



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 einiskildelementet 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.