



Arkivnr: 2015/8900-5
Saksbehandlar: Rolf Rosenlund

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		08.06.2017
Fylkesutvalet		13.06.2017
Fylkestinget		13.06.2017

Evaluering av Bybanen**Samandrag**

På bakgrunn av vedtak i fylkestinget i desember 2016 har fylkesrådmannen sett i verk evaluering av bybanedrifta. Konsulentselskapet Karabin AS har gjennomført evalueringa og levert rapport og tilleggsnotat som fylgjer saka. Rapporten har ei rekkje tilrådingar som fylkesrådmannen sluttar seg til. Fylkesrådmannen vil særleg trekkja fram at det vert rådt til at Bybanen AS si rolle vert utvida til å ha ansvar for innkjøp av og styring av operatør. Skyss sin rolle vert endra til å vera bestillar av tenesta ut mot kunden frå Bybanen AS, samt stå for kommunikasjonen for alt som gjeld bybanedrifta. Det vert rådt til at både den operative drifta og vedlikehald av bybanevogner og infrastruktur må konkurransetsetjast. Fylkesrådmannen rår til at ein gjennomfører endringar i styresamansetninga i Bybanen AS, og at det vert teke initiativ ovanfor Bergen kommune for å få til eit tettare og meir forpliktande samarbeid om bybanedrifta.

Forslag til innstilling

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 konkurransetsett.
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.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Rapport - evaluering av organisering av bybanen
- 2 Tilleggsnotet (2) til evalueringa

Fylkesrådmannen, 31.05.2017

Bakgrunnen for saka

I fylkesutvalet sitt møte den 7. august 2015 sette Mona Hellesnes fram fylgjande oversending:

"Informasjon om administrativ organisering av kollektivtilbudet:

De siste årene har det vært en stor utvikling i kollektivreisende, og i -tilbudet. Elektronisk billettering og andre elektroniske løsninger er innført. Vi har overtatt trolleybuslinjen, bygt bybanen vidare til Lagunen, økt bussproduksjonen og hurtigbåttilbudet. Vi har og vedtatt lav- og nullutslippskrav på de nye fergeanbudene som skal ut i slutten av året.

I tillegg har vi fått en oppgavemelding på Stortinget som også berører kollektivansvaret. Ber om at fylkesutvalget får en redegjørelse på administrativ organisering knyttet til kollektivtilbudet i Hordaland."

I samband med budsjetthandsaminga for 2016 kom denne saka opp gjennom fylgjande forslag og vedtakspunkt:

«Samordning

Det er ei målsetjing å få mest mogeleg aktivitet/tenesteyting ut av kvar fylkeskommunal krone. Dette krev kontinuerleg evne til endring. Samferdselsfeltet i HFK er i dag fragmentert, og delt opp i mange ulike einingar, som krev mykje koordinering på tvers. Det er hensiktsmessig med ein grundig gjennomgang av heile samferdselsfeltet administrativt, og ber fylkesrådmannen leggja fram ei utgreiing som drøftar ulike måtar å organisera feltet på. Målsetjinga må vera å få meir effektiv ressursutnytting, og dermed meir ressursar til tenesteytinga.»

Fylkesrådmannen har vurdert det slik at det er tilhøva rundt drifta av Bybanen og roller og avtaleverk i tilknytning til dette som det er viktigast å utgreia no. Fylkesrådmannen sette difor i gong eit arbeid for å evaluera no gjeldande driftsopplegg for bybana.

Konsulentselskapet Karabin AS fekk oppgåva med å gjennomføra evalueringa og har lagt fram vedlagte rapport som dannar grunnlaget for denne saka.

Føremål og rårer for evalueringa

Føremålet med evalueringa er å få vurdert ei meir tenleg organisering av utbyggjing og drift av Bybanen. Føresetnaden for å kunna gjera det, er kjennskap til svake og sterke sider ved noverande organisering. På det grunnlaget kan ei gjera seg opp ei meining om kva ein kan oppnå av meirverdi ved alternativ organisering. I evalueringa har problemstillingane rundt interne og eksterne grensesnitt vore sentrale tema. Tilhøvet til Statens Jernbanetilsyn er og eit viktig tema.

Nogjeldande avtale med operatøren Keolis går ut 1. juli 2019. Vedtak om eventuell ny organisering må fattast i tide slik at prosessen med å skaffa ny operatør kan starta i løpet av 1. halvår 2017.

Hovudutfordringar som vert drøfta i evalueringa

Merkevara

Bybanen er eit viktig element i kollektivtrafikken i Bergen med sine rundt 50.000 daglege reisande. Bybanen er planlagt med høg standard på; frekvens, kapasitet, føreseieleg framkomst, rask av- og påstiging, enkel billettering, designprogram og haldeplassar. Målet er at deler av denne kvaliteten på sikt også i størst mogeleg grad skal gjennomførast på resten av kollektivtrafikken i Bergen.

Det er krevande å oppretthalda høg standard på merkevara. Det gjeld både fysiske tilhøve rundt infrastrukturen og kommunikasjon og logistikk. Rapporten peikar på at forvaltninga av merkevara er fragmentert og at kommunikasjonen ut mot publikum er for dårleg samordna. Dei ulike aktørane kan ha ulike interesser i kommunikasjonen mot publikum, og dei kan og mangla oversikt over totalbiletet.

Tilrådinga i rapporten er difor at Skyss må iverksetja tiltak for å ta sterkare styring på merkevara Bybanen, herunder all kommunikasjon med kundar og media.

Eigarstyringa

I rapporten vert det peika på at styring av verksemdar m.a. inneber:

- å ta ansvar for at pålagte lover og anna regelverk vert etterlevd
- ivareta driftsmessige omsyn
- føreta politiske prioriteringar.

Desse elementa kan ha ulik vekt og relevans alt etter type verksemd. Utfordringa vert å finna den rette balansen mellom direkte styring og utnytting av marknadsmekanismar der desse vil fungera for vårt føremål.

Fylkeskommunen drifrar og utviklar kollektivtrafikken gjennom Skyss, Bybanen AS og Bybanen Utbygging. Innafor kollektivområdet er Bybanen AS den einaste verksemda som ikkje er konkurranseutsett eller underlagt direkte administrativ styring.

Bybanen AS har eit omfattande driftsansvar og forvaltar store fylkeskommunale ressursar; bybanevogner og infrastrukturen med sporanlegget, bygningsmasse, teknisk infrastruktur og signalanlegg. Det er særskilt krevjande å ivareta desse oppgåvene og det krev eit breitt spekter av fagkunnskap.

Når Bybanen AS vart etablert var ein viktig grunn at ein måtte vera sikker på at Statens Jernbanetilsyn ville godkjenna infrastrukturforvaltaren sin tryggleiksstyring og driftsopplegg. Fylkeskommunen ville korrjere då eller no få desse godkjenningane direkte, då det er eit viktig prinsipp i all tryggleiksstyring at det øverste ansvaret skal vera heilt klart definert. I fylkeskommunen er det to leiarhierarki, det administrative og det politiske, og dermed er ansvaret ikkje eintydig.

I rapporten vert alternativa fylkeskommunalt føretak og aksjeselskapsforma drøfta. Rapporten konkluderar med at det kun er aksjeselskapsforma som har ei eintydig plassering av tryggleiksansvaret og ein konkluderar difor med at Bybanen AS bør vidareførast som aksjeselskap.

Styresamansetninga i eit aksjeselskap er viktig. Kompetansen til styremedlemmane må vera relevant for oppgåvene til selskapet og ein bør ha supplerande kompetanse innan økonomi, organisasjon og om marknaden selskapet opererar i.

I rapporten vert det rådt til at fylkeskommunen utarbeidar ein eigarstrategi for Bybanen AS med mål og resultatkrav. Vidare at styret har kompetanse på tryggleik, utvikling av Bybanen AS sin relasjon til Bybanen utbygging og til Skyss, samt forvaltning av strategi for vedlikehald og drift i eit livssyklusperspektiv. I dette ligg det at den politiske styringa i større grad enn no vert sikra gjennom eigarskapet (generalforsamlinga) og ikkje gjennom styrerepresentasjon.

Konkurranseutsetjing

I rapporten drøftar ein område som kan vera aktuelle for konkurranseutsetjing. Det mest ytterleggåande alternativet er full konkurranseutsetjing av drift og vedlikehald av infrastruktur og vogner, samt operatørrollen. I eit slikt scenario ville heile Bybanen AS si verksemd og operatørrollen vera konkurranseutsett i ein pakke. Dette er gjort i andre land, men det er ikkje vurdert som aktuelt her i denne fasen.

Rapporten konkluderar med at ein bør vurdere konkurranseutsetjing på fleire driftsområde enn det som er gjort så langt. Føresetnaden er at det er ein reell marknad som kan konkurrere om oppdraga. For vognvedlikehald er denne marknaden nokså avgrensa men det vert rådt til konkurranseutsetjing då det vil redusere risikoen for fylkeskommunen, det vil gje meir føreseielege kostnader, det vil gje lågare driftskostnader og det vil sikra kompetanse på vognvedlikehald.

Når det gjeld operatørrollen så er alternativa eigenregi eller vidareføring av konkurranseutsetjing. Her rår rapporten til at vidarefører konkurranseutsetjing av operatørrollen, men med justeringar i avtalestrukturen slik at operatør får nok kontraktuell styring med vognvedlikehaldet slik at krav i jernbanelova er stetta etter Jernbanetilsynet si tolking.

Kostnadseffektivitet i livssyklusperspektiv

Vedlikeholdskostnadane er generelt ein stor del av kostnadane når ein ser det i materiellet si levetid. For vognmateriell er det vurdert at vedlikeholdskostnadane utgjer 70-80% av totalkostnadane. Dette medfører at det er viktig å velja god kvalitet på materiellet og ha eit rett vedlikehaldsnivå. Etterslep på vedlikehaldet er alltid tungt å ta att.

I rapporten vert det peika på at det såkalla RAMS-prinsippet bør leggjast til grunn i utbyggingsfasen. RAMS skal sikra at banesystemet har den ønska regularitet, tilgjenge og tryggleik, samt at vedlikehaldsfunksjonen kan utførast rasjonelt og effektivt. Dersom dette systemet er implementert i utbyggingsfasen så kan ein oppnå både økonomiske og driftsmessige vinstar i driftsfasen.

Då ansvar for investering og drift er delt mellom Bybanen utbygging og Bybanen AS er tilrådinga at det vert etablert tydelegare leveranse- og samhandlingskrav mellom desse.

Framtidig finansieringsevne

Rapporten peikar på det store finansieringsbehovet som er på materiell og infrastruktur for bybane i åra framover. Det omfattar både nyinvestering i vogner og infrastruktur og vedlikehald og oppgradering i eit livssyklusperspektiv. Det vert rådt til at fylkeskommunen skaffar seg oversikt over det løpande finansieringsbehovet og planlegg eventuelle avsetning i forhold til det. For å sikra tilfredstillande verdibevaring av dei kapitalintensive anleggsmidlane rår rapporten til at fylkeskommunen etablerar ei forvaltning av desse (asset management) som gjer finansieringsbehovet føreseieleg og gjer det mogeleg å innarbeida dette i budsjetta.

Dagens organisering

Rapporten går gjennom dagens organisering av bybanedrifta og avtale- og incentivstrukturen og peikar på område der det ligg til rette for betre løysingar og ei anna organisering enn i dag. Dette er det sentrale punktet i evalueringa og som vil kreva endringar i styrings- og driftsstruktur. Den viktigaste tilrådinga er at totalansvaret for drifta vert samla hjå Bybanen AS. Skyss vil då få ein bestillarrolle mot Bybanen AS, og vil kun ha ein part å halda seg til når det gjeld rutedrifta. Dette vil i så fall påverka avtalestrukturen og kreva endra ressursbehov. Fylkesrådmannen går nærare inn på dette i si vurdering.

Fylkesrådmannen sine vurderingar

Den føreliggjande evalueringa av Bybanen har gjeve eit godt innsyn i sterke og svake sider ved noverande organisering. Evalueringa har styrka fylkesrådmannen i sitt syn på at tida er inne for å gjera organisatoriske grep for å forenkla styringsstrukturen og klårgjera ansvarstilhøva ved å endra avtalestrukturen. I tilknytning til dette fell det då naturleg å sjå på eigarstyringa og tilhøvet til Bergen kommune.

Bybanen vil for framtida vera eit berande element i kollektivtilbodet i Bergen. Fullt utbygd til Fyllingsdalen og Åsane vil den transportera ein vesentleg del av dei kollektivreisande i Bergen, og byen og dei reisande vil vera avhengig av, og må kunna stola på, at Bybanen vil gje eit stabilt og fungerande kollektivtilbod til ei kvar tid. Det må difor no leggjast til rette for ei organisering som sikrar optimal drift, og som har ei eintydig plassering av ansvar for tryggleiken og ivaretaking av infrastrukturen.

Merkevara Bybanen må hegnast om og vidareutviklast. Kommunikasjon er eit sentralt element i dette. Så langt har kommunikasjonen om drifta av Bybanen kome frå fleire partar og den har til tider vore uklar og dårleg samordna. Fylkesrådmannen sluttar seg til at all kommunikasjon og informasjon om Bybanen skal utgå frå Skyss.

For at merkevara skal stå seg over tid må kvaliteten på materiellet og infrastrukturen haldast ved like. Dette vert det peika på i fleire av hovudutfordringane i evalueringa, der det er trekt fram RAMS og Asset management som tiltak for å oppretthalda nivået på drift og tryggleik samt sikra at vedlikehaldet av infrastrukturen held det ynskja nivået. Fylkesrådmannen sluttar seg til dette og vil arbeida for å leggja til rette for at det er økonomisk rom for dette i dei framtidige budsjetta.

Organiseringa

I evalueringa vert det gjort greie for alle aktørane som er inne på drift, vedlikehald og utbygging av Bybanen, og utfordringane rundt samhandlinga mellom aktørane. I evalueringsrapporten vert tre ulike former for organisering drøfta. Alternativ 1 går ut på å gjera mindre justeringar i dagens organisering. Dette alternativet er mindre aktuelt då det ikkje løyser dei utfordringane som ein står ovanfor. Alternativ 2 er omorganisering til ein konsernmodell. I dette alternativet er det eit klart skilje mellom operativ drift og bestillarfunksjonen. Dei interne prosessane vert stramma opp og formaliserte og avtaleverket må tilpassast. Alternativ 3 er i korte trekk konkurranseutsetjing av konsernmodellen. I rapporten vert det rådt til at konsernmodellen vert valgt og at totalansvaret for den operative drifta dermed vert samla hjå Bybanen AS. Fylkesrådmannen sluttar seg til dette, og det inneber at all kontakt med operatøren skal gå via Bybanen AS. Skyss får då ei bestillarrolle av kollektivtenester utført med Bybanen, som deretter må stilla til rådvelde, og ha ansvar for, dei operative tenestene. Skyss sin bestillarrolle blir då så lik som mogeleg mot buss, båt og ferje.

I evalueringa vart det vurdert om innkjøparrollen framleis kunne liggja hjå Skyss, men konklusjonen er at det vil bryta med føresetnadane for tryggleiksgodkjenning frå Jernbanetilsynet.

Som fylgje av ei endra organisering må ein og fornya avtalestrukturen mellom partane. I evalueringa er det ei brei omtale av avtalestrukturen med forslag til endringar som fylkesrådmannen kan slutta seg til. Ein vil trekkja fram avtalen om vognvedlikehald. I dag har Bybanen AS avtale med Stadler (vognprodusenten) om vognvedlikehaldet. I tillegg har Bybanen AS og operatøren ein leige- og vedlikehaldsavtale som regulerar partane sine plikter, herunder operatøren sin vedlikehaldsplikt og krav i samband med tilbakelevering av leigeobjektet. Det er og ein samspelavtale mellom operatøren og Stadler. Denne skal sikra optimal vognndrift samt sikra at operatøren kan oppretthalda løyvet frå Jernbanetilsynet til å driva jernbanedrift. Statens Jernbanetilsyn har over tid argumentert for at leige- og vedlikehaldsavtalen og samspelsavtalen ikkje gjev operatøren tilstrekkeleg kontraktuell styring av leverandøroppfylgginga, slik tillatelsesforskrifta krev. Fylkesrådmannen vil, i samsvar med evalueringa, rå til at det vert operatøren som skal ha kontraktuell styring på vognvedlikehald. Operatøren får då totalansvaret både for å gjennomføre det avtala ruteopplegget og å halda vognparken i drift. Ein føresetnad for at dette kan gjennomførast er at det er etablert avtalar/rutinar som sikrar at fylkeskommunen har kontroll på at det vert gjennomført vedlikehald som ivaretek materiellet sin verdi til ein kontrollerbar kostnad.

Drift i eigenregi kontra konkurranseutsetjing

Alternativet til drift av Bybanen gjennom konkurranseutsetjing, er drift i eigenregi. Det er ikkje uvanleg at bybane/trikk/t-banesystem vert drifta i eigenregi,- Oslo er eit døme på det, ofte som eit resultat av at byane historisk har vore eigar av driftsselskapet. Slik gjeldande avtale med operatøren er innretta, er handlingsrommet til denne i det vesentlege avgrensa til å gjelda organisering av dei oppgåvene som vognførarane og driftsoperatørane gjennomfører samt trafikkstyringa. Ved forrige anbudsutlysing var det reell konkurranse om oppdraget med ikkje uvesentlege kostnadsdifferansar.

Når oppgåver vert lagt ut på konkurranse, vil det som regel vera sterkare kostnadskontroll enn når oppgåvene vert drifta i eigenregi, i alle høve på sikt. I dette høve ville selskapet som eventuelt kunne ha drive i eigenregi (Bybanen AS eller heileig dotterselskap) heller ikkje generera egne inntekter, då driftsavtalane i kollektivtrafikken er bruttoavtalar der Skyss har inntektsansvaret. Driftskostnaden til Bybanen AS må dekkast opp gjennom tilskot frå fylkeskommunen. Dette kan svekka fokuset på effektiv drift.

Med konkurranseutsetjing av operatørrolla kan ein få inn operatørar som har ein brei portefylgje i drift av banesystem, med viktig fagkompetanse på ulike felt innan drift og vedlikehald. Noverande operatør har signalisert at ein ikkje fullt ut får utnytta sin kompetanse på banedrift i no gjeldande avtale. I eit nytt avtaleverk bør ein difor sjå på korleis ein i større grad kan utnytta kompetansen til operatøren på område som går ut over den reine rutedrifta. Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at det ligg føre vektige argument for å gå frå det no gjeldande regimet med konkurranseutsetjing av operatørrolla. Ein bør likevel sjå på om operatørrolla kan utvidast til å gjelda andre oppgåver.

Omorganisering av Bybanen AS

I evalueringa er fleire alternative organiseringar vurderte. Konsulenten fell ned på konsernmodellen som den mest tenlege. Den inneber at fylkeskommunen vert premissgjevar ovanfor Bybanen AS i forhold til råmer for forvaltninga av vogner og infrastruktur, og ovanfor Skyss i forhold til mål og strategi for kollektivområdet.

I ein slik modell vil Skyss tinga ruteproduksjon frå Bybanen AS som får ansvar for å levera ein ruteproduksjon i samsvar med oppdraget frå Skyss. I dette ligg det å inngå avtale med operatør. Bybanen AS vil bli ansvarleg for å innfri føringar frå Statens Jernbanetilsyn m.o.t. nødvendige godkjenningar for drift av infrastruktur.

I denne modellen får Bybanen AS eit vesentleg utvida ansvar og fleire nye oppgåver. Selskapet vil få ein innkjøpsrolle som er ny, og vil få utvida ansvar for leveransen av ruteproduksjonen. Selskapet får det overordna ansvaret for at vognvedlikehaldet vert oppretthalde på eit tilfredstillande nivå, sjølv om det vert operatøren som får det direkte ansvaret for vedlikehaldet. Ansvaret for drift og vedlikehald av infrastrukturen elles vert vidareført. Dette vil krevja andre faglege kvalifikasjonar enn selskapet har i dag. Fylkesrådmannen vil rå til at denne modellen vert valgt. Det er viktig at Bybanen AS tek det endra ansvaret alvorleg, og legg til rette for utvikling av avtalar, kompetanse og organisasjon.

Styresamansetninga

I dag er styret i Bybanen AS sett saman av politisk valde representantar og fagpersonar. Styre i aksjeselskap er vanlegvis sett saman av fagpersonar med kjennskap til område som selskapet opererar i. Evalueringsrapporten konkluderar med at styret bør ha fylgjande kompetanse; kontraktsstyring, tryggleik, utvikling av Bybanen AS sin relasjon til Bybanen Utbyggjing, utvikling av Bybanen AS sin relasjon til Skyss, samt forvaltning av strategi for vedlikehald og drift i eit livssyklusperspektiv. Fylkesrådmannen si vurdering er at styresamansetninga må få ei meir fagretta innretning i den nye organiseringa.

Tilhøvet til Bergen kommune

Fylkeskommunen og Bergen kommune har ulike rollar i arbeidet med Bybanen. Kommunen har planleggjingsansvaret og fylkeskommunen har utbyggjings- og driftsansvaret. Bybanen er viktig for kommunen på fleire måtar; i tillegg til å vera eit særskilt viktig einskildelementet i den kollektive persontransporten i byen, er den og ein viktig faktor når det gjeld byutvikling. Kommunen har difor sterke interesser i den vidare utviklinga av Bybanen.

Etter fylkesrådmannen si vurdering er det viktig med eit godt samarbeid om Bybanen mellom Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Tilbodet og kvaliteten til brukarane kan styrkast gjennom eit meir forpliktande samarbeid.

Saksprotokoll i fylkestinget - 14.06.2017

Mona Røsvik Strømme (H) og Tor André Ljosland (KrF) stilte spørsmål om dei var inhabile fordi dei er styremedlemmer i Bybanen AS. Også Stein Inge Ryssdal (H) stilte spørsmål om han var inhabil. Som tilsett i Bybanen Utbygging vil det ha betydning for han om ei vidare utbygging av Bybanen finn stad eller ikkje.

Strømme, Ljosland og Ryssdal gjekk frå under vurderinga av spørsmålet om dei var inhabile.

Fylkestinget vedtok samrøystes at Mona Røsvik Strømme og Tor André Ljosland var inhabile etter forvaltningslova § 6, 1. ledd e).

Fylkestinget vedtok mot 23 røyster (Frp, V, MDG, H) at Stein Inge Ryssdal var inhabil etter forvaltningslova § 6, 2. ledd.

Mona Røsvik Strømme, Tor André Ljosland og Stein Inge Ryssdal gjekk frå under behandlinga av saka.

Gunnar Moland (H) møtte for Strømme.

Silje Hjemdal (Frp) sette fram slikt forslag:

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.
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.»

Silje Hjemdal (Frp) sette fram slik protokollmerknad:

«Frp kommer tilbake til diskusjonen om styresammensetning i sak om eierstrategi, evt. egen sak.»

Natalie Golis (MDG) sette fram slikt forslag:

«Endra punkt 6:

Fylkestinget ber fylkesrådmannen greia ut modeller både med og utan konkurranseutsetjing, der operatørtenester og totalansvar for tryggleiksstyring og vedlikehald vert i offentleg regi.»

Silja Ekeland Bjørkly (H) sette fram slikt forslag:

«Punkt 2:

1. setning endres til:

Fylkestinget godkjenner at i lys av endra oppgåver vert styret i Bybanen AS organisert som eit meir kompetent fagstyre, samt utvida med to personar.

2. setning:

Etter punktum settes komma, - dei fem øvrige kompetente fagpersonar.»

Marthe Hammer (SV) sette på vegner av A, SV, Sp og KrF fram slikt forslag:

«Nytt punkt mellom 1 og 2:
Fylkestinget godkjenner at bybanedrifta vert organisert som ein konsernmodell.»

Røysting

Det var 55 representantar til stades.

Hjemdal sitt forslag fekk 7 røyster (Frp) og fall.
Innstillinga punkt 1 vart samrøystes vedteken.
Bjørkly sitt forslag punkt 2, 1. setning fekk 11 røyster (H) og fall.
Innstillinga punkt 2, 1. setning vart vedteken mot 7 røyster (Frp).
Innstillinga punkt 2, 2. setning vart vedteken mot 7 røyster (Frp).
Bjørkly sitt forslag punkt 2, ny setning fekk 11 røyster (H) og fall.
Innstillinga punkt 2, siste setning vart vedteken mot 7 røyster (Frp).
Innstillinga punkt 3 vart samrøystes vedteken.
Innstillinga punkt 4 vart vedteken mot 7 røyster (Frp).
Innstillinga punkt 5 vart vedteken mot 7 røyster (Frp).
Golis sitt forslag punkt 6 fekk 6 røyster (MDG, V) og fall.
Innstillinga punkt 6 vart vedteken mot 18 røyster (Frp, H).
Innstillinga punkt 7 vart vedteken mot 7 røyster (Frp).
Hammer sitt forslag vart samrøystes vedteke.

Vedtak

1. Fylkestinget tek konklusjonane i evalueringsrapporten til orientering.
2. Fylkestinget godkjenner at bybanedrifta vert organisert som ein konsernmodell.
3. Fylkestinget godkjenner at i lys av endra arbeidsoppgåver vert styret i Bybanen AS utvida med to personar. Styret skal ha totalt 7 personar, av dei skal to vere politikarar. Fylkestinget innstiller på styrerepresentantane, som vert valde av generalforsamlinga.
4. Fylkestinget godkjenner at fylkesrådmannen får fullmakt til å setje i verk naudsynte anskaffingar.
4. Fylkestinget legg til grunn at avtaler om framtidige anskaffingar kan terminerast dersom framtidig endra organisering av bybanen tilseier det.
5. Fylkestinget skal handsame sak om framtidig organisering av bybanen i fylkestingsmøtet i oktober, med handsaming i fagutval i forkant.
6. Fylkestinget ber fylkesrådmannen utgreie ein modell utan konkurranseutsetjing der operatørtjenester og totalansvar for sikkerheitsstyring og vedlikehald vert i offentleg regi. Samtidig bør det utgreiast ein modell der ein også kan ta over vognvedlikehald og organisere dette som ei eining på linje med infrastrukturvedlikehaldet.
7. Fylkestinget ber fylkesrådmannen om å leggje fram ei sak som vurderer eit eventuelt forpliktande samarbeid med Bergen kommune om drifta av Bybanen.

Protokollmerknad frå Frp

Frp kommer tilbake til diskusjonen om styresammensetning i sak om eierstrategi, evt. egen sak.

Karabin AS

Evaluering av Bybanen

RAPPORT

Hallgeir Skøien Varsi
22.03.2017



karabin

Innhold

1	Forord	3
2	Sammendrag og konklusjoner	4
2.1	Diagnosen	4
2.2	Anbefalingen	4
2.3	Konsekvensene	5
2.4	De kritiske suksessfaktorene	5
2.4.1	Bybanen AS må transformeres	5
2.4.2	Kostnadseffektivisering krever plan og oppfølging	6
2.4.3	Overgangen til ny organisering må planlegges godt og styres stramt	6
3	Rammer for evalueringen	7
3.1	Evalueringens formål	7
3.2	Rammer	7
3.3	Metode	7
3.3.1	Kartleggingen og analysen er gjennomført i to faser	7
3.3.2	Modell for sammenlikning: fem områder for sammenlikning, tre minimumskrav	7
3.3.3	Intervjuer og styringsgruppemøter	8
3.3.4	Dialog med Statens Jernbanetilsyn	8
3.3.5	Erfaringer fra andre	8
4	Hovedutfordringer	9
4.1	En skjør merkevare	9
4.1.1	Merkevaren bygger på kvalitet og sikkerhet	9
4.1.2	Bybanetilbudet treffer mange	9
4.1.3	Media er svært oppmerksom på Bybanen	9
4.1.4	Merkevaren er sårbar	9
4.1.5	Dagens forvaltning av merkevaren er fragmentert	9
4.1.6	Skyss må ta enda sterkere eierskap til merkevaren	9
4.2	Utfordrende eierstyring	10
4.2.1	Styringsverktøyene må tilpasses behov	10
4.2.2	Styring av Bybanen AS	10
4.2.3	Skyss og Bybanen Utbygging bør være underlagt direkte administrativ styring	10
4.2.4	Krav til faglighet og forretningsmessighet i Bybanen AS	11
4.2.5	Bybanen AS bør være et aksjeselskap	11
4.2.6	Styringen av Bybanen AS må utvikles i forhold til oppgaven	12
4.3	Muligheter for konkurranseutsetting	12
4.3.1	Det er ulike måter å utnytte markedet på	12
4.3.2	Områder for konkurranseutsetting	12
4.4	Kostnadseffektivitet i et livssyklusperspektiv	14
4.4.1	Vedlikeholdet er tre til fire ganger så kostbart som investeringen	14
4.4.2	RAMS sikrer livssyklusbetragtninger	14

4.4.3	Livssyklus kostnad er ikke i tilstrekkelig grad grunnlag for investeringsbeslutninger	14
4.4.4	RAMS og livssyklus kostnad må innarbeides i dagens utbyggingsprosess	15
4.5	Framtidig finansieringsevne	15
4.5.1	Infrastruktur og vogner har et betydelig finansieringsbehov	15
4.5.2	Fylkeskommunen må planlegge for finansieringsbehovet	15
4.6	En organisering med svakheter	16
4.6.1	Organisering er ikke bare bokser i et organisasjonskart	16
4.6.2	Det er komplisert å drive Bybanen	16
4.6.3	Skyss skal være markedsselskap, kravstiller og bestiller	16
4.6.4	Bybanen AS må utvikle seg som leverandør til Skyss	17
4.6.5	Avtale- og incentivstruktur må revideres	18
4.6.6	Samhandlingen lider	20
5	Anbefalt organisering	21
5.1	Alternativene	21
5.1.1	Gjøre mindre justeringer i dagens modell	21
5.1.2	Omorganisere til en konsernmodell	21
5.1.3	Omorganisere til en konsernmodell, og konkurranseutsette	22
5.2	Sammenstilling	23
5.3	Anbefaling	23
6	Referanser	24

1 Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Karabin AS på oppdrag fra Hordaland fylkeskommune ved Fylkesrådmannen.

Formålet med rapporten er å vurdere om det finnes mer hensiktsmessige måter å organisere utbygging og drift av bybanen på.

Rapporten inneholder en evaluering av dagens organisering, en vurdering av alternative organiseringer, samt anbefalinger knyttet til framtidig organisering.

2 Sammendrag og konklusjoner

2.1 Diagnosen

Ingen åpenbar organisering: Da Bybanen fram til åpningen i 2010 ble klargjort for drift var det ingen åpenbar løsning på hvordan man burde organisere driften og samspillet mellom drift og videre utbygging. Beslutning om organisering ble basert på samme prinsipp som for buss, med konkurranseutsetting av bruttokontrakt mot operatør. Drift og forvaltning av infrastruktur og vogner ble også vurdert konkurranseutsatt. På grunn av usikkerhet og manglende erfaring med slik konkurranseutsetting ble drifts- og vedlikeholdsansvaret lagt til Bybanen AS. Bybanen AS kjøper på sin side tjenester fra underleverandører.

Drift og utbygging av Bybanen er komplisert: Drift av Bybanen er en krevende øvelse fordi bybaneoperatøren i større grad enn bussoperatørene er avhengig av infrastrukturens kvalitet og oppetid. Samtidig er årsaksforholdene knyttet til driftsavvik ofte sammensatte, slik at det ikke alltid er like enkelt å peke på en ansvarlig og en løsning for avvik. Utbygging kompliseres ved at bestiller og mottaker ikke er samme aktør: det er Bergensprogrammet som finansierer og bestiller utbygging av nye byggetrinn med tilhørende rammer for Bybanen Utbygging, men det er Bybanen AS som mottar det ferdig utbygde byggetrinnet ved ferdigstilling.

Dagens modell virker ikke etter hensikten: 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 aktørene, og en uklar eierstyring av Bybanen AS. Uklarhetene har over tid medført slitasje på samarbeidet mellom partene.

Det mangler et langsiktig perspektiv: Livssyklus kostnader legges ikke i tilstrekkelig grad til grunn for investeringsbeslutninger i utbyggingsfasen, noe som kan lede til unødvendig høye vedlikeholdskostnader i fremtiden. Det mangler også en strategi og en langsiktig finansieringsplan for vedlikehold, oppgraderinger og fornyelse av vogner og infrastruktur.

2.2 Anbefalingen

Skyss må rendyrke rollen som bestiller: Skyss sin hovedoppgave er å iverksette strategier og tiltak for å nå de politiske målene for kollektivtransporten i Hordaland. Skyss sin forvaltning av Bybanen i dag innebærer at Skyss tar ansvar utover bestillerrollen. Det anbefales at direkte oppfølging av driftsmessige forhold tas ut av Skyss, slik at Skyss sin rolle som bestiller tydeliggjøres. Dette gjør at Skyss kan frigjøre ressurser til å styrke seg på overordnet økonomisk analyse ifht operasjonalisering av kollektivstrategien, og til å styrke seg på teknologistyring og innvoasjon.

Totalansvaret for utførelse må samles, slik at Skyss har en part å gjøre bestillinger mot: Hendelser og avvik kan forårsakes både av Bybanen AS og operatør hver for seg eller i en mer kompleks årsakssammenheng. Det samlede ansvar for vognframføring (operatørens ansvar i dag) og forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur og rullende materiell (Bybanen AS sitt ansvar i dag) bør allokteres på samme sted, utenfor Skyss.

Totalansvaret for utførelse legges til Bybanen AS: Full konkurranseutsetting (konkurranseutsetting av totalansvar for drift og vedlikehold av infrastruktur og vogner, samt vognframføring) har stort potensial i forhold til kundeorientering og effektivisering av drift, men slik konkurranseutsetting vurderes også til å være mer komplisert og medfører risiko for dannelse av privat monopol på enkelte områder. Det anbefales at Bybanen AS får totalansvar for utførelse, slik at avtale med operatør inngås fra Bybanen AS og ikke fra Skyss.

Vognframfører må ha tilstrekkelig sikkerhetsstyring i forhold til vedlikehold av vogner: Dagens modell innebærer konkurranseutsetting av både vognframføring (operatørrollen) og vedlikehold av vogner. Kravforskriften¹ angir at jernbanevirksomheten skal sikre at sikkerhetsstyring også utøves i oppgaver som utføres av leverandør. Det innebærer at kontrakt for oppfølging av vognvedlikeholder må transporteres til operatør, uavhengig av hvem som har gjort anskaffelsen og inngått kontrakten.

Samhandling mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS strammes til: Sikkerhet er godt innarbeidet i dagens prosesser, men RAMS bør i større grad formaliseres som en del av utbyggingsprosessen, slik at investeringsbeslutninger også baseres på vurderinger av framtidig sikkerhet, pålitelighet, tilgjengelighet og holdbarhet på det som bygges. Investeringsbeslutningene forblir i Bybanen Utbygging, med den politiske og administrative styringsmuligheten det innebærer.

Disse endringene vurderes som fullt mulige å få til uten å slå sammen Bybanen Utbygging og Bybanen AS.

Det utføres tiltak utover selve omorganiseringen: Avtaleregimet må tilpasses den nye organiseringen. I tillegg må avtalene forenkles og dreies fra oppgave- til leveranseorientering.

2.3 Konsekvensene

Ønsket effekt av å rendyrke Skyss som markedsselskap ved å fjerne driftsrelaterte oppgaver er:

- Styrking av merkevaren, ved at eierskapet til merkevare, kundekontakt og kommunikasjon plasseres tydelig hos Skyss.
- Bedre prioritering av fellesskapets midler til realisering av kollektivstrategien, ved at Skyss blir bedre på overordnet økonomisk analyse.
- Bedre kundeopplevelser gjennom kundedrevet innovasjon og bedre utnyttelse av teknologiske muligheter, ved at Skyss utvikler seg på dette området.

Ønsket effekt av å samle totalansvaret for utførelse (drift, forvaltning og operasjon av Bybanen) er:

- Økt sikkerhet, gjennom entydig plassering av ansvaret for sikkerhetsarbeidet.
- Færre hendelser og driftsavvik, i forhold til dagens situasjon hvor ansvaret er fragmentert og initiativene til tider er ukoordinerte. Bybanen AS og operatør vil ha et tydeligere interessefellesskap, hvor måloppnåelse ifht Skyss sin bestilling vil være styrende.
- Mer effektiv ressursbruk, ved at merarbeid som følge av manglende koordinering og doble roller bortfaller.

Ønsket effekt av å samle totalansvaret for utførelse hos Bybanen AS er:

- Optimalisert vedlikehold i forhold til strategi for verdibevaring/forvaltning av anlegg, vogner og infrastruktur (asset management*), gjennom aktiv eierstyring.
- Utnyttelse av konkurranse i markedet på de områder markedet er modent (slik som operatørtjenester), samtidig som en unngår å etablere private monopol på områder med svak konkurranse i dag.

Ønsket effekt av å videreføre aksjeselskap som selskapsform for Bybanen AS er:

- Plassering av ansvar for sikkerhet er plassert utenfor den politiske instruksjonsretten, og dermed i henhold til prinsippet om entydig allokering av sikkerhetsansvar. Dette var et viktig prinsipp også da Bybanen oppnådde sikkerhetsgodkjenning fra Statens Jernbanetilsyn i forrige runde.

Ønsket effekt av å transportere kontrakt med vognvedlikeholder til operatør er:

- At Bybanen AS unngår en dobbeltrolle hvor virksomheten både er bestiller (av operatørtjenester) og leverandør (av vognvedlikehold) ifht operatøren
- Entydig og effektiv styring av vognvedlikehold, ihht kravforskriftenⁱ

Ønsket effekt av å stramme til samhandlingen mellom Bybanen Utbygging og Bybanen AS er:

- Bedre kostnadseffektivitet i et livssyklusperspektiv, hvor investeringskostnad og framtidige drifts- og vedlikeholdskostnader ses under ett.

2.4 De kritiske suksessfaktorene

2.4.1 Bybanen AS må transformeres

Å samle totalansvaret for utførelse hos Bybanen AS innebærer at dagens Bybanen AS får et videre mandat og et større ansvar enn virksomheten har i dag. I realiteten etableres det en helt ny virksomhet, hvor Bybanen AS slik vi kjenner selskapet i dag, vil utgjøre en avgrenset del. For å oppnå de ønskede effektene av en slik modell, må det:

- 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.

Det anbefales at Bybanen AS umiddelbart gis i oppgave å planlegge omorganiseringen med tanke på kompetanse, kundeorientering, samhandling og systematikk for kontinuerlig forbedring.

2.4.2 Kostnadseffektivisering krever plan og oppfølging

Den foreslåtte omorganiseringen bør lede til mer effektiv ressursbruk totalt sett. Hva som er riktig kostnadsnivå er imidlertid vanskelig å fastslå: vedlikeholds- og reinvesteringskostnader vil endre seg i et livssyklusperspektiv, og det er derfor vanskelig å sammenlikne kostnadsbasen på ulike tidspunkt.

Organisasjonsendringer kan imidlertid medføre økt ressursbruk knyttet selve endringsprosessen, uten at ressursbruken reduseres når endringen er gjennomført. I tillegg er det ingen automatikk i at fjerning av doble roller og bortfall av arbeidsoppgaver, realiseres i redusert ressursbruk.

Det anbefales at Bybanen AS og Skyss etablerer et utgangspunkt (baseline) for kostnadseffektivisering, og styrer mer målrettet i forhold effektiv ressursbruk og realisering av potensial for kostnadseffektivisering.

2.4.3 Overgangen til ny organisering må planlegges godt og styres stramt

Anskaffelsen av ny operatørkontrakt må igangsettes i løpet av første halvår 2017. Idriftsettelse av den nye kontrakten skjer 1.juli 2019. Det betyr at anskaffelse og kontraktsutforming gjøres med sikte på en annen organisering enn den vi kjenner i dag, noe som i seg selv vil være krevende. *Det anbefales derfor at detaljering av den foreslåtte organiseringen påbegynnes så raskt som mulig og i god tid før endelig avtaleverk besluttes.*

Arbeidet med endelig avtaleverk følger progresjon i anskaffelsen, som i utgangspunktet utføres av Skyss. Avtaleverket skal i neste omgang eies og forvaltes av Bybanen AS i sin utvidede form. Denne virksomheten er imidlertid ikke operativ før 1.juli 2019.

Det anbefales at Bybanen AS umiddelbart iverksetter det nødvendige arbeidet for å anskaffe ny operatør, samt setter seg i stand til å fungere ihht ny utvidet modell fra 1.juli 2019.

Samtidig bør tiltak knyttet til samhandling mellom Bybanen AS og Bybanen Utbygging (innarbeidelse av RAMS i utbyggingsprosessene, og etterlevelse av dette) iverksettes tidlig nok til at det får den ønskede effekt på investeringsbeslutninger i byggetrinn fire. Bidraget fra Bybanen AS er innenfor dagens kjernevirksomhet, og Bybanen AS vurderes til å være rigget for å få til denne samhandlingen. *Det foreslås derfor at dagens Bybanen AS følger opp de anbefalinger som er gitt om samhandling med Bybanen Utbygging.*

*Asset Management: Asset Management handler om å ivareta de kapitalintensive anleggsmidlenes verdi over deres levetid slik at deres virkelige verdier svarer til de bokførte verdiene. Det skal sikres at vogner og infrastruktur tilfredsstillende sine funksjonelle oppgaver gjennom hele levetiden.

3 Rammer for evalueringen

3.1 Evalueringens formål

Hordaland fylkeskommune ved Fylkesrådmannen har ønsket å vurdere en mer hensiktsmessig organisering av utbygging og drift av bybanen. Det foreligger ingen føringer for framtidig endring eller omorganisering.

En beslutning om endring av organisering må bygge på en forståelse for styrker og svakheter ved dagens organisering, samt potensiell merverdi ved alternative organiseringer. Det er i tillegg behov for å få dokumentert og drøftet grensesnittene internt og mot tredjepart, styringsmekanismer, kompetanse og kultur, som grunnlag for forbedringer uavhengig av organisering.

3.2 Rammer

Tidsvindu for kartlegging, analyse, vurdering og beslutning avgrenses av behov for utlysning av ny konkurranse på operatørtjenester. Dagens avtale (med opsjoner) utgår 1. juli 2019. Beslutning om eventuell ny organisering må gjøres slik at prosess for anskaffelse av operatørtjenester kan igangsettes i løpet av første halvår 2017.

3.3 Metode

3.3.1 Kartleggingen og analysen er gjennomført i to faser

Det er gjennomført en kartlegging i to faser.

Første fase har hatt som formål å:

- Identifisere og beskrive beslutningskriterier for valg av organisering og beslutning om tiltak: «Hva skal vi sammenlikne, og hva skal vi legge til grunn i beslutningsprosessen videre?»
- Lage arbeidshypoteser og prioritere områder for selve kartleggingen og analysen: «Hvilke svakheter tror vi at vi har, og hva mener vi må undersøkes nærmere?»
- Skape tilstrekkelig enighet om formål og metode for kartleggings- og analysearbeidet, for å sikre ressurstilgang og aksept for funn og konklusjoner: «Ja, hvis vi gjør kartleggingen og analysen på denne måten, kan vi legge rapporten til grunn for videre beslutningsprosess».

Andre fase har hatt som formål å:

- Kartlegge og analysere forhold som påvirker *hensiktsmessighet* ved dagens organisering og potensiell *merverdi* ved *alternativ* organisering
- Beskrive alternativ organisering

3.3.2 Modell for sammenlikning: fem områder for sammenlikning, tre minimumskrav

En sammenlikningsmodell må framstille relative forskjeller mellom ulike alternativ for organisering. Sammenlikningsmodellen i denne rapporten tar utgangspunkt i fem dimensjoner for evaluering av dagens organisering av Bybanen, identifisert i fase 1 av prosjektet: (1) uønskede hendelser, (2) utvikling og forvaltning av merkevaren, (3) strategisk styring, (4) nivå på driftskostnader, samt (5) kvalitet på investeringsbeslutninger. I tillegg ble det identifisert tre minimumskrav knyttet til sikkerhetsgodkjenning, samsvar med lover og regler, samt kumulering av merverdiavgift.

3.3.2.1 Færre uønskede hendelser

Med uønskede hendelser menes både ulykker, nestenulykker og driftsavvik. Sikkerhetspolitikken ved Bybanen AS bygger på en nullvisjon. Grunnlaget for sikkerhetsarbeidet er at det ikke skal forekomme ulykker som fører til at personer blir drept eller varig skadd på grunn av Bybanens virksomhet. Driftsavvik (forsinkelser, innstillinger) som påvirker reisende skal være på et minimumⁱⁱ. Det må vurderes om det i dag er for mange uønskede hendelser, og om en alternativ organisering eller tiltak uavhengig av organisering kan bidra til å redusere dette antallet.

3.3.2.2 Utvikling og forvaltning av merkevaren

Publikum må ha tillit til at Bybanen er sikker og pålitelig. Videre utbygging krever legitimitet i befolkningen og hos politikere. Merkevaren Bybanen må derfor utvikles og forvaltes på en målrettet og effektiv måte. Det må vurderes om det er svakheter i utviklingen og forvaltningen av

merkevaren, og om en alternativ organisering eller tiltak uavhengig av organisering kan bidra til å styrke arbeidet med merkevaren.

3.3.2.3 Bedre strategisk styring

Som den fremste bystamlinjen i Bergen, med stor kapasitet og høy frekvens, er Bybanen et av de fremste virkemiddel for å ta unna det økende antallet kollektivreiser i årene fremover. Hordaland fylkeskommune ved Skyss som eier av kollektivstrategien må kunne styre Bybanen på en slik måte at Bybanen i størst mulig grad bidrar til å oppnå målene i kollektivstrategien. Styringsformen må ivareta politiske styringsbehov så vel som forretningsmessighet i driften, og sikre at en unngår målforskryvning. Det må vurderes om det er svakheter i dagens styring, og om en alternativ organisering eller tiltak uavhengig av organisering kan bidra til å forbedre denne styringen.

3.3.2.4 Riktig nivå på driftskostnadene

Den prognostiserte veksten i antall kollektivreisende innebærer en 6,5 % økning driftstilskudd til kollektivtransport (buss, bane, båt) hvert årⁱⁱⁱ. Med en slik utvikling blir det stadig viktigere å utnytte fellesskapets midler på en effektiv måte. Det må vurderes om dagens drift har potensial for økt kostnadseffektivitet, og om en alternativ organisering eller tiltak uavhengig av organisering kan bidra til å øke kostnadseffektiviteten.

3.3.2.5 Riktige investeringer

Byggetrinn 4 er under planlegging. Bybanen til Fyllingsdalen omfatter en ny bybanelinje på ca. 10 km med en anleggsteknisk krevende trasé med blant annet tre nye tunneler på til sammen ca. 5 km, underjordisk holdeplass, utfylling i sjø og brokonstruksjoner^{iv}. Dette er kapitalkrevende investeringer med lang levetid, og der er derfor svært viktig at det planlegges med løsninger som er kostnadseffektive i et livssyklusperspektiv. I tillegg fordrer den teknologiske utviklingen helhetlig tenking på teknologiområdet, samt langsiktig planlegging og tilrettelegging for effektiv forvaltning. Selv om mange av premissene for investeringen legges i reguleringsfasen er det et visst handlingsrom for beslutninger i regi av Bybanen Utbygging. Det må vurderes om slike investeringsbeslutninger i dag gjøres tilstrekkelig framtidsrettet og i et livssyklusperspektiv, og om en alternativ organisering eller tiltak uavhengig av organisering kan bidra til i større grad å gjøre riktige investeringsbeslutninger.

3.3.2.6 Minimumskrav

For at en organisering skal være aktuell, må organiseringen (1) være av en slik art at Jernbanetilsynet kan gi sikkerhetsgodkjenning (2) være i samsvar med relevante lover og forskrifter og (3) ikke medføre kumulering av merverdiavgift. Det må vurderes om de alternative modellene for organisering tilfredsstillende disse minimumskravene.

3.3.3 Intervjuer og styringsgruppemøter

Det er gjennomført totalt 24 intervjuer fordelt på 13 representanter fra Hordaland fylkeskommune Samferdselsavdelinga, Hordaland fylkeskommune Økonomi- og organisasjonsavdelinga, Skyss, Bybanen AS, Bybanen Utbygging og Keolis. Intervjuene i fase 1 var åpne. Intervjuene i fase 2 ble gjennomført med utgangspunkt i sammenlikningsmodellen utviklet gjennom fase 1.

Funn og analyser fra intervjuene er gjennomgått i fem styringsgruppemøter med Fylkesrådmannen og representanter fra Hordaland fylkeskommune Samferdselsavdelinga, Skyss, Bybanen AS, Bybanen Utbygging og Keolis.

3.3.4 Dialog med Statens Jernbanetilsyn

Det er gjennomført et dialogmøte med Statens Jernbanetilsyn.

3.3.5 Erfaringer fra andre

Det er innhentet erfaringer fra forarbeidet til Jernbanereformen, evalueringer og beskrivelser av omorganiseringen av og konkurranseutsetting i Oslo Sporveier, samt innspill fra *Program Spårväg City* og *Trafikförvaltningen* i Stockholms läns landsting.

4 Hovedutfordringer

4.1 En skjør merkevare

4.1.1 Merkevaren bygger på kvalitet og sikkerhet

Merkevarestrategi for Bybanen handler om hvordan en ønsker at trafikktilbudet skal bli oppfattet: høy frekvens og god kapasitet, god og forutsigbar framkomst, rask av- og påstigning samt høy kvalitet på holdeplasser. I tillegg pekes det på viktigheten av enkle billettkjøp og enkel tilgang på relevant reiseinformasjon ⁱⁱⁱ. Videre utbygging av Bybanen avhenger av god oppslutning fra innbyggere og politikere, og merkevaren handler derfor også om hvilken betydning Bybanen har for byutviklingen.

4.1.2 Bybanetilbudet treffer mange

Bybanen har mellom 40.000 og 50.000 reisende på en vanlig hverdag. I 2015 var hver femte kollektivreise i Hordaland med Bybanen, på en trasé som da bare var 13,5 kilometer lang (Byparken-Lagunen).

4.1.3 Media er svært oppmerksom på Bybanen

Et enkelt nyhetssøk for 2016 viser at Bybanen er omtalt i godt over 200 nyhetssaker, hvilket betyr et nyhetsoppslag minimum annenhver dag. Artikkene handler i hovedsak om innstillinger, forsinkelser og ulykker hvor Bybanen er involvert. I tillegg er media opptatt av debatt om Bybanen som konsept og utvikling videre.

4.1.4 Merkevaren er sårbar

Mange reisende og høy medieoppmerksomhet gjør at avvik i kvalitet og sikkerhet kan påvirke befolkningens tillit til Bybanen, samt oppfatning av Bybanens legitimitet.

I forbindelse med driftssettelse av tredje byggetrinn har antall driftssavvik som påvirker reisende har vært høyere enn normalt, med tilhørende stor medieoppmerksomhet.

I en artikkel i Bergens Tidende (BT) 27. desember framgår det at andelen som støtter videreutbygging av Bybanen har falt de siste to årene. 58 prosent av de spurte svarte at man bør fortsette utbyggingen av Bybanen. Da det samme spørsmålet ble stilt for to år siden, i desember 2014, svarte 77 prosent at bybaneutbyggingen burde fortsette. På de to årene som er gått, har antallet som mener utbyggingen ikke bør fortsette doblet seg fra 17 til 33 prosent. I Meningsmålingen er gjort av Respons Analyse for BT ^v.

4.1.5 Dagens forvaltning av merkevaren er fragmentert

Både Skyss, operatør og Bybanen AS har websider som informerer om Bybanen. Disse tre virksomhetene kommuniserer også med publikum via sosiale medier. Både Skyss og Bybanen kommuniserer med publikum om forhold knyttet til bruk av Bybanen, men Bybanen AS henviser normalt til Skyss eller henter inn informasjon fra Skyss. Det er ikke unaturlig at publikum tar kontakt både med Skyss og Bybanen AS. Skyss må kommunisere hele transporttilbudet (buss, ferge, bybane) i hele fylket, mens Bybanen AS kun fokuserer på bybanen og trolleybuss. Den interne organiseringen mellom Skyss, Bybanen og operatør er lite viktig og dels også vanskelig å forstå for folk flest.

I de mediasakene som i handlet om Bybanen i 2016, har både administrerende direktør for Skyss, operatør, Bybanen AS og Bybanen Utbygging gitt uttalelser til media. I tillegg har annet personell fra Skyss og operatør uttalt seg. Alle den tid det er flere virksomheter som kommuniserer til publikum, enten direkte eller via media, er det risiko for at den enkelte virksomhet ikke har god nok kjennskap til alle relevant forhold. Det er også en fare for at kommunikasjonen ikke er i henhold til prioriteringene til Skyss, som er eier av publikumskontakten.

4.1.6 Skyss må ta enda sterkere eierskap til merkevaren

Etter hvert som Bybanen utvides og antall reisende øker, blir det enda viktigere med en målrettet og entydig forvaltning av Bybanen som merkevare. Eierskapet til merkevaren kan kun være ett sted, og bør være hos den virksomheten som har eierskap til kunden, altså hos Skyss som trafikksekskap.

Det anbefales at Skyss iverksetter tiltak for å ta sterkere styring på merkevaren Bybanen, herunder all kommunikasjon med kunder og media.

4.2 Utfordrende eierstyring

4.2.1 Styringsverktøyene må tilpasses behov

Styring av de ulike virksomhetene skal (1) sørge for at lovpålagte bestemmelser overholdes, (2) ivareta driftsmessige hensyn og (3) gjøre politiske prioriteringer. Disse tre elementenes relevans og vektning avhenger av virksomhetens formål.

Samlet sett gir styringsarenaene, styringsdokumentene, styrets sammensetning og rolle, og fylkesrådmannens og administrasjonens rolle en bred meny av virkemidler for fylkeskommunens eierskapsstyring^{vi}.

Samferdselsavdelinga, Skyss, Bybanen Utbygging, Bybanen AS, operatør og andre private leverandører har alle en viktig funksjon for at Hordaland fylkeskommune skal lykkes med å nå sine mål i kollektivstrategien. I spørsmålene om organisering og konkurranseutsetting, søker en å finne den riktige balansen mellom mulighet for direkte styring, og utnyttelse av markedsmekanismer der det er ønskelig:

- Når tjenesteproduksjon utøves av kommuneadministrasjonen eller underliggende etater er ansvarskjeden fra politiker til tilbudt tjeneste ubrutt. De politiske organene i fylkeskommunen og administrasjonen har mulighet til å gripe inn og detaljstyre hvordan tjenesteproduksjonen skal foregå, og kan videre holdes juridisk og politisk ansvarlig for de beslutninger som tas^{vi}. Slik styring er hensiktsmessig når det er ønskelig med politisk styring av tjenesteproduksjonen, som for eksempel fastsettelse av billettpriser (Skyss) og prioriteringer knyttet til utbyggingen (Bybanen utbygging)
- Når tjenesteproduksjon settes ut til fristilte selskaper, begrenses de politiske organenes styrings- og kontrollmulighet. Mens de politiske organene og administrasjonen har ansvar for å fastsette mål og å føre kontroll med måloppnåelse, har selskapets styre og ledelse ansvar for valg og bruk av virkemidler. Bak tanken om å organisere tjenesteproduksjon gjennom kommunaleide selskaper ligger en idé om at tjenesteproduksjonen vil bli mer effektiv når den ikke er direkte underlagt kommunes administrasjon. Fristilt tjenesteproduksjon er altså antatt å føre både til bedre styringseffektivitet i form av at beslutninger fattes på riktig nivå, og til bedre effektivitet i selve tjenesteproduksjonen^{vi}. Slik styring er hensiktsmessig når hensynet til forretningsmessig drift veier tyngre enn behovet for direkte politisk og administrativ styring.
- Når det eksisterer et velfungerende marked og det er sannsynlig at markedsmekanismene vil gi bedre kvalitet på tjenestene eller en mer kostnadseffektiv produksjon, bør konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen vurderes. Slike vurderinger ligger til grunn for nåværende valg om å konkurranseutsette vognframføring til operatør.

4.2.2 Styring av Bybanen AS

Innenfor kollektivområdet er Bybanen AS den eneste virksomheten som ikke er konkurranseutsatt eller underlagt direkte administrativ styring.

Hordaland fylkeskommune er eier og utøver overordnet styring gjennom generalforsamlingen. Sentrale styringsdokument er Bybanen AS sine vedtekter og en egen avtale er inngått mellom Hordaland fylkeskommune og Bybanen AS. Det er ikke etablert egne mål- og resultatkrav for Bybanen AS, annet enn avtalens formuleringer om nullresultat.

Bybanen AS forvalter kapitalintensive eiendeler (infrastruktur og vogner) som er kritiske for produksjon av kollektivtransport. For Hordaland fylkeskommune er det derfor viktig å ha en eierskaps- og selskapsstyring som sørger for at lovpålagte bestemmelser overholdes, at driften forvaltes optimalt, og at virksomhetens politiske formål ivaretas.

4.2.3 Skyss og Bybanen Utbygging bør være underlagt direkte administrativ styring

Skyss organiserer kollektivtransport i Hordaland fylkeskommune i henhold til politisk vedtatte budsjett. Skyss setter i verk vedtatte strategier og tiltak for å nå de politiske målene for kollektivtrafikken i Hordaland. Skyss er organisert som en enhet under Samferdselsavdelinga i Hordaland fylkeskommune, og dermed underlagt fylkeskommunens administrative styringsstruktur.

Bybanen Utbygging har ansvar for planlegging, design og utbygging av Bybanen. Bybanen Utbygging er organisert som en avdeling i Hordaland fylkeskommune, og rapporterer direkte til Fylkesrådmannen.

Det er i kartleggingsarbeidet ikke avdekket noen forhold som tilsier at direkte administrativ styring er uhensiktsmessig for verken Skyss eller Bybanen Utbygging. Det anbefales derfor at denne styringsformen videreføres for disse virksomhene.

4.2.4 Krav til faglighet og forretningsmessighet i Bybanen AS

Bybanen AS er i dag organisert som et aksjeselskap, heleid av Hordaland fylkeskommune.

Bybanen AS forvalter store verdier for Hordaland fylkeskommune: virksomheten har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av Bybanens infrastruktur og rullende materiell. I praksis betyr det at Bybanen AS skal sørge for sikkerhet, driftsstabilitet og tilgjengelighet, samt at infrastruktur og rullende materiell tilfredsstiller lovgivning og rettspraksis.

Et slikt ansvar krever sterk faglighet og langsiktighet spesielt i forhold til *vedlikehold* og *sikkerhet*. I tillegg må Bybanen AS drive *forretningsmessig*.

- **Vedlikehold:** For teknisk materiell med lang levetid kan vedlikeholdskostnaden i et livssyklusperspektiv være tre til fire ganger så stor som anskaffelseskostnaden ^{vii}. Bybanen AS må derfor ha fagkompetanse på vedlikeholdsstyring, og må planlegge og utføre vedlikehold i et livssyklusperspektiv.
- **Sikkerhet:** Bybanen AS skal drive sikkerhetsstyring i henhold enhver tid gjeldende regelverk og etablert god praksis for skinnbaserte systemer. Bybanen AS må derfor ha kompetanse på risikobasert sikkerhetsstyring, kontinuerlig forbedre sikkerhetsstyringssystemet, samt evne til å bygge en sikkerhetskultur på tvers av involverte aktører.
- **Forretningsmessig drift:** Bybanen AS forvalter store verdier på vegne av Hordaland fylkeskommune. For å få mest mulig nytte av investerte ressurser er det kritisk at Bybanen AS styrer i henhold til mål og strategier, og lykkes med valg og bruk av virkemidler for å realisere strategier. Dette krever profesjonalitet i styring og daglig drift, god samhandling med andre aktører, samt gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ifht eiers formål med virksomheten.

4.2.5 Bybanen AS bør være et aksjeselskap

Som ansvarlig for sikkerhet på infrastruktur må Bybanen AS ha godkjenning fra Statens jernbanetilsyn for å kunne drive.

Statens jernbanetilsyn har tidligere gitt føringer om at forvalter av infrastruktur ikke bør være en del av den fylkeskommunale administrasjonen, men organisert som et aksjeselskap. Av jernbanelovgivningen følger det ikke noe eksplisitt krav om selskapsform. Det er imidlertid et viktig prinsipp for sikkerhetsstyring er at det øverste sikkerhetsansvaret er allokert entydig. Den fylkeskommunale ledelsen består av to ledelseshierarkier (politisk og administrativ ledelse) og er dermed ikke entydig. Sikkerhetsansvaret bør derfor tillegges en virksomhet utenfor den fylkeskommunale administrasjonen.

I praksis gjenstår da etablering av fylkeskommunalt foretak (eventuelt interkommunalt selskap) og videreføring av dagens modell med Bybanen AS som aksjeselskap:

- Et fylkeskommunalt foretak reguleres av kommuneloven, og ansatte vil være fylkeskommunalt ansatte. Foretaket er ikke et selvstendig rettssubjekt. Foretaket ledes av et styre utpekt av fylkestinget, og daglig leder. Styrets myndighet er beskrevet i kommunelovens §67 til å være å påse at «virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret eller fylkesting» ^{viii}.
- Et aksjeselskap reguleres av aksjeloven. Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt, og ansatte vil være ansatt i selskapet. Et aksjeselskap forvaltes av styret, som i henhold til aksjelovens §6-12 skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten ^{ix}. Styrets forvaltnings- og tilsynsansvar i et aksjeselskap framstår som mer omfattende enn for et fylkeskommunalt selskap.

Av disse to formene er det kun aksjeselskap som har en entydig plassering av sikkerhetsansvaret, og det anbefales derfor at Bybanen AS videreføres som et aksjeselskap.

4.2.6 Styringen av Bybanen AS må utvikles i forhold til oppgaven

Bybanen AS forvalter store økonomiske verdier på vegne av fylkeskommunen. Bybanens sikkerhet, tilgjengelighet og pålitelighet er avhengig av hvordan Bybanen AS forvalter infrastrukturen og vognene. I tillegg har Bybanen en svært viktig rolle i byutviklingen i Bergen, hvor Bergen kommune har et hovedansvar. Styringen av Bybanen AS må tilpasset denne virkeligheten.

Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett gjenspeiler og representerer selskapets behov. Styremedlemmene bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål^x. Fylkeskommunen må selv definere hva slags kompetanse som forventes av styremedlemmene, og velge ut disse deretter. Prosjektet har ikke evaluert kompetansen til dagens styre, men kartleggingen har avdekket at det er en manglende bevissthet rundt sentrale tema i styringen av Bybanen AS.

De viktigste grepene er

- En mer bevisst eierstyring: i større grad fastsette mål og føre kontroll med måloppnåelse
- Større ansvarliggjøring av styret og selskapets ledelse i forhold til måloppnåelse

Det anbefales at Hordaland som fylkeskommune som eier utarbeider en eierstrategi for Bybanen, og utarbeider mål- og resultatkrav for Bybanen AS.

Det anbefales at styret i Bybanen AS settes sammen i forhold til følgende kompetansebehov: sikkerhet, utvikling av Bybanen AS sin relasjon til Bybanen Utbygging, utvikling av Bybanen AS sin relasjon til Skyss, samt forvaltning av strategi for vedlikehold og drift, i et livssyklusperspektiv.

Det anbefales at politisk styring utøves gjennom eierskapet (generalforsamling), og ikke gjennom politisk representasjon i styret.

Det anbefales at eierstyringen legger til rette for tett interaksjon med Bergen kommune.

4.3 Muligheter for konkurranseutsetting

4.3.1 Det er ulike måter å utnytte markedet på

Konkurranseutsetting innebærer større eller mindre grad av markedseksposering av produksjonen. Det offentlige er ansvarlig for tjenestene som tilbys og har en bestillerfunksjon, mens produksjonen eksponeres for konkurranse.

Privatisering innebærer at det offentlige har ikke ansvar for tjenesten. Pris, kvalitet og leverandevilkår fastsettes i markedet. Både bestiller- og utførerfunksjon er overlatt til et privat marked.

Vanlige argumenter for konkurranseutsetting og privatisering av kollektivtjenester er:

- Styrket kundeorientering, mer kundedrevet innovasjon^{xi}, og en sterkere kundeorientert kultur^{xii}.
- Mer kostnadseffektiv drift^{xi}, økt produktivitet^{xiii}, og større forutsigbarhet for offentlige budsjetter^{xii}.

Effektene tilskrives selve *konkurransen* mellom aktører i et marked, altså ikke iboende egenskaper hos henholdsvis offentlige og private aktører. To faktorer som bør legges til grunn for beslutninger om bruk av konkurranse som virkemiddel er

- Potensial ved bruk av konkurranse som virkemiddel: er leverandørmarkedet modent nok og er konkurransen stor nok til å gi de ønskede effekter på kundeorientering og effektiv drift?
- Kompleksitet i gjennomføring og forvaltning: hvor komplisert er det å gjennomføre og forvalte anskaffelsen, og hvor vanskelig vil det være å hente inn igjen produksjonen (reversibilitet)?

4.3.2 Områder for konkurranseutsetting

Elementer av jernbanevirksomhet har karakter av naturlige monopol ved at de er kapitalkrevende og det er høye inngangsbarrierer^{xi}. Skal konkurranse fungere må det eksistere et reelt marked der konkurranseaktørene har lik tilgang til produksjonsfaktorer som vogner og infrastruktur.

4.3.2.1 Full konkurranseutsetting

Med full konkurranseutsetting menes konkurranseutsetting av totalansvar for drift og vedlikehold av infrastruktur og vogner, samt kjøring av vogner

I en analyse av potensial for full konkurranseutsetting (franchising) av kollektivproduksjon i Australia pekes det på at konkurranseutsetting av jernbane og sporvei har stort potensial i forhold til mer kundeorientering og mer effektiv drift, men at slik konkurranseutsetting også er betraktelig mer komplisert enn konkurranseutsetting av buss og ferge ^{xii}.

Det anbefales ikke full konkurranseutsetting.

4.3.2.2 Konkurranseutsetting av vedlikehold av infrastruktur

I stortingsmeldingen for Jernbanereformen pekes det på at det er et begrenset marked for drift og vedlikehold av infrastruktur, men at det er et potensial for utvikling av leverandørsiden på dette området ^{xi}.

Jernbaneverket utfører i dag selv en betydelig del av drifts- og vedlikeholdsoppgavene med egne ressurser. Dette gir god kontroll over ressursinnsatsen og stabile, lokale produksjonsmiljøer med detaljert kunnskap om banestrekningene. Utfordringen knyttet til denne måten å innrette arbeidet på er at antall oppgaver som konkurranseutsettes blir færre, mindre og til dels mindre forutsigbare enn om en større andel av disse oppgavene ble konkurranseutsatt ^{xi}.

I utredning om potensial for konkurranseutsetting av sporveien i Oslo hevdes det at det finnes et velfungerende og modent marked for vedlikehold av infrastruktur, men at anskaffelse og kontraktsoppfølging kan være krevende ^{xiii}.

Kartleggingen for Bybanen i Bergen viser at det finnes velfungerende marked for enkelte områder av infrastrukturvedlikehold (som for eksempel anleggsgartnertjenester og renhold), men et begrenset leverandørmarked eller monopol på andre områder.

Det anbefales at Bybanen AS gjennomgår muligheter for ytterligere konkurranseutsetting, basert på vurdering av modenhet i de ulike leverandørmarkedene, grad av konkurranse, og hvor enkelt det er å hente inn igjen tjenesten.

4.3.2.3 Konkurranseutsetting av vedlikehold av vogner

I stortingsmeldingen for Jernbanereformen pekes det på at markedet for vedlikehold av rullende materiell i Norge er begrenset. NSB sitt heleide datterselskap Mantena har en dominerende stilling for togvedlikehold, mens sporvogner og T-bane i Oslo vedlikeholdes av Sporveien AS (heleid av Oslo kommune) ^{xi}.

I utredning om potensial for konkurranseutsetting av sporveien i Oslo pekes det på at leverandørmarkedet for vognvedlikehold er begrenset, at krav til verkstedplass gjør det vanskelig å utnytte skalafordeler, og at en konkurranseutsetting i verste fall kan lede til dannelse av et privat monopol ^{xiii}.

For Bybanen utføres vedlikehold av Stadler, som har levert vognmateriellet. All den tid markedet for vedlikehold av bybanevognene er begrenset, er det begrensede muligheter til å bruke konkurranse som virkemiddel for å sikre kvalitet og kostnadseffektivt vedlikehold. Et tilgjengelig virkemiddel (som er benyttet) er å knytte vedlikeholds krav til konkurranse om kjøp av vognene.

Det anbefales at en i avtaleverket for vognvedlikehold bygger inn incentiver for samhandling mellom vognvedlikeholder og operatør, med formål å få til god samhandling og læring mellom disse. Slike incentiver må ikke være i motstrid med forskriftsmessig kontraktuell styring av vognvedlikeholder.

4.3.2.4 Konkurranseutsetting av operatørrollen

I stortingsmeldingen for Jernbanereformen legges det til grunn at det eksisterer et velfungerende marked for persontogtrafikk, og det legges opp til konkurranseutsetting av dette området. Jernbanereformen legger opp til utlysning av nettokontrakter, der togselskapene beholder trafikkinntektene. Det legges også opp til at togselskapene i stor grad skal kunne påvirke togproduktet, herunder konseptutvikling og markedsføring, servicetilbud og innredning i togene, rabatter samt trafikk utover avtalt nivå. Salg- og billetteringsløsninger og kundeinformasjon vil i større grad koordineres nasjonalt ^{xi}.

I utredning om potensial for konkurranseutsetting av sporveien i Oslo pekes det på at operatørrollen er den mest vanlige rollen å konkurranseutsette. Fordeler er umiddelbare kostnadsreduksjoner

første gang tjenesten konkurransen utsettes, skalafordeler og læringsmuligheter innenfor en større virksomhet, samt at ordningen er enkel å reversere. Rapporten peker imidlertid på at bestilleren må være forberedt på kontraktuelle tvister med operatørselskapet som kan kreve tilskudd av midler utover avtalt kontraktssum ^{xiii}.

Hordaland fylkeskommune var tidlig ute med å konkurransen utsette operatørrollen. Kjøp av bussanlegg for å sikre kontroll på infrastruktur sammen med bruttoanbud på buss ga umiddelbare kostnadsreduksjoner. Selv om det har skjedd en konsolidering blant busselskapene er markedet fortsatt velfungerende. Mens bussanbudene inkluderer både kjøring og busser, har anbudet for bybane vært avgrenset til konkurranse om selve vognframføringen, herunder trafikkstyring.

Det anbefales at operatørrollen fortsatt konkurransen utsettes, og at avtaleverket bygger inn incentiver for samhandling mellom vognvedlikeholder og operatør, med formål å få til god samhandling og læring mellom disse. Slike incentiver må ikke være i motstrid med forskriftsmessig kontraktuell styring av vognvedlikeholder. Plassering av ansvaret for trafikkstyring kan eventuelt vurderes.

4.4 Kostnadseffektivitet i et livssyklusperspektiv

4.4.1 Vedlikeholdet er tre til fire ganger så kostbart som investeringen

Kollektivtransporten er finansiert av offentlige midler, som alltid vil være begrenset. Bygging av infrastruktur og kjøp av vogner til Bybanen er svært kapitalkrevende. Investeringsbeslutninger påvirker kostnadsnivå på vedlikehold, samtidig som levetid og kvalitet på infrastruktur og vogner avhenger av riktig vedlikeholdsnivå. For eksempel anslås det at i et livssyklusperspektiv vil 70-80 % av kostnadene for vognmaterieell være knyttet til vedlikehold ^{vii}. Dårlig vedlikeholdbarhet (billig i kjøp, dyr i drift) kan derfor kunne gi eskalerende drifts- og vedlikeholdskostnader.

For Hordaland fylkeskommune som eier er det viktig å velge riktig nivå på investering og vedlikehold: utarbeide beslutningsgrunnlag for infrastrukturtiltak, hvor både investeringskostnad, konsekvenser for trafikken og de nødvendige drifts- og vedlikeholdskostnader ses under ett

4.4.2 RAMS sikrer livssyklusbetraktninger

RAMS er en samlet betegnelse for et jernbanesystems egenskap for sikkerhet (S) og tilgjengelighet (A). Tilgjengelighet er uttrykt ved kombinasjonen av jernbaneinfrastrukturens pålitelighet (R) og hvorvidt det er mulig å gjøre vedlikehold (M) på systemene. De tre siste parameterne utgjør til sammen RAM-egenskapene til jernbaneinfrastrukturen. RAMS er operasjonalisert i CENELEC-standard EN 50126, med tilhørende standarder (RAMS-standardene).

RAMS skal bidra til at utviklingen av ny og endret jernbaneinfrastruktur har den ønskede regularitet, punktlighet og sikkerhet. For å lykkes med denne målsettingen må en i utbyggingsfasen legge til rette for en god vedlikeholdsstyring. I praksis betyr det at den som er ansvarlig for framtidig vedlikeholdsstyring skal involveres i planleggingen, slik at forutsetninger i driftsorganisasjonen og vedlikeholdsstrategien blir ivaretatt.

Manglende etterlevelse av RAMS i utbyggingsfasen kan lede til dårligere RAMS-ytelse og høyere driftskostnader. Manglende etterlevelse av RAMS i drifts- og vedlikeholdsfasen kan gjøre at en prioriterer vedlikehold på systemer som ikke gir de største effektene med hensyn til sikkerhet og oppetid.

4.4.3 Livssyklus kostnad er ikke i tilstrekkelig grad grunnlag for investeringsbeslutninger

Bybanen Utbygging har en formalisert utbyggingsprosess som sikrer god kvalitet på tids- og kostnadsestimater. Kartleggingen har imidlertid avdekt at det ikke er tilsvarende styring eller formelle prosesser som sikrer at livssyklus kostnader i tilstrekkelig grad legges til grunn for investeringsbeslutninger.

Komponentene i livssyklus kostnaden forvaltes i dag av to organisasjoner: Bybanen Utbygging forvalter *investeringskostnad*, sett opp mot utbyggingstid og kvalitet i henhold til regelverk for sikkerhet. Bybanen AS forvalter *framtidig drifts- og vedlikeholdskostnad*, som også avhenger av kvalitet utover regelverk for sikkerhet, herunder krav til pålitelighet, tilgjengelighet og holdbarhet.

4.4.4 RAMS og livssyklus-kostnad må innarbeides i dagens utbyggingsprosess

Framtidige investeringsprosesser må bidra til at begge komponentene synliggjøres og estimeres, og investeringsbeslutninger må ta hensyn til begge komponentene.

Investeringsprosessen i utbyggingsfasen bør kunne styres ad-hoc på tvers av de involverte organisasjonene, uavhengig av organisering. Dette er mulig fordi investeringsperioden er forutsigbar og avgrenset, og fordi både utbygger og driftsorganisasjon har kunnskap om investeringsomfanget.

Investeringsbeslutninger kan enten løses ved:

- Flytting av eierskap til investeringsbeslutningene til et nivå over utbyggerorganisasjonens interesser. I praksis betyr dette fylkesrådmannen, eventuelt representert ved økonomi eller eiendom.
- Sterkere synliggjøring av totalkonsekvenser av utbyggerorganisasjonens investeringsbeslutninger. Investeringsbeslutningen forblir i utbyggingsorganisasjonen.

Det anbefales at RAMS formaliseres som del av utbyggingsprosessen, slik at investeringsbeslutninger inkluderer vurderinger av framtidig sikkerhet, pålitelighet, tilgjengelighet og holdbarhet på det som bygges. Investeringsbeslutningene forblir i utbyggingsorganisasjonen, med den politiske og administrative styringsmuligheten det innebærer.

Det anbefales at utbyggingsorganisasjonen ikke slås sammen med driftsorganisasjonen, men at det etableres tydeligere leveranse- og samhandlingskrav mellom disse.

4.5 Framtidig finansieringsevne

4.5.1 Infrastruktur og vogner har et betydelig finansieringsbehov

Anleggsmidlene (eiendom, infrastruktur, vogner) tilknyttet Bybanen representerer en svært høy økonomisk og funksjonell verdi. For Hordaland fylkeskommune som eier er det viktig å evne å ivareta de kapitalintensive anleggsmidlenes verdi gjennom levetiden, samt sikre tilgjengelighet for brukerne.

Det vil være et finansieringsbehov knyttet til både vedlikehold, oppgraderinger og fornyelse av vogner og infrastruktur. Dette finansieringsbehovet kommer i tillegg til finansieringsbehov som følge av utvidelse av banen og anskaffelse av flere vogner, knyttet til nye byggetrinn.

4.5.2 Fylkeskommunen må planlegge for finansieringsbehovet

Hordaland fylkeskommune som eier må ha en strategi og plan for verdibevaring av vogner og infrastruktur. Dette innebærer å velge det riktige vedlikeholds-nivået sett i et livssyklusperspektiv, og vurdere vedlikeholdet i forhold til framtidige oppgraderinger og fornyelser. Dette skal ivaretas av RAMS-prosesser i driftsorganisasjonen, noe som er omtalt flere steder i denne rapporten.

Ut fra strategi for verdibevaring (plan for vedlikehold, oppgradering, fornyelse) bør fylkeskommunen utlede det løpende finansieringsbehovet, og planlegge eventuelle avsetninger i forhold til det.

Konsekvensen av å ikke planlegge på denne måten er at fylkeskommunen som eier risikerer å opparbeide seg en teknologisk gjeld i form av underinvesteringer i dag som gir et unødvendig høyt fornyelsesbehov i framtiden. I tillegg medfører det for lite forutsigbarhet i forhold til finansieringsbehovet.

Verdibevaring er et eieransvar og krever kontinuitet, kompetanse og langsiktighet.

Det anbefales at Hordaland fylkeskommune etablerer forvaltning (asset management) av de kapitalintensive anleggsmidlene (infrastruktur og vogner) for Bybanen, med formål å gi forutsigbarhet i finansieringsbehov og gjøre det mulig å innarbeide økonomiske forpliktelser i fylkeskommunens rullerende budsjettarbeid. Fylkeskommunen må gjøre en egen vurdering av organisering av denne forvaltningen.

4.6 En organisering med svakheter

4.6.1 Organisering er ikke bare bokser i et organisasjonskart

Organisering handler om hvordan ulike roller samhandler for å nå bestemte mål:

- Hvordan *organiserer* vi oppgavene i ulike virksomheter?
- Hva slags *avtaler* og *styringsmekanismer* etablerer vi?
- Hva slags *incentivmekanismer* etablerer vi?
- Hvordan utnytter vi *markedsmekanismene*?
- Hvordan *samhandler* vi?

4.6.2 Det er komplisert å drive Bybanen

Noen forhold som gjør det særlig krevende å organisere samhandlingen for utbygging og drift av Bybanen er:

- Det er mange virksomheter som i dag samhandler om Bybanen: Skyss som markedsselskap, Bybanen AS som forvalter av infrastruktur og vogner, Keolis som operatør og ansvarlig for vognfremføring, og Stadler som leverandør av vedlikehold på vogner. Bybanen Utbygging har ansvar for utbygging, mens samferdselsavdelinga utøver den fylkeskommunale administrasjonen.
- Forvaltning av infrastrukturen (spor, holdeplasser, trafikkinformasjon) er mer krevende (lite marked, ingen alternativ) enn for andre transportmidler
- Bergensprogrammet finansierer utbygging og bestiller utbygging av nye byggetrinn med tilhørende rammer fra Bybanen Utbygging, men det er Bybanen AS som mottar det ferdig utbygde byggetrinn ved ferdigstillelse. Bergensprogrammet har dermed ikke noe direkte forhold til framtidig drifts- og vedlikeholdskostnad knyttet til utbyggingen, mens Bybanen AS ikke har en sentral rolle i planleggingen av det anlegget de selv skal overta.
- Bybanen skiller seg ut fra andre transportmidler ved at forvaltning av transportmiddelet (vognene) ikke følger trafikksekskapet. Operatør av Bybanen er i tillegg i større grad enn bussoperatørene avhengig av kvalitet og oppetid på infrastrukturen. Samtidig er årsaksforholdene knyttet til driftsavvik ofte sammensatte, slik at det ikke alltid er like enkelt å peke på en ansvarlig og en løsning for avvik.
- Skyss er bestiller av tjenester både fra operatør (vognfremføring) og fra Bybanen AS (tilgjengelig infrastruktur). Når uklarheter og uenigheter om riktig prioritering i forholdet mellom infrastruktur og vognfremføring, blir derfor Skyss involvert. Skyss blir dermed både bestiller og en sentral aktør i utførelsen, noe som gjør ansvarsforhold i samarbeidet uklart og krevende å jobbe med.

4.6.3 Skyss skal være markedsselskap, kravstiller og bestiller

4.6.3.1 Skyss operasjonaliserer strategier

Skyss iverksetter strategier og tiltak for å nå de politiske målene for kollektivtransporten i Hordaland.

- Anskaffer og tildeler kontrakter for kjøring av buss, bybane, hurtigbåt og ferger
- Planlegger ruter, måler kvaliteten i tilbudet og følger opp trafikksekskapene
- Gir informasjon om og markedsfører rutetilbudet for buss og bybane

4.6.3.2 Skyss må rendyrke rollen som kravstiller og bestiller

Målet om at veksten i persontrafikken skal tas med miljøvennlige transportformer, krever at Skyss har en offensiv og innovativ kollektivstrategi og at Skyss lykkes med å realisere den. Som forvalter av kollektivstrategien er det Skyss som må forstå kundenes behov og prioritere hvordan tilgjengelige ressurser skal brukes på utvikling og produksjon av kollektivtransport.

I dag bestiller Skyss tjenester, og Skyss samhandler med Bybanen AS og Keolis som operatør for levere den planlagte ruteproduksjonen. Skyss sin forvaltning av Bybanen innebærer at Skyss tar ansvar utover bestillerrollen:

- Skyss er avhengig av at infrastrukturen og vognene forvaltes på en slik måte at ruteproduksjonen lar seg gjøre ihht den frekvens og kvalitet Skyss har bestilt
- Skyss påvirker imidlertid ikke forvaltning av infrastruktur og vogner direkte. Dette gjøres av Bybanen AS og i kontraktsforholdet mellom Bybanen AS og Stadler.
- For å nå sine mål må Skyss i praksis fasilitere og delta i beslutningsprosesser som omhandler leveranser som Skyss selv er kravstiller til
- Skyss har i tillegg behov for å forbedre seg på planlegging og oppfølging av rutetilbud på tvers av transportmidler.

Denne involveringen er ulik måten Skyss forvalter de andre transportmidlene på, noe som kompliserer driften av Skyss. Skyss bør ha en så lik ansvars- og oppgaveportefølje som mulig, på tvers av transportmidler. Dette for å forenkle forbedringsarbeid i Skyss og oppnåelse av synergier i forvaltning på tvers av de ulike transportmidlene.

Prosjektet anbefaler at Skyss sin rolle som bestiller må tydeliggjøres, og Skyss sitt ansvar og sine oppgaver i forbindelse med Bybanen må avgrenses 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

4.6.3.3 Skyss bør styrke seg på overordnet økonomisk analyse

Langsiktig utvikling av kollektivtilbudet krever data (om for eksempel befolkningsgrunnlag, reisevaner og -mønster), bearbeiding og analyse av data for å utforme optimalt kollektivtilbud, samt økonomisk analyse for å prioritere begrensede midler. Eksempelvis bør kost/nytte for trafikkinformasjonssystemer, vognutforming, design av holdeplasser, samt prinsipper for trafikkstyring vurderes opp mot andre kostnadsområder i Skyss sin portefølje. Kalkulasjon av samfunnseffekter som trafikantnytte, økonomisk vekst, sparte miljøkostnader og sparte ulykkeskostnader bør inngå i prioritering av investeringer i kollektivutvikling i forhold til andre områder. Slike beregninger i Oslo viser at samfunnet har fått igjen 4,5 kroner for hver krone i tilskuddsøkning til kollektivtrafikken ^{xiv}.

Prosjektet anbefaler at Skyss øker kompetanse og kapasitet på overordnet økonomisk analyse, med formål å målstyre ressursbruken bedre.

4.6.3.4 Skyss bør styrke seg på teknologistyring og -innvoasjon

Teknologi kan bidra til enklere og mer fleksible reiser, og kundene forventer at ny teknologi tas i bruk. Eksempelvis vil integrasjon av informasjon om individuelle transportmidler (som bil og sykkel) med informasjon om kollektivtrafikktilbud kunne gjøre det lettere for de reisende å finne optimale individuelle løsninger (individuell tilpasning i stor skala). Kunder vil kunne ønske å ta i bruk personlige mobilitetsassistenter som integrerer data fra blant annet personlig kalender, ruteplan og sanntids trafikkstatus. Toveis kundekommunikasjon i stor skala, samt intelligente transportsystemer og automome kjøretøy er andre potensielle utviklingsområder ^{xiv}. Disse forholdene krever at Skyss evner å forstå potensialet i den teknologiske utviklingen, prioritere teknologit utvikling ihht egen strategi, samt realisere teknologit utvikling raskere og mer presist enn det Skyss gjør i dag.

Prosjektet anbefaler at Skyssgjør grep for å øke kompetanse og kapasitet på teknologisk strategi og planlegging.

4.6.4 Bybanen AS må utvikle seg som leverandør til Skyss

Bybanen AS har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av Bybanens infrastruktur og rullende materiell. I dette ansvaret inngår ansvar for kvalitet og sikkerhet på infrastrukturen samt kvalitet på vognene. Ansvaret for sikkerhet ivaretas av den aktøren som har vognframføringsansvaret, et ansvar i dag tillagt operatøren.

Operatøren har ansvar for trafikkstyring samt framføring av vogner, og dermed også sikkerhet på vognene. I dette ligger et oppfølgingsansvar i forhold til vedlikehold av vogner,

Hendelser (knyttet til sikkerhet) og avvik (driftsavbrudd, avsporinger, etc) kan forårsakes både av Bybanen AS og operatør hver for seg eller i en mer kompleks årsakssammenheng. For å unngå hendelser og avvik, må

- Bybanen AS og operatør ha felles forståelse av konsept og prinsipper for sikkerhet og trafikkstyring. Denne forståelsen avviker i dag.
- Bybanen AS og operatør utfører felles rotårsaksanalyser knyttet til hendelser og avvik, med formål å avdekke svakheter og implementere forbedringstiltak. Slike analyser utføres sjelden i dag.

Disse prinsippene vanskeliggjøres av at operatør har et kontraktsforhold med Skyss, og Bybanen AS har dermed ikke direkte styring over operatør

Det anbefales at totalansvaret for utførelse tydeliggjøres og samles hos Bybanen AS:

- *Skyss sine oppgaver knyttet til utførelse eller koordinering av utførelse bør flyttes fra Skyss til Bybanen AS*
- *All utførelse som påvirker kvalitetskrav fra bestiller (Skyss) bør inngå i samme styringsstruktur. Dette innebærer at kontrakt med operatør inngås fra denne rollen*

Bybanen AS gis det totale ansvaret for utførelse. Bybanen AS får da et videre mandat og et større ansvar enn virksomheten har i dag. Plasseringen begrunnes med at plassering hos Skyss ville innebære brudd på forutsetninger for sikkerhetsgodkjenning fra Jernbanetilsynet.

4.6.5 Avtale- og incentivstruktur må revideres

4.6.5.1 Driftsavtalen (F6)

Driftsavtale mellom operatør og Skyss regulerer driften av persontransport på Bybanen. Avtalen angir hva som skal leveres (ruter) til hvilken kvalitet (regularitet, punktlighet, sikkerhet), og til hvilken pris, herunder kriterier og størrelser for bonus (tillegg til vederlag) og malus. Avtalen er lagt opp slik at operatør er ansvarlig og bærer risikoen for alt materiell, gods, personell og passasjerer ved gjennomføring av leveransen. Avtalen angir at Skyss skal betale refusjon for den infrastrukturavgift som operatør betaler til Bybanen AS.

Driftskontraktens insentivsystem fungerer ikke etter intensjonen.

Driftskontrakten for Bybanen er i likhet med busskontraktene såkalte bruttokontrakter. Det vil si at Skyss har inntektsrisikoen, mens operatørselskapet har en fast godtgjørelse, kombinert med et insentivsystem knyttet til kvaliteten på leveransen. Insentivsystemet skulle opprinnelig baseres på sanntidsdata knyttet til punktlighet og regularitet, men er etter kontraktsinngåelse gjort om til å baseres på kundetilfredshetsundersøkelser og egenrapportering.

I egenrapporteringen til operatør er det for perioden 2011-2016 (til og med 8.12.2016) oppgitt at feil på vogner er årsaken til 71% av alle innstilte avganger. For buss er tilsvarende gjennomsnitt 58%, med variasjon fra 32 til 78% innenfor den angitte perioden. Innstillinger medfører avvik på måltall for regularitet, som operatør straffes for gjennom gebyrer.

I busskontraktene har operatør ansvar både for materiell og kjøring. Ansvar er altså tydelig plassert, og operatør har sterk økonomisk motivasjon til å unngå feil på materiell.

I driftskontrakten for Bybanen (kontrakt H6) straffes ikke operatør for innstillinger som følge av vognfeil, med mindre vognfeilen kommer av operatørs bruk av vognene. Operatør har angitt at 12% av alle vognfeil kan tilskrives operatøren. I intervjuene framkommer det imidlertid at årsakssammenhengene både kan være uklare og sammensatte, og det i mange tilfeller er uenighet om hvorvidt rotårsaken til vognfeil ligger i vognenes tilstand eller i bruken av de.

Ansvar er altså fragmentert, og operatør har ikke like sterkt økonomisk insentiv til å unngå vognfeil. Dette illustreres blant annet ved at gebyrer for innstilte avganger på Bybanen utgjør knappe 2% av tilsvarende gebyrer for buss i Rutepakke Bergen Nord.

Det anbefales at det etableres økonomiske insentiver for vogntilgjengelighet for Bybanen AS, som i annet sted i rapporten er anbefalt å få totalansvar for vogntilgjengeligheten. Dersom fylkeskommunen skulle velge en modell hvor dette ansvaret ikke samles hos Bybanen (dagens modell) anbefales det at det etableres økonomiske insentiver for vedlikehold og trafikkframføring

både for vogneier, vedlikeholder og operatør, gjennom justering av de bilaterale kontraktene mellom partene.

4.6.5.2 Leie- og vedlikeholdsavtalen mellom operatør og Bybanen AS (F1)

Avtalen regulerer operatør sin leie av sporvogner. Avtalen regulerer partenes plikter (herunder operatørens vedlikeholdsplikt og krav i forbindelse med tilbakelevering av leieobjektet). Pris for leie av materiellet skal i prinsippet være knyttet til faktisk nedskrivning av vognenes verdi, men det er usikker i hvilken grad det fastsatte beløpet er riktig.

Intensjonen med avtalen er å sikre at operatør skal kunne levere et best mulig bybanetilbud til kundene med materiell med høyt sikkerhetsnivå, og høy pålitelighet, kvalitet, tilgjengelighet, effektivitet og miljøvennlighet, samtidig som materiellets verdi bevares på en best mulig måte.

Avtalen regulerer selve vedlikeholdet. Bybanen AS budsjetterer med vedlikehold for å håndtere normal slitasje. Årsaker til unormal slitasje kan være både komplekse og uklare.

Avtalen fungerer etter intensjonen, med tanke på ivaretagelse av materiellets verdi: det kreves at vedlikehold utføres av Stadler som vognleverandør, som i sin avtale med Bybanen AS forplikter seg til å opprettholde et høyt vedlikeholdsnivå.

Avtalen angir at operatør i samarbeid med Stadler skal ”foreslå tiltak for å effektivisere vedlikeholdet og/eller å forlenge de enkelte deler og komponenters levetid”. Det finnes imidlertid ikke økonomiske incentiver for verken Stadler eller operatør til å gjøre dette på en slik måte at det kommer vogneier til gode.

I intervjuer angir operatør at de ikke får gjennomslag for forslag til endringer og tilpasninger av vognmateriellet (f.eks utforming av styrekonsoll for fører, og endring av dører for å forenkle publikums av- og påstigning).

Det anbefales at det etableres en tydeligere incentivstruktur for å sikre riktig vedlikehold av vogner, og at krav om ”tiltak for å effektivisere vedlikeholdet” følges opp i større grad enn i dag. Det anbefales videre at pris for vognleie justeres slik at den reflekterer virkelig nedskrivning.

4.6.5.3 Samspillsavtalen mellom operatør og Stadler (F4)

Samspillsavtale mellom operatør og Stadler har som formål å sikre optimal drift av sporvognene på Bybanen, samt sikre at operatør kan stille de krav til Stadler som er nødvendige for å opprettolde sin tillatelse til å drive jernbanevirksomhet, herunder ansvaret for vedlikehold av vognene. Dette er gjort gjennom beskrivelse av formål med samarbeidet, møtepunkter og oppgaver.

Statens Jernbanetilsyn har over tid argumentert for at leie- og vedlikeholdsavtalen (F1) og Samspillavtalen (F4) ikke gir operatør tilstrekkelig grunnlag for leverandør oppfølging, slik tillatelsesforskriften krever.

Det anbefales at relevante deler av Bybanen AS sin avtale med vognvedlikeholder transporteres til operatør, slik at operatør får tilstrekkelig grunnlag for leverandør oppfølging, slik tillatelsesforskriften krever.

4.6.5.4 Forvaltningsavtalen mellom HFK og Bybanen AS (F0)

Forvaltningsavtalen beskriver Bybanen AS sitt mandat, ansvar, økonomiske forutsetninger og grensesnitt mot HFK. Avtalens intensjon er å gi Bybanen AS et formelt mandat til å drifte og vedlikeholde infrastruktur og sporvogner, samt angi hvilke rammer dette skal gjøres innenfor.

Avtalen er tydelig på hva Bybanen AS sitt mandat og ansvar er avgrenset til, men beskriver ikke hvordan dette skal gjøres i praksis. Avtalen i seg selv svarer dermed ut avtalens intensjon.

Kartleggingen viser imidlertid at operasjonaliseringen av avtalen ikke er alltid er i henhold til avtalens intensjon:

- Mandat og ansvar er i Bybanen AS sitt eget strategidokument (Strategisk plan 2012-2016) brutt ned i strategier og tiltaksplaner.
- Intervjuene viser at det i Skys og HFK samferdsel er ulike oppfatninger om hvorvidt strategiene og tiltaksplanene er hensiktsmessige og i henhold til intensjonen i forvaltningsavtalen og bakenforliggende vedtak.

Avtalen krever uansett at det gjøres vurderinger: blant annet angis det at Bybanen primært skal basere drift og vedlikehold på kjøp av tjenester. Samtidig plikter Bybanen AS å stille med drifts-, teknisk og sikkerhetskompetanse, noe det er naturlig å vurdere som kritisk å ha internt. For å unngå ulike oppfatninger om slik intern kompetansebygging (med tilhørende økning i antall ansatte) er en riktig strategi, burde den forankres bedre hos HFK som eier. Denne forankringen gjøres gjennom eiers styrerepresentasjon, og krever at styret etterlever og håndhever eiers intensjoner.

Det anbefales at avtalen revideres slik at den passer med eierstrategi og ny rollefordeling mellom Bybanen AS og de andre aktørene.

4.6.5.5 Øvrige avtaler

Avtale om tilgang til infrastruktur (F2), mellom operatør og Bybanen AS: regulerer operatør sin tilgang til infrastruktur. For bruk av infrastrukturen betaler operatør en avgift til Bybanen. Avgiften skal dekke faktiske kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur. Operatør plikter å betale merverdiavgift for avgiften. Skyss betaler refusjon til operatør for pålydende infrastrukturavgift som operatør har betalt til Bybanen AS.

Avtale om leie av driftshall, depot og kontorlokale, mellom HFK sin eiendomsavdeling og operatør (erstatte dagens avtale (F3) som er inngått mellom Skyss og operatør): regulerer operatør sin tilgang til driftshall (med vognvaskemaskin og sandingsanlegg) og kontorlokale. Avtalen angir at det ikke skal betales leie for lokalene, men at operatør direkte og for egen regning skal betale alle utgifter/tiltak knyttet til bruk av leieobjektet. Intensjonen er at Bybanen AS skal forvalte avtalen på vegne av HFK eiendom.

Vedtekter for Bybanen AS (F5): angir Bybanen AS sitt formål (forvalte og drifte infrastrukturen og skinnegående materiell) og fagansvar (sikkerhet, bane, elektro, signal/tele og skinnegående materiell) Vedtektene har som intensjon å tilfredsstillere aksjelovens krav om et obligatorisk sett med regler som skal inngå i et selskaps stiftelsesgrunnlag.

Samarbeidsavtale mellom Bybanen AS og Bybanen Utbygging regulerer samhandlingen mellom partene i forbindelse med utbygging, testing og overlevering.

Det anbefales at reelle kostnader i transaksjoner mellom partene i større grad synliggjøres som avgifter eller leiebeløp, og at dette innarbeies i avtalestrukturen. Eksempelvis bør operatørens bruk av driftshall medføre en leiekostnad for operatør. Selv om denne kostnaden i neste omgang refunderes, vil slik synliggjøring gjøre kostnadsstrukturen mer transparent og forståelig, og dermed også lettere å gjøre noe med.

Det anbefales at avtalene gjennomgås og justeres som følge av eventuell ny organisering.

4.6.6 Samhandlingen lider

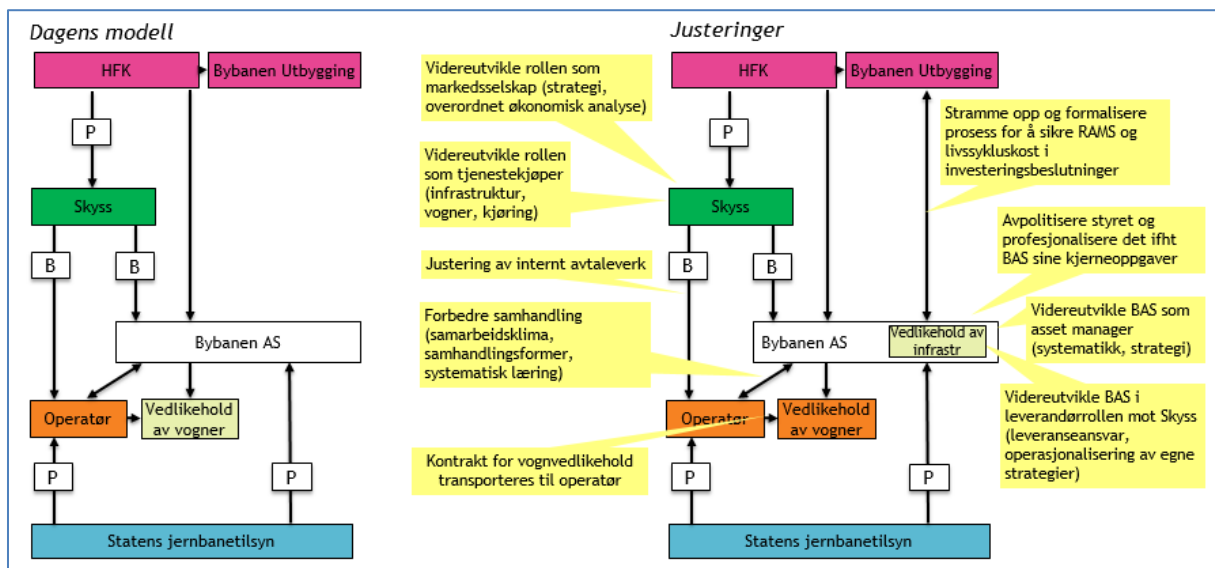
Forskjellig oppfatning av avtalenes intensjon og innhold, uklarhet og uenighet om rollefordeling, ulike faglige standpunkter, samt en kompleks samhandlingsstruktur har over tid hatt negativ effekt på samhandlingen mellom aktørene knyttet til Bybanen.

I tillegg til å forenkle og tydeliggjøre organiseringen (inkludert avtaler, styringsmekanismer, incentivmekanismer og markedsmekanismer), anbefales det 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.

5 Anbefalt organisering

5.1 Alternativene

5.1.1 Gjøre mindre justeringer i dagens modell



P=Premissgiver, B=Bestiller

Hordaland fylkeskommune er premissgiver ovenfor Bybanen AS, i forhold til rammer for forvaltningen av vogner og infrastruktur.

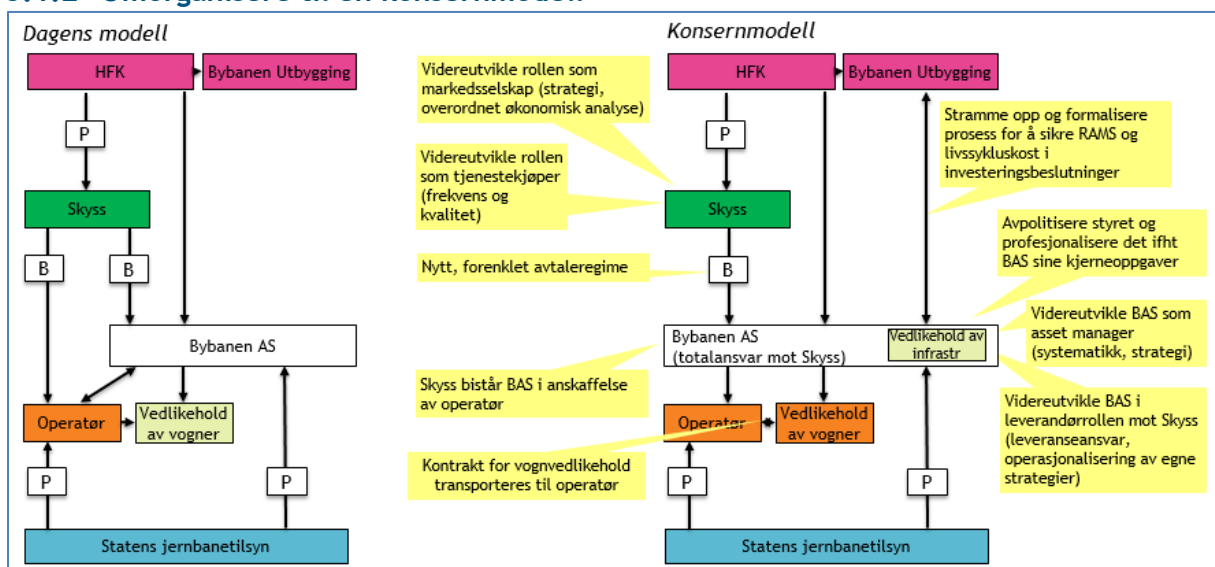
Hordaland Fylkeskommune er en premissgiver for Skyss, i forhold til mål og strategi for kollektivområdet.

Skyss har ansvar for å inngå avtaler for drift av bybanen og forhandler med aktørene om deres rammebetingelser, herunder har Skyss ansvar for å etablere incentivordninger og samarbeidsarenaer hvor problemstillinger som går på tvers av aktørene i bybanen kan adresseres slik at man sammen finner de beste løsningene totalt sett.

Kontrakt for vognvedlikehold transporteres til operatør.

Statens Jernbanetilsyn følger opp Bybanen AS og operatør som i dag.

5.1.2 Omorganisere til en konsernmodell



*) P=Premissgiver, B=Bestiller

Hordaland fylkeskommune er premissgiver ovenfor Bybanen AS, i forhold til rammer for forvaltningen av vogner og infrastruktur.

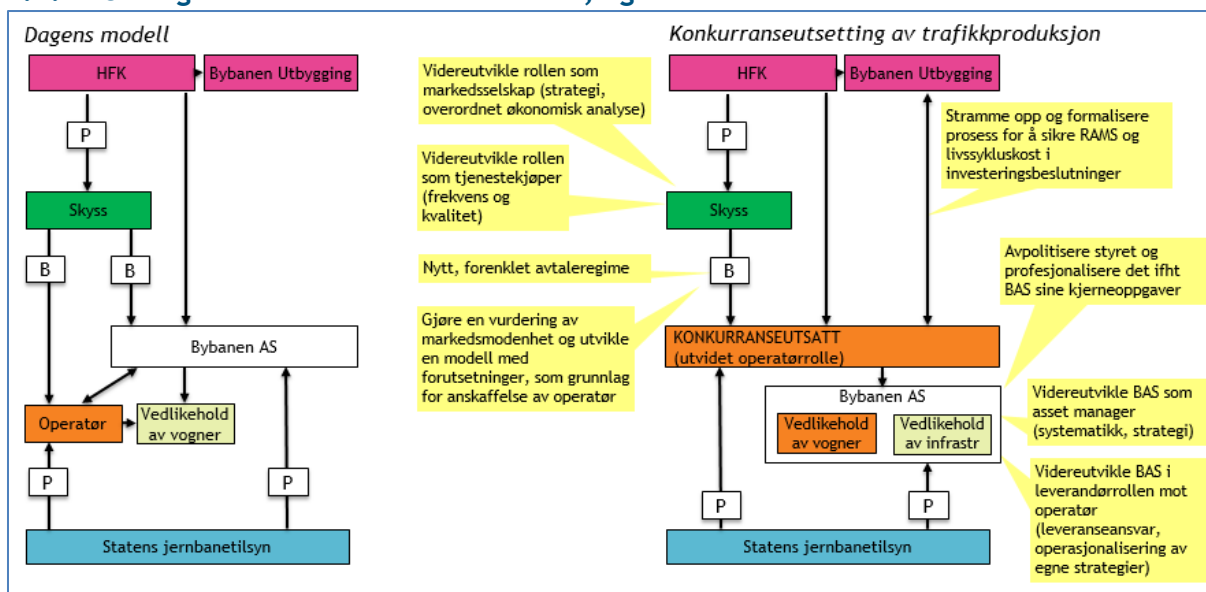
Hordaland Fylkeskommune er en premissgiver for Skyss, i forhold til mål og strategi for kollektivområdet.

Skyss bestiller trafikktilbud fra Bybanen AS, som får ansvar for å gjøre det som er nødvendig for å levere i henhold til Skyss sine bestillinger, herunder inngå avtale med operatør.

Bybanen AS er ansvarlig for å innfri føringer fra Statens Jernbanetilsyn ifht nødvendige godkjenninger for drift av infrastruktur. Dersom operatørrollen konkurranseutsettes slik som i dag, må operatør med vognfremføringsansvar fortsatt ha egen sikkerhetsgodkjenning.

Kontrakt for vognvedlikehold transporteres til operatør.

5.1.3 Omorganisere til en konsernmodell, og konkurranseutsette



*) P=Premissgiver, B=Bestiller

Hordaland Fylkeskommune er premissgiver for Skyss, i forhold til mål og strategi for kollektivområdet.

Skyss konkurranseutsetter produksjon av trafikktilbudet. Hordaland fylkeskommune er premissgiver ovenfor valgt leverandør, som må benytte infrastruktur og vogner som er i fylkeskommunens eie, samt benytte Bybanen AS til vedlikehold av infrastruktur og vogner.

Valgt leverandør får et oppdrag fra Skyss med tilhørende rammebetingelser, herunder driftstilskudd for drift av bybanen i tråd med ruteplan og øvrige kvalitetsmål på tjenesten som skal leveres. Leverandøren følger opp at leveranser fra Bybanen AS er i tråd med avtalene som gjelder for disse selskapene. Leverandøren spiller inn endringsønskter til avtalene til Skyss, som igjen avklarer dette med HFK som kan oppdatere rammebetingelsene for Bybanen AS.

Bybanen AS må ha sikkerhetsgodkjenning for drift av infrastruktur, mens valgt leverandør av trafikkproduksjon må ha sikkerhetsgodkjenning for vognframføring.

5.2 Sammenstilling

	0 SOM FØR	1 JUSTERINGER	2 KONSERNMODELL	3 KONSERNMODELL, KONKURRANSE
ØNSKEDE EFFEKTER	FÆRRE UØNSKEDE HENDELSER	0	0	+
	BEDRE FORVALTNING AV MERKEVAREN	0	+	++
	BEDRE STRATEGISK STYRING / EIERSTYRING	0	0	-
	RIKTIGERE DRIFTSKOSTNADER, ØKT KOSTNADSEFEKTIVITET	0	0	++
	LIVSSYKLUSPERSPEKTIV I INVESTERINGSBESLUTNINGER	0	++	++
	ENKELT Å IMPLEMENTERE	0	0	--
KRAV	TILFREDSSTILLER KRAV FOR SIKKERHETSGODKJENNING	JA	JA	JA
	UNNGÅR KUMULERING AV MVA	JA	JA	JA
	SAMSVAR MED LOVER, FORSKRIFTER OG REGELVERK	JA	JA	JA

En konsernmodell med en entydig plassering av ansvaret for utførelse gir bedre forutsetninger for å redusere uønskede hendelser, enn dagens modell (modell 0) og mindre justeringer (modell 1).

Å gi Skysset et sterkere eierskap til merkevaren bør gi bedre forvaltning av denne, uansett organisering. I en konsernmodell (modell 2) vil imidlertid rollefordelingen formaliseres i større grad enn ved bare å gjøre justeringer (modell 1). I en konsernmodell med konkurranseutsetting av totalansvaret for utførelse (modell 3) må eierstyringen erstattes av et avtaleverk, noe som vurderes som et svakere styringsverktøy.

Strategisk styring vanskeliggjøres i dag av at rollefordelingen mellom partene er uklar. En konsernmodell (modell 2) vil rydde opp i uklarhetene. Dersom konsernmodellen konkurranseutsettes (modell 3) vil eierstyringen bortfalle og erstattes av et avtaleverk, som vurderes som et svakere styringsverktøy.

Kostnadseffektiviteten antas å kunne forbedres etter hvert som rollefordelingen blir klarere, doble roller bortfaller, og antall avvik og uønskede hendelser reduseres. Det vurderes slik at forutsetningene for dette er best i en konsernmodell (modell 2), og at en konkurranseutsetting av konsernmodellen (modell 3) vil kunne gi ytterligere gevinster.

Ingen av modellene innebærer noen endring i organisering av Bybanen Utbygging. Innarbeiding av livssyklusbetraktninger i investeringsbeslutninger gjøres uavhengig av modell.

Mindre justeringer (modell 1) vil være relativt enkel å implementere. Å etablere en konsernmodell (modell 2) innebærer en viss endringsrisiko, som øker hvis konsernmodellen i tillegg konkurranseutsettes (modell 3).

Alle modellene tilfredsstiller prinsipper knyttet til sikkerhetsgodkjenning. Ingen av modellene vil medføre endringer i de forutsetninger som tidligere er tatt i forhold til kumulering av merverdiavgift. Det er ikke identifisert at noen av modellen bryter med lover, forskrifter og regelverk.

5.3 Anbefaling

Karabin anbefaler å omorganisere til en konsernmodell og at Bybanen AS får det totale ansvaret for utførelse. Bybanen AS videreføres som et aksjeselskap. Anskaffelse av operatørtjenester gjøres fra Bybanen AS.

Dette innebærer en betydelig utvidelse og endring av den rollen Bybanen AS har i dag.

6 Referanser

- ⁱ Kravforskriften, FOR-2014-12-10-1572 om krav til sporvei, tunnelbane, forstadsbane m.m. (kravforskriften). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-10-1572#KAPITTEL_2
- ⁱⁱ Bybanen AS (2012) Strategiplan 2012-2016.
- ⁱⁱⁱ Skyss (2014) *Kollektivstrategi for Hordaland*. Hentet fra <https://www.skyss.no/.../kollektivstrategi-for-hordaland-2014.pdf>
- ^{iv} <http://www.hordaland.no/bybanen-utbygging>
- ^v Bergens Tidende (27.12.2016) *Bybanen mister støtte hos Bergenserne*. Hentet fra http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Bybanen-mister-stotte-hos-bergenserne-327980b.html?spid_rel=2
- ^{vi} Bjørnsen, H., Klausen, J., & Winsvold, M (2015) *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (NIBR-rapport 2015:1). Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning
- ^{vii} <http://vognselskapet.no/>
- ^{viii} KommuneLOVEN. LOV-1992-09-25-107 om kommuner og fylkeskommuner. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>
- ^{ix} Aksjeloven, LOV-1997-06-13-44 om aksjeselskaper. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>
- ^x KS (2005) *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. Hentet fra <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-folkevalgt/egenkontroll-og-eierskap/anbefalinger-om-eierstyring-selskapsledelse-og-kontroll/>
- ^{xi} Meld.St.28 (2014-2015). *På rett spor - Reform av jernbanesektoren* (2014-2015) Oslo: Det kongelige samferdselsdepartement
- ^{xii} L.E.K Consulting (2012) *Public Transport, private operators, delivering better services through franchising* (2012) Australia: Tourism&Transport Forum. Hentet fra <http://www.parliament.tas.gov.au/ctee/Council/Submissions/Tourism&Transport%20Forum%20attach%20to%20submission%2014Aug12.pdf>
- ^{xiii} Önnér, M., Wangsnes, P., & Dønnum, H. (2012) *Effektivisering av skinnegående kollektivtrafikk* (PwC/Transrail). Oslo Kommune: Byrådsavdeling for Miljø og Samferdsel
- ^{xiv} Ruter (2015) *M2016 - fra dagens kollektivtrafikk til morgendagens mobilitetsløsninger*. (Ruterrapport 2015:2). Oslo: Ruter AS. Hentet fra <http://m2016.ruter.no/>
- Aarhaug, J., Frøyland, P., & Wallberg, S. (2012) *Kollektivtransport i fylkeskommunal regi* (TØI-rapport 1197/2012). Oslo: Transportøkonomisk Institutt
- Aarhaug, J., Olsen, S. & Krogstad, J. (2012) *Herre i egne hus? Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark* (TØI rapport 1234/2012). Oslo: Transportøkonomisk Institutt
- Currie, G (2009) *A Review of Melbourne's Rail Franchising Reforms* (JOURNEYS nov 2009). Melbourne.
- Ringquist, S (2016) *Kollektivtrafikens styring och organisering*. (K2 OUTREACH 2016:11) Lund: Nationellt Kunnskapscentrum för Kollektivtrafik.
- Sandberg, L., Anders Wärmark, A., Anna Johansson, A., Lisa Johnsson, L., & Helena Hartzell, H. (2010) *Upphandlingsmodell för kollektivtrafik - ökad samhällsnytta, fler resenärer eller mer kommersiell trafik* (Rapport 2010:2) Stockholm: WSP Analys & Strategi
- Svensson, A. (2011) *Information om SL:s nya organisation och trafikförändringar* (2011-07-12). Stockholm: AB Storstockholms Lokaltrafic
- Vestrheim, M., Sylta, O., Stiansen, J., Opdal, G., Nottveit, S., Davidsen, G., & Meyer, J. (2009) *Prosjekt Bybanen- Administrativ struktur for drift, vedlikehold og utbygging av Bybanen i Bergen* (10 des. 2009). Bergen: Hordaland Fylkeskommune

Bakgrunn for notatet

Karabin AS har i rapport av 22.3.2017 evaluert dagens organisering av Bybanen, vurdert alternative organiseringer, samt gjort anbefalinger knyttet til framtidig organisering. Rapporten ble utarbeidet på oppdrag fra Hordaland fylkeskommune ved Fylkesrådmannen.

Oppdragsgiver har i ettertid bedt om en utdyping av to forhold:

- 1) Organisering av operatørrollen
- 2) Organisering av vedlikehold av vogner

Formålet med utdypingen er å gi et best mulig grunnlag for å beslutte den mest hensiktsmessige måten å organisere drift av bybanen på.

Karabin AS sin utdyping framgår av dette notatet

Vedlikehold av vogner

Premisser

Vognene representerer en betydelig finansiell verdi: organiseringen må sikre at denne verdien ivaretas på best mulig måte i et livssyklusperspektiv.

Vognene er viktig for de reisendes opplevelse: organiseringen må sikre at kundeperspektivet ivaretas og at vognene tilfredsstiller sine funksjonelle oppgaver gjennom hele levetiden.

Vognvedlikehold er kostbart: organiseringen må sikre at vedlikehold utføres så kostnadseffektivt som mulig.

Vurderinger

Hordaland fylkeskommune må ha overordnet styring på forvaltning av vognene. Med overordnet styring menes å sette mål og bestemme prinsipper for anskaffelse, vedlikehold, oppgraderinger og avhending.

Selve utførelsen av vedlikehold bør gjøres av en annen virksomhet enn den som har det overordnede forvaltningsansvaret. Dette for å sikre tydelig plassering av ansvar, og ryddige prosesser for oppfølging og kontroll.

Utførelsen av vedlikeholdet kan enten konkurranseutsettes i sin helhet, delvis konkurranseutsettes, eller organiseres i egen regi.

En stor del av selve vedlikeholdskostnaden er uavhengig av organisering:

- Mengden og typen vedlikehold påvirkes av faktorer som kvalitet på vognsett, klima og terreng

Vedlikehold bør knyttes opp mot kjøp av vogner:

- At det er en sammenheng mellom kvalitet på vognsett og vedlikeholdskostnad (billig å anskaffe, dyrt å vedlikeholde) taler for at anskaffelse av vedlikehold bør knyttes opp mot kjøp av vogner

Vedlikehold bør i hovedsak konkurranseutsettes:

- **Det offentlige tar ikke all risiko:** Når det offentlige både er bestiller og utfører, blir all risiko hos det offentlige. Det er rimelig å anta at private virksomheter med bred og lang erfaring med vognvedlikehold vil kunne bidra til både å forstå og håndtere usikkerheter på en bedre måte.
- **Mer forutsigbare kostnader:** Forutsigbarhet i framtidige vedlikeholdskostnader krever at kostnader beregnes og at usikkerheter bakes inn i beregningene. Det er rimelig å anta at motivasjonen for å gjøre gode beregninger og planlegge optimalt vedlikehold i forhold til

kvalitetskrav og kost, er sterkere i en privat virksomhet enn i en offentlig virksomhet. I en privat virksomhet vil dårlig planlegging og utførelse ha direkte negativ økonomisk konsekvens, mens en offentlig virksomhet kan basere seg framtidige tilleggsbevilgninger.

- **Lavere driftskostnader:** Tilgjengelig tallmateriale indikerer at driftskostnader (personell, administrasjon) er lavere i konkurranseutsatt virksomhet enn i offentlig virksomhet.
- **Tilgang til kompetanse:** Det er ikke nødvendigvis enkelt å skaffe tilveie nødvendige ingeniører og faglærte, eller å beholde og videreutvikle et kompetansemiljø innen vognvedlikehold i Bergen. Et lite kompetansemiljø vil være sårbart, og vil i mindre grad kunne dra nytte av erfaringer og utvikling som skjer andre steder.

En bør utvikle strategisk viktig kompetanse internt:

- Hordaland fylkeskommune og Bybanen må ha tilstrekkelig kompetanse innen vedlikehold til å (1) sette mål og prinsipper for vedlikehold, (2) gjøre anskaffelser og (3) følge opp leverandører. Dette kompetansebehovet må konkretiseres i en langsiktig kompetanseplan.
- Kompetanseplanen kan påvirke rolle- og arbeidsfordelingen mellom bestiller og utfører, i forhold til hvor langt bestiller går i den operative styringen av vedlikehold.

Operatør må ha god nok styring med vognvedlikeholdet i et sikkerhetsperspektiv:

- Samtidig som eier må ha overordnet styring med vedlikeholdet i forhold til kvalitet og kost, må operatør ha tilstrekkelig med styring av vedlikeholdet, for å ivareta sitt eget sikkerhetsansvar knyttet til rollen som vognframfører.

Operatør

Operatør har i dag trafikkstyring og vognframføringsansvar, herunder ansvar for sikkerhetsstyring for vognframføringen. Operatør har derfor også oppfølgingsansvar overfor vognvedlikeholder, men mangler den kontraktuelle styringsretten ihht jernbanelovgivningen.

Rapporten foreslår at arbeidsdelingen mellom bestiller og operatør **videreføres**, eventuelt med justering av plassering av trafikkstyringen, som i dag ligger hos operatør.

Av endringer foreslår rapporten at:

- Operatør gis nødvendig kontraktuell styring med vognvedlikehold. Dette innebærer transport av vedlikeholdskontrakten fra Bybanen AS til operatør.
- Bybanen AS gis oppgaven med å bestille operatørtjenester. Dette er en oppgave Skyss har i dag.

Et viktig prinsipp som er lagt til grunn i rapportens anbefalinger er at Skyss skal forvalte kollektivstrategien, og Skyss skal være bestiller av kollektivtjenester fra Bybanen AS. Bybanen AS må videre organiseres slik at det er et organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, slik at ansvars- og rollefordeling er tydelig og etterprøvbart.

Rapporten anbefaler konkurranseutsetting av operatørtjenester, områder innenfor vedlikehold av infrastruktur, samt vedlikehold av vogner gitt visse forutsetninger. Operatørtjenesten er allerede konkurranseutsatt, og det anbefales at denne konkurranseutsettingen videreføres. De viktigste begrunnelsene er potensialet for bedre kundeorientering og mer kundedrevet innovasjon, samt mer kostnadseffektiv drift. Å realisere dette potensialet krever imidlertid at det bygges inn incentiver for det, og at samhandlingen med Bybanen AS som oppdragsgiver legger til rette for det.