaroppfølging av Bybanen AS som er i samsvar med etablerte normer for eigaroppfølging eller egne vedtak og rutinar. Manglande eigarstrategi blir opplevd som ei vesentleg utfordring både for selskapet og for fylkeskommunale representantar. Revisjonen vil understreke at ein eigarstrategi er særleg viktig i ei tid der det skjer vesentlege endringar knytt til selskapet og når det er gitt klart uttrykk for behovet for ei tydeleg eigarstyring. Heller ikkje rutinane for administrasjonen si oppfølging av selskapet er systematisk følgt opp, og samferdsleavdelinga har ikkje vore tilstrekkelig kjent med kva oppgåver som ligg til avdelinga med omsyn til eigaroppfølging. Oppsummert er det eit tydeleg behov for ei meir strukturert og tydeleg eigaroppfølging av selskapet.

Funna i selskapskontrollen viser vidare at den pågåande innføringa av ny organisasjonsmodell for Bybanen er viktig, mellom anna for å etablere ein betre samhandlingsstruktur mellom bybaneaktørane. Det er likevel framleis behov for ytterlegare tiltak for å sikre at det blir etablert ei god samhandling og tydelege roller og ansvar i drifta av Bybanen. Arbeidet bør koordinerast og følgjast opp på en planmessig måte for å sikre lik forståing av roller og ansvar i ny organisasjonsmodell. P.t. er det fleire utfordringar knytt til rolle- og ansvarsdeling; mellom anna blir det opplevd som ei utfordring at Skyss er ansvarleg for å handtere budsjettet til Bybanen AS.

Med omsyn til rolle- og ansvarsdeling, kjem det vidare fram i selskapskontrollen at det framleis er utfordringar knytt til informasjonsflyten mellom aktørane når det skjer driftsutfordringar på Bybanen. T.d. manglar det formaliserte prosedyrar for dette arbeidet, og det synast å vere ei viss usikkerheit knytt til kven som har kva ansvar med omsyn til informasjonsflyt ved driftsutfordringar på Bybanen. Revisjonen er merksam på at det er pågåande fleire prosessar for å utbetre desse svakheitene, men vil likevel understreke at det er avgjerande for omdømmet til Bybanen, dei som reiser med Bybanen, og bybaneaktørane at relevant informasjon når fram i tide til dei som treng den.

Avslutningsvis viser selskapskontrollen at Bybanen AS følgjer opp både avvik, tilsyn og evalueringar, og generelt har ambisjonar om å vere ein lærande organisasjon. Og sjølv om ikkje alle rutinar og retningslinjer for melding og oppfølging av avvik i selskapet var ferdigstilte, meiner revisjonen at selskapet i relativt stor grad har system og rutinar for dette arbeidet.

Basert på funna og vurderingane i selskapskontrollen, tilrår revisjonen at **Hordaland fylkeskommune** sett i verk følgjande tiltak:

- 1) Utarbeide ein eigarskapsstrategi for Bybanen AS
- 2) Sikre ei føremålstenleg budsjettoppfølging av Bybanen AS
- 3) Syte for at mandatet til valnemnda blir skriftleggjort
- 4) Sikre at grunngjeving av val av styremedlemmar blir skriftleggjort
- 5) Syte for at tilrådingane i evalueringsrapporten frå Karabin blir følgt opp, og under dette koordinere og følgje opp arbeidet på ein planmessig måte for å sikre lik forståing av roller og ansvar i ny organisasjonsmodell
- 6) Bidra til å fullføre revidering av avtaleverket slik at det speglar ny organisasjonsmodell og klargjer grenseflatene mellom aktørane

Revisjonen vil vidare tilrå at **Bybanen AS** sett i verk følgjande tiltak:

- 1) Utarbeide ein styreinstruks
- 2) Registrere styremedlemmar i styrevervregisteret
- 3) Avklare budsjettprosess med eigar, og syte for at rutinane for budsjettarbeidet blir skriftleggjort
- 4) Gjere ei dokumentert vurdering av nivå på driftsoverskot og sikre at eit ev. påslag er forankra hjå eigar og formaliserast i avtalen med fylkeskommunen
- 5) Vurdere tiltak for å sikre betre informasjonsflyt ved driftshendingar, inkludert:
 - a) Ferdigstille rutinar og prosedyrar knytt til intern informasjonsflyt i selskapet, og sikre at desse er kjende i organisasjonen
 - b) Bidra til å finne løysingar og å etablere prosedyrar for å sikre at relevant informasjon blir utveksla mellom Bybaneaktørane på ein effektiv og rasjonell måte.
- 6) Bidra til å fullføre revidering av avtaleverket slik at det speglar ny organisasjonsmodell og klargjer grenseflatene mellom aktørane

Vedlegg 1: Høyringsuttaler

Frå Hordaland fylkeskommune sin administrasjon



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

Fylkesrådmannen

Deloitte
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Dato: 22.05.2019
Vår ref.: 2019/11794-1
Saksbehandlar: oddsylt
Dykkar ref.:

Selskapskontroll - Bybanen AS

Fylkesrådmannen viser til høyringsutkast for selskapskontroll for Bybanen AS.
Fylkesrådmannen tek tilrådingane til etterretning og har elles ikkje merknader til rapporten.

Kst.Fylkesrådmann
Ingrid Holm Svendsen

Håkon Rasmussen
Fylkesdirektør samferdsel

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.



Notat

Dato: 23.05.19

Arkivsak: -

Saksbehandlar: Adelheid Nes

Til: Deloitte v. Frode Løvlie

Frå: Bybanen as

Høyringsuttale vedr. selskapskontroll av Bybanen as mai 2019

Bybanen as har følgjande høyringsuttale til tilsendt rapport vedrørende selskapskontroll av Bybanen as datert mai 2019:

- I andre avsnitt s. 29 er problemstillinga knytta til finansiering av feil og manglar i Bybaneanlegget der leverandør ikkje kan ansvarleggjerast gjennom reklamasjon beskrevne. Bybanen as vil gjere merksam på at det vert jobba med ei konkret løysing på dette i samarbeid mellom Bybanen as, Bybanen Utbygging, HFK Samferdsel og Fylkesrådmannen, og at det er semje om korleis dette skal løysast prinsipielt.
- I tredje avsnitt side 29 er det oppgitt at Bybanen as er eigar av Bybaneanlegget. Dette er noko upresist. Det rette er at Bybanen as forvaltar eigaransvaret på vegne av Hordaland fylkeskommune som er eigar av anlegget.

Vedlegg 2: Kontrollkriterium

Krav i lov og forskrift

Jernbaneloven

Det går fram av § 6 i Jernbanelova at «Departementet kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette vilkår for tillatelsen for å ivareta hensynet til en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling samt miljø, herunder krav til (...) (f) sikkerhetsreglementer og internkontrollsystemer.»

Forskrift om krav til sporvei, tunnelbane, forstadsbane m.m. (kravforskrifta)

Forskrift om krav til sporvei, tunnelbane, forstadsbane m.m. (kravforskrifta), stiller ei rekkje tryggleikskrav som gjeld jernbaneverksemder som Bybanen AS. Mellom anna blir det fram i forskrifta sitt kapittel 3 stilt krav om at Bybanen AS skal ha eit dokumentert tryggleiksstyringssystem som inneheld prosedyrar og bestemningar som er dekkjande for alle relevante forhold av betydning for tryggleiken.

Kapittel 4 i same forskrift inneheld føresegner om kva ansvar som ligg til leiinga med omsyn til tryggleiksstyringssystemet, inkludert at leiinga skal utarbeide mål som er eigna for å oppretthalde og forbetre tryggleiken, og at leiinga ved behov og minst éin gong per år skal gjennomgå tryggleiksstyringssystemet og resultatata frå verksemda sitt tryggleiksarbeid for å sikre at tryggleiksstyringssystemet framleis er føremålstenleg og oppdatert. Vidare går følgjande fram av forskriftens § 4-8 om leiinga si gjennomgang:

Jernbanevirksomhetens øverste ledelse skal ved behov og minst en gang per år, gjennomgå sikkerhetsstyringssystemet og resultater fra virksomhetens sikkerhetsarbeid for å sikre at sikkerhetsstyringssystemet fortsatt er hensiktsmessig og oppdatert. Ved gjennomgåelsen skal det tas hensyn til blant annet:

- a) resultater og gjennomføring av tiltak etter interne revisjoner og revisjoner av leverandører, samt vurdering av samsvar med lovgivningens krav og interne krav,
- b) i hvilken grad sikkerhetsmål er oppnådd,
- c) nye og oppdaterte risikovurderinger,
- d) endrede forutsetninger, herunder endringer i lover og/eller forskrifter,
- e) analyser av jernbaneulykker, alvorlige jernbanehendelser og jernbanehendelser,
- f) avvik og oppfølging av disse og
- g) oppfølgingstiltak etter ledelsens tidligere gjennomganger.

Ledelsens gjennomgåelse skal avdekke eventuelle behov for endring i sikkerhetspolitikk, sikkerhetsmål og handlingsplaner og andre deler av sikkerhetsstyringssystemet.

Kapittelet stiller òg krav kva beredskapen skal omfatte (§ 4-7): «organisering, utstyr og materiell for effektiv beredskapsinnsats», «et dokumentert beredskapsplanverk, med tydelig rollefordeling, varslingslister og innsatsplaner» og «informasjonsberedskap i krisesituasjoner som sikrer at reisende og publikum får informasjon om hvordan de skal forholde seg».

§ 4-6 i forskrifta omhandlar informasjonsoverføring, og seier at:

Den øverste ledelsen har ansvaret for at det er utformet et system for informasjonsoverføring mellom de ulike nivåer og funksjoner i virksomheten, samt med andre jernbanevirksomheter i den grad det er relevant, slik at kunnskap om forhold av betydning for arbeidet med sikkerheten formidles til og behandles på relevant nivå.

Kapittel 7 i forskrifta stiller krav om at det skal gjennomførast systematiske revisjonar av tryggleiksstyringssystemet, at verksemda skal ha system for intern rapportering, registrering, gransking og analyse av jernbaneulykker, alvorlege jernbanehendingar og jernbanehendingar, slik at ein kan identifisere og effektivt kompensere tiltak. Verksemda er også pålagt å registrere og følgje opp avvik frå lovgjeving og interne bestemningar; årsakene til avvika skal avdekkjast, avvika skal rettast, og det skal setjast i verk tiltak for å hindre gjentakning. Når det gjeld oppfølging av avvik går det fram krav til dette i § 7-4:

Jernbanevirksomheten skal registrere og følge opp avvik fra jernbanelovgivningen og interne bestemmelser. Det skal tas stilling til avvikenes betydning for sikkerheten, både enkeltvis og i forhold til andre avvik.

Jernbanevirksomheten skal rette avvik, avdekke årsakene til avvikene og iverksette tiltak for å hindre gjentakelse. Tiltakene skal følges opp og effekten av tiltakene evalueres. Inntil avvik er rettet skal det ved behov gjennomføres kompensierende tiltak.

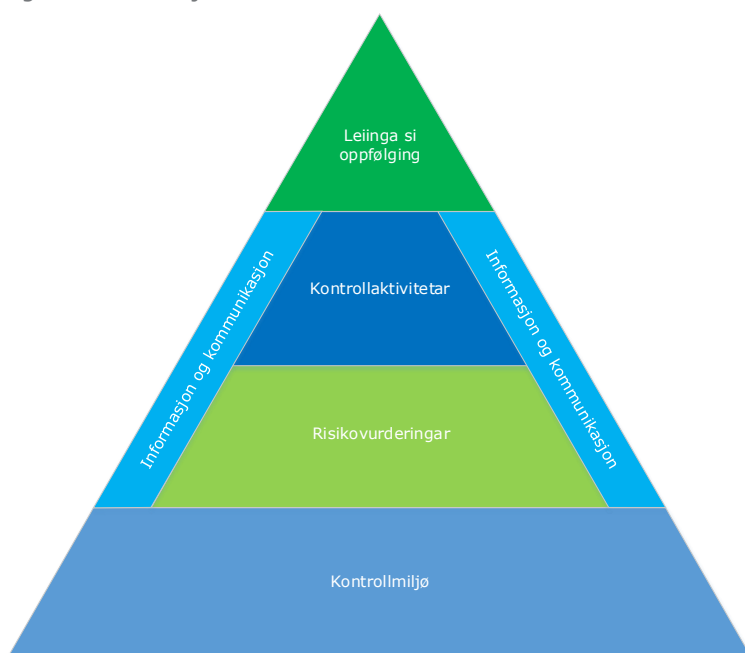
Standardar og tilrådingar

COSO

COSO er eit anerkjent rammeverk for internkontroll. COSO definerer internkontroll som ein kontinuerleg prosess, utført av styre, leiing og andre tilsette i ei verksemd for å gi rimeleg tryggleik for at ein når mål knytt til: målretta, effektiv og føremålstenleg drift; påliteleg intern og ekstern rapportering; og etterleving av lovar, reglar og interne retningslinjer. Rammeverket omfattar fem hovudelement: kontrollmiljø, risikovurderingar, kontrollaktivitetar, informasjon og kommunikasjon, og oppfølging frå leiinga.

Komponentane er gjensidig avhengige av kvarandre, og likeverdige deler av eit internkontrollsystem. COSO-modellen kan illustrerast slik:

Figur 8: Illustrasjon av COSO-modellen.



I COSO sitt rammeverk går det frem at mål på sektorovergripande nivå er ein føresetnad for internkontroll. Leiingar og tilsette i organisasjonen må ha ei forståing for dei overordna strategiane og måla i organisasjonen, og ein del av internkontrollarbeidet er å spesifisere målbare, oppnåelige, relevante og tidfesta mål som organisasjonen skal jobbe etter. Desse overordna måla skal operasjonaliserast til dei underliggende einingane i organisasjonen.

Kontrollmiljø

For å sikre ein god internkontroll er det, ifølgje COSO-modellen, viktig å utvikle eit godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er dei standardane, prosessane og strukturane som danner basis for organisasjonen sitt internkontrollarbeid. Det er fleire viktige prinsipp for eit godt kontrollmiljø, mellom anna:

- at organisasjonen viser at dei er opptatt av integritet og etiske verdiar
- at leiinga, med utgangspunkt i organisasjonen sine mål, etablerer strukturar, rapporteringsvegar og eigna fullmakts- og ansvarstilhøve.
- at organisasjonen forpliktar seg til å tiltrekke seg, utvikle og behalde kompetanse som samsvarer med organisasjonens mål.

Kommunikasjon og informasjon

For å etablere god internkontroll er det i følge COSO-modellen viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette krev føremålstenlege møte- og rapporteringspunkt, og system som sikrar at vesentleg informasjon blir kommunisert til rett nivå.

Risikovurderingar

Risikovurderingar er eit sentralt element både i rammeverket for internkontroll i COSO, og dei sektor-spesifikke og tenestespesifikke krava til internkontroll.

Gjennom risikovurderingar gjer ein systematisk gjennomgang av tenestene for å finne fram til aktivitetar eller prosessar kor det til dømes er fare for manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk / rutinar, mangelfull rapportering eller utilfredsstillande kvalitet i tenestene.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktivitetar er dei retningsliner, aktivitetar og rutinar som blir sett i verk i den daglege drifta for å sikre at organisasjonen når måla sine. Eit prinsipp som blir lagt til grunn er at leiinga skal etablere rutinar og retningsliner som inngår som ein del av den daglege drifta i organisasjonen. Slike rutinar skal gjere det klart kva som er forventa av einingane, og skal gjere det tydeleg kven som har ansvar for å gjennomføre rutinen. COSO åtvarar mot at uskrivne rutinar kan vere lette å omgå og kostnadskrevjande for organisasjonen å vedlikehalde dersom det er utskifting av personell. Vidare tilrår COSO at leiinga ved jamne mellomrom gjennomgår og oppdaterer prosedyrar og kontrollaktivitetar.

Leiinga si oppfølging

COSO-rammeverket legg til grunn at for å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er naudsynte for å oppnå ein god internkontroll, er leiinga si oppfølging viktig. Dette krev at leiinga må ha tilstrekkeleg innsikt til å vurdere kva element i internkontrollen som fungerer bra og kva element som bør forbedrast.

Leiinga kan til dømes følge opp internkontrollen gjennom regelmessige gjennomgangar i møte (leiinga si gjennomgang), inspeksjonsrundar/stikkprøver, og/eller systemrevisjonar.

KS sine tilrådingar

KS har fastsett 21 tilrådingar for god eigarstyring og selskapsleiing i kommunal og fylkeskommunal sektor. Desse 21 tilrådingane har HFK utfyllande sitert i sin overordna eigarstrategi. KS bruker omgrepet «kommune» både for kommune og fylkeskommune i sine tilrådingar.

KS tilrår at det blir utarbeidd eigarskapsmeldingar: «Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.» Vidare tilrår KS at kommunen bør ha ein open og klart uttrykt eigarstrategi for sitt eigarskap i ulike selskap og at «Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.»

KS tilrår at kommunestyret som hovudregel bør utnemne sentrale folkevalte som eigarrepresentantar i eigarorganet, for å forenkle samhandlinga og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eigarorganet. Vidare tilrår KS at føresegn om innkallingsfrist til representantskapsmøte tas inn i selskapsavtalen, og så skal representantskapet fastsette budsjett, økonomiplan og rekneskap.

KS understreker at revisor ikkje er pliktig til å møte i representantskapet, men tilrår å følge aksjelova på saken. Aksjelova § 7-5 fastsett at: «Revisor skal delta i generalforsamlingen når de saker som skal behandles, er av en slik art at dette må anses som nødvendig.»

Bruk av valkomité bør vere nedfelt i selskapsavtalen; valkomiteen si samansetting bør reflektere eigardelane i selskap med fleire eigarkommunar; det bør utarbeidast retningsliner som regulerer valkomiteen sitt arbeid; valkomiteen bør grunngje sine forslag; og for å sikre kontinuitet bør ikkje heile styret bli skifta ut samtidig.

Når det gjeld samansettinga av styret fastsett KS: «Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet.» Vidare tilrår KS at kommunen sikrar opplæring av styremedlemmane. KS tilrår at styret bør ha kompetanse innan økonomi, organisasjon, marknaden selskapet opererer i, fagleg innsikt, og interesse for selskapets formål. KS understrekar at styreverv i

selskap er personlege verv, som betyr at styremedlemmar berre representerer seg sjølve – ikkje parti, enkeltkommunar, eller andre interessentar – og skal ivareta selskapet sine interesser til det beste for alle eigarane.

KS tilrår også at «Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styret i selskaper.» og «Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem.»

KS tilrår at eigarorganet søker å oppnå balansert kjønnsrepresentasjon i styret: «I henhold til IKS-loven § 10 er det krav om tilnærmet 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene.»

KS tilrår at i IKS så bør representantskapet fastsette godtgjersle til styre, og at deltakarkommunane fastsett og utbetalar godtgjersle til sine medlemmer i representantskapet.

KS tilrår at eigarstyringa skal skje gjennom eigarorganet.

KS tilrår at alle med styreverv for kommunale selskap bør registrere vervane i KS sitt styrevervregister (www.styrevervregisteret.no).

Fylkeskommunale styringsdokument og vedtak

Hordaland fylkeskommune har utarbeidd ei eigarskapsmelding frå 07.03.2017 og ein overordna eigarstrategi frå 12.12.2017. Eigarskapsmeldinga og eigarstrategien fastsett ti overordna prinsipp for eigarstyring, gjeldande for personar selskapa sine styrande organ og for fylkesrådmannen si utøving av oppgåver knytt til eigarstyring:

1. Fylkeskommunens eigarskap skal vere langsiktig og prega av openheit
2. Fylkeskommunen skal utøve si eigarrolle gjennom aktiv bruk av generalforsamlingar og representantskap som styringsarena
3. I alle aksjeselskap med to eller fleire eigarar skal det utarbeidast ein aksjonæravtale. Aksjonæravtalen i selskap med private eigarar bør omfatte bestemming om selskapskontroll/kontrollutvalets innsynsrett
4. Det skal utarbeidast eigarstrategi for alle selskap, i tråd med fylkeskommunens gjeldande mal for innhald og krav til eigarstrategi
5. Kapitalstrukturen i selskaper skal vere tilpassa føremålet med selskapet og selskapets situasjon
6. Alle selskap skal ha ei valnemnd.
7. Eigar(ar) skal se til at styrets samansetning kjenneteiknas av kompetanse, kapasitet og mangfald ut frå selskapets eigenart
8. Fylkeskommunens krav til styret og styrets arbeid skal konkretiserast i eigarstrategi for det enkelte selskap.
9. Godtgjersle til styrets medlemmer og løn til selskapets leiar skal fremje verdiskapinga i selskapet og framstå rimeleg med omsyn til ansvar, kompetanse, arbeidets omfang og selskapets kompleksitet.
10. Fylkeskommunen skal vurdere sitt eigarskap i det enkelte selskap kvart anna år i samband med handsaming av eigarskapsmeldinga.

Eigarskapsmeldinga inneheld også prosedyrar for oppnemning av styrerepresentantar, som gjer greie for: valnemnda sitt arbeid, grunnleggjande krav til styremedlemmer, samt krav til kompetanse, kapasitet og habilitet. Retningslinene for utøving av styrevervet gjer greie for: krav til kompetanseheving for styremedlemer; krav til oppmøte, deltaking og førebuing; formelle forhold som gjeld utøvinga av styrevervet; samt konsekvensar av at retningslinene ikkje vert følgde.

Den overordna eigarstrategien fastsett generelle føringar knytt til rolla og samansettinga til selskapsstyret, valnemnd, retningsliner for val av styrerepresentantar, retningsliner for utøving av vervet som styrerepresentant, satsar for godtgjering av styreleiar og styremedlem og vara, fylkesrådmannen si rolle knytt til eigarskap i selskap, og HFK sitt eigarforum.

HFK sin prosedyre for oppnemning av styrerepresentantar blei først vedtatt av fylkestinget i 2015, så i mars 2017 i eigarskapsmelding 2017, deretter i desember 2017 lagt inn i den overordna eigarstrategien.

For selskap eigd av Hordaland fylkeskommune er hovudregelen at dei skal ha valnemnd, som skal vedtektsfestast av generalforsamling/representantskap, og som det skal ev. utarbeidast retningsliner for valnemndas arbeid. Den gir føringar om at det skal bli innstilt fleire kandidatar som selskapsvalnemndene kan velja mellom, samt krav om at styremedlem har kunnskap om: næringa og bransjen til selskapet, rekneskap og rekneskapsforståing, samt relevant formell ekspertise/utdanning innan område som er viktig for selskapet eller praktisk erfaring med styrearbeid, bransjen eller selskapet.

I samband med arbeidet med den overordna eigarstrategien blei det også utarbeidd ein mal for utarbeiding av eigarstrategiar til selskap, samt malar for styreinstruks i aksjeselskap, styrets eigenevaluering og retningsliner for valnemnder. Desse blir ikkje nærare gått inn på i denne rapporten.

I overordna strategi for eigarstyring 2017-2020, har fylkesrådmannen følgjande vurdering av eigarskapet av Bybanen AS:

Hordaland fylkeskommune sitt føremål med eigarskapen i Bybanen AS er av samfunnsmessig karakter, og fokus i eigarskapsstrategien kan seiast å vere firedelt:

- Syte for at infrastruktur for Bybanen, inkludert skinnegåande materiell, vert forvalta, drifta og vedlikehalden i samsvar med gjeldande lovverk, med minimalt omfang av driftsstans og generelt til det beste for brukarane.
- Leggje til grunn sikkerheit for passasjerar, førarar og andre trafikantar som ein føresetnad for alt arbeid.
- Leggje til grunn eit langsiktig perspektiv i alle overordna vurderingar knytt til bruk av eksisterande infrastruktur og i planlegging av framtidig infrastruktur.
- Til ein kvar tid ha fokus på omdøme, både for Hordaland fylkeskommune som eigar og Bybanen som merkevare.

Vidare går det fram av den overordna strategien ein rekke retningsliner, rutinar og føringar for fylkeskommunen si eigarstyring av selskap.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Samferdselsdepartementet: Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven). LOV-1993-06-11-100.
- Samferdselsdepartementet: Forskrift om krav til sporvei, tunnelbane, forstadsbane m.m. (kravforskriften). FOR-2014-12-10-1572.
- Samferdselsdepartementet: Forskrift om nasjonale tekniske krav m.m. for jernbaneinfrastruktur på det nasjonale jernbanenettet (jernbaneinfrastrukturforskriften). FOR-2011-04-11-388.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

Førearbeider, rundskriv, rettleiarar mv.

- KS. *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. 2015.
- NKRF. *Veileder i selskapskontroll - med vekt på eierskapskontroll*. 22.10.2018.
- COSO. *Internal Control – Integrated Framework. Framework and Appendices*. Mai 2013
- COSO. *Internkontroll – et integrert rammeverk (sammendrag)*. Mai 2013 og April 2014.

Dokument frå fylkeskommunen

- Thommessen. Bybanen. Egenregi. Vurdering av ulike organisasjonsmodeller, organisering av sikkerhets- og leverandøransvar, selskapsrettslige forhold, ansattes rettigheter samt mulig økonomiske konsekvenser. Bergen 15. november 2017
- BDO. Bybanen, drift i egenregi versus konkurranseutsetting. Oslo, 31. august 2017.
- Karabin. Evaluering av Bybanen (organisering, utbygging og drift). 22. mars 2017.
- Hordaland Fylkeskommune. Prosedyrar for eigarskapsforvaltning i HFK. Desember 2015.
- Hordaland Fylkeskommune. Eigarskapsmelding 2017. 7. mars 2017.
- Hordaland Fylkeskommune. Eigarstrategi – overordna strategi for Hordaland fylkeskommunes eigarstyring. 12. desember 2017.
- Hordaland Fylkeskommune. Styreinstruks for akseselskap. Utan dato.
- Hordaland Fylkeskommune. Etablering av politisk arbeidsgruppe for fylkeskommunalt eigarskap. Fylkesutvalet. 30. mars 2017.
- Hordaland Fylkeskommune. Saksutgreiing og protokoll i fylkestingssak om evaluering av Bybanen. 13. og 14. juni 2017.

Dokument frå Bybanen AS

- Utskrift frå foretaksregisteret
- Vedtekter for Bybanen AS (19. mars 1997, sist endra i generalforsamling 24. april 2018)
- Strategisk plan 2017-2021 Bybanen AS (utgåve nr. 3, merka «utkast», datert 16. mars 2017).
- Årsrapportar for Bybanen AS 2015, 2016 og 2017
- Revisjonsberetning årsrekneskapen for Bybanen AS for 2015, 2016 og 2017
- Budsjett Bybanen AS for 2017, 2018 og 2019
- Innkalling, protokoll og sakspapir til generalforsamling i 2016, 2017 og 2018
- Innkalling, møtebok og sakspapir til styremøter i 2016, 2017 og 2018
- Diverse samarbeidsavtalar mellom Bybanen AS og andre aktørar
- Sikkerhetsstyringssystem. 12. juli 2017.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.