

# Rapport

Marte Bakken Resell  
Hilde Solli  
Miriam Søgne Haugsbø  
Bård Norheim

69/2015

## Forvaltningsreform og kollektivtransport

Hvordan ny forvaltningsorganisering kan møte utfordringene i Hordaland fremover





Forsidefoto: Morten Wanvik

## FORORD

På oppdrag for Hordaland fylkeskommune har Urbanet Analyse gjort en utredning av hvordan en ny forvaltningsorganisering kan møte utfordringene i Hordaland fremover. I forbindelse med regjeringen Solbergs varslede kommune- og regionreform har det vært sett på to ulike tilnærminger til forvaltningsreform. Videre er ulike organiseringsmodeller for kollektivtransport drøftet i lys av nasjonale og internasjonale erfaringer. Utredningen gir samtidig en redegjørelse for den historiske utviklingen av kollektivtransporten i Hordaland. Til slutt drøftes det hvordan Hordaland på en best mulig måte bør innrette organiseringen av kollektivtransport basert på et sett av kvalitative kriterier.

Formålet med oppdraget har vært å gi Hordaland fylkeskommune et faglig grunnlag for å kunne vurdere styrker og svakheter ved ulike organiseringsmodeller for kollektivtransport, til bruk ved eventuelle fremtidige valg i forbindelse med en mulig forvaltningsreform.

Foreliggende rapport dokumenterer arbeidet og vurderingene som er gjort i prosjektet. Prosjektleder for oppdraget har vært Bård Norheim, med Marte Bakken Resell, Hilde Solli og Miriam Søgne Haugsbø som prosjektmedarbeidere. Kontaktpersoner i Hordaland fylkeskommune har vært Håkon Rasmussen og John Martin Jacobsen. I tillegg har Thorbjørn Aarethun, Rolf Rosenlund, Oddmund Sylta og Målfrid Vik Sønstabø bidratt med nyttig informasjon og faglige innspill.

Vurderingene og anbefalingene i rapporten er gjort av Urbanet Analyse, som også står ansvarlig for eventuelle feil og mangler ved dokumentet.

Oslo 19.6.2015

**Urbanet Analyse**

Bård Norheim



# INNHold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>I</b>
<b>Hvordan ny forvaltningsorganisering kan møte utfordringene i Hordaland fremover.....</b>	<b>I</b>
<i>Utfordringene .....</i>	<i>II</i>
<b>Organisering og muligheter.....</b>	<b>III</b>
<i>Organiseringsmodeller gir rammer for strategisk, taktisk og operativ inndeling .....</i>	<i>III</i>
<i>Langsiktige bymiljøavtaler legger føringer på de lokale avtalene.....</i>	<i>IV</i>
<i>Forpliktende samarbeid og/eller ny organiseringsmodell .....</i>	<i>V</i>
<b>Kollektivtransporten er inne i en positiv utvikling .....</b>	<b>VI</b>
<i>Dagens organisering gir rom for faglig frihet til Skyss.....</i>	<i>VI</i>
<i>Kollektivtransporten i Bergen har tatt markedsandeler fra bilen .....</i>	<i>VIII</i>
<b>Mulig forvaltningsreform .....</b>	<b>IX</b>
<i>Bykommunalt ansvar .....</i>	<i>IX</i>
<i>Større regioner med økt ansvar for både veg og kollektivtransport .....</i>	<i>X</i>
<b>Forvaltningsreform og ny organisering .....</b>	<b>X</b>
<i>Kommunereform, med et utvidet Bergensområde med kollektivansvar .....</i>	<i>XI</i>
<i>Regionreform, med et utvidet Hordaland og vegansvar og –myndighet .....</i>	<i>XII</i>
<b>Anbefalinger.....</b>	<b>XIV</b>
<i>Ulike målsettinger gir ulike føringer for valg av organiseringsmodell.....</i>	<i>XIV</i>
<i>Ønsket grad av politisk styring må ligge til grunn for valg av organiseringsmodell.....</i>	<i>XIV</i>
<i>Kontraktsregime kan legge føringer for valg av organiseringsmodell .....</i>	<i>XIV</i>
<i>Finansieringsmuligheter for byområdet bør prioriteres i valg av organiseringsmodell .....</i>	<i>XV</i>
<i>Mulighet for å bevare fagmiljøet bør tas hensyn til i valg av organiseringsmodell .....</i>	<i>XV</i>
<b>Alternativer for Hordaland.....</b>	<b>XV</b>
<b>1. Innledning .....</b>	<b>1</b>
<i>Bakgrunn .....</i>	<i>1</i>
<i>Dokumentets oppbygging .....</i>	<i>1</i>
<b>2. Mulig forvaltningsreform .....</b>	<b>3</b>
2.1 Kommunereform .....	4
2.2 Regionreform.....	6
2.3 Oppsummering: Behov for videre avklaring.....	6
<b>3. Sammenhengen mellom oppgavefordeling, organiseringsmodell og kontraktsregime.....</b>	<b>8</b>
3.1 Ansvarsdeling og organisering.....	8
<i>Oppgavefordeling .....</i>	<i>9</i>
<i>Organiseringsmodell.....</i>	<i>10</i>
<i>Kontraktsregime .....</i>	<i>11</i>

3.2	Eksempler på teoretiske organiseringsmodeller .....	12
	<i>Det offentlige kjører i egen regi</i> .....	12
	<i>Anbudskonkurranse (med kvalitetsinsentiver)</i> .....	12
	<i>Tilbudskonkurranse</i> .....	13
	<i>Frikonkurranse med supplerende anbudskontrakter</i> .....	13
3.3	Dagens organiseringsmodeller i Norge .....	14
	<i>Eksisterende organiseringsmodeller</i> .....	15
3.4	Erfaringer med enhet innenfor fylkesadministrasjon-modellen .....	16
	<i>Hordaland</i> .....	16
	<i>Nord-Trøndelag</i> .....	18
3.5	Erfaringer med fylkeskommunalt foretak-modellen .....	19
	<i>Hedmark</i> .....	19
	<i>Rogaland</i> .....	21
3.6	Erfaringer med aksjeselskapsmodellen .....	21
	<i>Buskerud, Vestfold og Telemark</i> .....	23
	<i>Vestfold</i> .....	23
	<i>Telemark</i> .....	24
	<i>Buskerud</i> .....	26
	<i>Oslo og Akershus</i> .....	27
3.7	Internasjonale erfaringer.....	30
	<i>Sverige</i> .....	30
	<i>Skåne</i> .....	32
3.8	Oppsummering: Forholdet mellom teori og praksis .....	34
	<i>Organiseringsmodell</i> .....	34
	<i>Kontraksregime</i> .....	34
	<i>Oppgavefordeling</i> .....	35
<b>4.</b>	<b>Utvikling av kollektivtransporten i Hordaland .....</b>	<b>36</b>
4.1	Endringer i organisering og ansvar .....	36
	<i>Bybanen</i> .....	39
	<i>Forvaltningsforsøket</i> .....	40
	<i>Opprettelsen av Skyss</i> .....	41
	<i>Kollektivstrategiene</i> .....	41
	<i>Bergensprogrammet og annet regionalt (plan)samarbeid</i> .....	45
4.2	Utvikling i kontraksregime .....	47
4.3	Nøkkeltall for utviklingen av kollektivtransporten i Hordaland.....	48
	<i>Avgrensning av det funksjonelle byområdet</i> .....	48
	<i>Pendlingsstrømmer</i> .....	48
	<i>Befolkningsutvikling</i> .....	49
	<i>Kollektivreiser per innbygger</i> .....	50
	<i>Påstigninger på kollektivtransport</i> .....	51
	<i>Kostnadsutvikling – samlede kostnader til kollektivtransporten i perioden</i> .....	52
	<i>Kundetilfredshet</i> .....	53
4.4	Oppsummering: Positiv utvikling for kollektivtransporten i Hordaland.....	55
<b>5.</b>	<b>Hvordan ny forvaltningsorganisering kan møte utfordringene i Hordaland fremover .....</b>	<b>56</b>
5.1	Systemkomponenter og operasjonalisering til kvalitative kriterier .....	56
5.2	Styrker og svakheter ved ulike innretninger for Hordaland .....	57
	<i>Målsetting</i> .....	58

Målkonflikter mellom by og land.....	58
Flere kommuner dekker det funksjonelle byområdet .....	58
Ulike organisasjonsmodeller for by og distrikt? .....	59
Byområdet .....	59
Innpendling til bykommunen .....	60
Bymiljøavtale koplet til det funksjonelle byområdet .....	60
Utvikle samarbeidsavtaler i byregionen .....	60
Finansiering .....	61
Sammenhengen mellom restriktiv bilpolitikk og finansiering .....	61
Kostnadseffektiv planlegging .....	61
Rammetilskudd og finansieringsbehov.....	62
Arealbruk .....	63
Plankompetanse .....	63
Bilrestriksjoner.....	64
Bompenger til drift av kollektivtransport .....	64
Restriktiv parkeringspolitikk .....	64
Infrastruktur og framkommelighet.....	65
Balanse mellom infrastruktur og drift .....	65
Overføring av vegansvaret .....	66
Drift.....	66
Økte kostnader og fremtidig behov.....	66
Bedre rolledeling og styring på strategisk og taktisk nivå.....	66
Funksjonelle og dynamiske kontrakter .....	67
Kvalitet på kollektivtilbudet.....	67
Grensekryssende reiser .....	67
Stordriftsfordeler .....	68
Miljø og teknologi.....	68
Offentlig forvaltning .....	69
Videreutvikle fagmiljø på kollektivplanlegging .....	69
Tilknytning til bymiljøavtalene .....	69
Større fagmiljø men lenger avstand til markedet.....	70
Politisk styring på strategisk eller taktisk nivå.....	70
Videreutvikle kompetansen i Skyss .....	70
5.3 Oppsummering og anbefalinger .....	70
Ulike målsettinger gir ulike føringer for valg av organiseringsmodell.....	71
Ønsket grad av politisk styring må ligge til grunn for valg av organiseringsmodell.....	71
Kontraktsregime kan legge føringer for valg av organiseringsmodell .....	71
Finansieringsmuligheter for byområdet bør prioriteres i valg av organiseringsmodell .....	72
Mulighet for å bevare fagmiljøet bør tas hensyn til i valg av organiseringsmodell .....	72
Alternativer for Hordaland .....	72
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>74</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>78</b>



## SAMMENDRAG

# Hvordan ny forvaltningsorganisering kan møte utfordringene i Hordaland fremover

Oppgavemeldingen til kommunereformen er et ledd i prosessen med regjeringen Solbergs varslede forvaltningsreform, og diskuterer endringer i ansvar for forvaltningsoppgaver, deriblant kollektivtransport (Meld. St. 14 2014-2015, Innst. 333 S 2014-2015). Saken ble behandlet i Stortinget 9. juni 2015:

*Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Venstre mener at ansvaret for kollektivtrafikken fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngås et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.*

I dag er det fylkeskommunene som har ansvaret for lokal kollektivtransport. Måten fylkene har valgt å organisere dette ansvaret på varierer på bakgrunn av målsettinger, lokale forhold og forutsetninger. En endret oppgavefordeling der de største bykommunene overtar kollektivtransportansvaret, eller en endring der et nytt regionalnivå beholder ansvaret med et utvidet vegansvar og -myndighet, vil kunne innebære flere endringer i ansvarsdeling, organisering og finansiering av kollektivtransporten i Hordaland.

Dette notatet vurderer hvordan organisering vil kunne påvirke mulighetene for å dra utviklingen av kollektivtransporten i ønsket retning. Mer spesifikt om en ny forvaltningsstruktur kan gi byområdet bedre forutsetninger for å iverksette målrettede tiltakspakker for å nå nullvekstmålet, og hvilke konsekvenser dette kan ha for en helhetlig kollektivplanlegging i fylket for øvrig.

En hensiktsmessig utvikling vil baseres på at:

- **Bymiljøavtalene blir langsiktige og resultatavhengige**

- **Lokale myndigheter utvikler avtaler med Skyss som samsvarer med målsettingene i bymiljøavtalene**
  - Som er resultatavhengige og på strategisk nivå
- **En ny forvaltningsorganisering gir muligheter for mer målstyring**
  - a. Enten ved en bykommunal modell der Skyss bør organiseres innenfor en selskapsform, med Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune som medeiere
  - b. Eller ved en regionmodell der det bør etableres en forpliktende partnerskapsavtale mellom fylket og kommunen, og/eller slå sammen administrasjonsselskap og eventuelt andre avhengig av region
- Begge modellene bør stille klare resultatkrav og ha funksjonelle mål

## Utfordringene

Byområdet Bergen har en målsetting om nullvekst i personbiltrafikken, der trafikkveksten i stedet skal tas av kollektivtransport, sykkel og gange. Dette innebærer store utfordringer for et område som opplever sterk befolkningsvekst. Om kollektivtransporten skal kunne ta sin del av trafikkveksten, vil det kreve store investeringer i infrastruktur, målrettet arealplanlegging, restriktiv bilpolitikk, samt effektivisering og forbedring av kollektivtilbudet.

I byområdet vil den store utfordringen for kollektivtransporten være at måloppnåelsen, kostnader og mulighetene til å nå nullvekstmålet i stor grad også avhenger av andre aktører – enn de som direkte planlegger kollektivtilbudet. Mulighetene for å kunne nå nullvekstmålet vil i særlig grad avhenge av en målrettet bruk av virkemidler og langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. Det betyr at politikere, både på fylkesnivå og kommunenivå, må starte en konkret diskusjon om de langsiktige resultatmålene som skal ligge til grunn for utvikling av kollektivtransporten, og hvilke politiske rammebetingelser og føringer som skal ligge til grunn for de som skal planlegge og utvikle virkemiddelpakken for å nå disse målene.

***Spørsmålet er om en ny organisering kan bidra til klare målsettinger, stabile og forutsigbare rammebetingelser, og mer kostnadseffektive transportløsninger?***

I distriktene består hoveddelen av kollektivtransporten av lovpålagte oppgaver, som skoleskyss og tilrettelagt kjøring, og målsettingene er mer knyttet til å sikre et funksjonsdyktig samfunn med god mobilitet. I distriktene er det ulike ambisjonsnivåer etter ulikt befolkningsgrunnlag, og en stor utfordring fremover vil være å få til en bedre samordning av all offentlig betalt transport, inkludert helsereiser – og se dette i sammenheng med kommersielle bussruter, regionale togtilbud og bytransporten.

***Spørsmålet er om en ny organiseringsmodell kan bidra til å få ressursene til å strekke til gjennom samordning av de ulike transporttilbudene?***

Innenfor dagens organisering av kollektivtransporten i Hordaland, der Skys administrerer ansvaret som en ytre enhet innenfor fylkesadministrasjonen, er det først og fremst et behov for en tettere kobling til byområdet – både i forhold til resultatmål og samordnet rutetilbud. Bergen utgjør det største markedet for kollektivreiser, er målpunkt for størstedelen av grensekryssende reiser, og har samtidig ansvar for mange av virkemidlene som påvirker utviklingen av kollektivtransporten.

***Spørsmålet er hvordan denne koblingen best kan sikres; gjennom et forpliktende samarbeid om en bymiljøavtale alene, eller også gjennom en ny organiseringsmodell for planlegging og kjøp av kollektivtjenester?***

Videre blir spørsmålet om en eventuell forvaltningsreform gir noen nye muligheter for finansiering. Kollektivtransporten står overfor store investeringsbehov, både når det gjelder infrastruktur og drift – samtidig som kostnadene innenfor samferdsel har økt kraftig de senere årene.

***Spørsmålet er om en ny forvaltningsreform kan gi bedre samsvar mellom ansvar og økonomisk risiko i transportplanleggingen, slik at virkemidler som iverksettes av en aktør ikke kan velte kostnadene over på kollektivtransporten?***

På samme tid øker behovet for forutsigbarhet og fleksibilitet i kontrakter og avtaler innenfor kollektivtransportfeltet for å kunne møte endringer i krav og forventninger, der de nye bymiljøavtalene kan bli på mellom 10 og 20 års varighet.

***Spørsmålet er om en mulig forvaltningsreform kan gi enklere og mer forutsigbar planlegging av kollektivtransporten, og gi mulighet for å utvikle mer funksjonelle kontrakter, både på strategisk, taktisk og operativt nivå?***

## Organisering og muligheter

### Organiseringsmodeller gir rammer for strategisk, taktisk og operativ inndeling

Ansvaret for kollektivtransport innebærer å måtte ta en rekke avgjørelser for hvordan området skal utvikles og administreres. Disse avgjørelsene kan deles inn i tre nivåer, etter strategiske, taktiske og operative avgjørelser:

	<b>Problemstillinger:</b>	<b>Oppgaver:</b>	<b>I praksis</b>
<b>Strategiske avgjørelser</b>	<i>Hva ønsker man at kollektivtransporten skal bidra til?</i>	Veda de generelle samfunnmessige målsettingene for kollektivtransporten	Kollektivtransporten har i dag to, delvis motstridende, målsettinger: 1. Effektiv avvikling av transporten i byområdene 2. Gi et transporttilbud til de som ikke har tilgang til bil
<b>Taktiske avgjørelser</b>	<i>Hvilke tjenester vil bidra til å oppnå de ønskede overordnede målsettingene?</i>	Bestemme innholdet i tilbudet	De to «motstridende» målsettingene legger føringer for hvordan tilbudet skal utformes og hvordan ressursene skal prioriteres
<b>Operative avgjørelser</b>	<i>Hvordan kan disse tjenestene produseres?</i>	Produksjon av kollektivtransporttilbudet	Det er store forskjeller mellom produksjon av kollektivtransport ut i fra de to målsettingene

De tre nivåene kan sies å tilsvare politisk (strategiske), administrativt (taktiske), og operatørnivå (operative).

Organiseringsmodell handler om hvordan forvaltningen velger å løse kollektivtransportoppgaven rent organisatorisk, og springer ut av hvordan oppgavefordelingen av ansvaret for kollektivtransport er. Konkret handler det om hvordan man velger å organisere nivået som skal ta de taktiske avgjørelsene, og rolle- og ansvarsavgrensningen mot de andre nivåene.

Det finnes flere potensielle organiseringsmodeller i offentlig virksomhet, enn det som benyttes ved offentlige kjøp av kollektivtransport i Norge i dag. Hvilken organiseringsmodell som velges bestemmer (i teorien) grunnlaget for og virkemåten til styrings-, kommunikasjons-, og kontrollrelasjoner som må finnes i det politiske og det utførende nivået.

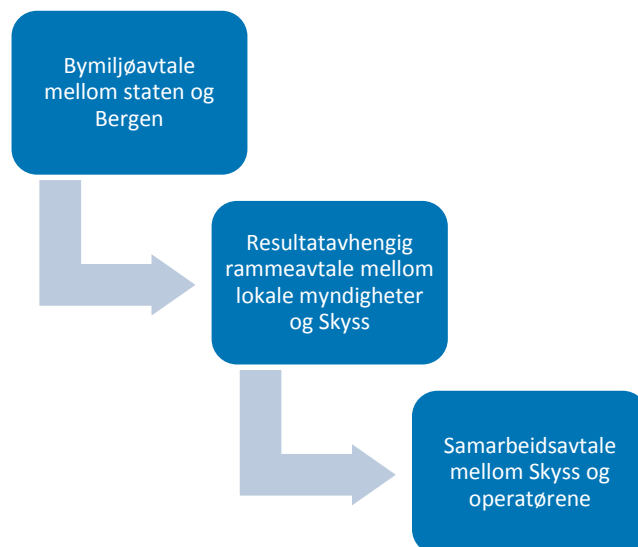
Generelt kan man dele inn dagens fylkeskommunale styring av kollektivtransport i tre ulike organiseringsmodeller:

- Enhet innenfor fylkesadministrasjonen
  - Ytre etat eller virksomhet
- Fylkeskommunalt foretak (FKF)
- Aksjeselskap (AS)

### **Langsiktige bymiljøavtaler legger føringer på de lokale avtalene**

De nye bymiljøavtalene tar sikte på å være langsiktige, med mål- og porteføljestyring hvor virkemiddelbruken kan justeres underveis ved manglende måloppnåelse. Dette betyr at det trolig vil bli etablert langsiktige, funksjonelle kontrakter med de største byområdene, som vil legge føringer på den politiske handlefriheten. Det er derfor viktig at det på politisk nivå utarbeides lokale langsiktige avtaler med de som skal planlegge og utvikle kollektivtilbudet, som ligger fast i samme avtaleperiode som bymiljøavtalene, og som samsvarer mest mulig med de avtalene som etableres med staten. Det kan både være resultatmål og finansiering når det gjelder antall kollektivreiser, miljømål, rammer for maksimalt takstnivå og utvikling, og minimumskrav til rutetilbud etc. Bymiljøavtalene kan gi lokale myndigheter en unik mulighet til

å fokusere på de strategiske og langsiktige målene med transportpolitikken – uten at det begrenses av stramme budsjettammer.



Bymiljøavtalen for Bergensområdet skal være en videreføring av Bergensprogrammet og belønningsavtalen, med den geografiske avgrensningen som gjelder for disse avtalene. Bytransportpolitikken må likevel utformes innenfor et utvidet byområde der også tiltak og virkemiddelbruk i omlandskommunene må vurderes. Dette må med andre ord vurderes og avklares utenfor en bymiljøavtale, der både statlig vegstyresmakt, kommunene som arealutviklere og fylkeskommunen som vegstyresmakt med ansvar for kollektivtransporttilbudet, har roller og ansvar for tiltak og virkemiddelbruk. Den geografiske avgrensningen av en fremtidig bymiljøavtale for Bergensområdet er i første omgang satt til Bergen kommune. Man kan tenke seg at dette vil gjelde en førstegenerasjons avtale, mens det i neste omgang åpnes for å utvide avtaleområdet til å gjelde et mer transportfunksjonelt område.

### **Forpliktende samarbeid og/eller ny organiseringsmodell**

Denne utredningen vurderer fordeler og ulemper ved de ulike modellene. Med hensyn til nye bymiljøavtaler med de største byene og en eventuell ny forvaltningsreform, er det enkelte momenter som trekker i retning av at Skyss bør etableres som en selskapsmodell hvor flere myndigheter kan gå inn på eiersiden. Dette skyldes blant annet behovet for mer langsiktige og forutsigbare avtaler, klarere rolledeling mellom ansvaret for det strategiske og taktiske nivået når det gjelder planlegging av kollektivtransporten, og muligheten for å beholde et stort kompetent fagmiljø for planlegging og kjøp av kollektivtjenester i regionen. Samtidig gir bymiljøavtalen i seg selv en mulighet og plattform til å gå inn i et mer forpliktende og formelt partnerskap med Bergen kommune, om utviklingen av kollektivtransporten i byområdet fremover – uavhengig av forvaltningsreform og organiseringsmodell.

Innenfor dagens organiseringsmodell i Hordaland (ytre enhet innenfor egen administrasjon) er det først og fremst et behov for tettere kobling opp mot storbyområdet og Bergen kommune. En mulig forvaltningsreform aktualiserer altså spørsmålet om dette kan løses gjennom et forpliktende samarbeid om en bymiljøavtale og/eller gjennom en ny organiseringsmodell for kollektivtransporten. Videre aktualiseres spørsmålet om behovet for nytenking rundt finansiering av kollektivtransport vil kunne løses bedre ved andre innretninger enn i dag, samt hvordan en ny innretning vil påvirke muligheten for langsiktighet og fleksibilitet i kontrakter og avtaler.

## Kollektivtransporten er inne i en positiv utvikling

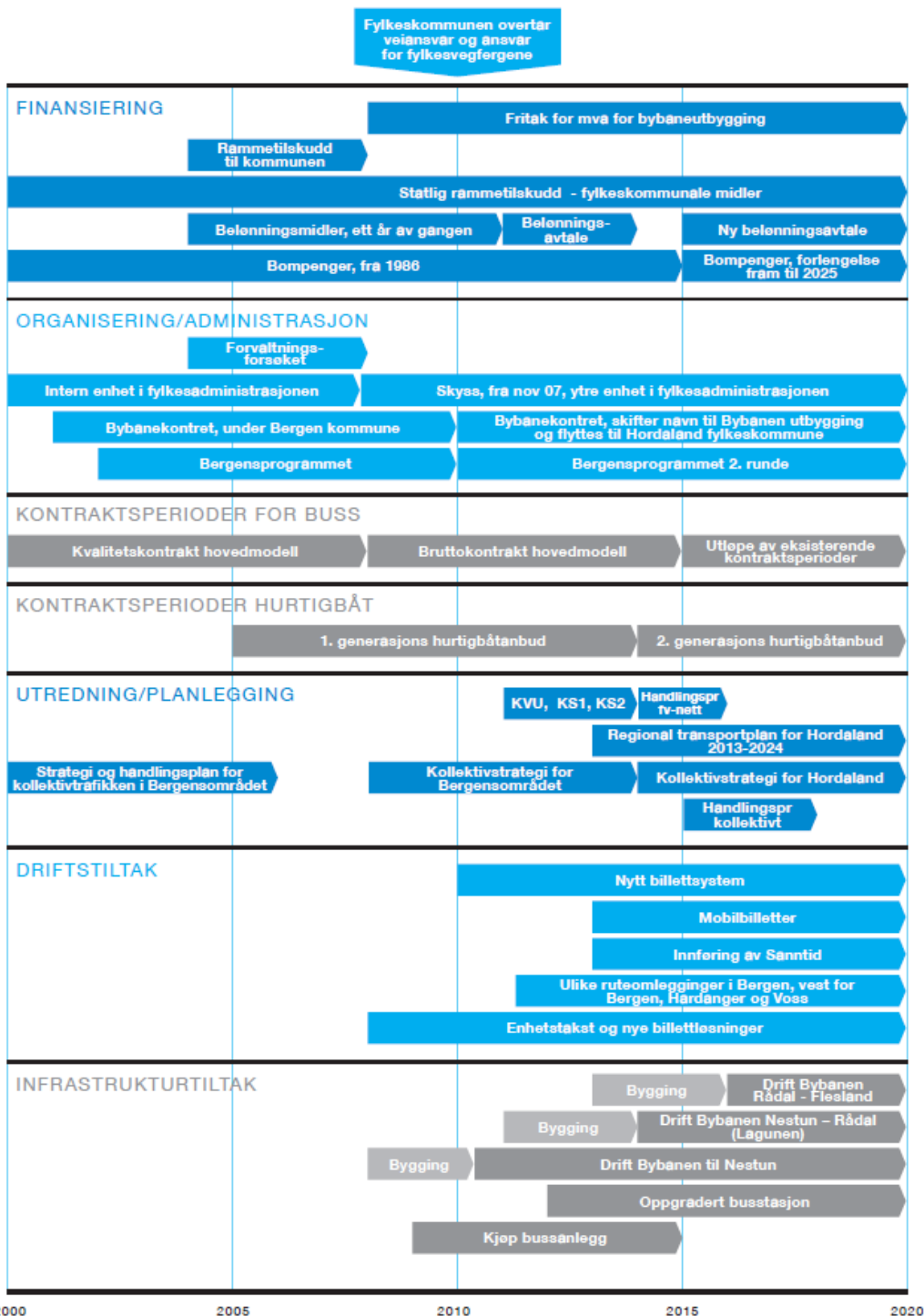
### Dagens organisering gir rom for faglig frihet til Skyss

Opprettelsen av Skyss i 2007, som en ytre enhet innenfor fylkesadministrasjonen, har bidratt til en oppbygging av et kompetansemiljø innenfor kollektivtransportområdet med stor faglig tyngde. Skyss utgjør det taktiske nivået i organiseringen av kollektivtransport i Hordaland, og opplever en stor grad av faglig frihet til å utvikle og gjøre nødvendige prioriteringer og liten grad av politisk detaljstyring – som tradisjonelt ikke er forbundet med denne organiseringsmodellen i særlig grad. Dette tilskrives en god dialog og felles forståelse mellom strategisk (politisk) og taktisk (Skyss) nivå, både gjennom arbeid med faglig forankring og konkret gjennom en fast orienteringspost i samferdselsutvalget. Skyss bruker mye tid på å skape en arena for å kunne diskutere faglige og aktuelle spørsmål med strategisk nivå underveis i prosessene.

Hordaland gikk over til anbud og bruttokontrakter for kollektivtransporten fra 2008. Dagens kontrakter inneholder enkelte kvalitetskriterier som gir operatørene bonus. Med disse kontraktene ivaretar Skyss det taktiske nivået gjennom utviklingen av rutetilbudet, mens det operative ansvaret er begrenset til det rent operasjonelle/drift. Både Skyss og fylkeskommunen forøvrig er tilfredse med hvordan kontraktsregimet fungerer. I hovedtrekk planlegges det å beholde dagens kontraktsregime, samtidig som det vurderes en noe større grad av insentiver og mulighet for operatørene til å foreslå konkrete forbedringer.

Fylkestinget vedtok en kollektivstrategi for Hordaland i juni 2014, med utgangspunkt i felles nasjonale og regionale mål om at veksten i persontrafikken skal tas med miljøvennlige transportformer. Strategien tar videre utgangspunkt i at den største veksten i kollektivtransporten vil komme i Bergensområdet; med en økning på 250 000 daglige reiser fra omtrent 125 000 daglige reiser i dag. Det er valgt ut fire målsettinger for kollektivtransporten i fylket; best tilbud der folk flest reiser, enkle reiser, effektive reiser og miljøvennlig drift.

## Utvikling av kollektivtransporten i Hordaland 2000-2020

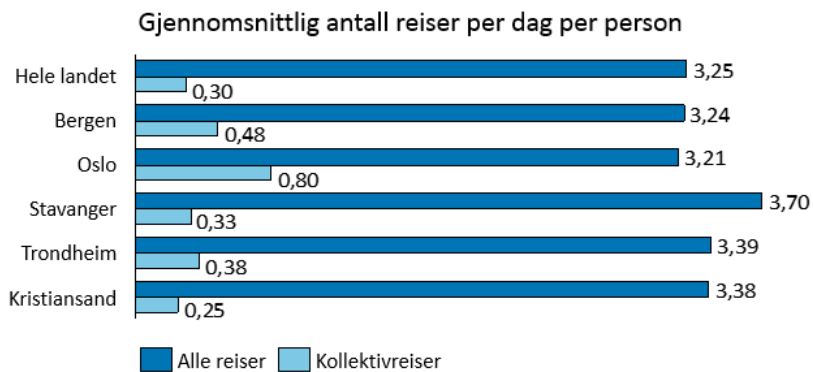


Bybanen har siden år 2000 vært den viktigste kollektivinvesteringen, og samtidig en drivkraft for strategi og utvikling. Med bybanen har det fulgt en egen organisering med selvstendige organisatoriske enheter. På overordnet nivå har Bergensprogrammet vært arenaen for samarbeid mellom aktørene og ansvarlig for investeringsprosjektene i byområdet. Mye tyder på at en videreutvikling av bybanen vil ha en sentral plass i de nye bymiljøavtalene. Samtidig vil gevinsten av en slik satsing avhenge av hvordan busstilbudet utvikles i sammenheng med de nye banestrekningene, og hvordan arealplanlegging og rammebetingelser for bil bygger opp under trafikkgrunnlaget for bybanen.

### Kollektivtransporten i Bergen har tatt markedsandeler fra bilen

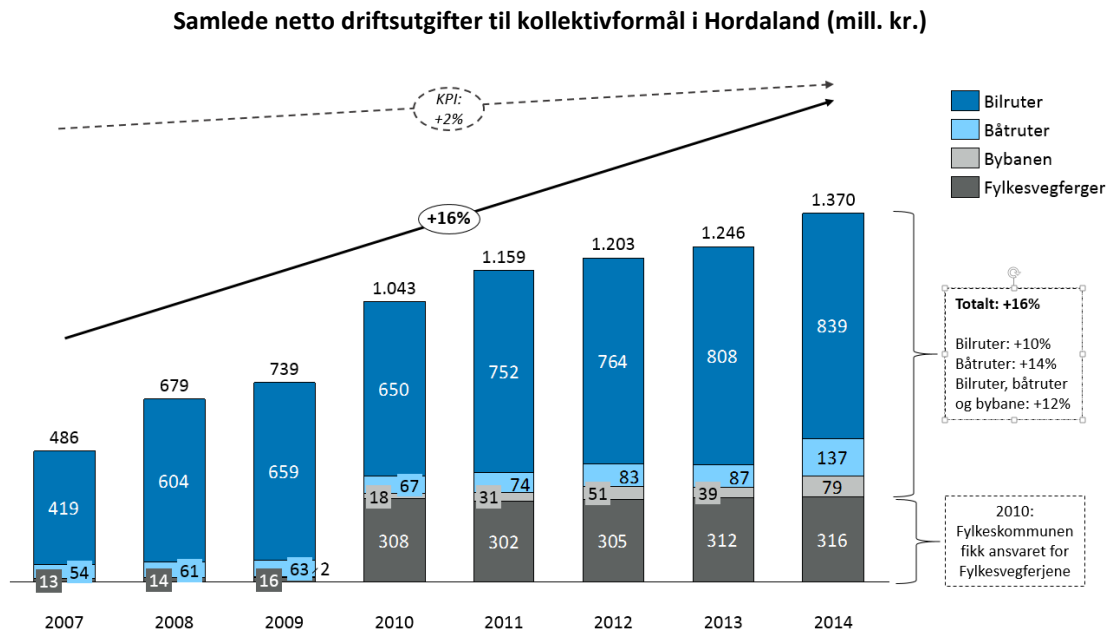
Om lag halvparten av Hordalands befolkning bor i Bergen, en fjerdedel bor i de elleve resterende kommunene i Bergensområdet, og omtrent en fjerdedel bor i Hordaland utenfor Bergensområdet. Denne fordelingen er relativt stabil i SSBs framskriving av befolkningen. Data fra SSB viser videre at de som jobber i Bergensområdet også stort sett bor i området, og at de fleste bor i den kommunen de jobber. Reisevaneundersøkelsen for Bergensområdet fra 2013 viser at det er 1,24 mill. turer pr. virkedag i området. Av disse utgjør turer til Bergen kommune to tredeler, og nesten en tidel går mellom Bergen og omegnskommunene (9.4 %). En fjerdedel utføres innenfor Bergensområdet, men altså ikke innenfor Bergen kommune.

Befolkningen i Bergen kommune gjennomfører om lag like mange reiser per dag som befolkningen sett under ett, mens de gjennomfører flere kollektivreiser per dag enn innbyggerne i Stavanger, Trondheim og Kristiansand.



For sentrumsrettede arbeidsreiser over bompengeringen i Bergen sentrum reiste i 2014 flere kollektivt enn med bil (49 % kollektivt, 38 % bil).

Det gjennomføres en satsing på kollektivtransporten over budsjettene, og tall for påstigninger på kollektivtransporten viser en positiv utvikling i Bergensområdet. Dette underbygges også av kundetilfredshetsmålingene, som viser en generell positiv utvikling



## Mulig forvaltningsreform

I utredningen er det tatt utgangspunkt i to alternative tilnæringer til forvaltningsreform; en kommunereform og en regionreform. For kollektivtransporten vil det avgjørende spørsmålet være hvor ansvaret ligger; hos en ny større bykommune eller hos en ny større region. Alternativene som er drøftet tar utgangspunkt i hvor ansvaret for kollektivtransport er plassert. Begge alternativene innebærer endringer og mulige konsekvenser for kollektivtransporten.

### Bykommunalt ansvar

En mulig **kommunereform** åpner som nevnt innledningsvis for at et utvidet storbyområde Bergen overtar ansvaret for kollektivtransporten. Forutsetningen er at kommunen utgjør et funksjonelt område med mer enn 100 000 innbyggere, og et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en akseptabel samfunnsøkonomisk ramme.

Dette alternativet for forvaltningsreform innebærer en todeling av kollektivtransportansvaret; der kommunen overtar ansvaret i byområdet, mens fylkeskommunen beholder ansvaret for distriktene. Innenfor dette alternativet kan dagens fylkesinndeling beholdes, eller fylkene bli slått sammen til større regioner – men ikke lenger ha ansvar for kollektivtransporten i storbyområdene. Spørsmålet blir følgelig hvordan en slik deling kan organiseres:

- Bør bykommunen etablere et eget bestillerorgan for kollektivtransport, eller bør det etableres et felles bestillerorgan for både bykommunen og fylkeskommunen?
- Hvilken type organiseringsmodell er mest hensiktsmessig?

Samtidig åpner et bykommunalt ansvar for flere muligheter:

- Hvis (en ny større) Bergenskommune overtar ansvaret for kollektivtransport samles dette ansvaret og virkemidler som har stor betydning for kollektivtransporten, som arealplanlegging, bompenger og parkering, hos én forvaltningsenhet. Dette kan bidra til en mer helhetlig areal- og transportplanlegging ved å forplikte lokalpolitikerne.
- Et samlet ansvar i byområdet kan gi bedre muligheter til å etablere en helhetlig og målrettet bymiljøavtale, med en bompengereinnretning og virkemiddelpakke som inkluderer bruk av inntekter til drift av kollektivtransport.

### Større regioner med økt ansvar for både veg og kollektivtransport

I en mulig **regionreform** beholder Hordaland ansvaret for kollektivtransporten, og det åpnes for en utvidelse av regionen sammen med et utvidet vegansvar og –myndighet.<sup>1</sup> Denne alternativet innebærer et helhetlig regionalt ansvar for kollektivtransporten, og et fortsatt kommunalt ansvar for blant annet arealspørsmål. Det vil derfor være behov for samordning mellom bykommunen og regionen også i denne modellen. Organiseringsspørsmålet blir en avveining i hvilken grad det er best å:

- Fortsette med dagens organisering med Skyss som en ytre enhet innenfor fylkesadministrasjonen (regionadministrasjonen), i tillegg til en forpliktende partnerskapsavtale med Bergen kommune?
- Videreføre Skyss i en annen organiseringsmodell, som for eksempel en selskapsmodell med fylkeskommunen (regionen) og de største bykommunene som deleiere?

Også en eventuell regionreform åpner for flere tenkelige muligheter:

- En geografisk utvidet region kan utvikle kollektivtransporten helhetlig over et enda større område enn i dag – som vil gi store fordeler for trafikantene.
- Et utvidet vegansvar og –myndighet samler mer av ansvaret hos fylkeskommunen – som kan bruke dette til blant annet å gjennomføre flere tiltak innenfor framkommelighet.
- En storregion på Vestlandet med felles administrative og profesjonelle enheter gir et større utviklingsområde, som også kan innebære å tvinge frem en større grad av resultatstyring av de ulike kollektivmarkedene innenfor regionen.

## Forvaltningsreform og ny organisering

En mulig forvaltningsreform tvinger ikke nødvendigvis frem en ny organisering av kollektivtransporten, men det er flere hensyn og problemstillinger som tilsier at det kan være hensiktsmessig å benytte anledningen til å gjøre endringer. Samtidig er det flere forhold ved den fremtidige utviklingen av kollektivtransporten i Hordaland som uavhengig av forvaltningsreform vil

---

<sup>1</sup> Oppgavefordelingen ved en regionreform er ikke avklart, dette er ett mulig scenario.

måtte gjøres noe med, som blant annet behovet for å knytte seg tettere på byområdet. Denne utredningen har gjort en vurdering av mulighetene de ulike tilnærmingene til forvaltningsreform kan komme til å gi, samt de ulike organiseringsmodellene som best ivaretar disse mulighetene.

Fokus i vurderingene har vært på flere elementer som har særlig påvirkning på kollektivtransporten:

- De ulike målene for kollektivtransport
- Behovet for et mer funksjonelt avgrenset byområde
- Finansiering, både til infrastruktur og drift
- Virkemiddelbruk og behovet for en mer helhetlig areal- og transportplanlegging
- Forutsigbarhet og fleksibilitet i avtaler og kontrakter
- Grad av politisk styring

### **Kommunereform, med et utvidet Bergensområde med kollektivansvar**

#### *Todeling av kollektivtransportansvaret*

Dersom Bergen overtar ansvaret for kollektivtransport for byområdet, vil fortsatt fylkeskommunen ha ansvaret for distriktene. Dette vil kreve en samordning og samarbeid med tanke på grensekryssende kollektivtransport, særlig i randsonen, med et økende pendlergrensesnitt mellom kommunene og ønske om størst mulig kollektivandel. En forutsetning for at en eventuell kommunereform skal kunne bidra til bedre løsninger enn i dag, er en mer transportfunksjonell avgrensning av byområdet. Dette betyr at Bergen kommune bør slå seg sammen med andre kommuner og områder, som omfatter de mest sentrale reisestrømmene og – behovene.

Hvordan todelingen av ansvaret vil påvirke fordelingen av rammetilskuddet til kollektivtransporten vil være et sentralt spørsmål. Per i dag følger fordelingen i stor grad de lovpålagte oppgavene i distriktene, og de mest presserende behovene i byområdet. Ved delingen av ansvaret vil den økonomiske fordelingsnøkkelen kunne innebære at byområdet ender opp med en relativt sett mindre andel enn i dag. I tillegg til at todelingen kan føre til bortfall av stordriftsfordeler forbundet med en felles utvikling av mer kvalitative sider ved kollektivtilbudet, som eksempelvis sanntidsinformasjon, billettprodukter osv.

Todelingen sammenfaller også med de ulike målsettingene i byområdet og distriktene. Delingen kan videre bidra til å belyse kostnadene for ferge og hurtigbåt på en annen måte enn i dag, der disse står i forhold til driften av bybane og buss i byområdet – mens det i en todelingsmodell vil stå i forhold til bussproduksjonen i distriktene, som er vesentlig lavere enn i byområdet. I denne sammenheng vil en deling av kollektivtransportansvaret mellom kommune og fylkeskommune kunne være en fordel, der begge får mulighet til å gjøre nødvendige prioriteringer uten å oppleve målkonflikt.

#### *Samlet virkemiddelbruk*

Et utvidet storbyområde Bergen vil ha et samlet ansvar for kollektivtransport og virkemiddelbruk, som gir store muligheter for mer helhetlig og målrettet areal- og transportplanlegging. Samtidig er det ingen automatikk i at kommunen vil benytte seg av mulighetene for virkemiddelbruk til fordel for kollektivtransporten, selv om den da besitter disse. Men med kollektivtransportansvaret følger sannsynligvis en kompetanse- og kunnskapsoppbygging i kommunen, som vil være med på å legge grunnlaget for en forståelse av sammenhengene – og dermed gi bedre forutsetninger for å kunne bruke virkemidlene som parkering og arealbruk aktivt for å bygge opp under kollektivtransporten.

Med tanke på en fremtidig bymiljøavtale gir også en samling av ansvar hos kommunen bedre forutsetninger for å etablere en helhetlig tiltakspakke, som er mer målrettet og enklere å dokumentere effekten av. Dette vil igjen kunne bidra til å bedre argumentasjonen for å bruke bompenger til drift av kollektivtransport, slik det gjøres i Trondheim og Oslo – som vil være av avgjørende faktor for å kunne utvide tilbudet og den nødvendige kapasitetsøkningen for å nå nullvekstmålet.

#### *Samordning og organisering*

Todelingen av ansvaret for kollektivtransporten og behovet for en samordning mellom disse aktørene, kan bety at det er behov for én, felles organiseringsmodell. En felles modell kan ha flere fordeler: Blant annet er det enkelt å se for seg at en felles modell kan videreføre Skyss som et samlet kompetanse- og fagmiljø. En felles modell vil også kunne dra nytte av stordriftsfordeler, både når det gjelder utviklingen av kollektivtransporttilbudet og rent administrativt. For trafikantene vil det dessuten være en fordel med en felles modell som sørger for sømløse reiser innenfor ett og samme system, uavhengig av hvem som har ansvaret i området man beveger seg i.

#### *Byområdets behov krever «styring i stort – ikke i smått»*

Hvilken organiseringsmodell som er den beste til å bidra til å løse utfordringene og benytte seg av mulighetene innenfor en eventuell kommunereform, er på mange måter et spørsmål om grad av politisk styring. Med tanke på etableringen av en langsiktig bymiljøavtale vil dette kreve at politikerne holder seg til å styre gjennom overordnede rammebetingelser og målsettinger, slik at administrasjonen som skal omsette dette i praksis får den faglige friheten til å utforme kontrakter med operatørene som er fleksible og forutsigbare – i et stadig skiftende og kompleks kollektivmarked.

### **Regionreform, med et utvidet Hordaland og vegansvar og –myndighet**

#### *Forpliktende samarbeid innenfor dagens organisering*

Dersom et utvidet regionalnivå beholder ansvaret for kollektivtransport, vil en videreføring av dagens organisering være mulig. Men samtidig vil ikke dette i seg selv kunne løse behovet for en tettere kobling til byområdet. Innenfor dagens organisering vil det kreves en mer formell og forpliktende partnerskapsavtale mellom fylkeskommunen og kommunen. Alternativt kan man velge å formalisere et slikt samarbeid gjennom en ny organiseringsmodell.

Arbeidet med en fremtidig bymiljøavtale gir en naturlig plattform for nettopp et slikt formalisert og forpliktende samarbeid. Samtidig vil det fortsatt være kommunen som sitter med ansvaret for flere av de mest sentrale virkemidlene, som parkering og arealbruk, og samarbeidet i seg selv vil ikke være noen garanti for mer målrettet virkemiddelbruk.

For kollektivtransporten vil det i tiden fremover bli enda viktigere med kontrakter med operatørene som gir forutsigbarhet og fleksibilitet, for å kunne utvikle tilbudet i tråd med endringer i behovene og forventinger til kollektivtransporten. Dette innebærer samarbeid om rammebetingelser med kommunene. Det er allerede i dag utfordrende for fylkeskommunen å utforme kontrakter med insentiver og resultatmål på områder der de ikke selv rår over rammebetingelsene, som for eksempel på framkommelighet.

### *Ny organisering?*

En ny organiseringsmodell som involverer Bergen kommune på styringssiden kan tenkes å bidra til å løse noen av disse problemstillingene. Et eventuelt eierskap, for eksempel i en selskapsmodell, forplikter, og vil gi byområdet større mulighet til å kunne påvirke utviklingen og prioriteringene etter byområdets behov. Samtidig vil fylkeskommunen fortsatt ha det formelle ansvaret for kollektivtransporten, og et kommunalt deleierskap kan samtidig gi forventninger i form av enkeltruter eller prioriteringer som vanskelig lar seg gjennomføre.

Både ved en videreføring av dagens organisering, og ved en eventuell ny organiseringsmodell med kommunen på eiersiden, vil en på forhånd avklart økonomisk fordelingsnøkkel mellom byområdet og distriktene kunne bidra til at områdene skjermes ved potensielle målkonflikter.

### *Grad av politisk styring og faglig frihet*

Mens dagens modell holder mulighetene åpne for et tett forhold mellom det styrende politiske nivået og det utførende, faglige nivået, skiller blant annet selskapsmodellene mer formelt mellom disse nivåene. Utvikling av kollektivtransport er en kompleks og utfordrende prosess, med stadige endringer i behov, aktører, eierforhold, krav og forventninger. Dette innebærer behov for et kompetent fagmiljø som kan manøvrere dette området – i tillegg til behovet for faglig frihet til å manøvrere etter de prioriteringer man ser markedet krever. En forutsetning for en slik frihet er at politikerne styrer gjennom overordnede føringer og rammebetingelser, og ikke blander seg inn i hvordan man omsetter disse i praksis. Selv om man i Hordaland i dag opplever at Skyss i stor grad får operere innenfor en slik faglig frihet, kan det i tiden fremover være behov for å sikre denne rolledelingen mer formelt gjennom selve organiseringsmodellen.

## Anbefalinger

### Ulike målsettinger gir ulike føringer for valg av organiseringsmodell

De overordnede målsettingene for byområdet Bergen og distriktene kan vanskelig håndteres likt, og legger samtidig føringer for et eventuelt valg av organiseringsmodell. Med tanke på målene kan det være hensiktsmessig om en transportfunksjonell byregion overtar kollektivtransportansvaret for sine områder. En slik overføring vil gi større muligheter for å kunne bruke kommunens virkemidler innen parkering og arealbruk aktivt for å nå nullvekstmålet, og se areal og transport i sammenheng i større grad enn i dag.

Dersom kommunereform ikke innebærer at Bergen kommune slår seg sammen med andre kommuner til et funksjonelt byområde, løser man ikke utfordringene – og får heller ikke hentet ut alle synergievinstene av å overføre kollektivtransportansvaret.

### Ønsket grad av politisk styring må ligge til grunn for valg av organiseringsmodell

Forholdet mellom strategisk og taktisk nivå, og hvor tett politikerne ønsker å være på administreringen av kollektivtransporten er et avgjørende spørsmål i et eventuelt valg av organiseringsmodell. Selskapsmodellene er tradisjonelt forbundet med en mer formell avstand mellom strategisk og taktisk nivå, mens modeller innenfor forvaltningsorganiseringen åpner for et tettere forhold mellom disse.

Uavhengig av organiseringsmodell er det en fordel for kollektivtransporten at den politiske styringen i størst mulig grad legges til det strategiske nivået, som følge av at en god taktisk og operasjonell planlegging forutsetter høy kollektivfaglig kompetanse, langsiktighet og sammenheng. Det kan imidlertid være behov for en tett dialog og kontakt for å sikre forankring. Dette behovet kan sannsynligvis ivaretas bedre ved en enhet innen egen administrasjon, enn ved selskapsmodellene.

### Kontraksregime kan legge føringer for valg av organiseringsmodell

For å kunne møte utfordringene innenfor kollektivtransport i tiden fremover blir det viktig å kunne sikre fleksibilitet i kontraktene med operatørene, innenfor langsiktige og forutsigbare rammer. Bymiljøavtaleperioden vil kunne vare over 2 til 3 politiske perioder, og det vil være avgjørende å sikre stabilitet i avtalene. Funksjonelle kontrakter med resultatstyring gir muligheter for å legge inn insentiver for endring underveis. Dette innebærer imidlertid at ansvars- og rolledelingen mellom strategisk, taktisk og operativt nivå må overholdes; slik at politikerne styrer gjennom de overordnede målsettingene, bestillerorganet får faglig frihet til å utforme funksjonelle kontrakter, og operatørene får insentiver til å utføre oppgaven i takt med at behovene endrer seg. I så måte har en eventuell selskapsmodell en større grad av de formelle forutsetningene for denne avgrensingen mellom nivåene, enn andre organiseringsmodeller.

### **Finansieringsmuligheter for byområdet bør prioriteres i valg av organiseringsmodell**

Med tanke på en fremtidig bymiljøavtale vil det være viktig med en solid og handlekraftig innretning for organiseringen av kollektivtransportansvaret. For byområdet vil det kunne være en fordel om Bergen kommune overtar ansvaret for kollektivtransporten, og etablerer en selskapsmodell. Både for å kunne utnytte mulighetene til reduserte kostnader innenfor virkemiddelbruk, men også for å kunne argumentere bedre for bruk av bompenger til drift av kollektivtransport.

Ved en regionreform vil det være nødvendig å etablere en sterkere kobling mellom fylkeskommune og kommune gjennom en formell, forpliktende samarbeids- og partnerskapsavtale. Videre må det arbeides med kompetanse- og kunnskapsheving blant de samarbeidende aktørene, for å sikre en grunnleggende forståelse av de ulike rammebetingelsene for kollektivtransporten.

### **Mulighet for å bevare fagmiljøet bør tas hensyn til i valg av organiseringsmodell**

Uavhengig av fremtidig organiseringsmodell og/eller eventuell forvaltningsreform, er det ingen grunn til å splitte Skyss som fagmiljø. Skyss bør ha forutsetningene for å kunne omstille og innrette seg etter de endringer som måtte komme. Det vil være en fordel om man får til å bevare fagmiljøet som Skyss utgjør, og å bygge videre på en allerede velutviklet kompetanse – og slippe å bruke ressurser på å bygge opp denne på nytt.

Ved en kommunereform der en utvidet Bergenskommune overtar ansvaret kan det likevel se ut til at en selskapsmodell enklere vil kunne ivareta dette hensynet enn de øvrige modellene.

## **Alternativer for Hordaland**

Basert på vurderingene i denne utredning er det i hovedsak to (tre) innretninger som fremstår som de mest aktuelle og hensiktsmessige for den videre utviklingen av kollektivtransporten i Hordaland, og ved en eventuell forvaltningsreform:

For det første vil arbeidet med en bymiljøavtale, uavhengig av reform, kreve et **forpliktende og formelt samarbeid** mellom fylke og kommune – i mye større grad enn ved Bergens-programmet i dag. Det vil være avgjørende for måloppnåelsen at lokale politikere, både på fylkes- og kommunenivå, forplikter seg til å styre denne gjennom strategiske rammebetingelser og resultatmål. Deretter blir vil det være en vurdering om et slikt forpliktende samarbeid er nok i seg selv, eller om dette bør kombineres med en eventuell ny organiseringsmodell.

Ved en kommunereform der et utvidet Bergensområde overtar forvaltningsansvaret for kollektivtransporten vil en videreføring av Skyss innenfor en **selskapsmodell**, med fylkeskommunen og Bergen kommune som eiere, kunne tenkes å være hensiktsmessig. Selskapsmodellene kan sies å ha en bedre forutsetning for å utvikle kollektivtransporten på en helhetlig

måte, mulighet for å sikre avstand mellom strategisk og taktisk nivå, og vil enkelt kunne bevare og videreføre fagmiljøet og kompetansen Skyss besitter. Det siste vil også være avgjørende i arbeidet med utforming av fleksible kontrakter i et langsiktig perspektiv.

Ved en regionreform der fylkeskommunen fortsatt har forvaltningsansvaret for kollektivtransport med et utvidet veiansvar og –myndighet vil en videreføringen av dagens modell, **ytre enhet innenfor egen administrasjon**, kombinert med et **forpliktende og formelt samarbeid** med Bergen kommune kunne være mulig. Likevel kan det tenkes at å videreføre Skyss innenfor en **selskapsmodell**, med fylkeskommunen og Bergen kommune som eiere, vil være mer hensiktsmessig – nettopp for å kunne formalisere et slikt forpliktende samarbeid med Bergen på. Både som følge av en sterkere kobling med storbyområdet, men også som følge av de formelle spillereglene rundt forholdet mellom strategisk og taktisk nivå.

# 1. Innledning

## Bakgrunn

Oppgavemeldingen til kommunereformen er et ledd i prosessen med regjeringen Solbergs varslede forvaltningsreform, og diskuterer endringer i ansvar for forvaltningsoppgaver, deriblant kollektivtransport (Meld. St. 14 2014-2015, Innst. 333 S 2014-2015). Saken ble behandlet i Stortinget 9. juni 2015. En mulig omfordeling av ansvaret for kollektivtransport generer flere spørsmål om samarbeidet mellom aktørene og hvordan oppgaven konkret skal løses. I dag er det fylkeskommunene som forvalter ansvaret for lokal kollektivtransport. Måten fylkene har valgt å organisere dette ansvaret på varierer på bakgrunn av målsettinger, lokale forhold og forutsetninger. En endret oppgavefordeling der de største bykommunene overtar kollektivtransportansvaret, eller en endring i form av at et nytt regionalnivå beholder ansvaret med et utvidet vegansvar og -myndighet, vil kunne innebære flere tenkelige konsekvenser. Både med tanke på å legge føringer for valg av organiseringsmodell for administrering av kollektivtransportansvaret, men også med tanke på mulighetene for å nå vedtatte målsettinger.

Denne utredningen vurderer hvordan en mulig endring av forvaltningsansvaret for kollektivtransport vil kunne påvirke muligheter og handlingsrom for utviklingen i Hordaland. Mer spesifikt om en ny forvaltningsstruktur kan gi byene bedre muligheter til å iverksette helhetlige og målrettede tiltakspakker for å nå nullvekstmålet, og hvilke konsekvenser dette kan ha for en helhetlig kollektivplanlegging i fylket forøvrig. En eventuell forvaltningsreform med endringer i ansvaret for kollektivtransporten gir flere aktuelle problemstillinger:

- Mulighet for bedre samordning av målrettet virkemiddelbruk i byområdet?
- Større utfordringer med samordning av rutetilbudet ved kommunekryssende reiser?
- Nye utfordringer ved etablering av tilskuddskontrakter som skal samordnes med en ny og langsiktig bymiljøavtale og flere forvaltningsnivåer?

På alle disse områdene kan en ny oppgavefordeling og måter å organisere den på ha både positive og negative effekter. I utredningen drøftes mulige konsekvenser ut ifra et teoretisk rammeverk, tidligere analyser av kollektivtransportens organisering, og utfordringer i de største byene. Formålet med utredningen er å løfte frem problemstillingene og konsekvensene, der vurderingene rundt disse vil kunne danne grunnlag for videre anbefalinger ved valg av organiseringsmodell for kollektivtransporten.

## Dokumentets oppbygging

Rapporteringen av prosjektet er todelt, i et utfordringsnotat og en dokumentasjonsrapport. Førstnevnte er en selvstendig publikasjon som belyser utfordringene og mulighetene for kollektivtransporten i Hordaland fremover, og problemstillinger og synteser rundt en mulig forvaltningsreform. Det gis samtidig en kort oppsummering av den faglige dokumentasjonen og vurderingene rundt disse – med fokus på lesbarhet og tilgjengelighet for et bredt publikum.

Dokumentasjonsrapporten gir en detaljert gjennomgang av den faglige teorien og grunnlaget for vurderingene av forvaltningsreform og organiseringsmodeller. I rapporten ligger utfordringsnotatet som et sammendrag i innledningen av dokumentet.

Kapittel 2 gir en nærmere beskrivelse av de to tilnærmingene til en mulig forvaltningsreform; et utvidet storbyområde Bergen med overført kollektivtransportansvar, og et utvidet regionalnivå som beholder kollektivtransportansvaret samtidig med et utvidet vegansvar og – myndighet.

Kapittel 3 beskriver og forklarer det teoretiske rammeverket rundt sammenhengen mellom oppgavefordeling, organiseringsmodell og kontraktsregimer for kollektivtransport. Videre gjennomgås nasjonale og internasjonale erfaringer, og eksempler på hvordan dette fungerer i praksis.

Kapittel 4 gjennomgår den historiske utviklingen av kollektivtransporten i Hordaland fra år 2000 frem til i dag, både med tanke på organisering og i form av statistikk.

Kapittel 5 er en drøfting av mulige styrker og svakheter ved ulike organiseringsmodeller for kollektivtransport, i lys av de to tilnærmingene til forvaltningsreform beskrevet i kapittel 2. Ved hjelp av et sett av kvalitative kriterier diskuteres modellenes mulighetsrom i forhold til dagens organiseringsmodell og situasjon i Hordaland.

Arbeidsmetoden for utredningen er i stor grad basert på en gjennomgang og drøfting av erfaringer fra tidligere analyser og grunnlagsdokumenter. For kapittel 2 og 3 er i tillegg en del av arbeidet hentet ut fra en litteraturstudie om organisering av kollektivtransport, som Urbanet Analyse parallelt med denne utredningen har utarbeidet våren 2015. For kapittel 4 er det også foretatt intervjuer med sentrale aktører innenfor kollektivtransporten i Hordaland, i tillegg til dokumentanalyser.

## 2. Mulig forvaltningsreform

Det fremgår av Stortingsmelding 14 (2014–2015) at regjeringen ønsker å gjennomføre en kommune- og en regionreform parallelt, med mål om iverksetting 1. januar 2020. Mens det allerede pågår sonderinger og samtaler mellom kommunene, er det lagt opp til at fylkene skal starte samtaler om sammenslåing sommeren 2015 med sikte på fylkeskommunale vedtak høsten 2016. Regjeringen planlegger å legge frem en lovproposisjon våren 2017. Parallelt med arbeidet pågår det en diskusjon om en regional stat, og ulike statlige etater med ulik regional organisering. Innstillingen til meldingen ble avgitt 2. juni, og behandlet 9. juni 2015:

*Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Venstre mener at ansvaret for kollektivtrafikken fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngås et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.*

I Hordaland er prosessene foreløpig uavklarte, og det er usikkert om noen av nabokommunene ønsker å slå seg sammen med Bergen. Det pågår ulike samtaler mellom kommunene, blant annet gjennom Bergensalliansen, som er et samarbeid og politisk møteplass for ledelsen i 20 kommuner i Bergensregionen. Alliansen består i dag av Bergen, Sund, Os, Austevoll, Meland, Radøy, Samnanger, Voss, Vaksdal, Askøy, Osterøy, Masfjorden, Lindås, Modalen, Fjell, Fusa, Fedje, Gulen, Øygarden og Austrheim. Alliansen ledes av byrådslederen i Bergen kommune.

Hordaland fylkeskommune har hatt sonderingssamtaler med Rogaland fylkeskommune og med Sogn og Fjordane. Foreløpig er Rogaland en mer aktuell samarbeidspartner enn Sogn og Fjordane.

## 2.1 Kommunereform

En mulig kommunereform innebærer at bykommunene får ansvaret for kollektivtrafikken, og eventuelt et utvidet vegansvar. Fylkeskommunen eller regionnivået beholder ansvaret for kollektivtrafikken i distriktene.

Begrunnelsen for å eventuelt overføre kollektivtransportansvaret er utfordringene med befolkningsvekst i storbyområdene, og behovet for å planlegge arealutvikling og kollektivtrafikk innenfor større områder. På den måten blir de transportpolitiske oppgavene samlet hos bykommunene. Meldingen legger opp til at overføring av oppgaver til kommunene skal følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser.

I meldingen heter det at storkommunene som eventuelt overtar ansvaret for kollektivtransporten må utgjøre funksjonelle områder, ha over 100 000 innbyggere og et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en akseptabel samfunnsøkonomisk ramme. Oppgaver som hører sammen med kollektivtransporten, som tt-ordningen og skoleskyss, skal i så fall også overføres. Av meldingen fremgår det at kommunene bør ha tilstrekkelig kompetanse til transportplanlegging og byutvikling, og økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta oppgaveløsningen. I innstillingen til meldingen støttes forslaget av et flertall bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre – mens Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti går imot, og mener det isteden bør legges bedre til rette for samarbeid mellom kommunalt og fylkeskommunalt/regionalt nivå.

Å overføre kollektivtransportansvaret til store bykommuner innebærer en oppgavedifferensiering, der noen kommuner får andre oppgaver enn andre. Dette vil i så fall være et brudd med det bærende prinsippet for oppgavefordelingen til kommunene – det såkalte generalistkommuneprinsippet (Figur 2.1).

Regjeringens ekspertutvalg (Vabo m.fl. 2014) påpeker at dersom kollektivtransportansvaret overføres til store bykommuner, kan resten av fylket få færre innbyggere enn storkommunen. Det vil derfor være en utfordring for fylkeskommunen å opprettholde kollektivtilbudet i sin del av fylket. Det vil også kunne oppstå nye koordineringsutfordringer mellom storkommunen og resten av fylket. Utvalget legger til grunn at slike utfordringer vil kunne løses gjennom interkommunale samarbeid. Utvalget påpeker videre at kostnadseffektiviteten i fylkene også kan gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler, men at dette i noen grad motvirkes ved stordriftsfordeler i storkommunene.

### Generalistkommune

Prinsippet innebærer at alle kommuner skal ha de samme oppgavene. Hovedbegrunnelsen er at dette gir en oversiktlig offentlig forvaltning for innbyggerne og mindre sektorisering og gråsoner. Generalistkommuneprinsippet skal fortsatt være hovedprinsippet. Overføring av kollektivtransportansvaret til bykommunene vil i så måte være et brudd med dette prinsippet.

I innstillingen til meldingen er det uenighet om dette prinsippet bør ligge fast eller være en hovedregel.

Figur 2.1: Generalistkommuneprinsippet

En del punkter der det er behov for videre avklaring fremgår av stortingsmeldingen:

- Videreføring av diskusjonen knyttet til finansiering i forbindelse med kommende Nasjonal transportplan (NTP), dette gjelder særlig hvordan økte utgifter til drift skal dekkes.
- Spørsmålet om ansvar for overføring av kjøp av jernbanetjenester vurderes i forbindelse med jernbanereformen.
- Ansvar for vegnettet vil bli vurdert overført til de største kommunene i forbindelse neste NTP.

Meldingen om kommunereformen omtaler også et nytt virkemiddel; utviklingsavtaler på planområdet. Dette er avtaler som skal ivareta at arealdimensjonen i bymiljøavtalene følges opp. Det er imidlertid ikke gitt noe ytterligere informasjon om dette virkemiddelet.

Kommunens sentralforbund (KS) mener i sitt høringsinnspill til Stortingets kommunal- og forvaltningskomite at både betraktninger rundt samfunnsøkonomisk nytte og samordning, tilsier at ansvaret bør ligge på regionalt nivå (2015). I de fleste tilfeller, påpeker KS, er de funksjonelle regionene langt større enn hva en ny kommunestruktur vil resultere i. Et bykommunalt ansvar vil i et slikt perspektiv derfor gi et større koordineringsbehov. For fylkesvegene mener KS at en videre overføring av ansvaret til kommunene vil gi et mer oppstykket ansvar, og mener i stedet at ressursene i Statens vegvesen knyttet til sams veiadministrasjon overføres til fylkeskommunene.

NHO transport (2014) peker noe tilsvarende på at framkommelighet i by og bynære områder er den største utfordringen for kollektivtransporten, og videre at Statens vegvesen og byene ikke har lyktes i å løse dette. NHO transport mener videre at dette skyldes at drift og infrastruktur ligger på ulike forvaltningsnivåer. De mener at forslaget til kommunereform kan øke denne utfordringen.

Det har tidligere vært en forsøksordning med alternativ forvaltningsorganisering av transportsektoren, forsøket omfattet Trondheim, Bergen, Kristiansandregionen og på Nord-Jæren og ble gjort på litt ulike måter. Det ble etablert to bykommunale forsøk i Bergen og Trondheim, og to interkommunale samarbeid på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen. Forsøkene i Bergen, Trondheim og på Nord-Jæren ble avsluttet etter fire år (ved utgangen av 2007), mens forsøket i Kristiansand-regionen fortsetter ytterligere to år (til utgangen av 2009). Evalueringen av forsøksordningen (Norheim, Nilsen og Ruud 2008) konkluderte med at de bykommunale modellene har et stort potensial, fordi ansvar og virkemidler samles. En av de største gevinstene var læring og økt forståelse for hverandres utfordringer på tvers av etater og kommunegrenser. Samtidig påpekte evalueringen at det manglet ressurser og kompetanse, og hvordan eksisterende avtaler og bindinger svekket handlefriheten. Forsøket pågikk i relativt kort tid, noe som kan ha hatt betydning for muligheten til å gjøre endringer og å hente ut gevinster. Forsøket i Bergen er nærmere omtalt under kapittel 4.

## 2.2 Regionreform

Denne utredningens tilnærming til regionreform innebærer at fylkeskommunen, eller eventuelt nye regioninndelinger, beholder ansvaret for kollektivtrafikken – og i tillegg får et mer omfattende vegansvar og –myndighet.

Regionreformen er omtalt i et eget kapittel i Stortingsmelding 14 (2014–2015). I kapitlet omtales i hovedsak prinsipper for det regionale nivået og aktuelle konsekvenser av en kommunereform. Departementet vektlegger spesielt fylkenes, eller de fremtidige regionenes, funksjon i forvaltningssystemet. Rollen som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler er sentral for departementet, og samordningsfunksjonen vektlegges særlig:

*Arbeidet med å videreutvikle det regionale folkevalgte nivået vil blant annet bygge videre på den rollen fylkeskommunene i dag har innenfor transportsektoren, erfaringer med bymiljøavtaler og liknende utviklingsavtaler. Det vil vurderes hvordan regionalt folkevalgt nivå kan gis større medvirkning i store offentlige prioriteringer, gjennom planlegging og avtaler mellom forvaltningsnivåene. (St. meld. 14 2014–2015).*

Samtidig fremgår det av meldingen at dersom de største kommunene får ansvaret for kollektivtransporten, svekkes fylkenes mulighet til å se løsninger for kollektivtransporten i sammenheng med innsatsen på fylkesvegnettet.

KS peker overfor Stortingets kommunal- og forvaltningskomite på at meldingen er lite spesifikk på dette området – ved at hva som menes med rollen som samfunnsutvikler er lite konkretisert på oppgavesiden. KS forutsetter videre at samferdsel er et slikt politikkområde.

En arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordfører- og rådslederkollegiet har skrevet en egen utredning som også gjennomgår fylkeskommunens roller og rammebetingelser, en eventuell forvaltningsreform, og prinsipper og forutsetninger som bør ligge til grunn for en slik reform (2014). Rapporten vektlegger særlig oppgaver som de mener det er aktuelt å overføre fra staten til et nytt regionalt nivå. Det er særlig overføring av statens vegregioners fagadministrasjon som er relevant i denne sammenhengen. Det konkluderes med at fylkesavdelingene til Statens vegvesen bør overføres til regionalt nivå, og ved en regioninndeling tilnærmet landsdeler bør det regionale folkevalgte nivået overta fagadministrasjonen i vegregionene som i dag arbeider med regionale vegger.

## 2.3 Oppsummering: Behov for videre avklaring

Det er en rekke uavklarte spørsmål knyttet både til ansvarsoppgaver og finansiering ved en eventuell kommune- og/eller regionreform. For Hordaland og Bergensområdet er det som for resten av Norge behov for å få avklaringer knyttet til vegansvaret, og om dette automatisk vil følge med kollektivtransportansvaret ved en eventuell reform. Det samme gjelder kjøp av jernbanetjenester, som i Bergensområdet er aktuelt for strekningen fra Voss til Bergen.

I kapittel 4 kommer vi tilbake til dette der vi diskuterer det funksjonelle byområdet for Bergen. Gitt forutsetningene om funksjonelle byområder i meldingen, vil videre prosesser lokalt om

eventuelle sammenslåinger være sentrale for hvordan tilnærmingen ved overføring av kollektivtransportansvaret til bykommunene vurderes.

## 3. Sammenhengen mellom oppgavefordeling, organiseringsmodell og kontraktsregime

For å kunne drøfte sammenhengen mellom en fremtidig forvaltningsreform og eventuelle konsekvenser i form av organiseringsmodeller, er det nyttig å kunne se til konkrete erfaringer med ulike modeller både nasjonalt og internasjonalt. En rekke fylkeskommuner i Norge har de senere årene foretatt utredninger og evalueringer av gjeldende organiseringsmodell. Internasjonalt er det flere eksempler på liknende gjennomganger. Kapitlet bygger på en litteraturstudie av erfaringer med ulike former for organiseringsmodeller for kollektivtrafikk, som Urbanet Analyse har utarbeidet våren 2015 (Solli m.fl. 2015).

Kapitlet gir først en teoretisk gjennomgang av den overordnede oppgavefordelingen av forvaltningsansvaret for kollektivtransport, ulike modeller for organisering av kollektivtrafikk, og ulike kontraktsregimer. Deretter presenteres en rekke nasjonale og internasjonale erfaringer med ulike innretninger av organiseringen av kollektivtransportansvaret på, og ser disse i lys av et det overordnede teoretiske rammeverket – for bedre å kunne forklare og analysere forskjellene mellom dem. Formålet med kapitlet er å belyse hvilke formelle faktorer ved organiseringen av kollektivtransport som er av størst betydning for måloppnåelse, og å peke på styrker og svakheter ved de ulike organiseringsmodellene.

### 3.1 Ansvarsdeling og organisering

Didier van de Velde (van de Velde 1999, van de Velde m.fl. 2008) har utviklet et rammeverk for å klassifisere ulike organiseringsmodeller for produksjon av kollektivtransporttjenester. Rammeverket tar for seg modeller som spenner fra organisering i en transportavdeling innenfor en offentlig instans på den ene siden, til organisasjoner som opererer i det frie markedet på den andre siden.

Kollektivtransportens rolle i samfunnet er todelt. På den ene siden har kollektivtransporten en viktig rolle som del av et transportnettverk i byområder, og er en viktig komponent for å øke andelen miljøvennlige reiser og for å kutte utslipp. På den andre siden har kollektivtransporten et «sosialt ansvar», da det også skal sørges for at den delen av befolkningen som ikke har tilgang til transportressurser på andre måter har mulighet til å bevege seg rundt.

I utredningen skilles det mellom nivåer av organisering av kollektivtransport. Dette er et nyttig skille som gjør det mulig å diskutere ulike deler av organiseringen hver for seg:

1. **Oppgavefordeling.** Det vil si hvilket forvaltningsnivå som har ansvar for hvilken oppgave. Det er ansvaret for oppgaven, og ikke gjennomføringen av denne, som er det sentrale. I Norge er lokal kollektivtransport et offentlig ansvar. Oppgavefordelingen ble diskutert i kapittel 2, der en forvaltningsreform handler om endringer i forvaltningsansvaret. I delkapittel 3.7 ser vi nærmere på hvordan oppgavefordelingen er i Sverige og Danmark, og hvilke erfaringer de har i våre naboland.

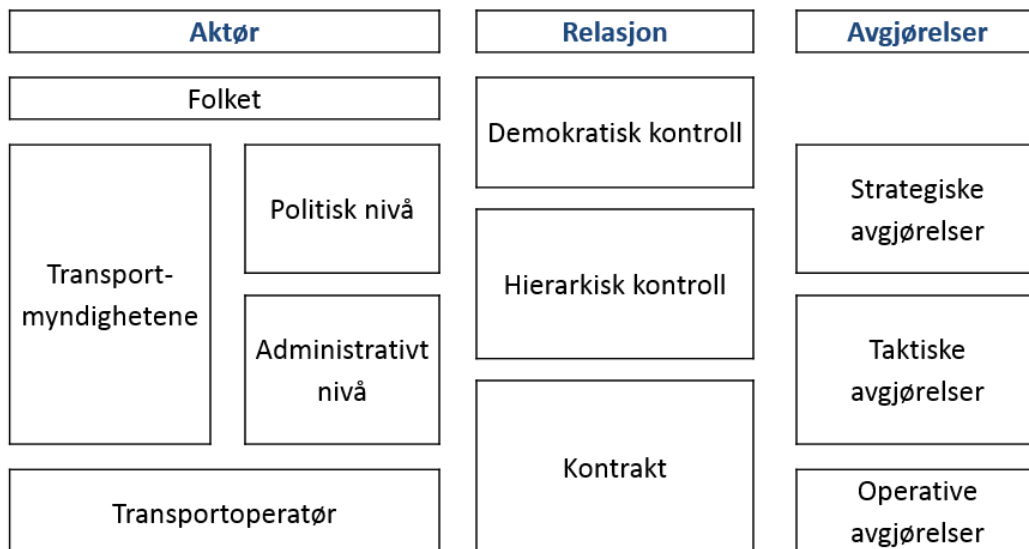
2. **Organiseringsmodell.** Det vil si hvordan forvaltningen velger å løse oppgaven (kollektivtransporten) organisatorisk. Hovedskillet går på om de velger å gjøre det selv eller sette ut oppgaven. I delkapitlene 3.2 til 3.6 gjennomgår vi hvilke organiseringsmodeller som finnes, og som er i bruk i Norge i dag.
3. **Kontraksregime.** Dersom deler av oppgaven (kollektivtransporten) settes ut på anbud kan en bruke ulike former for kontrakter. Kontraksformer henger på mange måter sammen med organiseringsmodell, men det er ikke en nødvendig sammenheng mellom disse. Dette utdypes til slutt i delkapittelet.

Det er en sammenheng mellom disse tre nivåene, der de påvirker hverandre på ulike måter. Alle oppgavefordelinger passer ikke nødvendigvis med alle organiseringsmodeller, og alle organiseringsmodeller passer ikke like godt sammen med alle kontraksformer.

### Oppgavefordeling

Figuren under viser en skjematisk oversikt over forholdet mellom de ulike aktørene innenfor organiseringen av kollektivtransporten:

- Siden kollektivtransport er et offentlig gode finansiert gjennom skatteinntekter er det i alle tilfeller en **demokratiske relasjon** mellom folket og transportmyndighetene.
- Videre er det er en **hierarkisk relasjon** innad i transportmyndighetene mellom politisk og administrativt nivå.
- Til slutt reguleres forholdet mellom transportmyndighetene og operatørene gjennom en **kontrakt**.



Figur 3.1: Skjematisk oversikt over rammeverket bestående av aktører, relasjoner og avgjørelser i en enkel organiseringsmodell. Kilde: van de Velde (1999).

## Organiseringsmodell

I van de Veldes rammeverk deles beslutninger forbundet med kollektivtransport inn i tre:

- **Strategiske beslutninger** handler om hvilke samfunns mål kollektivtransporten skal oppfylle. De strategiske beslutningene inkluderer utformingen av den generelle transportpolitikken, målsettinger forbundet med kollektivtransportens markedsandeler og knyttet til lønnsomheten forbundet med produksjonen. Videre inkluderer dette nivået avgrensinger av det geografiske området, innretting av fokus og tiltak mot ulike grupper av befolkningen, og utformingen av et sømløst nettverk.
- **Taktiske beslutninger** tar for seg hvordan kollektivtilbudet må innrettes for at det skal være med på å oppfylle de overordnede målene. Avgjørelsene som tas på dette nivået er detaljene rundt tilbudet; takster, logo, kjøretøy, ruter, tidtabell og eventuelle tilleggstilbud.
- **Operative beslutninger** er de som omhandler hvordan kollektivtransporten konkret skal produseres, inkludert salg av billetter, informasjon om tilbudet, bemanning og vedlikehold.

Figuren under viser en skjematisk oversikt over de tre typene avgjørelser som må tas, tilknyttede problemstillinger, hvilke oppgaver som tilhører de ulike nivåene, samt en problematisering av dette med tanke på kollektivtransportens to til dels motstridende overordnede målsettinger:

	<b>Problemstillinger:</b>	<b>Oppgaver:</b>	<b>I praksis</b>
<b>Strategiske avgjørelser</b>	<i>Hva ønsker man at kollektivtransporten skal bidra til?</i>	Veda de generelle samfunnsmessige målsettingene for kollektivtransporten	Kollektivtransporten har i dag to, delvis motstridende, målsettinger: 1. Effektiv avvikling av transporten i byområdene 2. Gi et transporttilbud til de som ikke har tilgang til bil
<b>Taktiske avgjørelser</b>	<i>Hvilke tjenester vil bidra til å oppnå de ønskede overordnede målsettingene?</i>	Bestemme innholdet i tilbudet	De to «motstridende» målsettingene legger føringer for hvordan tilbudet skal utformes og hvordan ressursene skal prioriteres
<b>Operative avgjørelser</b>	<i>Hvordan kan disse tjenestene produseres?</i>	Produksjon av kollektivtransporttilbudet	Det er store forskjeller mellom produksjon av kollektivtransport ut i fra de to målsettingene

Figur 3.2: Skjematisk oversikt over tre typer avgjørelser som må tas i forbindelse med produksjon av kollektivtransport. Kilde: van de Velde (1999).

Gjennom å skille på disse tre typene beslutninger er rammeverket godt egnet til å belyse forskjeller mellom ulike organiseringsmodeller når det kommer til hvor avgjørelsesmyndigheten blir lagt, samt forholdet mellom aktørene som besitter denne myndigheten. Organiseringsmodellene som er beskrevet varierer ved at de ulike beslutningene, strategiske, taktiske og operative, flytter seg mellom aktørene. I tillegg til at de er ulike med tanke på hvordan forholdet mellom aktørene i organisasjonsstrukturen er regulert.

## Kontraksregime

Forholdet mellom det administrative nivået hos transportmyndighetene, uavhengig av hvilken modell denne har (det være seg enhet innenfor egen administrasjon, fylkeskommunalt foretak osv.), og transportoperatørene, de som utfører tjenestene i praksis, reguleres av en kontrakt. Kontrakten bestemmer hvordan tilbudet skal produseres, mens utformingen og hvor omfattende kontrakten er avhenger av hvilken type kontrakt man velger.

Dagens kontrakter mellom transportmyndigheter og operatører på kollektivtransportområdet kan deles inn i tre hovedgrupper, etter økonomisk risiko:

- *Administrasjonskontrakter* innebærer at myndighetene selv har ansatt sjåførere, eier produksjonsmidlene og beholder billettinntektene, men har satt ut administrasjon og planlegging av tilbudet. Disse kontraktene er vanlig i Frankrike og innebærer at myndighetene tar størstedelen av den økonomiske risikoen. Ved slike kontrakter tar det taktiske nivået enkelte av de operative avgjørelsene.
- *Bruttokontrakter* innebærer at operatørene tar produksjonsrisikoen, mens myndighetene beholder billettinntektene. Disse kontraktene er vanlige for anbudskontrakter i Skandinavia.
- *Nettokontrakter* innebærer at operatørene tar både produksjons- og inntektsrisikoen.

Utviklingstrekkene i retning av økt konkurranseutsetting innebærer en forskyvning av økonomisk risiko og ansvarsdeling. Overgangen fra brutto- til nettokontrakter og etablering av nye kjøpsorgan er de mest tydelige eksemplene på dette. Samtidig er det viktig at endringene balanseres, slik at:

- De som har ansvaret for en del av tilbudet også tar den økonomiske risikoen eller gevinsten ved nye tiltak
- Hvis operatørene får økonomiske insentiver i kontraktene, må de også få ansvar for de delene av tilbudet som kan påvirke dette resultatet
- Hvis operatørene har nettokontrakter med inntektsansvar, bør andre forhold som også påvirker etterspørselen innarbeides i kontraktene

Det er samtidig nødvendig å se risikoen i lys av hvem som har muligheter og ønske om å ta den økonomiske risikoen – som økt satsing på kollektivtransport jo innebærer. Det er ikke noe enkelt svar på dette spørsmålet, og det er lite empiri på området. Det finnes også mange blandingskontrakter som gjør det vanskelig å kartlegge ansvar og risiko.

I utviklingen av ulike kontraksregimer i Europa er et av kjennetegnene at det etter hvert utvikles mer funksjonelle kontrakter, der det ikke er de tekniske løsningene, men de funksjonelle målene som har hovedfokus. Dette er blitt videreutviklet til ulike former for funksjonelle og resultatavhengige tilskuddskontrakter, som i større grad legger vekt på hva en ønsker å oppnå med tilbudet eller hvilke rammer operatørene kan utvikle tilbudet innenfor (van de Velde m.fl. 2008, Norheim m.fl. 2013). Slike kontrakter kan sies å gi mer fleksibilitet i løpet av en anbudsperiode, og gjør det derfor mulig med mer langsiktige kontrakter.

Det er i utgangspunktet ingen bindinger mellom organiseringsmodell og kontraktsregimer. Mens i praksis er det flere forhold som tilsier at det kan være enklere eller vanskeligere å innføre enkelte kontraktsregimer ved ulike organiseringsmodeller. I modeller der det strategiske nivået er tett på det taktiske, kan det være en utfordring å ikke legge føringer for det operative nivået gjennom bestillerorganet. I modeller med flere eiere som utgjør det strategiske nivået kan det være utfordrende å manøvrere mellom ulike styringssignaler, med tanke på langsiktighet og fleksibilitet i kontraktene.

### 3.2 Eksempler på teoretiske organiseringsmodeller

Det teoretiske rammeverket er basert på casestudier av organisering av kollektivtransport i ulike land, og skiller i hovedsak mellom fire forskjellige organiseringsmodeller der de ulike avgjørelsene er plassert hos ulike aktører:

- Det offentlige kjører i egen regi
- Anbudskonkurranse (med kvalitetsinsentiver)
- Tilbudskonkurranse
- Frikonkurranse med supplerende anbudskontrakter

#### Det offentlige kjører i egen regi

Integrerte operatører, eller offentlig eide operatørselskap, er relativt vanlig i Europa, men bakgrunnen for en slik organiseringsmodell varierer stort. Eksempler på en slike organiseringsmodeller finner man i Frankrike utenfor Paris-regionen og i Tyskland.

I modellen ligger ansvaret for alle de tre typene avgjørelser (strategiske, taktiske, operative) hos transportmyndighetene. En slik modell vil derfor mangle den nederste delen av figur 3.1 da det ikke finnes noen kontrakt mellom myndighetene og en operatør. De siste tiårene har det etter hvert blitt vanlig at det opprettes kontrakter også med et offentlig eid operatørselskap innenfor denne typen organiseringsmodell. Ved en slik løsning er det nederste nivået i figur 3.1 introdusert.

#### Anbudskonkurranse (med kvalitetsinsentiver)

I denne modellen definerer myndighetene en rekke overordnede målsettinger for kollektivtransporten, som igjen brukes som et rammeverk for implementeringen av tilbudet gjennom dets eget bestillerorgan. Tilbudet er konkurranseutsatt og det inngås vanligvis bruttokontrakter med utvalgte operatører. Denne formen kjenner man for eksempel fra København, Stockholm og London. Dette er også den vanlige måten å gjøre det på i Norge. Dagens organisering i Hordaland kan plasseres i denne modellen.

Organiseringsmodellen er vanlig der kollektivtransporten tidligere har vært organisert som en integrert del av offentlige myndigheter. Avdelingen med ansvaret for kollektivtransporten blir gradvis rettet mer inn mot planlegging, mens driften settes ut til et eget bestillerorgan. En

annen variant er der den integrerte transportavdelingen inngår et kontraktbasert forhold til transportmyndighetene. Kontraktene som brukes utvikler seg fra relativt enkle kontrakter mot mer komplekse kontrakter, som inneholder ulike typer finansielle insentiver, særlig kvalitetsbaserte insentiver.

Modellen ligner mye på organiseringsmodellen over. Den største forskjellen ligger i at operatørselskapet man inngår kontrakter med ikke er offentlig eid. Det strategiske og taktiske nivået ligger hos transportmyndighetene, mens det operative nivået settes ut til transportoperatører gjennom anbudsprosesser. En annen variant av denne modellen inkluderer et administrasjonsselskap (f.eks. et aksjeselskap eller et fylkeskommunalt foretak), som gjennom et kontraktbasert forhold til transportmyndighetene overtar ansvaret for det taktiske nivået. Administrasjonsselskapet inngår videre en kontrakt med transportoperatører, som får ansvaret for det operative nivået.

Anbudskontrakter er som regel bruttokontrakter, det vil si at myndighetene har inntektsansvaret – men dette er ingen forutsetning. Utviklingen går imidlertid i retning av at skillet mellom brutto- og nettokontrakter viskes ut, mens hovedskillet går på hvem som har ansvaret for å utvikle tilbudet; gjennom endring av ruter, frekvens og type busser etc. I bruttokontraktene er dette myndighetenes ansvar, slik det blant annet er i Hordaland.

### **Tilbudskonkurranse**

Denne modellen gir en større del av det taktiske ansvaret forbundet med planlegging til transportoperatørene. Myndighetene definerer en standard for tilbudet, som operatørene må oppfylle. Det er store forskjeller med tanke på hvilke muligheter operatørene har til å komme med forslag til forbedringer i rutetilbudet i kontraktperioden, og videre når det kommer til bruk av insentiver og belønningsmekanismer som kan være mer eller mindre funksjonelt utformet. Bruk av insentiver henger sammen med økende subsidier, og fremvekst av en bevisst mobilitetspolitikk for kollektivtransporten.

I denne modellen ligger det strategiske ansvaret hos transportmyndighetene, mens det taktiske nivået settes ut til transportoperatører gjennom anbudsprosesser. Kontraktene er som regel nettokontrakter, med store frihetsgrader innenfor gitte rammer satt av myndighetene. Som eksempel kan dette være minimum frekvens, maks reisetid til sentrum osv., mens myndighetene bestemmer takstnivået og operatørene beholder inntektene. Samtidig finnes det eksempler på områder, som for eksempel Adelaide i Australia, hvor det kjøres på bruttokontrakter – mens man har et passasjerinsentiv som likner på inntektene fra nettokontrakter.

### **Frikonkurranse med supplerende anbudskontrakter**

En siste organiseringsmodell er basert på et fritt marked. Samtidig er det som regel snakk om en viss grad av subsidier, for eksempel rabatter gitt til grupper med spesielle behov. Storbritannia, utenom London, har det mest deregulerte kollektivtrafikkmarkedet i Europa, der ingen har enerett på å drive kollektivtrafikk og kommersielle aktører kan operere fritt. Priser og rutetabeller utformes på kommersiell basis, og de eneste tilskudd operatørene får er

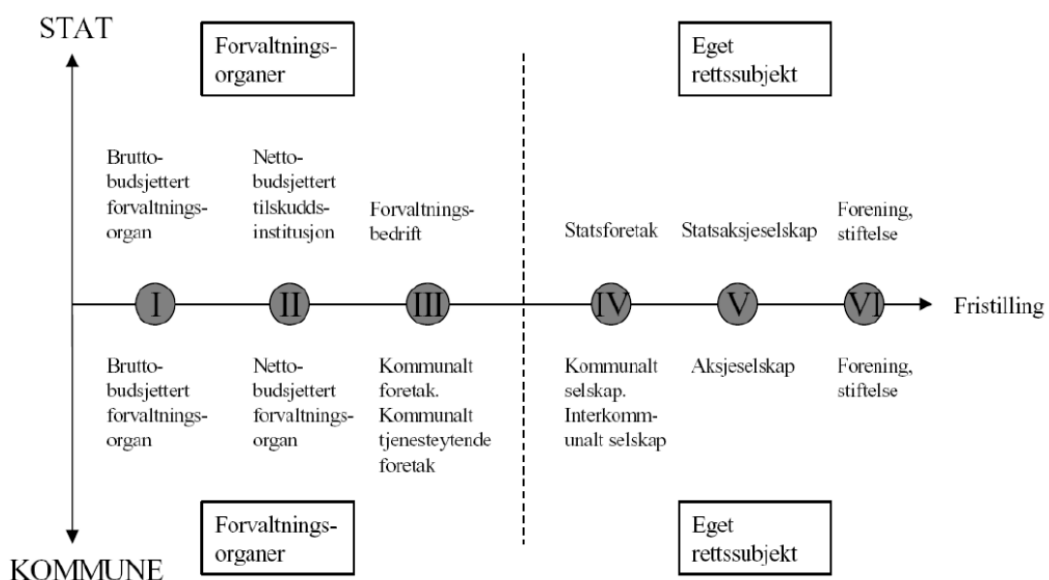
refusjon for drivstoffavgift og for rabatter til eldre og personer med funksjonsnedsettelse (Trafikanalys 2012). På denne måten stimuleres aktørene som opererer på det frie markedet til å oppfylle myndighetenes overordnede målsettinger.

Det er hensiktsmessig med en viss form for regulering for at markedsmekanismene skal kunne fungere som ønsket. Innenfor en slik modell kan myndighetene derfor kjøpe tjenester som ikke er økonomisk lønnsomme av operatørene.

### 3.3 Dagens organiseringsmodeller i Norge

Organiseringsmodell handler som nevnt om hvordan forvaltningen velger å løse kollektivtransportoppgaven rent organisatorisk, og springer ut av hvordan oppgavefordelingen av ansvaret for kollektivtransport er – samtidig som den kan legge føringer for kontraktsregime. Dagens organiseringsmodeller og de nasjonale erfaringer med disse, faller inn under det som ofte kalles den skandinaviske modellen; eller anbudskonkurranser (med kvalitetsinsentiver).

Det finnes flere potensielle tilknytningsformer i offentlig virksomhet, enn det som benyttes ved offentlige kjøp av kollektivtransport i Norge i dag. Med tilknytningsform menes den måten en fylkeskommunal eller kommunal virksomhet er forankret til myndighetene, også kalt organiseringsmodell. Hvilken tilknytningsform som velges bestemmer (i teorien) grunnlaget for og virkemåten til styrings-, kommunikasjons-, og kontrollrelasjoner som må finnes i det politiske (strategiske) og det utførende (taktiske) nivået.



Figur 3.3: Tilknytningsformer i offentlig virksomhet. (Kilde: Faksimile fra Solli m.fl. 2015).

Kommunelovens regler for hvordan fylkeskommuner kan organisere virksomheten innenfor fylkeskommunen som rettssubjekt, markerer et hovedskille til virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter. Aksjeselskap (AS), stiftelser og interkommunale selskap (IKS) blir styrt av henholdsvis aksjeselskaps- og stiftelseslovgivningen og lov om interkommunale selskaper. De ansatte i selskap har samme status som i privat virksomhet og tilsettingsforholdet reguleres av arbeidsmiljøloven. Sammenlignet med fylkeskommunale foretak, har virksomheter organisert som egne rettssubjekter større formell frihet fra fylkeskommunens styring.

Direkte versus indirekte styring i van de Veldes rammeverk tilsvarer skillet mellom egne rettssubjekter og forvaltningsorganer. Organiseringsmodeller handler om hvordan man strukturerer den hierarkiske kontrollen over kollektivtransportansvaret, og hvor man plasserer de strategiske, taktiske og operative avgjørelsene.

Skillet som den stiplede linjen illustrerer, mellom enhet innenfor egen administrasjon/fylkeskommunalt foretak og aksjeselskap, vil i teorien effektivt skille mellom strategiske og andre typer avgjørelser. Ved å opprette et aksjeselskap skapes en avstand som gir transportmyndighetenes politiske nivå en mulighet og forpliktelse til å fokusere på de strategiske avgjørelsene, mens de taktiske overlates til aksjeselskapet som et eget rettssubjekt. Transportmyndighetens administrative nivåes rolle blir i dette tilfellet å operasjonalisere de strategiske avgjørelsene. På mange måter kan man si at det administrative nivået internt i fylkeskommunen/kommunen begrenses.

Forskjellene i kontraktsform, eller sagt med van de Veldes begrepsapparat; forholdet mellom det taktiske og det operative nivået, vil være like for alle organiseringsmodellene. Men det vil være enkelte organiseringsmodeller som kan sies å være lettere forenelig med enkelte typer kontraktsformer enn andre. Kontraktene dikterer i teorien hvor ulik type kompetanse skal plasseres, og kan på den måten hevdes å gi føringer for valg av organiseringsmodell.

### **Eksisterende organiseringsmodeller**

Generelt kan man dele inn dagens fylkeskommunale styring av kollektivtransport i tre ulike organiseringsmodeller:

- Enhet innenfor fylkesadministrasjonen
  - Ytre etat eller virksomhet
- Fylkeskommunalt foretak
- Aksjeselskap

Tradisjonelt har styringen av kollektivtransport vært integrert i fylkesadministrasjonene. Selv om flere fylker de siste årene har valgt å styre via en frittstående enhet, er en enhet innenfor fylkesadministrasjonen per i dag fortsatt den mest vanlige organiseringsmodellen.

I det videre beskrives de ulike organiseringsmodellene ut fra formelle kjennetegn ved styrende organer, forholdet til fylkeskommunens administrative og politiske organer, og eierforhold, basert på Blaasvær m.fl. sin gjennomgang fra 2009. Samtidig drøftes mulige fordeler og

ulempene ved disse organiseringsmodellene, basert på konkrete erfaringer fra Norge og internasjonalt.

### 3.4 Erfaringer med enhet innenfor fylkesadministrasjon-modellen

De fleste av fylkene i Norge styrer fortsatt kollektivtransporten gjennom en enhet innenfor fylkesadministrasjonen. Denne formen for styring har ingen egne styrende organer, men styres via de ordinære fylkeskommunale organer. Styringen av kollektivtransporten følger ved en slik organisering den ordinære saksgangen i administrasjonen, fylkesrådet og Fylkestinget.

Fylker som per i dag har organisert styringen av kollektivtransport gjennom fylkesadministrasjonsmodellen er Østfold, Oppland, Aust-Agder<sup>2</sup>, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark.

Noe av fordelene ved en slik organiseringsmodell er at den kan sies å ha en stor grad av politisk styring og kontroll, eller at det er stor nærhet mellom strategisk og taktisk nivå. I forhold til de andre organiseringsmodellene som benyttes av fylkeskommunene i dag, er det enhet innenfor egen administrasjon som kan sies å ha tette politisk styring av kollektivtransporten, gjennom å følge den ordinære saksgangen.

Organiseringsmodellen gir også et godt grunnlag for det taktiske nivået å kunne utnytte kompetanse på tvers av fagområder og avdelinger innad i administrasjonen, og på denne måten finne helhetlige løsninger som bygger opp under fylkeskommunale målsettinger. En enhet innenfor egen administrasjon gir samtidig muligheter for å samarbeide med andre fylkeskommuner.

Organiseringsmodellen krever på den andre siden at administrasjonen innehar den nødvendige kompetansen og eventuelle verktøy, for å kunne administrere kollektivtransporten på et godt, faglig nivå. Avhengig av hvilken kontraktsform det opereres etter, og hvilke oppgaver som legges til henholdsvis operativt eller taktisk nivå, vil kompetanse- og verktøybehovet variere fra fylkeskommune til fylkeskommune (f.eks. ruteplanlegging). Det kan være utfordrende for enkelte fylkeskommuner å få tak i rett kompetanse og/eller verktøy som følge av et lite miljø. Det har samtidig vært hevdet at denne organiseringsmodellen har mindre slagkraft overfor operatører og publikum, som følge av å være nettopp en enhet innenfor administrasjonen – og ikke en enhet som står på egne ben med tanke på faglig kompetanse og forretningsdrift.

#### Hordaland

Bakgrunnen for opprettelsen av enheten Skyss i 2007, var konkurranseutsetting av bussruteproduksjonen som ble vedtatt av Fylkestinget i 2004. I forbindelse med vedtaket om konkurranseutsetting så Fylkestinget behov for en utredning av hvordan det taktiske nivået skulle administreres, herunder et mulig samarbeid med Bergen kommune. Til grunn for

---

<sup>2</sup> Aust-Agder har delegert deler av kollektivadministreringen til et AS (Akt), som fylkeskommunen eier sammen med Vet-Agder fylkeskommune.

vedtaket om konkurranseutsetting lå økonomiske utfordringer med knappe rammer, og en opplevd interessekonflikt mellom operatørselskapene og fylkeskommunen (Hordaland fylkeskommune 2004). Interessekonflikten gikk i stor grad på at fylkeskommunen mente operatørene styrte etter andre strategiske mål enn det fylkeskommunen hadde. Som selskaper skulle de levere overskudd for eierne, mens fylkeskommunens mål var knyttet til trafikantene og til samfunnsinteresser generelt.

I oktober 2005 vedtok Fylkestinget å opprette en innkjøpsenhet for kollektivtrafikk i Hordaland, i første omgang som en enhet innenfor egen administrasjonen. Grunnlaget for en felles innkjøpsenhet med Bergen kommune skulle vurderes når det fremtidige ansvaret for kollektivtrafikken var klart. I tillegg til egen enhet innenfor fylkesadministrasjonen ble organiseringsmodellene fylkeskommunalt foretak, interkommunalt selskap og aksjeselskap vurdert. Egen enhet innen fylkesadministrasjonen ble anbefalt, med begrunnelse i at modellen ble vurdert til å gi de beste forutsetningene for politisk og administrativ styring – og samtidig som en av flere organiseringsmodeller som var egnet til god bruker- og markedscontact.

Av utredningen som var gjort i forkant fremgår det også at det nye ansvaret medførte et nytt kompetansebehov i fylkeskommunen (det taktiske nivået). Etableringen av en innkjøpsenhet skulle imøtekomme dette behovet. Oppgavene det var snakk om var planlegging og driftsoppgaver, og ansvar for informasjon og markedsføring (Hordaland fylkeskommune 2005).

I etterkant av vedtaket ble det utarbeidet et grunnlagsdokument som skulle beskrive rammer og mål for enheten, og legge grunnlaget for etablering gjennom forslag til organisering, personalbehov, stillingsbeskrivelser og en grov gjennomføringsplan (Hordaland fylkeskommune 2006). Dette dokumentet tar utgangspunkt i en tilsvarende inndeling av oppgaver som det er gjort i denne utredning, uten at begrepene strategisk, taktisk og operativt nivå er brukt. Det fremgår at fylkeskommunens styrende organer skal ha ansvar for mål, premisser og økonomiske rammer. Altså det strategiske nivået. Innkjøpsenheten skal ha ansvar for strategi, markedsføring, samordning og kjøp av transporttjenester. Dette kan forstås som det taktiske nivået. Det operative nivået skulle dekkes av operatørselskapene.

Det ble understreket i dokumentet at prinsippet for styring av enheten er at fylkeskommunens styrende organer skal ha tilstrekkelig styring med *hva* som blir levert, i form av kvalitet og omfang, mens innkjøpsenheten skal ha handlefrihet til å bestemme *hvordan* (Hordaland fylkeskommune 2006) – i tråd med inndelingene som van de Velde benytter i sitt rammeverk. Enheten skulle styres både formelt og uformelt med en handlingsplan og et budsjett, som det rapporteres på gjennom en løpende dialog.

Det fremgår av intervjuer foretatt i forbindelse med denne utredningen at aktørene har en oppfattelse av at Skyss har bygget opp en god kompetanse som taktisk faginstans. Kompetansen gjør at man er blitt flinkere til å synliggjøre både behov og løsninger. Særlig har man lyktes med å utvikle en god kompetanse innen kjerneaktiviteter, som ruteplanlegging og markedsføring. Skyss har også kompetanse innen utredning, og har blant annet utarbeidet kollektivstrategien. Imidlertid settes det stadig høyere kompetansekrav, i tillegg til at kollektivstrategien skaper en forventning om medvirkning. Skyss har derfor et videre behov for

prosess- og plankompetanse med tanke på langsiktige mål og utvikling. Samtidig sitter Hordaland fylkeskommune på en del av kompetansen, og Skyss og fylkeskommunen arbeider tett sammen. Samlet sett er det likevel et behov for en styrking av utredningskompetansen. I et intervju etterlyses for eksempel et miljø tilsvarende Prosam i Oslo.

På bakgrunn av intervjuene kom det også frem en oppfattelse om at ansvars- og rolledelingen mellom det strategiske, taktiske og operative nivået i stor grad overholdes – og at spillereglene blir fulgt. Enkelte ga blant annet uttrykk for at det taktiske nivået har fått operere innenfor en faglig frihet, som vanligvis er forbundet med aksjeselskapsmodellen. Det forekommer likevel enkeltepisoder innimellom, spesielt knyttet til fergedrift og spesifikke ruter i distriktene, men i det store og hele er aktørene tilfredse med hvordan organiseringsmodellene fungerer på dette området.

### **Nord-Trøndelag**

Nord-Trøndelag fylkeskommune hadde i 2013 en sak om organisering av innkjøp av kollektivtransporttjenester til politisk behandling. Bakgrunnen for saken var kollektivtransportforordningens krav om anbudsutsetting av kontrakter over en viss størrelse, der det ble sett på som aktuelt å revurdere den gjeldende organiseringen av innkjøp av kollektivtransporttjenestene i fylket (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2013). Den gjeldende organiseringsmodellen i Nord-Trøndelag var enhet innen egen administrasjon. Tjenestene ble i all hovedsak kjøpt fra lokale rutebilselskaper, og produksjonen var preget av en stor andel skole- og bestillingstransport. Fem ulike organiseringsmodeller ble vurdert, der en fortsatt organisering innenfor egen administrasjon eller å kjøpe seg inn i aksjeselskapet AtB i Sør-Trøndelag, var ansett som de eneste reelle alternativene.

Fylkesrådmannen konkluderte i sin vurdering med at Nord-Trøndelag bør beholde administreringen av innkjøp av kollektivtrafikk tjenester i egen administrasjon, og at det legges opp til samarbeid med andre fylkeskommuner der det er hensiktsmessig (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2013). Videre ble det anbefalt å legge opp til bruk av bruttokontrakter, da dette ble ansett å gi større handlefrihet for fylkeskommunen.

Avgjørelsen begrunnes med at denne organiseringsmodellen ville gi den beste formen for politisk styring av tjenestene, som følge av særpreget og dimensjonen av kollektivkjøpet i Nord-Trøndelag (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2013). Nord-Trøndelag skiller seg ut fra andre fylker i Norge; med lav kollektivandel, svært lav andel billettinntekter, stor andel skole- og bestillertransport og relativt høy andel tt-kjøring. Disse kjennetegnene ved ruteproduksjonen gjør ifølge saksutredningen at man har behov for en sterkere grad av direkte politisk styring enn hva som er mulig innenfor en aksjeselskapsmodell. Eller sagt med andre ord, tettere bånd mellom strategisk og taktisk nivå. I denne sammenheng problematiseres det å sette bort styringen av ressursene til et styre, som skal forvalte virkemidlene uten av eieren deltar i beslutningene. Begrunnelsen for valg av bruttokontrakter oppgis videre å være at dette vil gi en større handlefrihet til å justere tilbud innenfor rammene, og gi større muligheter for helhetstenking. Eller at det taktiske nivået i større grad tar taktiske avgjørelser.

### 3.5 Erfaringer med fylkeskommunalt foretak-modellen

Noen få fylkeskommuner i Norge har valgt å organisere styringen av kollektivtransport i et fylkeskommunalt foretak (FKF). I denne organiseringsmodellen er det Fylkestinget som utgjør det øverste styrende organet. Fylkestinget peker ut et styre, som igjen ansetter en daglig leder.

I et fylkeskommunalt foretak er styret direkte underlagt Fylkestinget, og kan bare instrueres av dette. Daglig leder er direkte underlagt styret, og kan på sin side bare instrueres av styret. Dette innebærer blant annet at fylkesrådmannen ikke kan instruere styret eller daglig leder i det fylkeskommunale foretaket. Den eneste råderetten fylkesrådmannen har over det fylkeskommunale foretaket, er adgangen til å legge vedtak i styret frem for Fylkestinget, sammen med egen uttalelse. Men bare Fylkestinget kan altså overprøve styrets vedtak.

Fylker som har organisert styringen av kollektivtransport gjennom FKF-modellen er per i dag Hedmark, Rogaland<sup>3</sup> og Troms.

Organisering av kollektivtransport gjennom et fylkeskommunalt foretak kan sies å ha en tydeligere styringslinje enn en enhet innenfor fylkesadministrasjonen. FKF står mer for seg selv i det fylkeskommunale organisasjonskartet, som kan tenkes å gi foretaket en noe tydeligere rolle, både utad og innad. På mange måter kan det hevdes at det i denne organiseringsmodellen er en noe større avstand mellom strategisk og taktisk nivå, enn ved en enhet innenfor egen administrasjon.

Et fylkeskommunalt foretak kan bare eies av én enkelt fylkeskommune. Selskaper hvor andre offentlige eller private eiere deltar, kan derfor ikke organiseres som et fylkeskommunalt foretak. Dersom FKF velges som organiseringsmodell må samarbeid med andre fylkeskommuner organiseres gjennom salg av tjenester, eller gjennom prosjektrettet arbeid. Dette kan tenkes å gi noen flere utfordringer ved samarbeid.

#### Hedmark

Hedmark fylkeskommune har organisert administreringen av kollektivtransporten i et fylkeskommunalt foretak siden 2000. Styringen og driften er delt mellom to nivåer; fylkesadministrasjonen og Hedmark trafikk FKF. Fylkesadministrasjonen har ansvaret for forvaltningsoppgaver, som tildeling av løyver, deltakelse i planprosesser og tilrettelegging for politisk behandling. Hedmark Trafikk FKF har ansvaret for samordning, drift og kjøp av transporttjenester i fylket. I tillegg har foretaket det overordnede taktiske ansvaret for ruteplanlegging og markedsføring.

Siden 2005 har forholdet mellom foretaket og fylkeskommunen blitt regulert gjennom en ramme- og årlige ytelsesavtaler. Rammeavtalen beskriver strategiske avgjørelser som ansvars- og arbeidsdelingen mellom foretaket og fylkesrådet, regulerer samarbeidsformer mellom partene og angir overordnede mål, krav og omfang av tjenester og oppgaver. Ytelsesavtalen inngås årlig mellom Hedmark fylkeskommune og Hedmark Trafikk FKF, og beskriver taktiske

---

<sup>3</sup> Rogaland fylkeskommune har fra høsten 2014 satt ut administrasjonen av kollektivtransportansvaret etter aksjeselskapsmodellen.

avgjørelser som spesifisering av partenes forpliktelser omkring leveransen og kommersielle forhold for det aktuelle området.

I 2009 gjennomførte Vista analyse en vurdering av organiseringen av kollektivtrafikken i fylket på oppdrag fra fylkeskommunen. Utredningen bygger på erfaringer med dagens organisering, og omfatter samtidig alternative organiseringsmodeller med fokus på den politiske og administrative styringen, samt hvilken kompetanse som er nødvendig ved en eventuell ny organisering (Blaasvær m.fl. 2009).

Utredningen peker på hvordan økt bruk av anbud stiller strenge krav til profesjonaliseringen av kjøpsfunksjonen (det taktiske nivået), både som følge av det komplekse regelverket og busselskapenes tunge fagekspertise. Kompetansemessig ubalanse mellom kjøper (taktisk nivå) og selger (operativt nivå) av kollektivtjenester kan påvirke utformingen av avtalene – og i neste omgang omfanget, kvaliteten og kostnadene ved kollektivtrafikken. For å unngå ubalanser i forholdet mellom bestillerorganet og busselskapene legger utreder vekt på at kompetansen på kjøpersiden i Hedmark må styrkes vesentlig. Organisasjonsenheten med ansvar for kjøp av kollektivtjenester må sikre tilgang på nødvendig kompetanse gjennom en kombinasjon av egne ansatte og kjøp/innleie.

Med tanke på politisk styring (strategisk nivå) trekker Blaasvær m.fl. frem hvordan utviklingen i forhold til størrelse og kompleksitet på kollektivtrafikken i årene framover også vil vanskeliggjøre en detaljert politisk styring (2009). Den nødvendige markedsorienteringen og profesjonaliteten overfor busselskapene, vil ifølge utrederne best utvikles når den utøvende enheten (taktisk nivå) har betydelig handlefrihet innenfor tydelige, strategiske rammer. Dette understrekes som vi har sett også i rammeverket til van de Velde (1999). Den politiske styringen bør derfor etter deres vurdering konsentreres om overordnede føringer for kollektivtrafikkens områdedekning, takstnivå og miljø. En forutsetning for en slik styring av kollektivtrafikken vil være at rollefordelingen mellom politikere, fylkesadministrasjonen og styret og administrasjonen i den frittstående enheten er avklart. Eller sagt med andre ord; rollefordelingen mellom strategisk, taktisk og operativt nivå. Det viktigste vil likeledes være tydelighet og respekt for denne avtalte rolledelingen – og spillereglene rundt denne.

I praksis har ramme- og ytelsesavtalene i liten grad blitt benyttet som styringsredskap ifølge utreder (Blaasvær m.fl. 2009). De taktiske ytelsesavtalene fremstår svært generelle, og inneholder få konkrete krav til leveranser fra Hedmark Trafikk FKF. Ytelsesavtalene har heller ikke, med noen få unntak, blitt endret etter at den første gang ble utformet. Det er heller ingen politisk prosess knyttet til utformingen av avtalene.

Blaasvær m.fl. ser det som urealistisk at alle landets fylkeskommuner parallelt kan skaffe seg identisk kompetanse innenfor det taktiske nivået for å møte busselskapenes overlegenhet (2009). Derfor anbefaler de også Hedmark å samarbeide med andre fylkeskommuner over tid, for samlet å kunne inneha den taktiske kompetansen de ser på som nødvendig. Enkelte fylkeskommuner vil utfra geografiske, historiske og andre naturlige forutsetninger være mer naturlig å samarbeide med enn andre – og Oppland fylkeskommune er ifølge utreder en opplagt samarbeidspartner for Hedmark.

Videre anbefales det i utredningen at Hedmark fylkeskommune vurderer et mer formalisert samarbeid med kommunene, ved å trekke kommunene mer aktivt med i styringen av (Blaasvær m.fl. 2009). For eksempel ved å åpne for eierskap i et eventuelt selskap som styrer kollektivtrafikken.

## Rogaland

Rogaland Kollektivtrafikk (RKT) ble etablert i 2002, og var eid av Rogaland fylkeskommune med ansvaret for driften av kollektivtransporten i fylket. RKTs styre ble oppnevnt av Fylkestinget i Rogaland, med oppgave om å utføre de bestillingene som eieren ønsket. Selskapet ble styrt gjennom vedtekter, en rammeavtale der overordnede målsettinger for kollektivtrafikken var fastlagt (som tilsvarer det strategiske nivået), og årlige leveranseavtaler mellom fylkeskommunen og RKT (som tilsvarer det taktiske nivået).

Vista Analyse gjorde en evaluering av RKT i 2008. Fokus for evalueringen var samhandling og rolle- og ansvarsfordeling. Evalueringen konkluderte kraftig når det gjaldt styringsutfordringene i organisasjonen. Blant annet ble det trukket frem en manglende tillit til foretaket (taktisk nivå) fra politikernes side (strategisk nivå), forsterket av et økende budsjettunderskudd, som i neste omgang førte til en detaljstyring av foretaket (innblanding i det taktiske nivået). Denne utviklingen resulterte i at politikerne styrte virksomheten som om den fremdeles var en integrert del av fylkeskommunen. Dette er ifølge en utredning av Gressgård m.fl. utfordringer som også var gjeldende i 2014. Blant annet ble det gjennomført formelle eiermøter to ganger i året, samtidig som det i utredningen trekkes frem hvordan det i tillegg ble praktisert direkte styring gjennom en rekke mekanismer. Fylkeskommunen gjorde forholdsvis stor bruk av løpende og direkte styring av foretaket (innblanding i det taktiske nivået fra strategisk nivå side), enten via Fylkestinget, samferdselsutvalget eller samferdselsavdelingen. Dette var ikke i tråd med prinsippene for eierstyring av et foretak, og i denne sammenhengen syntes styrets rolle noe uklar.

Bakgrunnen for å ta i bruk aksjeselskapsmodellen for innkjøp av kollektivtransporttjenester er gjerne at man ønsker å styre fagfeltet på en armlengdes avstand, for på den måten å sikre selskapets gjennomføringsevne. Gjennom større avstand fra strategisk nivå til taktisk, og operativ gjennomføring kan det politiske nivået lettere fokusere på de strategiske avgjørelsene, mens de operative avgjørelsene tas lenger ned i systemet. Både Gressgård m.fl. (2014) og Vista Analyses evaluering (2008) antyder at dette ikke var tilfellet i Rogaland. Det politiske nivået hadde problemer med å slippe taket på taktiske oppgaver de hadde hatt tidligere, noe som resulterte i en mistillit til det opprettede bestillerorganet – som i neste omgang førte til at de ikke respekterte de formelle styringslinjene i organisasjonen. Høsten 2014 gikk også Rogaland inn for å gå over til aksjeselskapsmodellen, og tidligere RKT, senere Kolumbus, er nå et AS.

## 3.6 Erfaringer med aksjeselskapsmodellen

Flere fylkeskommuner i Norge har den senere tid valgt å organisere kollektivtransporten gjennom et aksjeselskap (AS). Den overordnede styringen av aksjeselskapets arbeid skjer ut fra

generalforsamlingen, som er dets øverste organ. Generalforsamlingen fastsetter vedtekter, selskapets resultatregnskap og balanse, velger selskapets styre, og ivaretar eventuell annen myndighet spesifisert i vedtektene. Styret kan bare instrueres gjennom generalforsamlingen.

Forvaltningsmyndigheten til et heleid fylkeskommunalt aksjeselskap er tillagt selskapets styre og administrerende direktør. Dette innebærer at forvaltningen av selskapet, eller det taktiske nivået, står helt selvstendig i forhold til samtlige fylkeskommunale organer. Aksjeloven har videre ingen spesielle regler som tilsier at styret må forelegge visse forvaltningsoppgaver til godkjenning for generalforsamlingen eller Fylkestinget. Derfor bør de beslutningene som trenger en slik godkjenning fastsettes gjennom selskapets vedtekter, eller med andre ord, gjennom strategiske avgjørelser.

De folkevalgtes mulighet for innflytelse på et AS er stort sett begrenset til deltakelse i eierorgan og eventuell deltakelse i styret. Eiernes innflytelse på kollektivtilbudet skjer gjennom utøvelse av bestillerrollen overfor selskapet, gjennom strategiske rammeavtaler og taktiske leveranseavtaler.

Det er ingen begrensninger på hvem som kan være eiere i et aksjeselskap. Fylkeskommunen kan velge om de vil eie selskapet alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner, statlige organer, og/eller sammen med private eiere. Dersom det er ønskelig å begrense hvem som kan gå inn på eiersiden, kan dette defineres i vedtektene.

Fylker som har organisert styringen av kollektivtransport gjennom aksjeselskapsmodellen er per i dag Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold, Telemark (vedtak om å ta tilbake styringen i egen administrasjon fra sommeren 2015), Vest-Agder, Rogaland og Sør-Trøndelag.

En mulig fordel med aksjeselskap som organiseringsmodell er at selskapet står på egne ben, og har slagkraft som selskap i form av faglig, taktisk kompetanse og handlingsrom for selskapsdrift. Et AS kan i teorien sies å ha mer rom og mulighet til å styre i fred for andre hensyn enn kollektivtransportfaglige, enn de andre styringsformene som benyttes av fylkeskommunene.

Det har vært hevdet at å skille ut administrasjonen av kollektivtransportansvaret, eller det taktiske nivået, i eget selskap vil gi en synergieffekt i form av effektivisering av egen administrasjon. Samarbeid på eiersiden kan i tillegg gi lavere administrasjonskostnader, og på den måten sikre grunnlag for opprettholdelse av ruteproduksjon. Videre kan etableringen av et AS være med på å bidra til en generell, taktisk kompetanseheving i form av utvikling av spisskompetanse og helhetssyn, som man uten å skille dette ut ikke hadde fått økonomisk eller faglig rom for å utvikle.

Samtidig krever AS-formen en viss taktisk, bestillerkompetanse i fylkesadministrasjonen, for å kunne omsette strategiske, fylkeskommunale målsettinger og behov til bestillinger gjennom ramme- og leveranseavtaler, og i det daglige samarbeidet med aksjeselskapet. Det kan være en ulempe om aksjeselskapsmodellen innebærer at man mister synergi med tilgrensede kompetanse i fylkeskommunen. I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 og opprettelsen

av en sams vegadministrasjon, kan det i tillegg være en utfordring å få utnyttet ressursene på en hensiktsmessig måte.

Med tanke på fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør kan det også være ulemper knyttet til organisatorisk avstand og deling av kollektivkompetanse (ved samarbeid på eiersiden).

En relativt lav grad av politisk styring kan samtidig også fortone seg som en ulempe. Aksjeselskapene er underlagt aksjeloven, og har i teorien ingen muligheter for direkte politisk styring utenom den strategiske. Med tanke på målstyring vil det politisk (strategisk) kunne være utfordrende å sette bort styringen av ressurser til et styre, som skal forvalte virkemidlene taktisk uten at eieren deltar i beslutningene.

### **Buskerud, Vestfold og Telemark**

Buskerud, Vestfold og Telemark har alle satt ut administrasjonen av kollektivtransporten til et bestillerorgan gjennom en aksjeselskapsmodell (Unander m.fl. 2012). Fylkeskommunene Vestfold og Telemark har i dag delegert kjøpsansvaret for lokal kollektivtrafikk og skoleskysstil aksjeselskapet Vestviken kollektivtrafikk AS (VKT). Selskapet ble etablert i 2005, og eies av fylkeskommunene Vestfold, Buskerud og Telemark. Fram til sommeren 2010 hadde VKT også bestilleransvaret i Buskerud, da fylkeskommunen valgte å avvikle kjøpet av transporttjenester gjennom VKT og i stedet delegere det til et eget aksjeselskap med navn Buskerud kollektivtrafikk AS, nå kalt Brakar.

I 2013 gjorde Analyse&Strategi en evaluering av VKT for Vestfold fylkeskommune, samt en utredning av konsekvenser av ulike former for organisering av lokal kollektivtrafikk og skoleskysst for Telemark fylkeskommune (Unander m.fl. 2013a og 2013b). Året før gjorde Transportøkonomisk institutt (TØI) en evaluering av kollektivtrafikken i Telemark for Telemark fylkeskommune (2012), og i 2014 gjorde Urbanet Analyse en utredning for Vest-Telemarkrådet om organisering av innkjøp av kollektivtransport i Telemark (Haugsbø m.fl. 2014). Til sammen utgjør alle disse rapportene et interessant grunnlag for å vurdere erfaringene ved et AS, og innblikk i ulike aktørers oppfattelse av én og samme organisasjonsmodell.

### **Vestfold**

Vestfold fylkeskommune har ansvar for lokal kollektivtransport og skoleskysst i fylket, og har som nevnt delegert bestilleransvaret til Vestviken kollektivtrafikk AS (VKT) siden 2006. VKT eies av fylkeskommunene Buskerud, Telemark og Vestfold, og har som formål å kjøpe transporttjenester og samordne offentlig betalte transportere i henhold til avtaler med sine eiere (Unander m.fl. 2013a). Fylkeskommunens styring av VKT er regulert gjennom en rammeavtale og årlige leveranseavtaler. Rammeavtalen definerer de overordnede rolleavklaringene mellom fylkeskommunen og selskapet. Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for kollektivtransport og skoleskysst og fastlegger overordnede mål og strategier for utvikling av kollektivtransporten, så vel som produksjon, kvalitet, miljø og takstpolitikk. Leveranseavtalen fastsetter det årlige rammetilskuddet fra fylkeskommunen, hvor stor ruteproduksjonen skal være, samt andre vilkår og forutsetninger for driften i

avtaleåret. VKT utgjør det taktiske nivået som bestiller tjenester og administrerer kontrakter med operatører etter bruttokontraktsformen.

Evalueringen av VKT fra 2013 konkluderer med at selskapet sett fra Vestfold fylkeskommunes perspektiv, har fungert godt med tanke på hva som var forutsetningene for samarbeidet (Unander m.fl. 2013a). Dette begrunnes i at VKT har levert årlig passasjervekst, jevnt høy kundetilfredshet og har hatt god økonomistyring og kostnadskontroll i perioden. Samarbeidet med Telemark har gitt lavere administrasjonskostnader, sikret grunnlag for opprettholdelse og vekst i ruteproduksjonen og bidratt til kompetanseheving. Imidlertid kan ikke ambisjonene om utvikling og samordning av tilbud mellom de to fylkene sies å ha blitt realisert fullt ut.

Unander m.fl. vurderer det dithen at VKT har fulgt opp forpliktelsene som følger av den strategiske rammeavtalen og de årlige taktiske leveranseavtalene mellom fylkeskommunen og VKT, selv om det ved enkelte år ikke har vært 100 prosent måloppnåelse på alle indikatorer (2013a). Videre påpeker evalueringen at det ikke finnes grunnlag for å hevde at dagens organisering har vært til hinder for iverksettelse og gjennomføring av strategiske, politiske målsettinger for Vestfold fylkeskommune. Mye tyder derimot på at organiseringen av kollektivtrafikken gjennom et aksjeselskap har fungert godt i Vestfold. Når det gjelder regionalt utviklingsarbeid kan det synes som om mulige ulemper knyttet til organisatorisk avstand til og deling av taktisk kollektivkompetanse med de øvrige eierne av VKT, er blitt oppveid av fordelene ved å ha tilgang til spisskompetanse og helhetssyn.

## **Telemark**

Telemark fylkeskommune (TFK) har som nevnt i likhet med Vestfold delegert ansvaret for lokal kollektivtrafikk og skoleskyss til Vestviken kollektivtrafikk (VKT) siden 2006. Fylkeskommunens styring av selskapet er som i Vestfold regulert av en rammeavtale og årlige leveranseavtaler, mens VKT i Telemark bestiller tjenester og administrerer kontrakter med operatører etter nettokontraktsformen.

Analyse&Strategis utredning for Telemark fylkeskommune legger vekt på hvordan det er flere faktorer som virker sammen ved valg av organiseringsmodell for å administrere kollektivtransporten – og hvordan organiseringen ikke må ses på som et mål i seg selv, men som et middel for å nå mål (Unander m.fl. 2013b). Hvilken modell som velges må følgelig bygge på hvilke strategiske mål Telemark har for kollektivtrafikken, og hvilke mål fylkeskommunen har for politisk styring. Videre bør valg av kontraktstype gjøres utfra vurderinger av hvem som skal ha hvilken risiko når det gjelder inntekter, og hvem som skal stå for markedsføringen og utforming av tilbudet. Med andre ord fordelingen mellom taktisk og operativt nivå. Samtidig som det er forhold i operatørmarkedet som reduserer valgfriheten noe.

Unander m.fl. peker videre på at det i valg av organiseringsmodell konkret for Telemark bør legges bedre til rette for at bestillerorganet (det taktiske nivået) blir mer involvert i samarbeidet med kommunene, for å oppnå en mer helhetlig og bedre arealpolitikk som bygger

opp under kollektivtrafikken (2013b). Erfaringer fra arbeidet med bypakke Grenland er et godt eksempel på dette.

Etter en alternativanalyse anbefaler utredningen at fremtidig valg av organiseringsmodell bør stå mellom fortsatt administrering gjennom et aksjeselskap (VKT), eller å endre organiseringsmodell til en egen enhet i fylkesadministrasjonen. Dette vil være et spørsmål ut ifra hvilke mål som vektles høyest i Telemark: Momentet som skiller de to modellene mest fra hverandre er ifølge Unander m.fl. knyttet til hvilken måte, eller hvor tett, de folkevalgte (strategisk nivå) ønsker å være på den daglige driften (taktisk og operativt nivå) av kollektivtrafikken.

Transportøkonomisk institutt (TØI) gjennomførte i 2012 en utredning for Telemark fylkeskommune, der det blant annet ble sett på hvordan samarbeidet mellom kollektivaktørene i Telemark, og da spesielt mellom TFK og VKT, reguleres og praktiseres (Olsen m.fl. 2012). I rapporten hevdes det at kollektivtransporten i Telemark kan karakteriseres av «styring i smått, ikke i stort» (strategisk innblanding i taktisk og operativt nivå), gjennom liten oppmerksomhet rettet mot de overordnede målsettingene for kollektivtransporten. Dette skyldes blant annet at fylkesadministrasjonen lenge har manglet kapasitet og kompetanse til å ta en førende rolle. Videre er det en tradisjon for tett samarbeid mellom operatørene og politikerne (operativt og strategisk nivå), utenfor de formelle styringskanalene.

Videre peker utredningen på at det er bygd opp en bruttokontrakts-organisasjon i et nettokontraktsregime. Den politiske beslutningen om å beholde nettokontrakter i Telemark, samtidig som man overlot ansvaret for kollektivtransporten til det bruttoorienterte VKT, har skapt en hybrid organiseringsmodell. Det nevnes også at man i Telemark har et system for store operatører og kontrakter, og at dagens modell ikke er dimensjonert for kollektivarbeidet i distriktene (Olsen m.fl. 2012).

Et annet viktig poeng som trekkes frem i utredningen er manglende tillit mellom aktørene. Tilliten mellom VKT og fylkesadministrasjonen svekkes av informasjonsasymmetri, mens forholdet mellom VKT og de øvrige aktørene til dels er preget av gamle fronter og motsetninger. Det understrekes et behov for rolleavklaring mellom fylkesadministrasjonen og VKT. Regelverket og rollefordelingen mellom strategisk, taktisk og operativt nivå er i utgangspunktet klar, men blir uklar i praksis. I utgangspunktet har TFK det overordnede, strategiske ansvaret for kollektivtransporten, mens VKT har taktisk ansvar for iverksetting. Rollene blir likevel uklare i praksis, da ansvarsområdene til tider overlapper, og man innimellom må samarbeide om oppgaver. Dette forsterkes ytterligere av at de to aktørene har ulikt syn på hvor (den taktiske) kompetansen bør ligge (Olsen m.fl. 2012).

Ved overgang fra å styre kollektivtransporten innenfor egen administrasjon til opprettelsen av et aksjeselskap, begrenses samtidig det strategiske nivåets direkte kontroll med politikkområdet. Også i Telemark ser det ut som om det politiske nivået har problemer med å leve med denne nye arbeidsdelingen. Her tilspisses denne problemstillingen ytterligere ved at man har valgt å beholde nettokontrakter i en organisasjonsmodell som er tilpasset bruttokontrakter.

Urbanet Analyse gjennomførte på oppdrag for Vest-Telemarksrådet er utredning med fokus på organisering av kollektivtransporten i Telemark i 2013. I forbindelse med utarbeidelsen av denne rapporten ble det gjennomført intervjuer med sentrale personer innenfor kollektivtransporten i fylket. Intervjuene avdekket stor mistillit mellom de ulike aktørene innenfor kollektivtransporten, og det ble fremhevet at det viktigste for å sikre en positiv utvikling innenfor kollektivtransporten i Telemark var å sikre et godt samarbeidsklima gjennom en organisasjonsmodell som bygger tillit (Haugsbø m.fl. 2013).

Rapporten fremhever at det viktigste utgangspunktet for valg av organiseringsmodell og kontraktsform blir å ta hensyn til de ulike typene marked, distrikt og by, og formulere klare, strategiske målsettinger for kollektivtransporten i disse områdene. Videre må disse målsettingene knyttes direkte til markedsutfordringene og ressursene man har til rådighet. På denne måten defineres hvordan man best organiserer innkjøpet av kollektivtransporten i Telemark. Videre vil utfordringen være å finne bedre samarbeidsarenaer for å videreutvikle kollektivtilbudet i ulike deler av Telemark, både når det gjelder linjenett, antall avganger og vogntype. Dette er et område hvor det taktiske bestillerorganet har et hovedansvar, men hvor operatørene også vil ha betydelig kompetanse på hvordan rutetilbudet fungerer og kunne komme med forslag til forbedringer. Det er på disse områdene samarbeidskontrakter vil kunne ha sin styrke (Haugsbø m.fl. 2013).

## **Buskerud**

Buskerud kollektivtrafikk AS (BK) ble opprettet i juli 2010. På oppdrag for Buskerud fylkeskommune utførte Analyse&Strategi en evaluering av selskapet, med en alternativanalyse av mulige fremtidige organiseringsmodeller i 2012 (Unander m.fl.). Bakgrunnen for oppdraget var blant annet et betydelig merforbruk i 2011, og hovedfokuset i utredningen fulgte to aspekter ved BK; driften av selskapet og organiseringen av det.

Evalueringen av driften av BK konkluderer med at selskapet langt på vei oppnådde de operative målene for 2011, mens merforbruket på 4 mill. kroner tilsier at ikke alt fungerte som det skulle dette året. Vurderingene av årsakene til merforbruket viser til at det var spesielle forhold dette året som medvirket til dette, der den viktigste var overgangen fra netto- til bruttokontrakter, samt utrulling av et nytt billettsystem. Samtidig avdekket evalueringen at BK selv mente mulighetene til å påvirke inntektene gjennom billettpriser, rutetilbud, markedsføring etc. (taktiske avgjørelser) var begrenset, og at dette i stor grad ble styrt fra politisk (strategisk) nivå. Avklaring av hvem (strategisk eller taktisk nivå) som hadde ansvaret for og myndighet til å løse viktige oppgaver virket utydelig, og dette hemmet BK sine muligheter til å bygge opp taktisk kompetanse og styrke innen de områder de faktisk skulle ha myndighet.

Evalueringen av organiseringen gjennom et aksjeselskap gikk i hovedsak på selve selskapet BK, og relasjonen mellom det og eierne; med roller, ansvars- og arbeidsdeling, kommunikasjon og samarbeid (Unander m.fl. 2012). En av de største utfordringene som evalueringen avdekket var at det var politikere i BK sitt styre. Det er uheldig og mulig i uoverensstemmelse med aksjeloven dersom praksis er at styremedlemmer, som også er medlem av Fylkestinget, er med

og bestemmer rammene for selskapets økonomi og leveranser. Både styremedlemmene selv, og andre involverte aktører opplevde at dette var problematisk. En konsekvens for å unngå å havne i en slik «bukken og havresekken» -problematikk oppfattet evaluatør at styremedlemmene valgte å unngå å kommunisere med majoritetseier og tilskuddsyter (politisk ledelse i fylkeskommunen) – noe som de også påpeker er svært uheldig. Gjennom intervjuene kom det videre frem at oppgaver knyttet til tilsyn med daglig ledelse og representasjon av selskapet utad, langt på vei var blitt utført av selskapets administrasjon. Stikk i strid med styrets tiltenkte rolle; som veileder for daglig leder i videre utvikling av selskapet.

Kommunikasjon og samarbeid mellom selskapet og eierne var preget av utfordringene med rolledelingen mellom styret, eierne og selskapet (Unander m.fl. 2012). Med mange aktører som skulle informeres ble kommunikasjonen til tider oppfattet som mangelfull. Med kommuner både representert i styret og som deleiere, skapte dette til dels forventninger om økt innflytelse på taktisk nivå som ikke ble innfridd. Sammenblanding mellom denne type forventninger og selve rollen som øverste ledelse og myndighet, gjorde at de nødvendige kommunikasjonskanalene ble utfordrende å få til å fungere.

Evalueringen avdekket også en asymmetri mellom administrasjonen og styrets kompetanse, som ga store utfordringer i kommunikasjonen mellom styret og selskapets administrasjon.

I lys av evalueringen og resultatene av en forenklet alternativanalyse anbefalte Unander m.fl. gjennom sin utredning Buskerud fylkeskommune å fortsette med aksjeselskapsmodellen, med enkelte justeringer (2012). Blant annet ved å endre valgbarhet til styret, slik at folkevalgte politikere ikke skulle kunne velges. Videre å kjøpe ut deleiende kommuner, slik at fylkeskommunen ville bli stående som eneste eier. Dette ville ifølge evaluatør sikre større fleksibilitet, forutsigbarhet og klarhet i eierstyringen av selskapet. I tillegg til å bidra til å dempe urealistiske forventninger om utstrakt kollektivtilbud i griseområder.

### **Oslo og Akershus**

Ruter AS er et felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus som er eid av Oslo kommune (60 %) og Akershus fylkeskommune (40 %). Eierandelen reflekterer omfanget av kollektivtransporten, og samsvarer med balansen som ligger til grunn for Oslopakkene. Selskapet ble opprettet ved vedtak i bystyret og Fylkestinget i august 2007 (Oslo kommune 2007a, Akershus fylkeskommune 2007).

Til grunn for selskapet ligger en aksjonæravtale som regulerer forholdet mellom aksjonærene. Avtalen er fireårig og løper automatisk inntil den blir sagt opp. Gjeldende avtale er fra 2012 og løper ut 2015. Selskapets øverste organ er generalforsamlingen, med representanter fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Generalforsamlingen velger et styre som har ansvaret for løpende drift. Styret har også vært involvert i Ruters strategiske arbeid. Strategiene er politisk behandlet.

I styringen av Ruter har Oslo kommune og Akershus fylkeskommune to roller. Én rolle som eier (eierstyringen er beskrevet over), og én rolle som tilskuddsyter. I praksis kan det være krevende å skille de to rollene. Som eier kan fylkeskommunen og kommunen instruere styret,

mens som tilskuddsyter kan de stille strategiske vilkår i forbindelse med de årlige tilskuddene – men må ellers følge den inngåtte avtalen.

I 2011 ble eierstyringen og selskapsledelsen revidert av Oslo kommunes kommunerevisjon og fylkesrevisjonen for Akershus (Oslo kommunes kommunerevisjon 2011, Akershus og Østfold kommunerevisjon 2012). Fremstillingen i de to avsnittene over er basert på disse rapportene. Revisjonene anbefaler blant annet at det utarbeides eierstrategier for selskapet, men gir samtidig et overordnet inntrykk av at styringen fungerer godt. Av rapporten til Oslo kommunes kommunerevisjon fremgår det at kommunen (strategisk nivå) har tett kontakt med Ruter (taktisk nivå) gjennom ulike kanaler.

Oslo og Akershus har mange reiser som krysser fylkesgrensene, og har hatt dette over lang tid. Før Ruter ble opprettet opplevde trafikantene utfordringer ved grensekryssende reiser blant annet knyttet til billettsystemet. I et notat fra byråden for miljø og samferdsel til samferdsels- og miljøkomiteen i Oslo, blir det påpekt at hensikten med å opprette selskapet var å bedre samordning og å se helheten på en ny måte (Oslo kommune 2007b). Byråden mente det var sentralt at selskapet skulle få tillit til å løse sine oppgaver med stor selvstendighet. Eller med andre ord; faglig frihet innenfor det taktiske nivået. Detaljstyring ville redusere samordningen og helhetstenkingen, påpekte byråden videre. De viktigste momentene knyttet til den strategiske styringen av selskapet ble påpekt i notatet:

- Modellen innebærer en felles administrasjon for kollektivtrafikken i begge fylker. Det betyr at selskapet får to samferdselsmyndigheter og to eiere å forholde seg til.
- Styringsstrukturen blir mer komplisert å forholde seg til med to eiere. Det gjør at det nye selskapet ikke kan ta politiske signaler på samme måte som Oslo Sporveier har gjort tidligere. Styringen av selskapet må derfor formaliseres og forutsetter samstemmighet i Oslo og Akershus. Det gjøres i stor grad gjennom aksjonæravtalen.
- Den nye modellen er en konsensusmodell, der konsensus oppnås gjennom styret. Det kan i enkelte tilfeller bety at bestemte politiske ønsker ikke blir realisert – eller bare blir realisert dersom den følges av bevilgninger. Denne muligheten inngår som en del av aksjonæravtalen.

Oppsummert utgjør Ruter som administrasjonsselskap det taktiske nivået. Ulike operatører utgjør operativt nivå, og kjører på kontrakt med Ruter. Dette omfatter en rekke private selskaper, men også Sporveien AS, som er kommunalt eid. Sporveien drifter trikk og bane gjennom en rammeavtale med Ruter. Avtalen har liten grad av detaljstyring, men det er tett kontakt mellom Ruter og selskapene (taktisk og operativt nivå). Ruter ser på avtalen som en suksess, som skyldes fleksibiliteten i avtalene gjennom mulighet for å etablere langsiktige og forutsigbare rammer for offentlig tjenestekjøp (Ruter 2014).

Pengestrømmen til kollektivtrafikken som Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har ansvar for, går i hovedsak gjennom selskapet. Gitt de ulike prosessene som er etablert for finansiering av kollektivtrafikken (tilskudd fra eierne, Oslopakke 3-midler, belønningsordningen m.m.) og de nye prosessene som synes å bli etablert knyttet til bymiljøavtaler for store investeringsprosjekt – er det etter hvert svært vanskelig å få en samlet oversikt over pengebruken i kollektivtrafikken, prioriteringene mellom drift og investeringer, og ulike investeringer sett i forhold til hverandre. Denne prioriteringsutfordringen blir ikke mindre dersom en også trekker inn de betydelige investeringer i jernbane som skal gjøres, både i og utenfor regionen de nærmeste årene.

Buss-, båt-, og spesialtransport er konkurranseutsatt. Kontraktene er bruttokontrakter, og inneholder et kvalitetsinsitamant på inntil 8 % av kontraktens verdi (Ruter 2014).

Figur 3.4: Komplisert pengeflyt og organisering av kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. (Kilde: Ruters årsrapport 2014).

På strategisk nivå er det de folkevalgte organene som legger rammene. Som vi har vært inne på vedtar dette nivået blant annet Ruters strategiske dokument, og har både en eier- og en bestillerrolle. Det strategiske nivået er imidlertid mer sammensatt enn dette. En rekke aktører og finansieringsmidler setter rammebetingelsene for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet. Som det fremgår av tekstboksen er det selv for Ruters styre vanskelig å ha oversikt. Blant annet som følge av at staten også er tungt inne gjennom Oslopakke 3, samt annen type finansiering gjennom Stortingsvedtak av viktige rammebetingelser som behandlingen av Oslopakkene.

Av Ruters årsrapport (2014) fremgår kostnader, inntekter og tilskudd. En enkel gjennomgang av tallene viser at i overkant av 900 000 kroner av det samlede tilskuddet går til andre utgifter enn tilskudd til de ulike driftsartene (tabell 3.1).

Tabell 3.1: Tilskudd til kollektivtransport i Ruter-området 2014. (Kilde: Ruters årsrapport 2014).

Ruter 2014	Tilskudd i millioner
Bane	780
Trikk	343
Buss, samlet	965
Båt, totalt	120
<b>SUM, driftsartene</b>	<b>2208</b>
Samlede tilskudd	3123
Differanse	<b>-915</b>

### 3.7 Internasjonale erfaringer

I den tidligere nevnte litteraturstudien Urbanet Analyse har utarbeidet (Solli m.fl. 2015) er det foretatt en gjennomgang av erfaringer fra Sverige og Danmark ved endringer i kollektivtrafikklovgevingen de senere årene. Hensikten er å se hvordan og om ulik oppgavefordelingen i forvaltningen påvirker organiseringen.

I forbindelse med at ny lov om kollektivtrafikk åpnet for kommersiell kollektivtrafikk på regionalt og lokalt nivå i Sverige i 2012, pålegger den nye loven samtidig at det skal opprettes regionale trafikkmyndigheter (Rettsnett 2010). Dette er et lovbestemt forvaltningsorgan på strategisk nivå. I Sverige har Landstinget og kommunene på denne måten ansvaret for kollektivtrafikken sammen på strategisk nivå. På taktisk og operativt nivå kan ansvaret løses på ulike måter.

I Danmark har kommunene politisk og økonomisk ansvar for den lokale kollektivtransporten, mens regionene har ansvar for den regionale busstransporten og regional jernbanetransport – en forvaltningsnivåene deler dermed kollektivtransportansvaret. Kommunene fikk økt ansvar både for kollektivtrafikk og veier i forbindelse med den danske kommunereformen i 2007 (Transportministeriet 2013). Videre er det pålagt kommunene å være medlem av et trafikkelskap. Trafikkelskapenes hovedoppgave er å drive busstrafikken på vegne av regioner og kommuner. I Danmark utgjør altså både kommunene og regionene det strategiske nivået, mens staten utgjør det strategiske nivået for den nasjonale togtrafikken. Trafikkelskapene utgjør det taktiske nivået.

#### Sverige

I Sverige trådte den nye loven om kollektivtrafikk i kraft i 2012. Her er det fastsatt en hovedregel om at Landstinget og kommunene innenfor et län har ansvar for kollektivtrafikken. Kommune og Landstinget må enes om hvordan dette ansvaret skal ivaretas. Konkret varierer det mellom länene hva som er praksis, og hvor mye makt og innflytelse kommunene, länene og kollektivselskapene har. I tilfeller der kommunene og Landstinget har ansvaret i fellesskap skal dette organiseres i et «kommunalforbund». Kommunene som samarbeider kan også organisere seg i kommunalforbund eller «gemensam nämnd», som tilsvarer varianter av interkommunalt samarbeid i Norge (se tekstboks neste side).

I loven er det videre bestemt at alle län skal ha en regional kollektivtrafikkmyndighet (RKTm). RKTm er en ny myndighet og innebar i mange län da loven trådte i kraft en omorganisering av datidens länstrafikkbolag (Trafikanalys 2012). RKTm utgjør det strategiske nivået og har ansvar for å lage et overordnet styringsdokument for kollektivtrafikken. Dette styringsdokumentet skal danne grunnlag for et vedtak om allmenn trafikkplikt, innkjøp av tjenester der trafikkplikt er besluttet, og offentlig rapportering av kostnader og effektivitet i offentlig transport. Finansielt har Landstinget ansvar for regional trafikk, og kommunene har ansvar for reiser innad i kommunen og for lokale veger (Nilsen 2014, Trafikanalys 2014).

Trafikanalys (2014) skriver i en evaluering at formålet med reformen var at et RKTm skulle bli en mer integrert del av den politiske ledelsen (strategisk nivå) i regionene, fra tidligere å ha

operert som kollektivtraffikselskaper. Dette mener Trafikanalys foreløpig ikke har fungert, blant annet som følge av uklarheter og målkonflikter. Samtidig er det store ulikheter i hvordan RKTMe er rigget rent organisatorisk.

Gjennom Urbanet AB i Sverige har vi hentet inn ytterligere erfaringer med RKTMe. Ved opprettelsen av RKTMe mener mange at beslutningsveiene har blitt lengre. Ettersom RKTMe blitt integrert i den politiske ledelsen (strategisk nivå) er det mange beslutninger som nå tas av politisk ledelse, noe som nå medfører at det tar lengre tid å ta beslutninger. Dette kan for eksempel være taktiske beslutninger som billettpriser eller ruter. Dette er beslutninger som tidligere ble tatt av länstrafikbolagene. På den andre siden kan politisk nivå ha mindre interesse for tradisjonelle rapporteringsspørsmål som drift, antall reisende, kundetilfredshet og økonomi, og det er dermed en risiko for at denne typen spørsmål blir mangelfullt fulgt opp.

En fordel med RKTMe er at de kan samarbeide over länsgrenser og utforme felles billettsystem, som for eksempel i sørlige Sverige hvor de har «Sydntaxan». Loven sier blant annet at RKTMe skal ha samråd med tilsvarende myndigheter i län de grenser til, når de skal lage trafikförsörjningsprogram (Rettsnettet 2010).

Som en konsekvens av at RKTMe skal ha det strategiske ansvaret etter lovendringen, har enkelte RKTMe fått ansvar for både daglig drift i tillegg til store, langsiktige spørsmål som infrastrukturplanlegging. Dette innebærer en sammenblanding av strategisk og taktisk nivå. En risiko ved å ha begge disse oppgavene i samme organisasjon er at de kan ta oppmerksomheten fra hverandre. De reisende blir skadelidende dersom drift kommer i skyggen av langsiktige spørsmål. Dette er et argument for at strategisk planlegging av infrastrukturtiltak bør ligge hos en annen enhet enn bestillerorganet. På den måten får en skilt det strategiske fra det taktiske og operative nivået.

Sverige er ved siden av England det landet i Europa som i størst grad har liberalisert tog- og persontrafikken over lengre distanser. Den nye loven fra 2012 innebærer også at kollektivtrafikken åpnes for kommersielle aktører på regionalt nivå, det vil si at kommersielle aktører kan kjøre der de ønsker (uten tilskudd). RKTMe har ansvar for å legge til rette for dette (Transportstyrelsen 2012). Hensikten med denne lovendringen var at den kommersielle trafikken skulle kunne være en ressurs inn i den offentlige regionale, uten at dette synes å ha

Kommunalforbund har likhetstrekk med samkommunemodellen, mens gemensam nämnd har likhetstrekk med vertskommunemodellen i Norge.

Kommunelovens kapittel 5 regulerer interkommunalt samarbeid. Verts- og samkommune er to varianter av interkommunalt samarbeid.

Vertskommune (kapittel 5a) er en kommune/fylkeskommune som overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver til en annen kommune/fylkeskommune.

Samkommune (kapittel 5b) kan vedtas opprettet av to eller flere kommuner /fylkeskommuner for å løse felles oppgaver. Vedtak om deltakelse i en samkommune treffes av kommunestyret eller Fylkestinget selv. Samkommunen er et eget rettssubjekt.

Figur 3.5: Sammenhengen mellom svenske og norske begreper for interkommunalt samarbeid. (Kilde: Nilsen 2014).

fungert ifølge Trafikanalys (2014). Dette kan blant annet skyldes at et kommersielt tilbud ikke samsvarer godt med det regionale markedet, ettersom regionale ruter i mange tilfeller er avhengig av tilskudd for å fungere. Det er per i dag mye diskusjon rundt konkurransen og grenseflaten mellom RKT Mene og den kommersielle trafikken, særlig strekninger som i dag drives kommersielt (som bl.a. togtrafikken til Arlanda).

## Skåne

Regionen Skåne ble etablert i 1999 og fikk samtidig ansvaret for kollektivtrafikken i regionen. Ansvaret ble overført fra kommunene som tidligere hadde delt ansvaret med Landstinget. Sammen med ansvaret ble skatteinntekter overført, den såkalte skattevæxlingen<sup>4</sup>

Skånetrafikken er det regionale trafikkelskapet RKT Met i Skåne. Skåne er et av tre län som ikke har etablert et aksjeselskap for det taktiske ansvaret for kollektivtrafikken (Trafikanalys 2012). Skånetrafikken har dermed både det strategiske og taktiske ansvaret for kollektivtrafikken.

Sammenlignet med hvordan vi har omtalt de norske modellene er Skånetrafikken da en enhet innen fylkesadministrasjonen (Region Skåne) og Skånetrafikken er på taktisk nivå er et bestillerorgan som setter ut drift til offentlige og private aktører.

Skånetrafikken eies og finansieres av Region Skåne. Tilskuddene kommer fra regionens egne skatteinntekter. I det danske nyhetsbrevet fra Kollektivtrafikforum beskrives Skånetrafikkens suksess med å tiltrekke passasjerer (Hansen 2009). Skånetrafikken har hatt kontinuerlig passasjervekst siden 1999, og hadde i 2008 en tilskuddsprosent på 38, i 1999 på 44, og i 2004 på 31. Målet er 36 prosent. Nettotilskuddet har med andre ord vært stigende. Midlene er brukt til investering, blant annet i busstrafikken i Lund (Hansen 2009). Suksessen tilskrives videre godt samarbeid og oppbakking fra politisk ledelse (strategisk nivå), god internstyring med kundeorientering, partnerskapsavtaler, miljøsatsing, samt et godt samarbeid med operatører, kommuner og andre – blant annet gjennom bruk av avtaler der partene i fellesskap jobber mot konkrete mål.

Da kommunene tidligere hadde ansvaret for kollektivtransporten, opplevde Skånetrafikken at disse hadde ulike krav og mål, og i enkelte tilfeller la ned veto mot forslag. Med et samlet ansvar kan Skånetrafikken ha et helhetsperspektiv på regionens behov. Det betyr at man har fått et bedre grep om trafikk over kommunegrensene, trafikk i og til større steder, samt den regionale trafikken. Kommunene kan likevel opptre som kravstillere, men nå uten plikter og ansvar. Mindre kommuner hadde tidligere ikke økonomiske ressurser til å finansiere tiltak. Disse nyter godt av den felles satsningen. For å lykkes i satsningen som har vært gjennomført har Skånetrafikken jobbet sammen med de større kommunene (Malmø, Helsingborg, Lund og Kristianstad), om et visjonsarbeid der man har etablert en felles forståelse av hvor man er på vei. Erfaringen fra dette arbeidet er at man bør unngå kompromisser, da dette gjør at

---

<sup>4</sup> Skattevæxling innebærer at et bestemt beløp overføres, i dette tilfellet fra kommunens skatteinntekter til regionen, gjerne x antall øre fra den individuelle beskatningen i kommunene.

konseptene ikke blir så godt utviklet – og dermed ikke gir det forventede resultatet. Uavhengig av organisering er samarbeidet med kommunene sentralt for RKTMené.

### Danmark

I Danmark har kommunene politisk og økonomisk ansvar for den lokale kollektivtransporten, mens regionene har ansvar for den regionale buss- og jernbanetransport. Transportministeriet har ansvar for det overordnede vegnettet og størstedelen av togtrafikken (Nilsen 2014). I forbindelse med den danske kommunalreformen i 2007 ble Lov om trafikkelskaper vedtatt av Folketinget i 2005 (Transportministeriet 2013). Loven innebar at det ble opprettet egne trafikkelskaper over hele landet. Trafikkelskapene er bestillerorgan og de har i hovedoppgave å drive kollektivtrafikken på vegne av regioner og kommuner. Gjennom lovendringen fikk regionene og kommunene i felleskap i oppgave å tilrettelegge for regional og lokal kollektivtrafikk (Transportministeriet 2013). Trafikkelskapene ledes av et styre med representanter for de deltagende kommunene og regionrådet.

Lov om trafikkelskaper ble evaluert i 2013 (Transportministeriet 2013). Evalueringen tar utgangspunkt i konkrete utfordringer i København-området, og konkluderte med at mange ulike aktører innen kollektivtrafikken i Københavnområdet medførte at passasjerene opplevde at de ikke fikk et sammenhengende tilbud. I praksis prioriterte selskapene egen identitet og merkevarebygging høyt, og trafikantene opplevde at de ikke fikk helhetlig informasjon, billetter, kundeservice o.l. Evalueringen beskrev arbeidsdelingen i Københavnområdet på tre nivåer:

- Et politisk nivå; med region, kommuner og stat som aktører
- Et bestillernivå; med fire ulike aktører (Movia, Metroselskapet, DSB, Transportministeriet)
- Et operatørnivå; med fem ulike aktører

Nivåene tilsvarer det som omtales som strategisk, taktisk og operativt nivå i denne utredningen.

Etter evalueringen ble det ved en lovendring opprettet en paraplyorganisasjon på taktisk nivå (Folketingets tiende 2014). Paraplyorganisasjonen er et samarbeid mellom trafikkelskapet på Sjælland, Metroselskapet og de jernbanevirksomheter som utfører offentlig trafikk på kontrakt med staten på Sjælland. Samarbeid omfatter blant annet billettsalg, kundeservice og trafikkinformasjon. Hensikten er at selskapene skal framstå med ett ansikt utad (Folketingets tiende 2014). Ruter var blant annet en av inspirasjonskildene til paraplyorganisasjonen.

I tillegg fastslo evalueringen at den eksisterende finansieringsmodellen var komplisert og lite oversiktlig for kommunene. Modellen ga i tillegg den enkelte kommune vetorett, som i praksis blokkerte for endringer. Samtidig ble de administrative kostnadene betalt av regionen, noe som gjorde at kommunene ikke hadde noe insitamant til å holde disse lave (Transportministeriet 2013). Ved lovendringen i 2014 ble ruteansvaret flyttet fra lokalt til regionalt nivå, mens kommunene nå måtte betale sin del av administrasjonen (Folketingets tiende 2014).

Utfordringene med fordeling av inntektene medførte at bestillerorganet Movia fikk en relativt lav inntekt på kombinerte buss- og metroreiser (bane), noe som reduserte Movias insitament for å organisere tilbringerruter. Evalueringen viste videre til undersøkelser som påpekte hvordan bedre koordinering mellom buss og metro ville gi flere kunder og besparelser, og foreslo en endret fordelingsnøkkel (Transportministeriet 2013).

### 3.8 Oppsummering: Forholdet mellom teori og praksis

#### Organiseringsmodell

Van de Veldes teoretiske inndelinger av organiseringen av kollektivtransport legger opp til tydelige rolle- og ansvarsavgrensninger mellom de ulike aktørene og nivåene – mens politikk i praksis på mange måter kan sies å handle om å gripe inn i nettopp disse nivåene gjennom å hevde at «dette er politikk». Erfaringene fra fylkeskommunene og de ulike organiseringsmodellene underbygger dette poenget, ved at den største utfordringen i mange tilfeller er hvordan aktørene ikke forholder seg strengt til den vedtatte inndelingen mellom strategisk, taktisk og operativt nivå. En ting er hva som i teorien vil passe de ulike fylkeskommunenes (og ved en reform; bykommunenes) mål og lokale forutsetninger, mens det i praksis hele tiden vil være gråsoner mellom det strategiske, taktiske og operative nivået og avgjørelsene som skal tas mellom disse.

Likevel viser enkelte av utredningene og evalueringene vi har sett på, at fylkeskommunene i noen tilfeller har valgt en organiseringsmodell som i mindre grad er egnet til å innfri deres målsettinger og særegne forhold (som for eksempel i Telemark), mens andre i større grad har lyktes i å velge en modell som ser mer ut til å fungere i forhold til intensjonen – og som derfor kanskje også er lettere å følge spillereglene til (som for eksempel i Vestfold). Dette reflekteres videre i måten fylkeskommunene anser de ulike modellene, jamfør de ulike synene Vestfold og Telemark, og også Buskerud, har og har hatt på ett og samme selskap, Vestviken kollektivtrafikk AS.

På mange måter kan det hevdes at valg av organiseringsmodell handler om hvem som skal utgjøre den taktiske kompetansen, og hvor grensene for det strategiske og operative nivået skal trekkes.

#### Kontraktsregime

I flere av evalueringene og utredningene kommer det frem at spillereglene rundt organiseringsmodellene i ulik grad har blitt fulgt i de ulike fylkeskommunene. Erfaringen med tradisjonen i Telemark belyser sammenhengen mellom organiseringsmodell og kontraktsregime, der det uformelle forholdet mellom strategiske og operatører operativt nivå står sterkt i distriktene, og det taktiske nivået i liten grad blir brukt – og heller ikke tillagt stor betydning. Her kan det hevdes at kontraktsregimet i større grad legger opp til, eller i hvert fall ikke gjør det vanskeligere for et slikt uformelt forhold, ettersom operatøren med nettokontrakter sitter med en større del av ansvaret og risikoen – og derfor også søker større innflytelse på det strategiske nivået.

## Oppgavefordeling

Til forskjell fra i Norge deler både kommuner og fylker (regioner/län) på forvaltningsoppgaven og ansvaret for kollektivtransport i Danmark og Sverige. Det kommunale ansvaret er ikke begrenset av kommunestørrelse, men det er laget ulike institusjoner som skal kunne bidra til samordning. Kommunene har samtidig også et finansielt ansvar.

Samordningsbehovet er imidlertid løst på ulike måter i Danmark og Sverige. I Sverige er det egne forvaltningsorgan som er regulert ved lov (RKTME) som har det strategiske ansvaret, mens det operative ansvaret er løst på ulike måter i de ulike länene. I Danmark er kommunene pliktige å sette ut det taktiske nivået til et bestillerorgan.

Erfaringene fra Danmark og Sverige er blandede. I begge landene har kommunalt ansvar i perioder gitt kommunene mulighet til å stille veto, som kan være til hinder for overordnet utvikling av kollektivtrafikken. I Sverige er det variasjon i hvordan RKTMEne er organisert. I tilfeller der det strategiske og taktiske nivået er samlet, er det en risiko for at det taktiske kommer i skyggen av det strategiske – eller motsatt. Erfaringene fra Skåne viser at når regionen har fått hele ansvaret kan de ha et godt overordnet grep om strategien, men at man uavhengig av forvaltningsorganisering må ha et aktivt forhold til kommunene. Danmark opplevde dårlig samordning og at ulike bestillerorgan ønsket å fremme egen profil. Reformen ble evaluert og loven justert for å sikre bedre samordning. Vi har imidlertid ikke detaljert kunnskap om hvordan dette har fungert i etterkant.

## 4. Utvikling av kollektivtransporten i Hordaland

I dette kapitlet gis en presentasjon av utviklingen for kollektivtransporten i Hordaland. Som i resten av utredningen snakker vi ikke om kollektivtransporten isolert, men også om de viktigste rammebetingelsene som har betydning for kollektivområdet. Kapitlet er delt i tre deler, der første del omhandler endringer i organisering og ansvar. Her ser vi på hvem som har hatt ansvaret for kollektivtransporten over tid (oppgavefordelingen) og hvordan kollektivtransporten har vært administrert (organiseringsmodell). I andre del av kapitlet gjennomgår vi hvordan kontraktene har endret seg over tid.

Tredje del tar for seg kollektivtransportutviklingen i tall, gjennom antall kollektivreisende, kostnader og inntektsnivå. Samtidig drøftes også det transportfunksjonelle byområdet med utgangspunkt i de sentrale reisestrømmene. Dette er særlig relevant for diskusjonen under tilnærmingen om kommunereform, da det er forutsatt at kommunen som overtar kollektivtransportansvaret skal utgjøre et funksjonelt område.

### 4.1 Endringer i organisering og ansvar

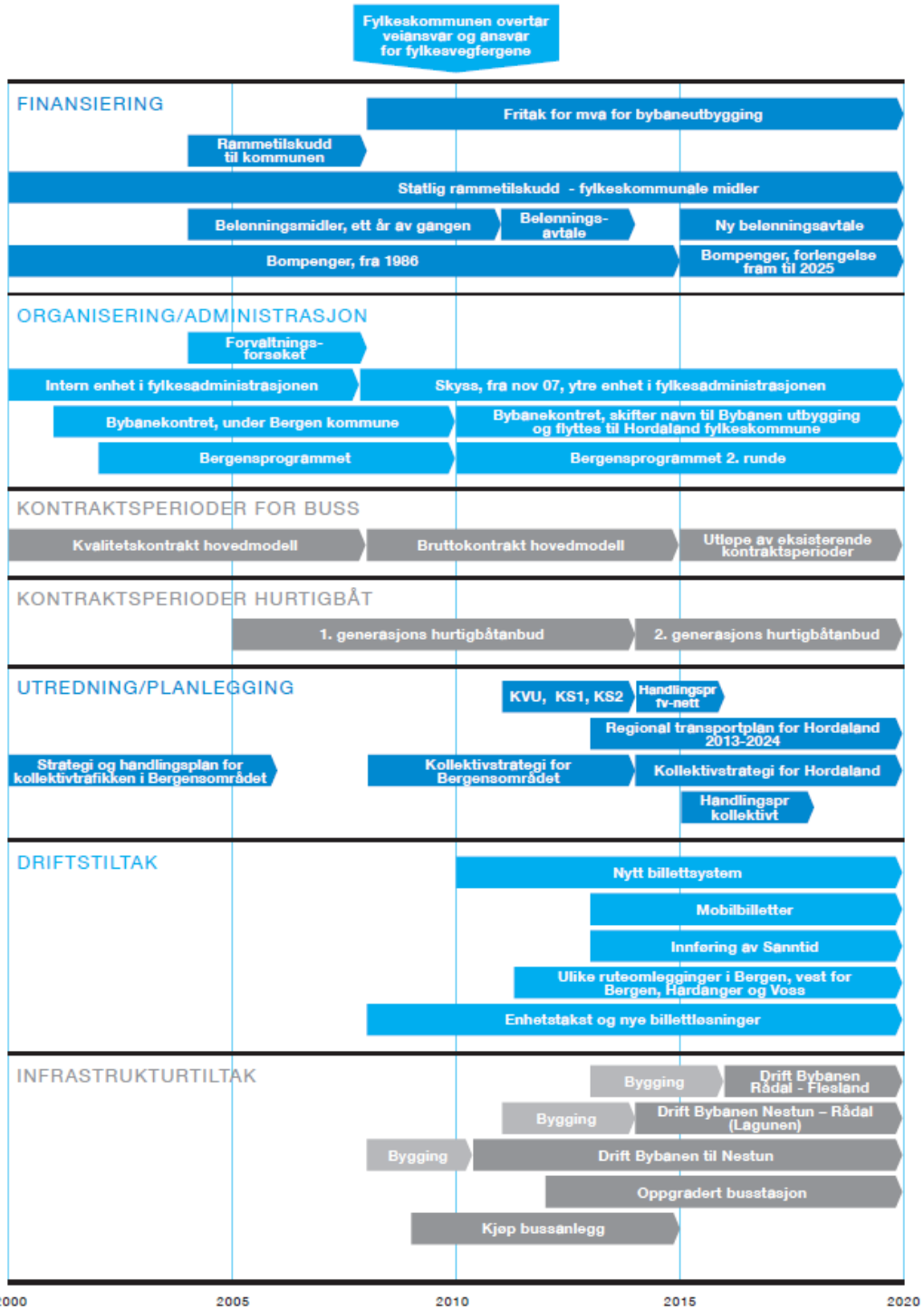
Dette delkapitlet handler om endringer i organisering. Først gir vi en overordnet gjennomgang av utviklingen, deretter ser vi konkret på fem forhold som har hatt stor betydning for organiseringen:

- Bybanen har siden år 2000 vært den viktigste kollektivinvesteringen, og samtidig en drivkraft for strategi og utvikling. Med bybanen har det fulgt en egen organisering med selvstendige organisatoriske enheter.
- Under forvaltningsforsøket hadde Bergen kommune i fire år ansvaret for den lokale kollektivtrafikken.
- Skyss ble opprettet i 2007 som en ytre enhet innenfor fylkesadministrasjonen, og er de som i dag har ansvaret for kollektivtrafikken.
- Kollektivstrategiene er ikke organisatoriske enheter – men er viktige for å forstå hva man har styrt etter i perioden.
- På overordnet nivå har Bergensprogrammet vært arenaen for samarbeid mellom aktørene og ansvarlig for investeringsprosjektene i byområdet.

Figuren på neste side viser utviklingen innen finansiering, organisering, kontrakter, utredning og planlegging, samt drift- og infrastrukturtiltak på et overordnet nivå. Kapittel 4.2 omhandler utviklingen i kontraktsregimet i detalj, der utviklingen knytter seg konkret til organiseringen gjennom opprettelsen av Skyss.

Den viktigste enkelthendelsen i figuren er overføringen av ansvaret som fulgte av forvaltningsreformen i 2010. Fylkeskommunen overtok da de tidligere riksvegene inkludert riksvegfergene – som ble til fylkesvegferger.

## Utvikling av kollektivtransporten i Hordaland 2000-2020



Figur 4.1: Tidsakse over utviklingen av kollektivtransporten i Hordaland. (Illustrasjon: Andreas Bache-Wiig).

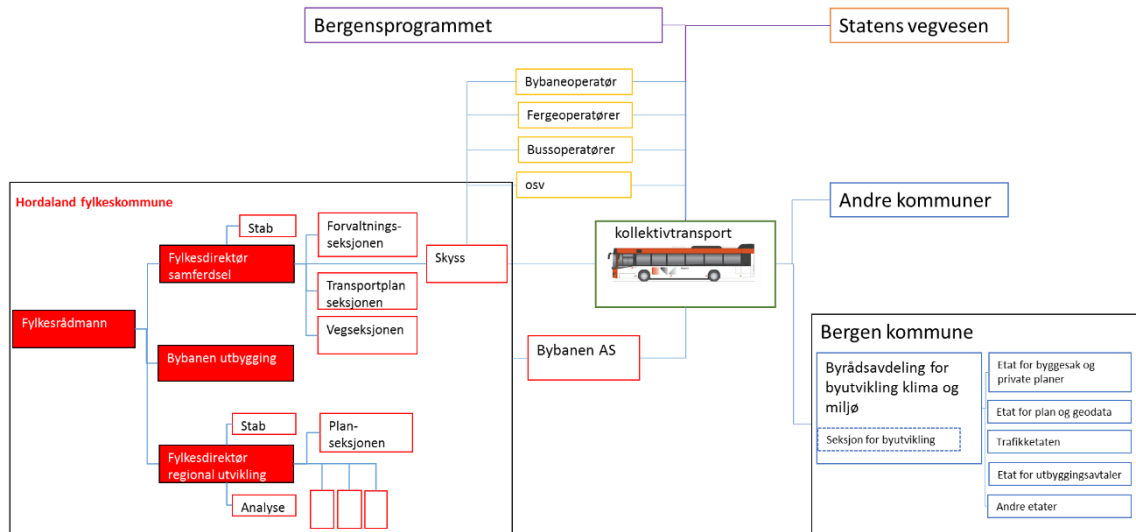
Fylkeskommunen har i dag ansvaret for kollektivtransporten, mens det er mange aktører som påvirker og har innvirkning på utviklingen av kollektivtransporten. I Hordaland inkluderer dette også ansvaret for fylkesvegfergene, som drives som en del av kollektivtransporten. Dette til forskjell fra mange andre fylker der fylkesvegfergene drives av sams vegadministrasjon. For kollektivtransporten er Skyss bestillerorganet (det taktiske nivået) på vegne av fylkeskommunen, og det er de som inngår kontrakter med operatørene (det operative nivå). På strategisk nivå er det imidlertid Fylkestinget som vedtar de overordnende planene og setter rammebetingelsene. For Hordaland følger dette vanlig fylkeskommunal saksgang, der Skyss ligger rett under fylkesdirektøren for samferdsel. Fylkesdirektøren for samferdsel har også ansvar for transportplan og fylkesveger, som er organisert i to separate seksjoner.

Bybanen har en egen utbyggingsorganisasjon som ligger rett under fylkesrådmannen, og en driftsorganisasjon organisert som et AS som er heleid av fylkeskommunen. Bybanen AS bestiller drift og vedlikehold fra private aktører.

Internt i fylkeskommunen arbeides det også med planer, og dette arbeidet ligger under fylkesdirektøren for regional utvikling. Planseksjonen har blant annet ansvar for arbeid med en regional areal- og transportplan. På plansiden er Bergen kommune og andre kommuner planmyndighet, og med dette setter de de viktigste rammevilkårene for utviklingen. Kommunene er også ansvarlig myndighet for parkering, og har ansvar for de lokale vegene.

Bergensprogrammet er samarbeidet mellom Bergen kommune, Statens Vegvesen og fylkeskommunen. Investeringer både for veg og kollektivtransport i byområdet er organisert gjennom dette programmet.

Figur 4.2 viser aktørene innenfor kollektivtransportfeltet i Hordaland, og forholdet mellom disse. Som det fremgår av figuren og omtalen over er det mange aktører som påvirker kollektivtransporten direkte. Figuren viser videre at det er stor organisatorisk avstand mellom Skyss og en del av de eksterne aktørene. Et eksempel på dette er Bergensprogrammet der det er fylkeskommunen som deltar, mens Skyss deltar i slike prosesser gjennom fylkesadministrasjonen.



Figur 4.2: Organisasjonskart over aktører innen kollektivtransporten i Hordaland.

## Bybanen

Bybanekontoret ble opprettet av Bergen kommune i 2001. Kontoret hadde ansvar for planlegging, design og utbygging av Bybanen<sup>5</sup>. Bybanekontoret ble 1. januar 2010 flyttet til Hordaland fylkeskommune og endret navn til Bybanen Utbygging. Bybanen Utbygging er en avdeling i Hordaland fylkeskommune med ansvar for planlegging, design og utbygging av bybanen. I tillegg til Bybanen Utbygging finnes også Bybanen AS, som er et heleid selskap av Hordaland fylkeskommune. Selskapet eier infrastrukturen og har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av bybanens infrastruktur og rullende materiell. Det er selskapet Stadler som gjør det praktiske vedlikeholdet av vognene.

Planavdelingen i Bergen kommune har ansvaret for reguleringsplanarbeidet, og det er Bergen kommune som vedtar reguleringsplanene. Det konkrete planarbeidet for bybanen gjøres av en prosjektgruppe i kommunen, der også Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune deltar.

Skjss har ansvaret for rutetilbudet. Dette innebærer ruteplanlegging, markedsføring og kundeinformasjon. Ansvaret for å drifte tilbudet er satt ut på anbud. I dag er det Keolis som har operatøransvaret, mens de leier sporvognene og infrastrukturen av Bybanen AS.

Det fremgår av intervjuene i arbeidet med denne utredningen at samarbeidet mellom aktørene er tett, og at aktørene *har bygget bybanen sammen*. De første årene var det at kommunen tok initiativ til og startet arbeidet med bybanen en motor i selve kollektivutviklingen i Bergensområdet.

Utbyggingen av bybanen startet i januar 2008, og første byggetrinn ble åpnet i juni 2010. Bybanens andre byggetrinn, forlengelse fra Nesttun til Lagunen, ble åpnet i juni 2013. Parallelt

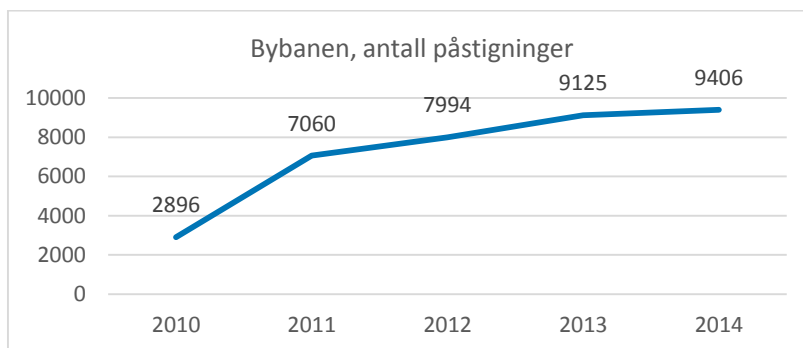
<sup>5</sup> <http://www.bybanen.no/om-oss/>

med arbeidet er infrastruktur knyttet til vann og avløp modernisert. Samlet kostnad fra Byparken frem til Lagunen var på 3,6 milliarder (2010-kroner), som var innenfor budsjett og planlagt framdrift. I 2013 startet også byggingen av tredje byggetrinn fra Lagunen til Bergen lufthavn Flesland, som skal åpne i løpet av 2016. Fjerde byggetrinn var planlagt til Åsane, men i november 2014 ble det bestemt at bybanen skal bygges ut til Fyllingsdalen før Åsane. Dette skyldes i hovedsak utfordringer med å finne en løsning for bybanen over bryggen i Bergen sentrum.

Strategien for videre utbygging av bybanenettet ble lagt i 2009, da rapporten *framtidig bybanenett i Bergensområdet* ble lagt frem. Arbeidet med rapporten ble ledet av Bergen kommune, men prosjektet hadde også med seg andre aktører som Hordaland fylkeskommune, Bybanen AS, Skyss, Fjell kommune og Statens vegvesen.

Bybanen har vunnet mange priser både for design og transport, blant annet statens bymiljøpris i 2013<sup>6</sup>. Bybanen oppfattes som en suksesshistorie lokalt, noe som også fremgår av intervjuene i dette prosjektet. I kollektivstrategien er det vektlagt at bybanen har høy frekvens og stor kapasitet, god og forutsigbar framkommelighet, rask av- og påstigning, høy kvalitet på holdeplassene, en tydelig plass i bybildet, og en strukturerende effekt på byutviklingen. Bybanen som fortettingsprosjekt og motor i arealutviklingen er i det hele tatt sterkt vektlagt lokalt.

Bybanen har også hatt en stor trafikkvekst etter at den ble satt i drift i 2010 (Figur 4.13). Byggetrinn 2 ble som nevnt satt i drift i juni 2013.



Figur 4.1: Antall påstigninger på bybanen. (Kilde: Skyss' kollektivmeldinger 2010-2014).

## Forvaltningsforsøket

Bergen kommune var i perioden 1.1.2004 til 31.12.2007 en del av et forvaltningsforsøk, der fire byområder gjennomførte forsøk med alternativ organisering av kollektivtransportansvaret. Det vil si en endret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Bergen kommune hadde i forsøket ansvaret for tilskudd, takst og løyve for kollektivtransporten (Norheim m.fl. 2008). Kommunen hadde også ansvar for å prioritere investeringer på fylkesveger og øvrige riksveger. Den totale rammen for forsøket var årlig i snitt på 257 mill. kroner, drøyt halvparten av disse kom fra øvrige riksvegmidler. I perioden med kommunalt ansvar økte tilskuddene til

<sup>6</sup> <http://www.bybanen.no/utmerkelse-2/>

kollektivtransporten fra 76 til 177 mill. kroner. Størsteparten av økningen var alternativ bruk av øvrige riksvegmidler, i tillegg til belønningsmidler og lokal ressursbruk. Tilskuddene gikk i første rekke til taksttiltak, da det det siste året med kommunalt ansvar ble innført enhetstakst.

I løpet av forsøksperioden økte tettstedsarealet per innbygger, mens andelen varehandel som foregikk i sentrum sank. Biltrafikken økte med 10 prosent i perioden fra 2003-2007, noe som var en sterkere vekst enn befolkningsøkningen på 4 prosent. Samtidig økte kollektivtrafikken med 11 prosent i samme periode.

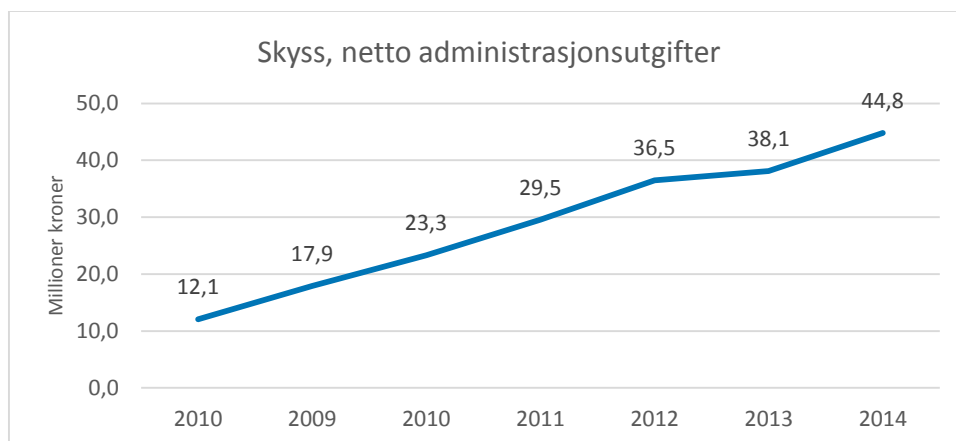
Evalueringen av forvaltningsforsøket konkluderte med at de bykommunale modellene hadde et stort potensial, ettersom ansvar og virkemidler ble samlet, men at forsøket pågikk i for kort tid til at man kunne forvente de store effektene (Norheim m.fl. 2008).

### Opprettelsen av Skyss

Skyss ble opprettet i november 2007, som en ytre enhet innenfor fylkesadministrasjonen. Grunnlaget for opprettelsen er beskrevet i kapittel 3.4.

Ved opprettelsen hadde Skyss 10 ansatte, og det ble planlagt for 23 ansatte innen 2008 – mens de nå har vokst til 77 ansatte. Skyss legger grunnlaget for den strategiske styringen til fylkeskommunen ved å utarbeide dokumenter som blant annet kollektivstrategien. De jobber taktisk med ruter og billettsystem, mens selve driften av rutene, det operative nivået, er satt ut på anbud.

Skyss har vokst etter etableringen i 2007, som figuren viser ved utviklingen i kostnader til driften av enheten.



Figur 4.2: Regnskapstall for Skyss, i millioner kroner løpende priser. (Kilde: Hordaland fylkeskommunes årsmeldinger 2010-2014).

### Kollektivstrategiene

I perioden fra år 2000 frem til i dag har det ligget fire ulike strategier til grunn for arbeidet med kollektivtrafikken i Hordaland. I 1999 vedtok Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune strategi med handlingsplan for kollektivtrafikken, som et tiltak under fylkesdelplan for

transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet. Strategien ble utarbeidet parallelt med Bergensprogrammet, og senere innarbeidet som kollektivtransportdelen av dette.

Under forvaltningsforsøket utarbeidet Bergen kommune en strategi, vedtatt av bystyret i januar 2007. Senere ble en oppdatert versjon av denne vedtatt av Hordaland Fylkeskommune i 2008. I 2014 ble det vedtatt en ny kollektivstrategi for Hordaland i Fylkestinget, med perspektiv frem mot 2030. Denne er forankret i regional transportplan for Hordaland 2014-2024.

#### *1999: Strategi- og handlingsplan for kollektivtrafikken i Bergensområdet*

Da strategien ble vedtatt var hadde det vært en nedgang i kollektivtrafikken, samtidig med en sterk vekst i biltrafikken. Tilskuddene til kollektivtrafikken var blitt kraftig redusert, noe som særlig hadde rammet Bergensområdet. Det overordnede målet i strategien var at kollektivtrafikken skulle styrkes som et hovedelement i transportsystemet i byområdet, for å bidra til et bedre transporttilbud, trafikkavvikling og miljø. Det var definert fem hovedmål: Tilbudet skulle knytte regionen sammen (1), sette brukerne i sentrum (2), medvirke til miljøvennlige transportløsninger (3), god samfunnsøkonomi (4), og være effektivt med en god standard (5). Dette skulle oppnås gjennom et utbyggingsmønster som bygget opp under en rasjonell rutestruktur, og gjennom en trafikantbetaling som skulle gi en mer optimal fordeling mellom de ulike transportformene.

Strategien deler inn det geografiske området i kollektivbyen, som hadde en utstrekning rundt en mil fra Bergen sentrum, nærområdet som strekker seg ut i nabokommunene til Bergen, og distriktene. Strategien vektla framkommelighet for kollektivtrafikken med 19 ulike mindre tiltak, nye terminaler, dobbeltspor mellom Bergen og Arna var også vektlagt<sup>7</sup>, og finansiering og fordeling av ansvar. I tillegg ble også bybane mellom Bergen sentrum og Flesland planlagt som en del av strategien. Utvikling av rutetilbudet, informasjon, markedsføring, samt teknologi og miljø var andre ting som var vektlagt.

Organisatorisk la strategien til grunn kvalitetskontrakter mellom busselskapene og fylkeskommunen, samt at det skulle opprettes et kollektivtrafikkutvalg for Bergensområdet.

I 2002 ble det utarbeidet en kollektivterminalplan for Hordaland, med visjon om at disse skulle være attraktive og funksjonelle, og fungere som effektive knutepunkt.

#### *2007: Strategi for kollektivtrafikk i Bergen kommune*

Strategien ble vedtatt av bystyret i Bergen i januar 2007 (Bergen kommune 2007). Av vedtaket fremgår det at målet frem mot 2020 er en 50 % økning av antall kollektivreiser, og full framkommelighet på alle hovedtraseer. Videre fremgår det av vedtaket erkjennelsen av at uten en målrettet satsing med både positive virkemidler og sanksjoner, vil kollektivandelen fortsette å gå ned.

---

<sup>7</sup> I følge jernbaneverkets nettsider skal dobbeltsporet stå ferdig i 2021 og anleggsarbeidene starte i 2015.  
<http://www.jernbaneverket.no/arna-bergen>

Prinsippene i strategien er en oppstramming av rutestrukturen, satsing på stamlinjer og bedre framkommelighet. Strategien forholder seg til tre ulike tidsperspektiv:

- Kort sikt (2006-2010) – oppstramming av rutetilbud og noe bedret framkommelighet.
- Mellomlang sikt (2010-2015) – økt drift, bedre framkommelighet og opprusting av traseer.
- Lang sikt (2015 +) – vesentlig økt drift, full framkommelighet og regulering av biltrafikken.

Etter at forvaltningsforsøket ble avsluttet vedtok bystyret i mai 2008 et handlingsprogram (2007-2010) til kollektivstrategien. Handlingsprogrammet var utarbeidet av en gruppe sammensatt av representanter for Bergen kommune, Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune. Bergen kommune ledet prosjektet. Handlingsprogrammet vektla blant annet koordinering av areal- og transportpolitikken i den nylige vedtatte kommuneplanen. Videre ble muligheter for å holde fast ved mål og ambisjoner i Bergens kollektivstrategi etter at forvaltningsforsøket opphørte drøftet. Vurderingen var at det var planlagt tiltak for bedre framkommelighet, teknologi og plansituasjon som ville møte utfordringene fra kollektivstrategien – men at situasjonen for rutetilbudet var uklar. Målet var 15 prosent passasjervekst innen 2010.

*2008: Kollektivtransporten i Bergensområdet, mål, strategier og rutestruktur*

Strategien oppdaterer og stadfester de strategiene som var lagt for Bergensområdet, og presenterer en samlet strategi og rutestruktur som grunnlag for konkurranseutsetting. Strategiplanen gjaldt det funksjonelle byområdet, avgrenset til de kommunene man når i løpet av en times reisetid fra Bergens sentrum, og med 20 prosent eller mer innpendling til Bergen sentrum – i alt tolv kommuner. Det overordnede målet var det samme som i 1999, med noe omformulering: Kollektivtrafikken skal være et hovedelement i transportsystemet i byområdet, og medvirke til et effektivt og miljøvennlig transportsystem. Kollektivtilbudet skal være enkelt å bruke, og sikre trafikantene hurtig, sikker og komfortabel reise til alle viktige målpunkt, både i og utenfor rush. Det var satt tre operasjonelle hovedmål, der de to siste var de samme som ble vedtatt av bystyret i Bergen i januar 2007:

- Kollektivtransporten skal ta veksten i persontrafikken
- 50 prosent flere kollektivreiser innen 2020
- Full framkommelighet på alle hovedtraseer for kollektivtrafikken innen 2020

Videre skulle kollektivtilbudet knytte kommunene i Bergensområdet sammen, slik at viktige målpunkt kunne nås med kollektivtransport, medvirke til miljøvennlige transportløsninger, være effektivt, og bidra til god samfunnsøkonomi. Det var videre satt mål for materiell og terminaler, og operasjonelle mål for universell utforming.

Strategien trakk også frem målet fra Bergensprogrammet om at en større del av trafikkveksten skulle over på kollektivtransport. Det ble også henvist til fylkesplan for Hordaland (2005-2008) der det fremgår som et mål at transportkapasiteten i Bergensområdet skulle utvikles for å sikre

framkommelighet for kollektiv-, nærings- og personbiltransporten. Videre ble det henvist til fylkesdelplan om universell utforming (2006-2009).

Strategien videreførte de tre elementene fra strategien til Bergen kommune med oppstramming av rutestrukturen, satsing på stamlinjer, og bedre framkommelighet. Inndelingen i ulike typer geografiske områder fra 1999 ble også opprettholdt. Rutestrukturen var basert på stamlinjer, forstadslinjer og bylinjer. Innfartsparkering skulle utvikles som en del av tilbudet. Framkommelighet ble trukket frem som viktig, sammen med billettering og takster. Kollektivtransporten ble sett på som en del av miljøpolitikken, der teknologi både for miljø og trafikanter var vektlagt.

#### *2014: Kollektivstrategi for Hordaland*

Den gjeldende kollektivstrategien fra 2014 er forankret i regional transportplan for Hordaland (2013-2024). I denne planen er det nasjonale nullvekstmålet operasjonalisert for Bergensområdet<sup>8</sup>, gjennom beregninger av hva nullvekstmålet innebærer i antall nye kollektivreiser. Frem mot 2030 vil det være 250 000 nye daglige kollektivreiser, fra et nivå på 130 000 reiser per i dag. Målet betyr også 200 000 flere daglige reiser på sykkel eller som gående. Det fremgår av strategien at en så stor økning vil kreve mer kapasitet i kollektivtransportnettet, og innebære en femdobling av tilskudd til drift – eller en økning på 6,5 prosent i året.

Strategien skal følges opp med konkrete handlingsprogram, koblet opp mot budsjettprosesser og andre relevante planprosesser. Strategien vektlegger nødvendigheten av samhandling med aktører som Statens vegvesen, som har ansvar både for riksvegene og er en del av sams vegadministrasjon, og kommunene som har ansvar for arealbruk, utbyggingsmønster, parkering og andre bilrestriktive tiltak.

Målet i strategien er å gi et best mulig kollektivtilbud til flest mulig av innbyggerne i Hordaland, gjennom å:

- Styrke kollektivtilbudet for de store reisestrømmene
- Videreutvikle bystamlinjene i Bergen
- Utvikle regionstamlinjer i Bergensområdet
- Knytte regionene i fylket sammen
- Tilby et sammenhengende grunntilbud i hele fylket
- Samordne offentlig transport i tynt befolkede områder
- Videreutvikle et enklere og mer effektivt linjenett

Målet om at kollektivtransporten fortsatt skal være enkel å bruke er videreført. Det er vektlagt at det skal være lett å finne informasjon og enkelt å kjøpe billett. Kunnskapen om kollektivreiser skal økes, og kollektivtrafikken skal være synlig i det offentlige rom.

---

<sup>8</sup> Bergensområdet er her definert som kommunene Bergen, Fjell, Sund, Øygarden, Askøy, Meland, Lindås, Radøy, Osterøy, Vaksdal, Samnanger og Os.

Kollektivtransporten skal videre tilby effektive reiser. Dette skal gjøres ved å redusere tiden bussen bruker på holdeplassen, gjennomføre infrastrukturtiltak som får bussen frem, i tillegg til en kollektivorientert byutvikling.

Miljøvennlig drift er også vektlagt. Miljøstrategien til Skysst ble vedtatt i fylkesutvalget i desember 2013, med et langsiktig mål om en utslippsfri busspark i Bergensområdet. Blant annet skal batteridrevne busser og muligheten for utvidet bruk av trolleybuss bli vurdert frem mot neste bussanbudsrunde i Bergensområdet. I tillegg har Skysst og Bergen kommune etablert et samarbeid om bruk av biogass som drivstoff, fra et anlegg som er under oppføring i kommunen

Skysst har også et mål om å redusere utslipp fra ferger og båter gjennom fornying av materiell. Både batteridrift, gassdrift og hybridløsninger vil være aktuelle løsninger, og som vil vurderes for hvert enkelt samband i forbindelse med nye anbud.

Det ble vedtatt et første handlingsprogram til gjeldende kollektivstrategi av Fylkestinget i desember 2014. Handlingsprogrammet viser prioriterte tiltak knyttet til de fire hovedtemaene i strategien; bedre tilbud, enkle og effektive reiser, og miljøvennlig drift. I handlingsprogrammet er det lagt opp til et indikatorsett for disse temaene, der disse i stor grad sammenfaller med det som vil være et indikatorsett for en fremtidig søknad om bymiljøavtale. Videre gir handlingsprogrammet konkrete prioriteringer basert på temaområdene.

Tabell 4.1: Indikatorsett for kollektivstrategien. Fra handlingsprogrammet.

Betre tilbud der flest reiser	Enkle reiser	Effektive reiser	Miljøvennleg drift
Tal reiser/påstigingar, Bergensområdet og Hordaland	Enkelt å forstå, kjøpe og bruke	Køyretid i rushtid på utvalde stamlinjer, Bergensområdet	Andelen kollektivtrafikk av motorisert trafikk

Av intervjuene fremgår det at Skysst med den nye strategien opplever å ha fått et klart mandat å styre etter, og at en prioritering av kollektivtrafikken i Bergensområdet er en viktig del av dette mandatet.

### Bergensprogrammet og annet regionalt (plan)samarbeid

Stortinget vedtok i 2002 delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet. Av innstillingen fremgår det at bybanen er et av tre sentrale investeringsprosjekt i programmet, de to andre er Ringveg vest og Skansen-tunnelen. Det var lagt opp til om lag 7 km kollektivfelt langs eksisterende riks- og fylkesveger i dette området i perioden 2001 til 2004. Stortinget vedtok revidert bompengoordning i februar 2006, på bakgrunn av økte kostnader i prosjektene og lavere inntekter enn forventet fra bompengoordningen. I første del av Bergensprogrammet gikk bompengene med til å finansiere bybanens første etappe, samt Ringveg vest. Det ble senere gitt tillatelse til økt låneopptak for å sikre planlegging, og prosjektering av neste etappe og grunnerverv (St.prp. nr. 1 og 72 2008-2009).

Andre runde av Bergensprogrammet ble vedtatt i juni 2010 (Prop. 108 S 2009-2010). Bompengerordningen ble da forlenget fra 2015 til 2025. Andre runde omfattet finansiering av andre etappe av bybanen og Ringveg vest, Skansen-tunnelen og tiltak innenfor programområdene.

Bergensprogrammet har i alt 9 hovedmål:

1. Trafikkveksten skal dempes
2. Byutviklingen skal gi mindre transportbehov
3. Større del av trafikkveksten skal over på kollektivtrafikken
4. De investeringer som er gjort i infrastruktur skal utnyttes bedre
5. Miljøbelastningen fra trafikk skal reduseres
6. Sentrum skal skjermes for uønsket trafikkpress
7. Det skal etableres et sammenhengende gang- og sykkelvegnett
8. Det skal skje færre trafikkulykker
9. Det skal etableres et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for tiltak

For å nå målene er det skissert flere ulike delstrategier:

- Kollektivsatsing – kollektivtrafikken skal ta en større del av persontransporten
- Trafikantbetaling- for å dempe den bilbaserte mobiliteten
- Parkering som virkemiddel for å begrense bilbruk i bykjernen
- Byutvikling som legger til rette for en dempet vekst i transportbehovet
- Utbygging av manglende ledd i det overordnede vegnettet

Figur 4.3: Mål og strategier i Bergensprogrammet. (Kilde: Bergensprogrammets nettside).

Det fremgår av intervjuene at Bergensprogrammet er den viktigste samarbeidsarenaen for infrastruktur og kollektivtransport. Samarbeidet rundt bybanen har vært sentralt i utviklingen av hele kollektivsystemet. Samtidig anser aktørene Bergensprogrammet som modent for revisjon, og mener at arbeidet mot en fremtidig bymiljøavtale er en god anledning til å oppdatere strategi og målsettinger.

Flere aktører i Skys og Hordaland fylkeskommune ønsker at Bergensprogrammet også blir utvidet til å gjelde drift av kollektivtransporten. Det er også særlig sentralt å jobbe tettere med Bergen kommune. Hordaland fylkeskommune har tatt et konkret initiativ for et tettere, internt samarbeid, men denne prosessen er foreløpig uavklart.

På plansiden arbeides det i fylkeskommunen for tiden med en areal- og transportplan. Av intervjuene fremgår det at planen, slik den ser ut nå, ikke legger opp til noen tydelig fortettingsstrategi eller til å bygge opp under sentrale kollektivakser på en tydelig nok måte. Videre fremgår det av intervjuene en oppfattelse av at det i Bergen kommune har vært jobbet godt med fortetting. Samtidig mener enkelte at det er behov for mer kollektivkunnskap i kommunen for å kunne gjøre dette arbeidet enda bedre. Det fremgår også av intervjuene at det er noe uenighet mellom kommunen og fylkeskommunen, når det gjelder konkrete prioriteringer mellom gående og syklende versus kollektivtransport i viktige kollektivgater i sentrum. I tillegg er det diskusjoner rundt videreutvikling av bystruktur og behovet for ny

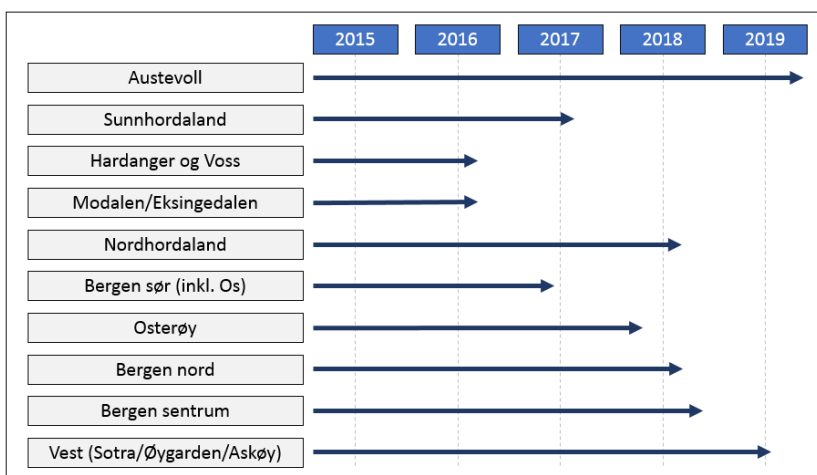
bussterminal. Bergen kommune har også planer om noen mindre sentrale utviklingsområder, hvor det i tilknytning til disse er uenighet om det er mulig å tilrettelegge for kollektivtrafikken. Bergen kommune vektlegger at Bergensområdet er en felles bo- og arbeidsregion, og at kollektivtransportsystemet må ivareta dette uavhengig av forvaltningsorganisering.

Skyss opplever at omegnskommunene er kommet kortere når det gjelder å tenke kollektivtransport som en del av byutviklingen, enn Bergen kommune. Her er det behov for å jobbe mer og tydeligere med dette fremover.

## 4.2 Utvikling i kontraktsregime

Som det fremgår av tidsaksen i figur 4.1 har det vært to kontraktsregimer i Hordaland etter år 2000. De såkalte kvalitetskontraktene ble innført etter et vedtak i Fylkestinget i mars 1999, og gjaldt fra januar 2000. Kvalitetskontraktene var resultatavhengige tilskuddskontrakter, hvor nivået på tilskuddene til kollektivtransporten var avhengige av kvaliteten på den tjenesten som ble tilbudt (Carlquist m.fl. 1999).

Som redegjort for i kapittel 3.4 gikk Hordaland over til anbud og bruttokontrakter for kollektivtransporten fra 2008. Dagens kontrakter inneholder enkelte kvalitetskriterier som gir operatørene bonus, som varierer fra kontrakt til kontrakt – og som har variert over tid. Med disse kontraktene har Skyss ansvaret for utviklingen av rutetilbudet, mens operatørenes ansvar er begrenset til det rent operasjonelle/drift. Det holdes jevnlig møter mellom Skyss og operatørene der ulike problemstillinger blir drøftet. Det fremgår av intervjuene at man både hos Skyss og i fylkeskommunen forøvrig er tilfredse med hvordan kontraktsregimet fungerer. Skyss planlegger i hovedtrekk å beholde dagens kontraktsregime, men vurderer en noe større grad av insentiver og mulighet for operatørene til å foreslå konkrete forbedringer – men at ansvaret fortsatt blir liggende hos Skyss. Figuren viser når dagens kontraktsperioder for buss utløper.



Figur 4.4: Oversikt over avtaleperioder for eksisterende bussanbud. (Kilde: Skyss' nettside).

### 4.3 Nøkkeltall for utviklingen av kollektivtransporten i Hordaland

Delkapittelet gir en oversikt over utviklingen på sentrale nøkkeltall for kollektivtransporten i perioden som undersøkes, for å kunne sette den organisatoriske utviklingen i de foregående delkapitlene inn i en videre kontekst. Presentasjonen er basert på tall fra SSB og Skyss.

#### **Avgrensning av det funksjonelle byområdet**

Konseptvalgutredningen (KVU) for Bergensområdet avgrensner området til å gjelde de tolv kommunene Bergen, Fjell, Sund, Øygarden, Askøy, Osterøy, Lindås, Meland, Radøy, Samnanger, Vaksdal og Os (Statens vegvesen Region vest 2011). Dette er den samme avgrensningen som er brukt i kollektivstrategiene fra 2008 og 2014.

Inndelingen av en bo- og arbeidsmarkedsregion kan gjøres på ulike måter. NIBR har på grunnlag av kriteriene plassering i senterstrukturen, og pendling mellom kommuner og reisetid mellom kommunesentra, definert Bergensregionen som; Bergen, Askøy, Fjell, Os, Samnanger, Osterøy, Sund, Meland, Øygarden, Lindås, Vaksdal, Radøy, Fusa og Austrheim (Gundersen og Juvkam 2013). I denne inndelingen er altså Fusa og Austrheim inkludert, i tillegg til kommunene som er med i inndelingen fra KVU og kollektivstrategiene.

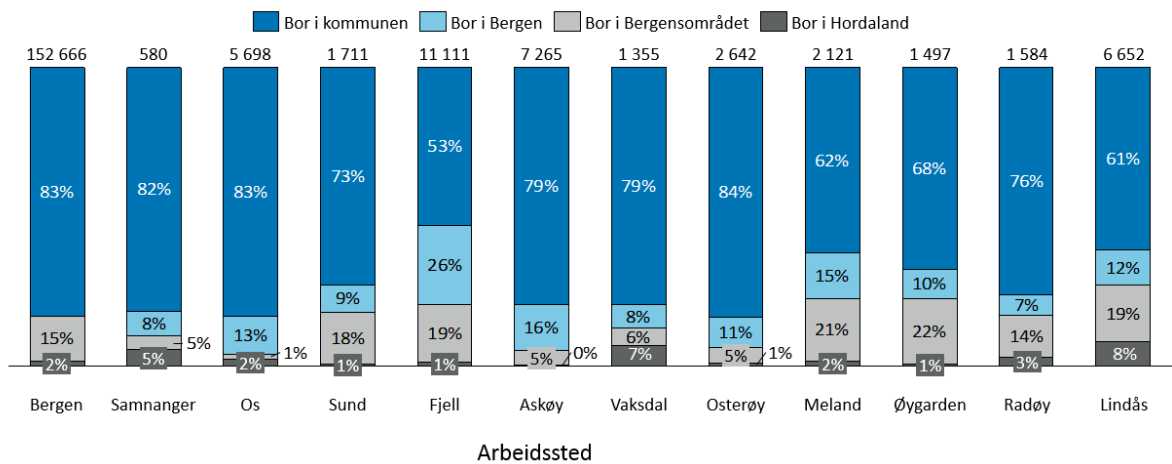
Med utgangspunkt i inndelingen fra KVU ser vi i neste avsnitt nærmere på noen nøkkeltall for befolkningsvekst og pendlingsstrømmer, for å vurdere denne inndelingens hensiktsmessighet.

#### *Pendlingsstrømmer*

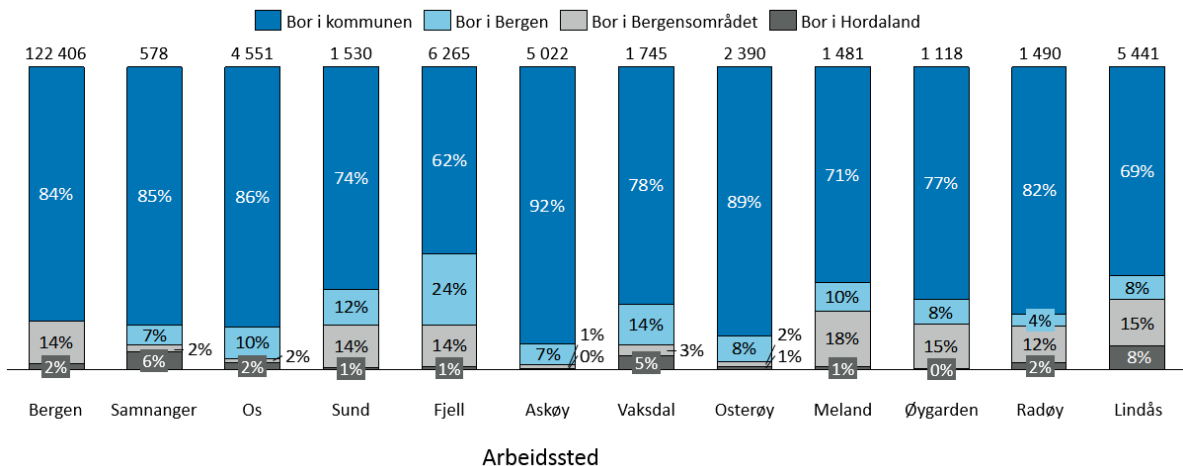
En sammenlikning av pendlingsstrømmene for de som arbeider i Bergensområdet i år 2000 og i 2013, viser hvordan utviklingen i arbeidsreiser har vært i Bergensområdet og gir en indikasjon på om den gjeldene definisjonen av Bergensområdet er hensiktsmessig.

I 2013 bodde 83 prosent av de som arbeider i Bergen innenfor kommunens grenser. Respektive 3-4 prosent bodde i Os, Fjell og Askøy, mens respektive 1 prosent bodde i Sund, Osterøy, Meland og Lindås. 2 prosent av de som jobber i Bergen bodde i resten av Hordaland. De fleste kommunene i Bergensområdet har drøyt 70 til 85 prosent interne arbeidsreiser. Dette gjelder Samnanger (82%), Os (83 %), Sund (73 %), Askøy (79 %), Vaksdal (79 %), Osterøy (84 %) og Radøy (76 %). Noen kommuner har en lavere andel interne reiser, som Meland (62 %), Øygarden (68 %) og Lindås (61 %). Fjell er den kommunen med lavest andel interne pendlingsreiser med 53 prosent. Her er det 26 prosent som bor i Bergen.

Utviklingen fra år 2000 viser et relativt stabilt bilde for personer med arbeidssted i Bergen. Vi ser en nedgang på ett prosentpoeng i interne reiser for Bergen kommune. Kommunene Askøy og Fjell har hatt den mest interessante utviklingen i perioden. Askøy har hatt en nedgang på 13 prosentpoeng i sysselsatte som også bor i kommunen i perioden. De som er sysselsatte i Askøy arbeidet i 2013 i større grad i Bergen. For Fjell ser vi en nedgang på 9 prosentpoeng i perioden, også her er det en større del av arbeidstakerne som bor i Bergen, men det er også en større andel som bodde i Bergensområdet sammenliknet med år 2000.



Figur 4.7: Pendling mellom ulike områder i Hordaland 2013. (Kilde: SSB tabell: 03321).



Figur 4.8: Pendling mellom ulike områder i Hordaland 2000. (Kilde: SSB tabell: 03321).

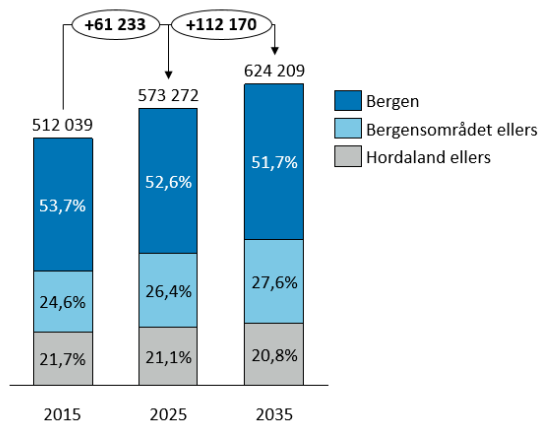
Utviklingen i pendlingsstrømmer viser at det i dag er en større andel av de bosatte i Bergensområdet som arbeider i Bergen kommune. Det er ingen store endringer i pendlingsstrømmene som går ut av Bergensområdet, og det er ingenting som tyder på at dette ikke er en hensiktsmessig avgrensing.

Reisevaneundersøkelsen for Bergensområdet fra 2013 (Meland og Nordtømme 2013), viser at det foretas 1,24 mill. turer pr. virkedag i området. Av disse utgjør turer til Bergen kommune to tredeler, og nesten en tidel går mellom Bergen og omegnskommunene (9.4 %). En fjerdedel går innenfor Bergensområdet, men altså ikke innenfor Bergen kommune.

### Befolkningsutvikling

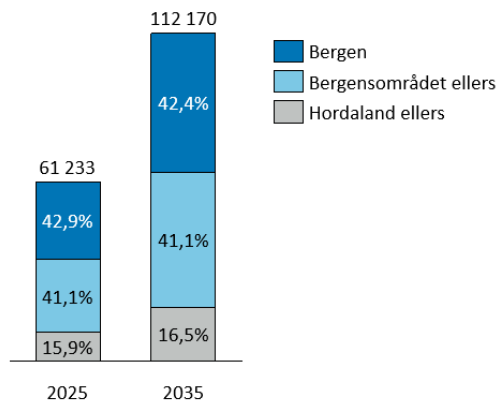
54 prosent av befolkningen i Hordaland bor i dag i Bergen, 25 prosent bor i Bergensområdet utenfor Bergen, mens 22 prosent av befolkningen bor i resten av Hordaland. Bergen kommunes andel av befolkningen i fylket vil ifølge tall fra SBB synke med ett prosentpoeng til 53 prosent i 2025, og til 52 prosent i 2035. Bergensområdet utenom Bergen sin andel av

befolkningen vil øke til 26 prosent i 2025, og til 28 prosent i 2035. For Hordaland ellers ligger andelen på 21 prosent i hele perioden.



Figur 4.9: Befolkningsframskriving Bergen, Bergensområdet og Hordaland ellers. Middels nasjonal vekst for 2015, 2025 og 2035. (Kilde: SSB-tabell 10213).

43 prosent av befolkningsveksten vil komme i Bergen fra 2015 til 2025, og 42 prosent fram til 2035. 41 prosent av veksten vil komme i Bergensområdet utenfor Bergen i begge periodene. 16 prosent av veksten i befolkningen vil komme i Hordaland ellers frem til 2025, og 17 prosent vil komme i Hordaland ellers frem mot 2035.



Figur 4.10: Andel av fremskrevet befolkningsvekst i Hordaland for Bergen, Bergensområdet og Hordaland ellers. Middels nasjonal vekst for 2015, 2025 og 2035. Sammenlignet med 2015. (Kilde: SSB-tabell 10213).

Vi ser av figurene at Bergensområdet utenfor Bergen vokser noe på bekostning av Bergen kommune, i perioden frem mot 2035. Dette betyr i neste omgang at en litt større andel av reisene vil foregå i områdene utenfor Bergen kommune.

### Kollektivreiser per innbygger

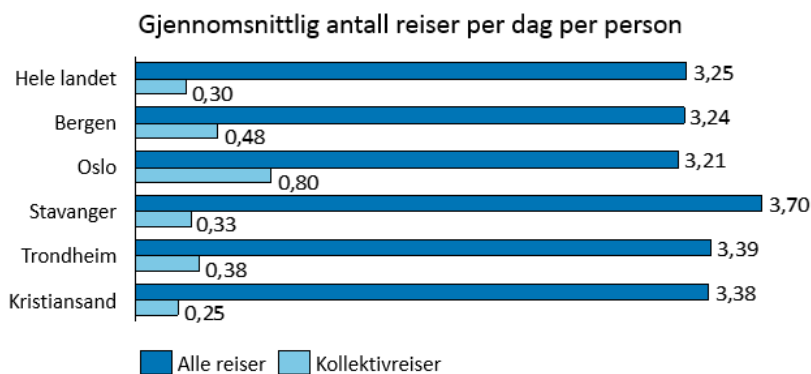
I dette avsnittet sammenligner vi antall reiser per innbygger og antall reiste kilometer, med de ulike transportmidlene for landet totalt og i de fem største byene i Norge. På denne måten presenteres reisevanene til befolkningen i Bergen i en kontekst.

Ved å bruke data fra den nye nasjonale RVU-en som ble gjennomført i perioden august 2013 til september 2014 beskrives befolkningen i Bergensområdet reisevaner. Den nasjonale RVU-en er den mest oppdaterte datakilden på norske reisevaner, og inneholder intervju med 2 900 personer i Bergen. Dette datamaterialet gir samtidig en mulighet til å sammenligne Bergen med andre norske byområder.

Befolkningen i Bergen gjennomfører i snitt 3,23 reiser per dag. Dette er noe under landsgjennomsnittet, som er på 3,25 reiser per dag. I Oslo gjennomfører befolkningen 3,20 reiser per dag, i Trondheim og Kristiansand henholdsvis 3,39 og 3,38 reiser per dag, og i Stavanger hele 3,69 reiser per dag.

Antall kollektivreiser per person per dag er ikke overraskende høyest i Oslo, på 0,80 reiser per person per dag, og nest høyest i Bergen på 0,48 reiser per person per dag.

Landsgjennomsnittet ligger på 0,30 reiser per person per dag, og i de tre andre byområdene foretas det mellom 0,25 og 0,38 kollektivreiser per person per dag.



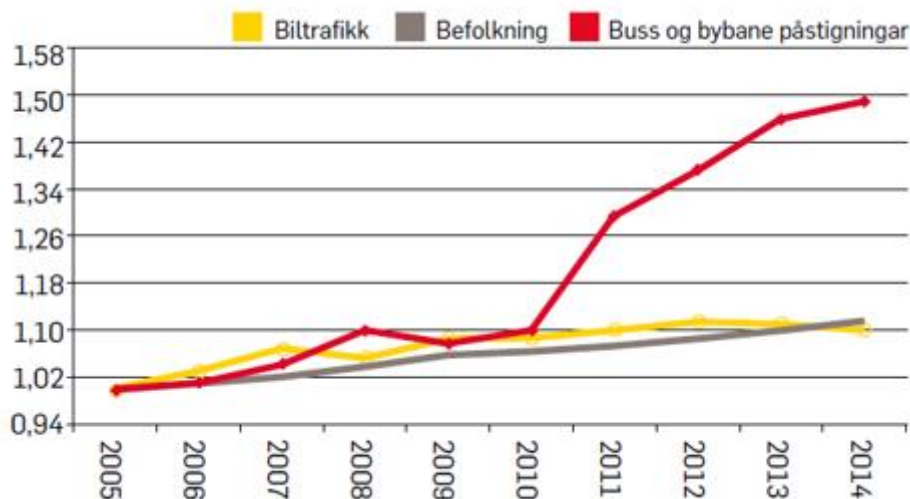
Figur 4.11: Gjennomsnittlig antall reiser per person per dag, og antall kollektivreiser per person per dag. (Kilde: Nasjonal RVU 2013/14 egne kjøring).

Hvor mange reiser innbyggerne gjennomfører gir et uttrykk for transportbehovet til befolkningen. Vi har i dette avsnittet sett at innbyggerne i Bergen gjennomfører om lag like mange reiser som landsgjennomsnittet og som Oslobeboerne. Bergenserne reiser imidlertid noe mindre enn innbyggerne i Stavanger, Trondheim og Kristiansand.

Antall kollektivreiser per person per dag gir en god indikasjon på i hvor store markedsandeler kollektivtransporten har. Befolkningen gjennomfører flest kollektivreiser i Oslo. Dette kommer av et veldig godt kollektivtilbud, som konkurrerer godt mot bilen. Bergen har det nest høyeste snittet for antall reiser per person per dag, med et nivå som ligger godt over de tre mindre byområdene.

### Påstigninger på kollektivtransport

I Hordaland utenfor Bergensområdet var veksten i antall påstigende på 3,3 prosent, mens den for Bergensområdet var på 2,6 prosent (Skyss 2014). Figuren under viser utviklingen i biltrafikk, befolkning og påstigninger på buss og bybane i Bergen fra 2005 til 2014. Man ser en svært positiv utvikling fra 2010 til 2014. Figuren viser likevel at det må skje en endring for å skulle kunne oppfylle nullvekstmålet da antall bilreiser øker i takt med befolkningen.

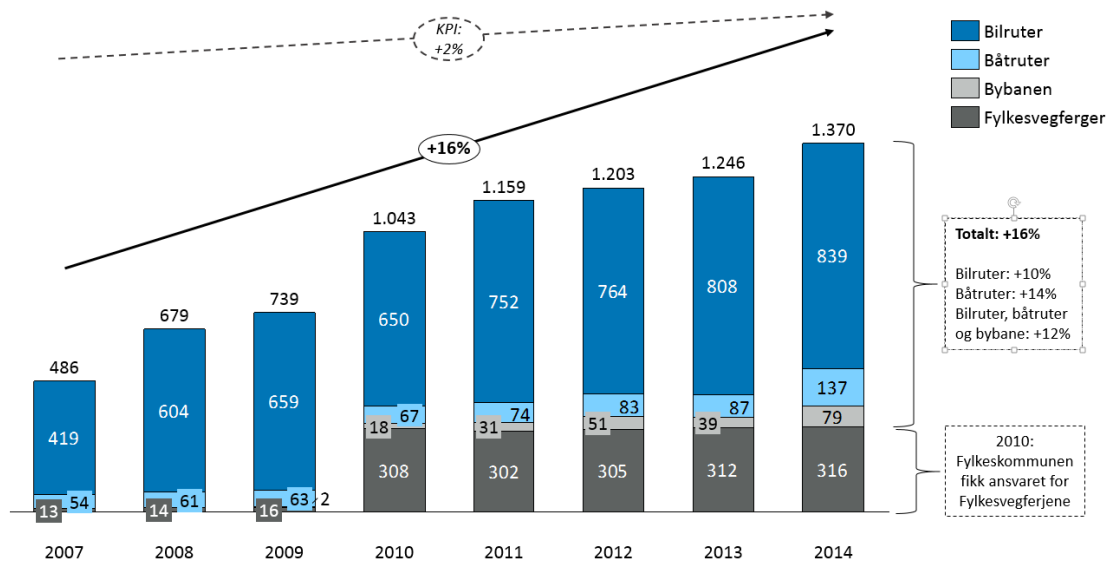


Figur 4.12: Utvikling i bilreiser, busspassasjerer og befolkning i Bergen fra 2005-2014. (Kilde: Skyss' kollektivmelding 2014).

### Kostnadsutvikling – samlede kostnader til kollektivtransporten i perioden

Figuren på neste side viser netto driftsutgifter til kollektivformål i perioden 2007 til 2014. Samlet er økningen på 182 prosent; fra 486 mill. kroner i 2007 til 1 370 mill. kroner i 2014. Dette tilsvarer en årlig vekst på 16 prosent. Vi ser imidlertid av figuren at en stor del av denne økningen skyldes fylkesvegferger, som kom under fylkeskommunens ansvarsområde fra 2010. Denne økningen utgjør i underkant av halvparten av den samlede økningen i driftsutgifter. Uten fylkesvegfergene ville økningen i driftsutgifter vært på 123 prosent, eller en årlig vekst på 12 prosent i perioden.

Den største utgiftsposten er drift av bilruter. Disse tallene inkluderer skoleskyss og administrasjon av Skyss. Administrasjon av Skyss utgjør om lag 5 prosent av disse kostnadene, og 3 prosent av de totale driftskostnadene (2014). Driftsutgiftene til buss har økt med over 100 prosent i perioden, noe som tilsvarer en årlig vekst på 10 prosent i perioden 2007-2014. Bybanen var i drift fra juni 2010 og utgjør i så måte en ny utgiftspost, sammen med overføring av ansvaret for fylkesvegfergene.



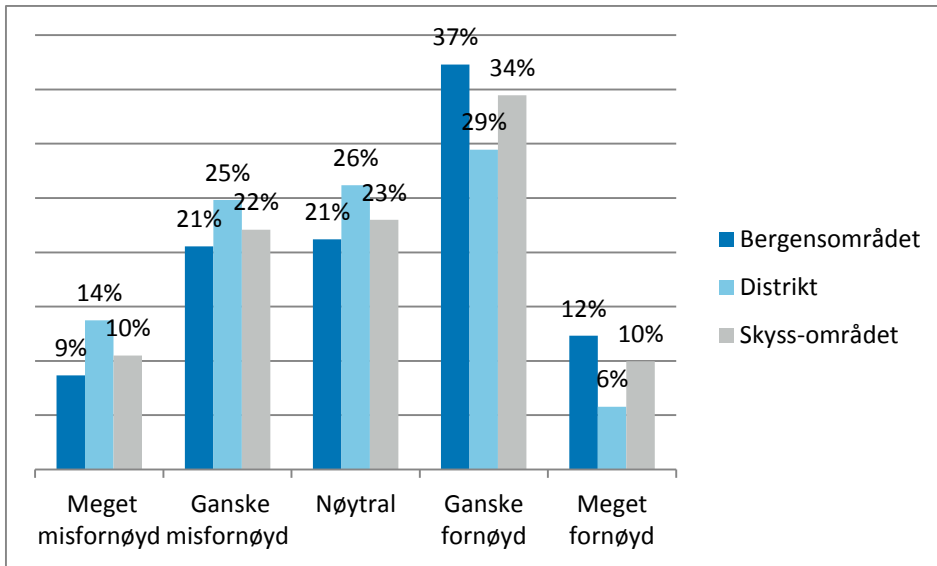
Figur 4.13: Samlede netto driftsutgifter til kollektivformål i Hordaland, i millioner kroner. (Kilde: Skyss kollektivmeldinger 2013 og 2014).

### Kundetilfredshet

I den lokale reisevaneundersøkelsen (MIS-undersøkelsen) for Skyss-området er det stilt spørsmål om hvor tilfredse trafikantene er med det totale tilbudet. Det er også spurt om tilfredshet med spesifikke aspekter ved kollektivtilbudet.

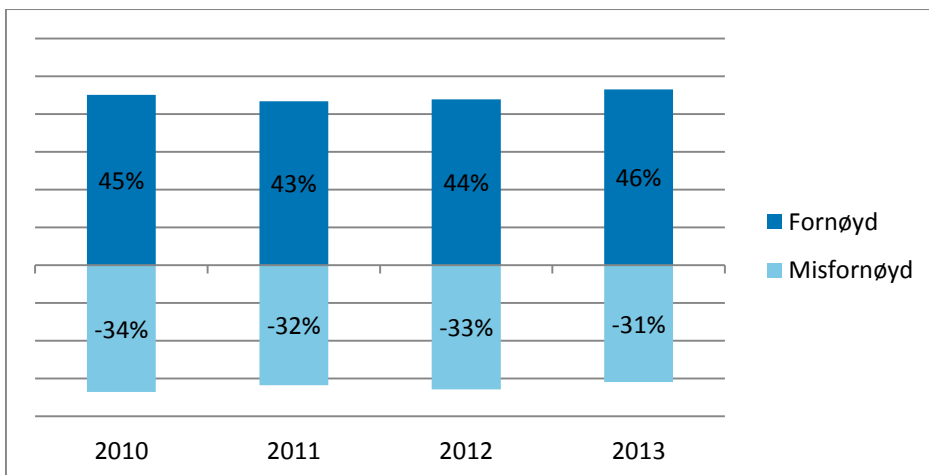
Respondentene er gjennomgående fornøyde med kollektivtilbudet. 67 prosent er enten fornøyde, eller har en nøytral oppfatning av kollektivtilbudet. Flest respondenter er *ganske fornøyde*, men samtidig er gruppen med de som er *svært fornøyde* liten. Til sammen utgjør de som sier at de er fornøyde med tilbudet cirka 45 prosent av respondentene, mens de som er misfornøyde utgjør cirka 33 prosent. 23 prosent av respondentene er nøytrale.

Respondenter fra Bergensområdet er gjennomgående noe mer fornøyde enn respondenter fra distriktet. Hele 70 prosent av respondentene fra Bergensområdet er fornøyde, eller har en nøytral oppfatning av tilbudet, mot 61 prosent av distrikts-respondentene sier det samme. Dobbel så mange av respondentene fra Bergensområdet, 12 prosent, sier de er svært fornøyde med kollektivtilbudet, sammenlignet med distriktet. I den andre enden av skalaen ser vi at 14 prosent av distrikts-respondentene har plassert seg i kategorien meget misfornøyd, mens for Bergensområdet er det 9 prosent i denne kategorien.



Figur 4.14: Alt i alt hvor fornøyd er du med kollektivtilbudet i det området hvor du bor og ferdes? Fordelt på Bergensområdet og distrikt. (Kilde: MIS Skyss 2010-2013).

Figuren under viser at utviklingen i tilfredshet blant trafikantene over tid har vært stabil.



Figur 4.15: Alt i alt hvor fornøyd er du med kollektivtilbudet i det området hvor du bor og ferdes? Utvikling 2010-2013. (Kilde: MIS Skyss 2010-2013).

Sammenlignet med Ruter-området har Skyss-området generelt et lavere tilfredshetsnivå blant trafikantene. Dette kan skyldes forskjeller mellom de to ulike områdene; størrelsen på kollektivnettet og andel kollektivtrafikanter i befolkningen. Oslo/Akershus har et veldig godt utbygd kollektivnett, som man ikke finner maken til ellers i Norge. I tillegg er det i Oslo/Akershus en veldig høy andel av befolkningen som benytter kollektivnettet. 80 prosent tar kollektivtransport i en eller annen form i løpet av en uke. Fra tidligere analyser vet man at de som bruker kollektivnettet ofte generelt er mer positive til tilbudet, sammenlignet med de som aldri reiser kollektivt. Forskjellene mellom Ruter- og Skyss-området i forhold til total tilfredshet, kan derfor sannsynligvis knyttes til dette.

#### 4.4 Oppsummering: Positiv utvikling for kollektivtransporten i Hordaland

Gjennomgangen i dette kapittelet har tatt sikte på å beskrive utviklingen i kollektivtransporten i Hordaland, både organisatorisk og i form av nøkkeltall.

Opprettelsen av Skyss i 2007, som en ytre enhet innenfor fylkesadministrasjonen, har bidratt til en oppbygging av et kompetansemiljø innenfor kollektivtransport med stor faglig tyngde. Skyss utgjør det taktiske nivået i organiseringen av kollektivtransport i Hordaland.

Hordaland gikk over til anbud og bruttokontrakter for kollektivtransporten fra 2008. Dagens kontrakter inneholder enkelte kvalitetskriterier som gir operatørene bonus. Med disse kontraktene ivaretar Skyss det taktiske nivået gjennom utviklingen av rutetilbudet, mens det operative ansvaret er begrenset til det rent operasjonelle/drift.

Bybanen har siden år 2000 vært den viktigste kollektivinvesteringen, og samtidig en drivkraft for strategi og utvikling. Med bybanen har det fulgt en egen organisering med selvstendige organisatoriske enheter. På overordnet nivå har Bergensprogrammet vært arenaen for samarbeid mellom aktørene og ansvarlig for investeringsprosjektene i byområdet.

Om lag halvparten av Hordalands befolkning bor i Bergen, en fjerdedel bor i de elleve resterende kommunene i Bergensområdet, og om lag en fjerdedel bor i Hordaland utenfor Bergensområdet. Denne fordelingen er relativt stabil i SSBs framskriving av befolkningen. Data fra SSB viser videre at de som jobber i Bergensområdet også stort sett bor i området, og at de fleste bor i den kommunen de jobber.

Befolkningen i Bergen kommune gjennomfører om lag like mange reiser per dag som befolkningen sett under ett, mens de gjennomfører flere kollektivreiser per dag enn innbyggerne i Stavanger, Trondheim og Kristiansand.

Det gjennomføres en satsing på kollektivtransporten over budsjettene, og tall for påstigninger på kollektivtransporten viser en positiv utvikling i Bergensområdet. Dette underbygges også av kundetilfredshetsmålingene, som viser en generell positiv utvikling.

## 5. Hvordan ny forvaltningsorganisering kan møte utfordringene i Hordaland fremover

Den overordnede målsettingen for Bergensområdet er nullvekstmålet, der all transportvekst skal tas av sykkel, gange og kollektivtransport, mens personbiltrafikken altså ikke skal vokse. Med den forventede befolkningsveksten gir dette en betydelig utfordring. For kollektivtransporten er spørsmålet hvordan man best innretter organiseringen for en mest mulig effektiv styring og utnyttelse av ressursene - i tråd med målsettingen.

Etableringen av Skyss, med oppbygging av et sterkt kompetanse- og fagmiljø har gitt resultater, og bidratt til at Bergensområdet har et godt utgangspunkt for videre utvikling av kollektivtransporten. En eventuell forvaltningsreform med ny ansvarfordeling av kollektivtransporten genererer nye spørsmål knyttet til ulike måter å løse organiseringen på.

I dette kapittelet gjennomgår vi en rekke elementer, eller systemkomponenter, som påvirker kollektivtransporten på forskjellige måter. Dette er elementer som kan tenkes å aktualiseres på nye måter ved en eventuell reform. Elementene diskuteres derfor i lys av en mulig kommune- og regionreform, med utgangspunkt i de to beskrevne tilnærmingene til ansvarsfordelingen etter en forvaltningsreform (kap. 2).

### 5.1 Systemkomponenter og operasjonalisering til kvalitative kriterier

For bedre å kunne drøfte systemkomponentene er det foretatt en operasjonalisering av disse. I det følgende gjennomgås denne prosessen; fra beskrivelsen av hva som ligger i komponenten, gjennom hvilke utfordringer som aktualiseres i forbindelse med en reform, til kvalitative kriterier som sier noe om hvordan komponenten ideelt sett bør håndteres ved en eventuell ny forvaltningsstruktur. Viktige spørsmål i så måte blir:

- Hva er de konkrete utfordringene og målsettingene fremover?
- Hva er det viktig å ta hensyn til ved de ulike systemkomponentene?
- Hvilke organiseringsmodeller ivaretar disse hensynene best?

Tabellen under viser en skjematisk fremstilling over utvalgte systemkomponenter, definert som elementer ved kollektivtransporten med særlig påvirkning av området og som det er viktig å ta med i den videre diskusjonen. Utvikling av kollektivtransport henger sammen med andre ansvarsoppgaver og mekanismer, i en kompleks struktur av forskjellige aktører og eiere. Sammenhengen mellom areal og transport er her bare én av mange mekanismer som gjør seg gjeldende, der for eksempel lokalisering av boliger og arbeidsplasser som ikke bygger opp under kollektivtilbudet bidrar til en dyrere og mindre effektiv utvikling av kollektivtransporten.

Tabell 5.1: Skjematisk fremstilling av systemkomponenter ved kollektivtransport, operasjonalisert til kvalitative kriterier.

System-komponent	Beskrivelse	Utfordring v/reform	Kvalitativt kriterie
Målsetting	Hvilke overordnede, strategiske mål er satt for kollektivtransporten i det gitte området	Samordning mellom ulike målsettinger i ulike områder, med ulike innretninger	Mest mulig samsvar mellom ansvarsområde og målsetting
Byområdet	Det funksjonelle byområdet mtp. transport	Avgrensning, randsoneproblematikk, politisk mulighetsrom	Mest mulig samsvar mellom reisestrømmer (eksisterende og fremtidige) og avgrensning
Finansiering	Tilskudd til ruteproduksjon (drift) og infrastruktur (investeringer) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rammeoverføringer</li> <li>- Tilskuddsordninger</li> <li>- Finansieringspakker</li> </ul>	Fordelingsnøkkel by/land; inntektsgrunnlag, avtaleinnretning, muligheter for omdisponering av midler	Bypakke/bymiljøavtale med prosjektportefølje for effektiv utnyttelse av finansieringsrammen, mulighet for sikring av inntektsgrunnlag og samordning av transporter
Arealbruk	Lokalisering ifm. ATP	Konkurrerende prioriteringshensyn, samarbeid mellom ulike aktører	Mest mulig samsvar mellom virkemiddel- og kollektivtransportansvar
Bilrestriksjoner	Bompenger (rushtidsavgift, tidsdifferensierte takster etc.), parkering (antall, avgiftsnivå, innfartsparkering)	Konkurrerende prioriteringshensyn, samarbeid mellom ulike aktører	Mest mulig samsvar mellom innretning og målsetting, og mellom virkemiddel- og kollektivtransportansvar
Infrastruktur og framkommelighet	Knutepunkt, holdeplasser, bussanlegg, kollektivfelt, lysregulering etc.	Ulike ansvarshavere og eierforhold, nye konkurrerende prioriteringshensyn, samarbeid mellom ulike aktører	Mest mulig samsvar mellom veg-/infrastruktureier og kollektivtransportansvar
Drift	Ruteproduksjon, kapasitet, tilbud,	Markedsgrunnlag, type kontrakt, operatører, korrespondanse mellom ulike linjer	Kontraksregime tilpasset markedsgrunnlaget, og i samsvar med organiseringsmodell
Kvalitet på kollektivtilbudet	Forventninger til kollektivtilbudet; som takst, komfort, markedsføring, informasjon, orienterbarhet, (uu), regularitet, punktlighet, standard, vedlikehold, materiell	Samsvar og likhet mellom flere systemer og aktører, finansiering	Mest mulig samsvar, helhet og orienterbarhet mellom systemene
Miljø og teknologi	Nye krav til miljø og teknologi i anbud/kontrakter	Kostnadsvekst, ansvars- og eierforhold knyttet til infrastruktur	Bestillerenhet med stor grad av profesjonellitet/kompetanse, kontraksregime med mulighet for fleksibilitet
Offentlig forvaltning	Politisk saksbehandling, ansvars- og rolledeling på strategisk, taktisk og operativt nivå	Kompetanse, spilleregler for ansvars- og rolledeling, samarbeidsrelasjoner mellom nivåene	Organiseringsmodell tilpasset overordnet målsetting

## 5.2 Styrker og svakheter ved ulike innretninger for Hordaland

Som gjennomgått i kapittel 2 har vi i denne utredningen sett nærmere på to ulike tilnærminger til en eventuell forvaltningsreform. Begge vil påvirke ansvaret for kollektivtransport; en mulig kommunereform der et utvidet Bergensområde overtar ansvaret for kollektivtransporten, eller en mulig regionreform der Hordaland beholder kollektivansvaret med et utvidet vegansvar og –myndighet. I det følgende vil vi se på eventuelle konsekvenser av endringer i oppgavefordelingen, med tanke på hvordan det er mulig å innrette seg rent organisatorisk gjennom inndelingen i strategisk, taktisk og operativt nivå. Hvem som har ansvaret for å sette de strategiske, langsiktige målene for kollektivtransporten, hvem som planlegger rutetilbud og

infrastruktur, hvem som har ansvar for daglig drift og hvordan organisasjonsmodeller kan bedre rolledeling og samhandlingen mellom disse nivåene?

Videre vil vi ta utgangspunkt i dagens organiseringsmodell, (ytre) enhet innenfor egen administrasjon, når vi diskuterer alternative organiseringsmodeller. Dette gjøres i lys av erfaringer med dagens organisering innhentet gjennom intervjuer. I tillegg utgjør de nasjonale og internasjonale erfaringene med ulike organiseringsmodeller og endringer i oppgavefordelingen, konkrete eksempler som brukes i den påfølgende drøftingen – for bedre å synliggjøre mulighetene og/eller hindringene ved fremtidige innretninger.

Drøftingen er bygd opp etter inndelingene av de ulike systemkomponentene, og operasjonaliseringen til kvalitative kriterier.

## Målsetting

### *Samsvar mellom ansvarsområde og målsetting*

Hordaland fylke favner storbyområdet Bergen og store distriktsområder. For kollektivtransporten innebærer dette til dels motstridende målsettinger, der Bergen forholder seg til nullvekstmålet og distriktene til målsettinger om å sikre et funksjonsdyktig samfunn med god mobilitet. For å oppfylle og nå disse målsettingene på en god og effektiv måte knytter det seg ulike virkemidler.

### *Målkonflikter mellom by og land*

Dagens oppgavefordeling og organiseringsmodell kan for Bergen kommune fortone seg noe ubalansert, med en opplevelse av at distriktsutfordringer enkelte ganger prioriteres på byområdets bekostning. Ved en kommunereform og overføring av kollektivtransportansvaret til kommunen, vil Bergen få større strategisk styring over ressursene og kan prioritere sine områder i tråd med målsettingen for byområdet.

### *Flere kommuner dekker det funksjonelle byområdet*

Bergen kommune dekker imidlertid ikke dagens transportfunksjonelle område, og en overføring av ansvaret tilsvarende dagens kommuneinndeling vil ikke gi et godt samsvar mellom den geografiske avgrensingen av målet og ansvaret. Målet er avgrenset til 12 kommuner inkludert Bergen, dersom vi tar utgangspunkt i dagens kollektivstrategi. Det ser heller ikke ut som de lokale prosessene går mot en kommunesammenslåing av dette omfanget. Dette poenget gjelder i større eller mindre grad også for de andre elementene som gjennomgås.

Uansett organiseringsmodell som velges kommunalt, vil Bergen måtte samarbeide og forholde seg til randsonen og distriktsområdene rundt. Det gjelder særlig dersom dagens kommune beholdes, eller Bergen kun slår seg sammen med enkelte av nabokommunene. Pendlerstrømmene krysser kommunegrensene, og dette gir et samordningsbehov. Uavhengig av kommunestruktur vil det måtte samarbeides med regionalt nivå. Og nettopp her vil

samarbeidet kunne preges av at kollektivtrafikken i byområdet og distriktene har to ulike hovedmålsettinger.

#### *Ulike organisasjonsmodeller for by og distrikt?*

Om de to nivåene ved en kommunereform ender opp med å ha to ulike modeller for organisering av kollektivtransport, vil dette ytterligere kunne vanskeliggjøre samarbeidet. Både med tanke på å ha to ulike og parallelle fagmiljøer, og to ulike styringsmekanismer. Forskjellige måter å styre på vil gi ulike inndelinger mellom det strategiske, taktiske og operative nivået, og kan gi utsalg i styring i smått ett sted, og styring i stort et annet sted. Dette kan være et problem i samordningsøyemed, men kan samtidig være en styrke med tanke på å oppnå de *lokale* målsettingene. Som de nasjonale eksemplene i kapittel 3 understreket, er tett politisk styring ofte et argument for å kunne håndtere distriktsutfordringene på en bedre måte, mens større faglig frihet ofte er en forutsetning for å kunne utvikle kollektivtransporten etter markedets behov i byområdet.

Ved en løsning med felles organiseringsmodell for kommunen og fylkeskommunen, er det likeledes viktig å huske på utfordringene ved å skulle administrere etter de ulike målene for kollektivtransport i by og distrikt. Ett selskap, som skal forholde seg til to til dels motstridende målsettinger, i tillegg til to potensielt ulike politiske konstellasjoner, kan ende opp i en situasjon der de strategiske styringssignalene overfor selskapet er til dels motstridende. Det er nærliggende å tenke seg at kommunen vil ha et mer «ensidig» syn på kollektivtransporten enn fylkeskommunen, som er vant til å balansere prioriteringer mellom by og distrikt. Samtidig vil det være mulig å forsøke å forhindre en slik situasjon ved tydelig å avgrense styringsområdene mellom kommune og fylkeskommune, gjennom for eksempel en fast økonomisk fordelingsnøkkel.

For tilnærmingen med en regionreform vil dagens situasjon i hovedsak videreføres, og utfordringen med ulike målsettinger innenfor samme ansvarsområde fortsette. Dersom Hordaland slår seg sammen med Rogaland vil man imidlertid få to byområder som potensielt kan drives godt sammen, i tillegg til enda større distriktsområder. Spesielt det siste vil kunne gi en stor geografisk avstand mellom virkeområde og organisasjon, som kan være uheldig for den lokale forankringen. Dersom man likevel skulle velge å benytte anledningen ved en regionreform til å vurdere andre organiseringsmodeller, vil en aksjeselskapsmodell kunne ivareta fagmiljøet og kompetansen Skyss har opparbeidet, samtidig med en noe mer formell taktisk, faglig frihet til å prioritere etter målsettingene for de ulike geografiske områdene.

### **Byområdet**

#### *Samsvar mellom reisestrømmer og avgrensing*

En stor del av dagens utfordringer ved kollektivtransporten i Hordaland dreier seg om behovet for å knytte seg tettere opp mot byområdet Bergen. Behovet springer som vi har vært inne på i kapittel 4 blant annet ut av grensekryssende kollektivtransport i randsonen, og komplekse sammenhenger mellom areal og transport i et område som preges av mange aktører med ulike prioriteringer, ansvars- og eierforhold.

### *Innpendling til bykommunen*

Ved en eventuell kommunereform der ansvaret for kollektivtransport overføres til Bergen, vil som nevnt selve avgrensingen av byområdet være svært viktig. Kollektivtransportbehovet stopper ikke ved kommunegrensen, og det vil være hensiktsmessig om flere områder/kommuner innlemmes i en eventuell storkommune Bergen – der kommunegrensen i større grad enn i dag følger de store reisestrømmene og -behovene fremover. Områdene utenfor Bergen, randsonen, vil i alle tilfeller stå i en særstilling; der by og land møtes med ulikheter i målsetting, prioritering og organisering. Samtidig vil det fortsatt være behov for at noen sikrer det «overordnede» blikket, og ser kontraktsområder, rutepakker, stordriftsfordeler etc. i sammenheng. Spørsmålet blir da hvordan man sikrer denne helhetstankegangen.

På mange måter kan denne tilnærmingen til forvaltningsreform sies å kun flytte utfordringen med samarbeid og koordinering mellom kollektivtransportens mange aktører fra storbyområdet til randsonen. Innenfor en ny storkommune Bergen med overført vegansvar- og myndighet og muligheter for virkemiddelbruk, er det store synergigevinster å hente. Mens man i randsonen sannsynligvis fortsatt vil ha de samme utfordringene knyttet til samarbeid og koordinering som i dag.

### *Bymiljøavtale koplet til det funksjonelle byområdet*

Også med tanke på en fremtidig bymiljøavtale, blir spørsmålet om en funksjonell avgrensing av byområdet aktualisert. For å sikre måloppnåelse vil det være viktig at den geografiske inndelingen favner flest mulig reisestrømmer, virkemidler og finansieringsmuligheter, og dette vil kreve en annen avgrensing enn i dag. Utviklingen av kollektivtilbudet krever store investeringer både på infrastruktur- og driftssiden, og mulighetene for å finansiere dette gjennom for eksempel bompenger vil øke i takt med utvidelse av inntektgrunnlag og driftsområde. En bymiljøavtale med en utvidet storby Bergen kan også tenkes å gi muligheter for å bruke mer av bompengene på kollektivtransport, ettersom ansvaret da vil ligge hos kommunen. Det kan videre tenkes at sannsynligheten for å få tillatelse til å bruke bompenger til drift av kollektivtransport øker, i tråd med de nye mulighetene kommunen da har for å sette sammen en helhetlig virkemiddelpakke av tiltak med større målbar effekt. I så måte kan en ny organisering gjennom en aksjeselskapsmodell ha en større formell taktisk, faglig frihet til å se og planlegge etter denne helheten. Imidlertid forutsetter dette at også kommunen kommer inn på eiersiden og det strategiske nivået, slik at de kan sikre den nødvendige prioriteringen gjennom overordnede rammer.

### *Utvikle samarbeidsavtaler i byregionen*

Et eventuell regionreform med et større regionalnivå vil derimot kunne se helheten i utviklingen av kollektivtransporttilbudet i et større geografisk område på en annen måte enn i dag. Spørsmålet i så måte blir likevel avgrensingen av området, og om dette samsvarer med de sentrale reisestrømmene. Samtidig vil denne tilnærmingen ikke fullt ut kunne løse byområdets særskilte utfordringer når det kommer til de ulike aktørenes ansvar for virkemiddelbruk og prioriteringer. Som nevnt er det innenfor dagens organiseringsmodell et stort behov for å

knytte seg tettere opp mot byområdet og prosessene rundt Bergensprogrammet og fremtidig bymiljøavtale. Samtidig er det mye som kan gjøres og forbedres innenfor dagens modell – før man eventuelt velger å se på andre organiseringsmodeller, blant annet gjennom mer formaliserte former for samarbeidsavtaler. Likevel vil dette kunne være utfordrende ettersom både det strategiske og det taktiske nivået vil ligge på siden av byområdeprosessenes organisering, samtidig som byområdet mangler det formelle forvaltningsgrunnlaget for å kunne prioritere kollektivtransport høyt nok blant andre ansvarsområder. Ut ifra de særskilte behovene og komplekse sammenhengene i byområdet, vil sannsynligvis en aksjeselskapsmodell der også kommunen er deleier kunne ivareta dette behovet på en noe enklere måte. Gjennom den formelle taktiske, faglige friheten til å kunne prioritere etter byområdets målsettinger og behov. Samtidig er det som vi har sett ingen garanti for at spillereglene rundt inndelingene i de ulike organiseringsmodellene overholdes.

## Finansiering

### *Bymiljøavtale med prosjektportefølje for effektiv utnyttelse av finansieringsrammen*

Felles for begge tilnærmingene til forvaltningsreform er at det må tenkes nytt rundt finansiering. En kontinuerlig utvikling av kollektivtransporten i byområdet, og en opprettholdelse av kollektivtilbudet i distriktene vil kreve økte rammer. Dagens organiseringsmodell innebærer en fordeling mellom by og land som i stor grad følger de lovpålagte oppgavene i distriktene, og prioritering av de mest presserende behovene i byområdet. Spørsmålet fremover blir i hvilken grad valget av organiseringsmodell kan være med på å bidra til en mer effektiv utnyttelse innenfor de økonomiske rammene.

### *Sammenhengen mellom restriktiv bilpolitikk og finansiering*

I begge tilnærmingene ligger planene om en fremtidig bymiljøavtale som skal avløse Bergensprogrammet. Kollektivtransporten i byområdet står overfor store utfordringer og investeringer fremover, både når det gjelder infrastruktur og drift. Innenfor en bymiljøavtale kan det derfor være aktuelt å benytte seg av mulighetene som ligger i forskriften om bruk av bompenger til drift av kollektivtransport. Som vi har vært inne på kan det tenkes at en storkommune Bergen med eget ansvar for kollektivtransport og samlet virkemiddelbruk enklere kan argumentere og dokumentere effekter av planlagte tiltak, og dermed ha større sannsynlighet for å få innvilget søknad til dette formål. For investeringer i infrastruktur vil det være avgjørende i hvilken grad restriktive virkemidler vil benyttes i kombinasjon med utbygging, for å kunne minimere kostnadene. Her vil en reform som innebærer en overføring av kollektivtransportansvaret til kommunen, med påfølgende mulighet til i større grad å se dette ansvaret i sammenheng med virkemiddelbruken, være en fordel.

### *Kostnadseffektiv planlegging*

Med tanke på valg av organiseringsmodell vil kompetansen og den faglige friheten til å prioritere tiltak være viktig for nettopp å kunne oppfylle disse sammenhengene. I så måte vil et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap kunne sies å ha et fortrinn, gjennom en større avstand mellom strategisk og taktisk nivå. Samtidig har det fremgått av intervjuene i denne

utredningen at dagens organiseringsmodell har fått en slik frihet, selv om ikke selve modellen legger opp til det. Dette taler for, som også de nasjonale erfaringene i kapittel 3 bekrefter, at det i alle tilfeller er avklaringen av spillereglene rundt organiseringsmodellens inndelinger og avgrensninger mellom strategisk, taktisk og operativt nivå som er avgjørende.

Samtidig er det et viktig moment å verne om og bygge videre på den kompetansen og fagmiljøet som Skyss har bygget opp gjennom de senere år. En ny organiseringsmodell som innebærer en splittelse av Skyss, eller en nyetablering av et fagmiljø vil være en ressurskrevende og unødvendig prosess – som også vil gå glipp av mye viktig opparbeidet kunnskap om ansvarsområdet som skal utvikles.

#### *Rammetilskudd og finansieringsbehov*

Dagens rammetilskudd for kollektivtransport baseres i stor grad ut ifra alder og lovpålagte oppgaver – som igjen i stor grad er knyttet til distriktene. Det er derfor ikke gitt at en kommunal tilnærming til forvaltningsreform der rammeoverføringen fra staten følger innbyggerne, innebærer en økning i rammene til byområdet slik det ofte blir hevdet. Avhengig av organiseringsmodell kan en todeling av ansvaret for kollektivtransport mellom fylkeskommunen og bykommunen derimot innebære bortfall av økonomiske stordriftsfordeler, og dermed bidra til ytterligere finansieringsutfordringer. I tillegg vil kollektivtransportansvaret komme inn som et område blant andre kommunale prioriteringshensyn, som med unntak av de lovpålagte oppgavene kan risikere å bli nedprioritert. Organiseringsmodellen må derfor ta hensyn til dette ved at det strategiske nivået må gi tydelige styringssignaler, og skjerme området mot innblanding i det taktiske nivået. Samtidig gir en avgrensning av kollektivtransportansvaret for byområdet, med mindre grad av øremerkede midler til lovpålagte oppgaver, større mulighet for å gjøre prioriteringer og frihet til å kutte etter behov (og ikke som følge av at det ikke er andre muligheter.)

Ved en regionreform der fylkeskommunen fortsatt har ansvaret for kollektivtransport administrert gjennom dagens organiseringsmodell, blir spørsmålet hvordan man sikrer byområdet sin «nødvendige» del av budsjettet. En måte å løse dette på kan være å skille tydelig mellom de ulike målsettingene for distriktene og byområdet, gjennom å skjerme hver sin del av den økonomiske rammen. Samtidig vil det være behov for et mer formalisert samarbeid mellom fylkeskommunen og Bergen kommune, med særlig fokus på Bergensprogrammet og en fremtidig bymiljøavtale. Et gjensidig forpliktende samarbeid og avtale mellom partene, kan bidra til mer målrettet og effektiv utnyttelse av midlene. Dersom fylket utvides til en region, vil de samme problemstillingene gjelde for andre byområder i regionen. For å kunne gjøre de rette prioriteringene av tiltak og planer i byområdet, vil det være viktig at Skyss får beholde den faglige friheten innenfor det taktiske nivået som de foreløpig har fått ha – samtidig som politikerne fortsetter å styre strategisk, med minst mulig innblanding i taktiske avgjørelser.

## Arealbruk

### *Samsvar mellom virkemiddel- og kollektivtransportansvar*

For arealbruk er sammenhengen med det transportfunksjonelle byområdet spesielt viktig, ettersom arealdisponeringer innenfor det funksjonelle byområdet er en rammebetingelse for kollektivtransporten – og vice versa. I byområdet er det i tillegg til lokalisering, knyttet store utfordringer til arealbehov i trange gateløp der flere transportmidler kjemper om plassen. Ved en kommunereform der Bergen overtar kollektivtransportansvaret ligger forholdene til rette for bedre samsvar mellom ansvaret for virkemiddelet og betydningen for kollektivtransporten.

### *Plankompetanse*

Samsvar mellom virkemiddelbruk og utviklingen av kollektivtransport krever imidlertid at kommunene faktisk gjør de nødvendige prioriteringene, og bruker de virkemidlene de har til rådighet. Mer samsvar mellom ansvarshaver og virkemiddelbruk er ingen garanti i seg selv for at areal og transport ses i sammenheng. Men en overføring av kollektivtransportansvaret til kommunen vil i alle tilfeller gi større muligheter for å se dette i sammenheng, og å bruke det målrettet. Ansvar for kollektivtransport vil i kommunen bli et av mange viktige prioriteringsområder, og evnen til å gjøre de nødvendige prioriteringene sett fra kollektivtransportens side krever kompetanse, fagkunnskap og ikke minst politisk vilje. Ved en kommunereform blir det særlig viktig å sikre at kollektivkompetansen som har blitt bygget opp i løpet av de senere årene videreføres på kommunalt nivå. En organiseringsmodell som medfører å splitte fagmiljøet i Skyss vil som vi har vært inne på i så måte være uheldig. Både interkommunalt selskaps- og aksjeselskapsmodellen vil kunne videreføre et felles fagmiljø, som kan administrere kollektivtransporten for både fylket og kommunen. Samtidig vil det igjen være viktig at spillereglene rundt rolle- og ansvarsfordelingen mellom strategisk og taktisk nivå overholdes, slik at det taktiske nivået sikres den faglige friheten til å prioritere i tråd med målsettingen.

Den regionale tilnærmingen til forvaltningsreform innebærer ingen overføring av ansvar for kollektivtransport til kommunalt nivå, og vil derfor heller ikke føre til mer samsvar mellom ansvarshaver og mulighet for virkemiddelbruk. Det vil ved denne tilnærmingen som nevnt være særlig viktig å få til gode samarbeidsarenaer mellom region- og kommunenivå, slik at grunnlaget for å planlegge areal og transport i sammenheng legger best mulig til rette for det. En god samarbeidsarena innebærer at aktørene her en felles grunnforståelse og en viss kunnskap om kollektivtransport. Kompetanseheving og fagutvikling bør derfor være en sentral del av arbeidet. Med tanke på organiseringsmodell blir spørsmålet om det er enkelte som utpeker seg som bedre egnet til å legge grunnlaget for en slik samarbeidsarena. Her kan det tenkes at en aksjeselskapsmodell, der kommunen går inn som deleier, vil legge grunnlag for kompetanseutvikling gjennom deltakelse i styre og på det strategiske nivået.

Det mest sentrale virkemiddelet for fylkeskommunen, og sannsynligvis tilsvarende for et nytt regionalt nivå, burde kunne være en felles areal- og transportplan etter plan- og bygningsloven. I Hordaland ser det imidlertid ikke ut som det pågående arbeidet med en slik

plan vil bygge opp under kollektivtrafikken på en tydelig nok måte. På statlig nivå er det lansert et virkemiddel kalt utviklingsavtaler, som er avtaler som skal ivareta at arealdimensjonen i bymiljøavtalene følges opp. På nåværende tidspunkt eksisterer det imidlertid ikke noe ytterligere informasjon om dette virkemiddelet. Samtidig er det viktig å huske på at regionalnivået per i dag har enkelte virkemidler med tanke på arealbruk, i kraft av å kunne gå til innsigelse. En innsigelse kan blant annet fremmes med grunnlag i en felles areal- og transportplan. Ideelt sett er dette et virkemiddel til bruk som en «siste utvei» - når arbeidet gjennom de etablerte samarbeidsarenaene ikke finner en løsning.

## **Bilrestriksjoner**

### *Samsvar mellom bompenginnretning og målsetting*

Oppnåelse av nullvekstmålet i byområdet vil kreve at det i tillegg til tiltak for bedre kollektivtransport, sykkel og gange, også må tas i bruk restriktive virkemidler for bil. Bompenger og parkering er to av de mest kraftfulle virkemidlene for å redusere personbiltrafikken, og gjør det samtidig mulig å bidra til måloppnåelse for en lavere kostnad enn kun ved å benytte seg av positive virkemidler.

Det kan argumenteres for at det er større muligheter for å etablere en bompenginnretning som samsvarer med den overordnede målsettingen, når én og samme aktør har ansvar for både virkemiddelet og ansvarsområdene. I så måte vil en forvaltningsreform der et utvidet Bergenområde overtar kollektivtransportansvaret være en fordel.

### *Bompenger til drift av kollektivtransport*

Også med tanke på mulig bruk av bompenger til drift av kollektivtransport kan det om mulig være lettere å argumentere for å kunne benytte denne innretningen, gjennom enklere å kunne vise til helhetlig effekt av tiltak i byområdet – ved at en og samme aktør sitter med både planleggingen og gjennomføringen. Hittil er det ikke mange byområder som har fått innvilget søknad om å få bruke bompenger til drift av kollektivtransport (kun Trondheim og Oslo), mens mange byområder har fått foreløpige avslag på sine søknader. For øvrig er det verdt å merke seg at Bergen kommune fikk godkjent slik bruk under forvaltningsforsøket.

### *Restriktiv parkeringspolitikk*

Når det gjelder parkering, vil en eventuell kommunereform med overføring av forvaltningsoppgaver føre til mer samsvar mellom virkemiddel- og kollektivtransportansvar. Med tanke på hvor stor påvirkning nettopp dette virkemiddelet har for utviklingen av kollektivtransport, er dette er særlig viktig kriterie. Samtidig er det som vi har vært inne på, ingen automatikk i at kommunen velger å benytte seg av de mulighetene som ligger innenfor parkeringsmyndighetsområdet til å gjøre de innstramminger som kreves. Likevel er det nærliggende å tro at med en overføring av ansvar følger en kompetanseoppbygging og kunnskap om sammenhenger, som vil gi insentiver til at dette virkemiddelet i større grad enn tidligere vil kunne brukes i kollektivtransportens favør.

Ved en regionreform og videreføring av dagens organiseringsmodell vil ikke de formelle mulighetene til å bruke virkemiddelet parkering øke. Får man derimot til en mer formell samarbeidsarena med kommunene, kan det jobbes aktivt med å heve kunnskap og kompetanse rundt sammenhengene i kommunen – og på den måten bidra til at utviklingen av parkeringspolitikken i kommunene går i ønsket retning. For bompengesystemet vil det være viktig å innrette dette slik at det bidrar til å oppnå målsettingen for byområdet, og slik at det bygger opp under kollektivtransporten som det foretrukne transportmiddelet på de lengre reisene. Dette er som sagt viktig for å kunne argumentere for å bruke bompenger til drift av kollektivtransport. For å få til dette må Skyss formelt komme tettere inn i Bergensprogrammet og arbeidet med en fremtidig bymiljøavtale, for å kunne legge press på at de rette mekanismene settes i verk.

Med tanke på organiseringsmodell er det ingen umiddelbare argumenter for å fremheve den én modell, for best å kunne oppfylle kriteriet om bilrestriksjoner innenfor de to tilnærmingene til forvaltningsreform. Her er det mest sentrale spørsmålet hvilken av de to tilnærmingene som best ivaretar mulighetene som ligger innenfor virkemidlene. I så måte har den kommunale tilnærmingen til reform de beste mulighetene for å oppfylle kriteriet. Samtidig henger virkemiddelbruk sammen med kompetanse og kunnskap om sammenhenger. Bevaring av fagmiljø og formell taktisk, faglig frihet vil være to viktige komponenter for en målrettet virkemiddelbruk. I så måte kan det argumenteres for en aksjeselskapsmodell, som har en mer formell innretning med hensyn til dette.

## **Infrastruktur og framkommelighet**

### *Samsvar mellom veg-/infrastruktureier og kollektivtransportansvar*

I meldingen som utgjør utkastet til forvaltningsreform er organiseringen av det fremtidige vegansvaret et av de minst avklarte spørsmålene. De to tilnærmingene til reform blir derfor noe uklare, både med tanke på om ansvaret skal «følge med» kollektivtransporten til de nye bykommunene og eventuelt hvordan sams vegadministrasjon skal eller bør organiseres videre.

### *Balanse mellom infrastruktur og drift*

Generelt byr samarbeidet mellom de ulike aktørene (fylkeskommunen, kommunen, Statens vegvesen, Jernbaneverket) på flere utfordringer når det kommer til ansvaret for infrastruktur og kollektivtransport. Med ulike eier- og ansvarsforhold er det behov for et mer formalisert samarbeid, i tillegg til mer samsvar mellom eier og ansvar. En eventuell forvaltningsreform som viderefører dagens oppgavefordeling kan vanskelig tenkes å kunne løse utfordringene, uten å måtte utvide vegansvaret og –myndighet til fylkeskommunen. Om så skjer vil det likevel fortsatt være en stor utfordring i byområdet, der de ulike aktørene i enda større grad støter på hverandres ulike prioriteringshensyn. Igjen vil det være viktig å få til det gode samarbeidet med Bergen kommune, gjennom formelle samarbeidsarenaer for utviklingen av kollektivtransporten. Ved denne tilnærmingen kan det argumenteres for at dagens organiseringsmodell ivaretar samsvaret på en bedre måte enn en eventuell aksje- eller interkommunalt selskapsmodell ville gjort, ettersom fylkeskommunen selv er en del av blant

annet sams vegadministrasjon. Et AS eller IKS vil i denne sammenheng være enda en aktør, og ytterligere bidra til behov for samarbeid og samordning.

#### *Overføring av vegansvaret*

En forvaltningsreform der kommunen overtar kollektivansvaret sammen med en eventuell overføring av vegansvaret fylkeskommunen har for området i dag, vil kunne gi bedre samsvar for byområdet. Mye av utfordringen for kollektivtransport i byområdet knytter seg til konkurranse om plassen i trange bygater. Ved å samle ansvar og eierforhold hos én aktør, sikrer man muligheten for å se i hvert fall deler av behovene i sammenheng. Samtidig vil ikke denne tilnærmingen til reform løse utfordringen forbundet med infrastruktur som eies av andre aktører, som for eksempel Jernbaneverket. En ny organiseringsmodell gjennom for eksempel et AS eller et IKS vil heller ikke kunne løse dette, og det kan være utfordrende for det strategiske nivået å gi førende rammebetingelser når det taktiske nivået ikke har myndighet til å iverksette det som kreves for å nå dem.

Valg av kontraktsregime kan i tillegg bli et viktig spørsmål innenfor dette kriteriet. Muligheten for fleksibilitet i langsiktige avtaler vil som vi var inne på i kapittel 3 ha en avgjørende rolle i utviklingen av kollektivtransporten fremover, gjennom å kunne tilpasse seg endringer innenfor nettopp eier- og ansvarsforhold. I den grad kontraktsregimet legger føringer på valg av organiseringsmodell, vil dette kunne påvirke infrastruktur og framkommelighet.

### **Drift**

#### *Økte kostnader og fremtidig behov*

Drift av kollektivtransport, både i byområdet og i distriktene, har de senere årene vært forbundet med stor kostnadsvekst. Arbeidet med å nå nullvekstmålet vil i tillegg utfordre driften av kollektivtransporten i byområdet med tanke på økningen i kapasiteten dette vil måtte innebære. Samtidig synliggjør alle endringene som har skjedd innenfor kollektivtransport i Hordaland og Bergensområdet siden år 2000 (jf. tidsaksen i figur 4.1), nettopp behovet for langsiktighet og fleksibilitet i en fremtidig bymiljøavtale og organiseringsmodell.

#### *Bedre rolledeling og styring på strategisk og taktisk nivå*

Gjennom overordnet styring på strategisk nivå, gir politikerne det taktiske nivået frihet til å drifte kollektivtransporten på mest mulig effektiv måte. Slik frihet er som vi har sett vanligvis forbundet med en aksjeselskapsmodell, men som intervjuene i Hordaland viste er aktørene i hovedsak tilfredse med frihetsgraden de har innenfor eksisterende modell, (ytre) enhet innenfor egen administrasjon. Alt i alt vil det være spillereglene rundt ansvarsforhold og rolledeling, og i hvilken grad disse blir fulgt, som vil være førende. Samtidig vil de nye bymiljøavtalene være langsiktige, og det kan være behov for mer formaliserte avtaler og ansvarsdeling og resultatmål mellom kollektivmyndigheter og bestillerorgan.

### *Funksjonelle og dynamiske kontrakter*

For kontraktene vil et regime der bestillerorganet gir føringer gjennom funksjonelle kontrakter med insentiver og resultatmål til det operative nivået, gi større mulighet for fleksibilitet og omstilling underveis i avtaleperioden. Også dette stiller store krav til tydelig avgrensning av det strategiske nivået, og at spillereglene rundt dette blir fulgt. Igjen er aksjeselskaps- og den interkommunale selskapsmodellen tradisjonelt forbundet med en slik tydelig inndeling – mens det i praksis ikke alltid stemmer med virkeligheten. Likevel kan det være en fordel med en formelt bestemt inndeling og avgrensning mellom det strategiske, taktiske og operative nivået, gjennom enklere å kunne påpeke brudd på spillereglene om disse ikke overholdes.

De ulike organiseringsmodellene har en naturlig tendens til å innrette seg i tråd med det gjeldende kontraktsregimet som skal administreres. Nasjonale eksempler der ulike kontraktsregimer skal håndteres innenfor samme modell, tilsier at dette ikke alltid er like enkelt å administrere. Om det skulle bli aktuelt i fremtiden å ha ulike kontraktsformer i Hordaland, vil dette kunne påvirke funksjonaliteten i organiseringsmodellen. En flytting av taktiske avgjørelser mellom operatør og bestillerorgan legger føringer for hvor ulik kompetanse skal sitte, og øker eller reduserer behovet for den gitte kompetansen hos for eksempel bestillerorganet.

### **Kvalitet på kollektivtilbudet**

#### *Samsvar, helhet og orienterbarhet mellom systemene*

Kollektivtransport er mer enn bare infrastruktur og drift. Det handler i stor grad også om kundenes forventninger og krav til kollektivtilbudet, gjennom takster, komfort, informasjon, orienterbarhet osv. For å klare å holde på kundegrunnlaget og videre utvide dette, er det en forutsetning at kollektivtransporten stadig videreutvikles gjennom forbedringer i kvaliteten på tilbudet.

#### *Grensekryssende reiser*

Hvis Bergen overtar ansvaret for kollektivtransporten i byen vil det fortsatt være en del grensekryssende reiser som fylkeskommunen har ansvaret for. Dette åpner for et spørsmål om takstene skal samordnes, og eventuelt hvordan. Hvilken organiseringsmodell som velges vil gi ulike muligheter og begrensninger for en slik samordning. Et felles bestillerorgan (aksjeselskap eller interkommunalt selskap) med delt eierskap kan se ut til å ha bedre forutsetninger for å løse en slik utfordring, enn for eksempel innretninger med to parallelle organiseringsmodeller som skal samarbeide. Ved slike modeller vil det strategiske, politiske nivået ha overlatt de taktiske beslutningene rundt takster til innkjøpsorganet, som kan styre dette etter faglige vurderinger. Samtidig er det som vi har sett ingen automatikk i at felles politiske bindinger etterfølges, og forutsigbarheten er avhengig av at spillereglene om å styre gjennom det strategiske nivået og overlatt taktiske avgjørelser til administrasjonsselskapet overholdes.

### *Stordriftsfordeler*

Hvis en eventuell reform medfører at oppgavefordelingen splittes mellom kommunen og fylkeskommunen, som videreføres i valg av to ulike organiseringsmodeller – kan også dette innebære et mulig bortfall av stordriftsfordeler innen utvikling av kollektivtilbudet i distriktene. Der administrasjonen av kollektivtransport omfatter både by og land, er det ofte forbundet synergieffekter i distriktene på utviklingsområdet. Kollektivtransporten i byområdet er vanligvis en motor i å utvikle og heve kvaliteten på tilbudet som følge av forventninger og krav i markedet, som senere videreføres i distriktene for en relativt lavere kostnad. Å organisere administreringen av kollektivtransporten gjennom et felles selskap kan i så måte bøte på dette problemet.

I en regional tilnærming til forvaltningsreform kan samtidig samsvar, helhet og orienterbarhet utvikles over et større geografisk område enn i dag. Dette er også mulig innenfor dagens organisering og fylkesinndeling, gjennom samarbeid mellom fylkene – som for eksempel lovgivning i Sverige påser at länene skal gjøre. For kundene er dette en fordel i form av å kunne bevege seg innenfor samme system over et større geografisk område.

### **Miljø og teknologi**

#### *Kontraktstype tilpasset nye former for eierskap og mulighet for fleksibilitet*

Når det kommer til hensynet til fremtidige krav til miljø og teknologi innenfor kollektivtransporten, handler dette i stor grad om kompetanse i selve bestillerorganet av kollektivtransporttjenester til å sikre fleksibilitet i kontraktene med operatørene underveis i avtaleperioden. Det taktiske nivået må ha den faglige kompetansen til å utforme kontraktene slik at disse kan møte endringer i form av nye krav til miljø og teknologi. Som vi var inne på i kapittel 3.1 vil en vridning mot større bruk av funksjonelle kontrakter med resultatmål legge bedre til rette for dette. Kontraksform følger som nevnt ikke direkte av organiseringsmodell, mens det er flere hensyn som tilsier at type kontraksregime bør legge føringer for valg av denne.

Utviklingen innenfor miljø og teknologi og det å ta dette i bruk innebærer også et spørsmål om kostnader. Som vi har vært inne på kan de ulike tilnærmingene til forvaltningsreform gi konsekvenser i form av bortfall eller opprettholdelse av stordriftsfordeler i selve utviklingen. I så måte vil en regionreform med en videreføring av dagens organiseringsmodell kunne sies å ha et fortrinn. Mens det ved en kommunereform der man velger en todeling av forvaltningsansvaret gjennom to separate organiseringsmodeller, sannsynligvis vil få konsekvenser i form av bortfall av stordriftsfordeler. Igjen vil det være en fordel med et felles taktisk nivå (gjennom et aksje- eller et interkommunalt selskap) for både storbyområdet og distriktene, som kan drive utviklingen helhetlig og til lavere kostnader for begge områdene.

## Offentlig forvaltning

### *Organiseringsmodell tilpasset overordnet målsetting*

I hvilken grad de ulike tilnærmingene til forvaltningsreform innebærer en endring i organiseringsmodell, er mer et spørsmål om man ønsker å benytte seg av muligheten til å gjøre forbedringer i lys av dagens modell – enn en nødvendighet. Det vil være mulig å videreføre dagens modell, der både fylkeskommunen og kommunen administrerer hvert sitt kollektivtransportansvar ved hver sin enhet innenfor egen administrasjon. Men at en slik situasjon, med to parallelle separate administrasjoner, er formålstjenlig er lite trolig. Spørsmålet blir da hvilke reelle, alternative organiseringsmodeller Hordaland har i møte med en eventuell reform. Gitt de ulike målsettingene i byområdet og distriktene bør valget av modell ta hensyn til dette, gjennom mulighet for det strategiske nivået til å dele inn administrasjonsområdet etter disse skillelinjene.

### *Videreutvikle fagmiljø på kollektivplanlegging*

Som vi har sett er mange av aktørene godt fornøyd med dagens modell, og med Skyss spesielt. De åpenbare utfordringene knytter seg til behovet for å knytte seg tettere opp mot Bergensområdet/kommunen, både konkret når det gjelder Bergensprogrammet og en fremtidig bymiljøavtale, og mer generelt med tanke på ansvaret for kollektivtransport og virkemiddelbruk. Avhengig av forvaltningsreform kan dette behovet tenkes løst gjennom en bymiljøavtale (regionreform) og/eller gjennom en ny organiseringsmodell (kommunereform).

### *Tilknytning til bymiljøavtalene*

Ved en regionalreformtilnærming med en videreføring av dagens modell, vil det som vi tidligere har vært inne på være avgjørende å formalisere samarbeidet i innretningen av Bergensprogrammet og den fremtidige bymiljøavtalen. For målsettingen i byområdet kan det argumenteres for at en overgang til et AS eller IKS vil kunne ha en større faglig tyngde og frihet til å gå inn i et slikt formelt samarbeid enn dagens modell.

Valget av organiseringsmodell handler som vi har vært inne på også mye om hvilken grad av politisk styring av kollektivtransportområdet man ønsker, eller hvor tett det strategiske skal være på det taktiske nivået. Som det er argumentert for i store deler av denne utredningen er det en fordel at politikere begrenser seg til å gi rammebetingelser og styre gjennom strategiske avgjørelser, og ikke legger seg opp i de taktiske, faglige avgjørelsene som er nødvendige for å oppfylle de overordnede målsettingene. Dette er som vi har også har sett, en større utfordring i distriktene der målsettingene oftere gir behov for enkelttilpasninger og –prioriteringer. Samtidig er det overholdelsen av spillereglene rundt ansvars- og rolledelingen mellom det strategiske, taktiske og operative nivået som er avgjørende – og ikke nødvendigvis selve organiseringsmodellen. Likevel argumenteres det her for at en formell avgrensning og rolledeling (som i et AS eller et IKS) kan være enklere å følge enn en uformell (som i dagens organiseringsmodell i Hordaland har vist seg å ha).

### *Større fagmiljø men lenger avstand til markedet*

Med tanke på eierskap og forankring vil en organiseringsmodell som innebærer stor geografisk avstand mellom nivåene der avgjørelsene tas (strategisk, taktisk, operativt), eller mellom selve forvaltningsnivået og publikum kunne ha en uheldig effekt. Ved en regionreformtilnærming med et utvidet regionalnivå vil den geografiske avstanden til publikum kunne bli uforholdsmessig stor, særlig om man velger å gå over til en modell der det strategiske nivået ikke er tett på det taktiske. Ved en kommunereformtilnærming vil det derimot for byområdet som overtar kollektivtransportansvaret få en motsatt, positiv effekt med hensyn til geografisk avstand. Samtidig kan en organisering der fylkeskommunen og kommunen sammen eier et aksjeselskap, med avstand mellom strategisk og taktisk nivå, bidra til at avstanden for politikere og publikum i distriktene blir større. Som vi har vært inne på tidligere kan dette forsøkes løst ved en fordeling av eierskapet, med klare ansvarsområder avspeilet i rammeavtale og budsjettfordeling. Geografisk avstand kan også forsøkes overkommet gjennom opprettelse av flere kontorer nær markedet.

### *Politisk styring på strategisk eller taktisk nivå*

Ved situasjoner der man velger en organiseringsmodell som åpner for flere aktører på eiersiden, kan det som de nasjonale erfaringene i kapittel 3 viste, samtidig være en fare for at det oppstår en ubalanse i forholdet mellom forventningene til resultatene av det å eie og det faktiske utkommet. Reduksjonen i direkte politisk styring har ved enkelte tilfeller vært forsøkt kompensert gjennom å ta inn flere aktører på eiersiden, og/eller å gå inn i styret av selskapet. Mange eiere kan være problematisk og gi urealistiske forventninger til hva man kan få ut av et eierskap, med forventninger om konkrete resultater på det taktiske og operative nivået – for eksempel i form av ruter eller tilbud i sin kommune. I tillegg kan det tenkes å oppstå situasjoner der ulike eiere har ulik politisk sammensetning, med svært ulikt syn på kollektivtransporten – og målkonflikter kan oppstå. Igjen er det viktig med kompetanse og kunnskap om egen rolle også for de som skal eie, og ikke minst de som skal utgjøre et eventuelt styre. De strategiske målene må være konkrete og målbare, og eierne må være bevisste på ikke å blande seg inn i det taktiske nivået.

### *Videreutvikle kompetansen i Skyss*

Uavhengig av forvaltningsreform er det uansett viktig at man velger en organiseringsmodell som gjør det mulig å videreføre og bevare fagmiljøet og kompetansen i dagens Skyss. Ved en kommunereformtilnærming med overføring av kollektivtransportansvar til kommunen vil dette lettere la seg gjennomføre ved en aksje- eller interkommunalt selskapsmodell. Ved en regionreformtilnærming vil en videreføring av dagens modell sikre dette hensynet, men også en selskapsmodell vil kunne ivareta behovet.

## **5.3 Oppsummering og anbefalinger**

Innenfor dagens organiseringsmodell i Hordaland (ytre enhet innenfor egen administrasjon) er det først og fremst et behov for tettere kobling opp mot storbyområdet og Bergen kommune.

En mulig forvaltningsreform aktualiserer spørsmålet om dette kan løses gjennom et forpliktende samarbeid om en bymiljøavtale og/eller gjennom en ny organiseringsmodell for kollektivtransporten. Videre aktualiseres spørsmålet om behovet for nytenking rundt finansiering av kollektivtransport vil kunne løses bedre ved andre innretninger enn i dag, samt hvordan en ny innretning vil påvirke muligheten for langsiktighet og fleksibilitet i kontrakter og avtaler.

### **Ulike målsettinger gir ulike føringer for valg av organiseringsmodell**

De overordnede målsettingene for byområdet Bergen og distriktene kan vanskelig håndteres likt, og legger samtidig føringer for et eventuelt valg av organiseringsmodell. Med tanke på målene kan det være hensiktsmessig om en transportfunksjonell byregion overtar kollektivtransportansvaret for sine områder. En slik overføring vil gi større muligheter for å kunne bruke kommunens virkemidler innen parkering og arealbruk aktivt for å nå nullvekstmålet, og se areal og transport i sammenheng i større grad enn i dag.

Dersom kommunereform ikke innebærer at Bergen kommune slår seg sammen med andre kommuner til et funksjonelt byområde, løser man ikke utfordringene – og får heller ikke hentet ut alle synergievinstene av å overføre kollektivtransportansvaret.

### **Ønsket grad av politisk styring må ligge til grunn for valg av organiseringsmodell**

Forholdet mellom strategisk og taktisk nivå, og hvor tett politikerne ønsker å være på administreringen av kollektivtransporten er et avgjørende spørsmål i et eventuelt valg av organiseringsmodell. Selskapsmodellene er tradisjonelt forbundet med en mer formell avstand mellom strategisk og taktisk nivå, mens modeller innenfor forvaltningsorganiseringen åpner for et tettere forhold mellom disse.

Uavhengig av organiseringsmodell er det en fordel for kollektivtransporten at den politiske styringen i størst mulig grad legges til det strategiske nivået, som følge av at en god taktisk og operasjonell planlegging forutsetter høy kollektivfaglig kompetanse, langsiktighet og sammenheng. Det kan imidlertid være behov for en tett dialog og kontakt for å sikre forankring. Dette behovet kan sannsynligvis ivaretas bedre ved en enhet innen egen administrasjon, enn ved selskapsmodellene.

### **Kontraksregime kan legge føringer for valg av organiseringsmodell**

For å kunne møte utfordringene innenfor kollektivtransport i tiden fremover blir det viktig å kunne sikre fleksibilitet i kontraktene med operatørene, innenfor langsiktige og forutsigbare rammer. Bymiljøavtaleperioden vil kunne vare over 2 til 3 politiske perioder, og det vil være avgjørende å sikre stabilitet i avtalene. Funksjonelle kontrakter med resultatstyring gir muligheter for å legge inn insentiver for endring underveis. Dette innebærer imidlertid at ansvars- og rolledelingen mellom strategisk, taktisk og operativt nivå må overholdes; slik at politikerne styrer gjennom de overordnede målsettingene, bestillerorganet får faglig frihet til å utforme funksjonelle kontrakter, og operatørene får insentiver til å utføre oppgaven i takt med at behovene endrer seg. I så måte har en eventuell selskapsmodell en større grad av de

formelle forutsetningene for denne avgrensingen mellom nivåene, enn andre organiseringsmodeller.

### **Finansieringsmuligheter for byområdet bør prioriteres i valg av organiseringsmodell**

Med tanke på en fremtidig bymiljøavtale vil det være viktig med en solid og handlekraftig innretning for organiseringen av kollektivtransportansvaret. For byområdet vil det kunne være en fordel om Bergen kommune overtar ansvaret for kollektivtransporten, og etablerer en selskapsmodell. Både for å kunne utnytte mulighetene til reduserte kostnader innenfor virkemiddelbruk, men også for å kunne argumentere bedre for bruk av bompenger til drift av kollektivtransport.

Ved en regionreform vil det være nødvendig å etablere en sterkere kobling mellom fylkeskommune og kommune gjennom en formell, forpliktende samarbeids- og partnerskapsavtale. Videre må det arbeides med kompetanse- og kunnskapsheving blant de samarbeidende aktørene, for å sikre en grunnleggende forståelse av de ulike rammebetingelsene for kollektivtransporten.

### **Mulighet for å bevare fagmiljøet bør tas hensyn til i valg av organiseringsmodell**

Uavhengig av fremtidig organiseringsmodell og/eller eventuell forvaltningsreform, er det ingen grunn til å splitte Skyss som fagmiljø. Skyss bør ha forutsetningene for å kunne omstille og innrette seg etter de endringer som måtte komme. Det vil være en fordel om man får til å bevare fagmiljøet som Skyss utgjør, og å bygge videre på en allerede velutviklet kompetanse – og slippe å bruke ressurser på å bygge opp denne på nytt.

Ved en kommunereform der en utvidet Bergenskommune overtar ansvaret kan det likevel se ut til at en selskapsmodell enklere vil kunne ivareta dette hensynet enn de øvrige modellene.

### **Alternativer for Hordaland**

Basert på vurderingene i denne utredning er det i hovedsak to (tre) innretninger som fremstår som de mest aktuelle og hensiktsmessige for den videre utviklingen av kollektivtransporten i Hordaland, og ved en eventuell forvaltningsreform:

For det første vil arbeidet med en bymiljøavtale, uavhengig av reform, kreve et **forpliktende og formelt samarbeid** mellom fylke og kommune – i mye større grad enn ved Bergensprogrammet i dag. Det vil være avgjørende for måloppnåelsen at lokale politikere, både på fylkes- og kommunenivå, forplikter seg til å styre denne gjennom strategiske rammebetingelser og resultatmål. Deretter blir vil det være en vurdering om et slikt forpliktende samarbeid er nok i seg selv, eller om dette bør kombineres med en eventuell ny organiseringsmodell.

Ved en kommunereform der et utvidet Bergensområde overtar forvaltningsansvaret for kollektivtransporten vil en videreføring av Skyss innenfor en **selskapsmodell**, med fylkeskommunen og Bergen kommune som eiere, kunne tenkes å være hensiktsmessig. Selskapsmodellene kan sies å ha en bedre forutsetning for å utvikle kollektivtransporten på en

helhetlig måte, mulighet for å sikre avstand mellom strategisk og taktisk nivå, og vil enkelt kunne bevare og videreføre fagmiljøet og kompetansen Skyss besitter. Det siste vil også være avgjørende i arbeidet med utforming av fleksible kontrakter i et langsiktig perspektiv.

Ved en regionreform der fylkeskommunen fortsatt har forvaltningsansvaret for kollektivtransport med et utvidet veiansvar og –myndighet vil en videreføringen av dagens modell, **ytre enhet innenfor egen administrasjon**, kombinert med et **forpliktende og formelt samarbeid** med Bergen kommune kunne være mulig. Likevel kan det tenkes at å videreføre Skyss innenfor en **selskapsmodell**, med fylkeskommunen og Bergen kommune som eiere, vil være mer hensiktsmessig – nettopp for å kunne formalisere et slikt forpliktende samarbeid med Bergen på. Både som følge av en sterkere kobling med storbyområdet, men også som følge av de formelle spillereglene rundt forholdet mellom strategisk og taktisk nivå.

## LITTERATURLISTE

Akershus Fylkeskommune (2007). *Felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus*. Saksprotokoll møte i Fylkestinget 23.08.2007 med vedlegg.

Akershus og Østfold fylkesrevisjon (2012). *Eierstyring i Ruter AS. Akershus fylkeskommune*. Rapport 1/2012.

Amdam, Jørgen, Lars Julius Halvorsen og Gunnvor Bakke (2014). *Alternativer for et regionalt folkevalgt nivå*. Rapport nr. 58. Møreforskning.

Betano, Mari, Marte Bakken Resell og Hilde Solli (2015). *Sammenstilling av kostnader for kollektivtransporten i Hordaland*. UA-notat 81/2015. Urbanet Analyse.

Blaasvær, Rolf-Henning, Nicolai Heldal, Vivian Dyb og Ingeborg Rasmussen (2009). *Organisasjonsform for planlegging og drift av kollektivtrafikken i Hedmark og Oppland*. Vista Analyse.

Carlquist, Erik, Trine Hagen, Arnfinn Hoelsæter, Odd I. Larsen og Bård Norheim (1999). *Kvalitets- kontrakter i Hordaland. Drøfting av alternative kontraktsformer*. TØI-rapport 452/1999. Transportøkonomisk institutt.

Folketingets tiende A (2014). *Forslag til lov om ændring af lov om trafikselskaber og lov om vægtafgift af motorkøretøjer mv*.  
<http://www.ft.dk/samling/20131/lovforslag/l136/index.htm>.

Fylkesordfører- og rådslederkollegiets arbeidsgruppe (2014). *Nye folkevalgte regioner. Mål, prinsipper og oppgaver*.

Gressgård, Leif Jarle og Einar Leknes (2014). *Alternative organisasjonsformer for Rogaland kollektivtrafikk*. International Research Institute of Stavanger.

Gundersen, Frants og Juvkam, Dag (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. 2013:1. NIBR.

Hordaland fylkeskommune (2004). *Innkjøpsreform for bussruteproduksjonen frå 01.01.2008*. Saksprotokoll møte i Fylkestinget 12.10.2004 med vedlegg.

Hordaland fylkeskommune (2005). *Framtidig organisering av innkjøpsfunksjonen for kollektivtrafikken i Hordaland*. Saksprotokoll møte i Fylkestinget 11.-12.10.2005 med vedlegg.

Hordaland fylkeskommune (2006). *Innkjøpsenhet for kollektivtrafikken i Hordaland*. Grunnlagsdokument 31.10.2006.

- Hordaland fylkeskommune (2012). *Kollektivmeldinga 2012*.
- Hordaland fylkeskommune (2013). *Kollektivmeldinga 2013*.
- Hordaland fylkeskommune (2014). *Kollektivmeldinga 2014*.
- Hansen, Mikael (2009). *Kollektivtrafik - Region Skåne*. Nyhedsbrev 15.01.2009.
- Innst. 333 S (2014-2015), jf. Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Innst. 302 S (2009-2010), jf. Prop. 108 S (2009-2010). *Utviding og finansiering av Bergensprogrammet*.
- Innst. S. nr. 312 (2008–2009), jf. St.prp. nr. 72 (2008-2009). *Om nokre saker på Samferdselsdepartementets område*.
- Kommunenes sentralforbund (2015). *Høring i Stortinget - Oppgavemeldingen*. KS 14-01480-9. Kommunenes sentralforbund.
- Meland, Solveig og Marianne Elvsaa Nordtømme (2013). *Reisevaneundersøkelse for Bergensområdet 2013. Datagrunnlag og hovedresultater*. Sintef-rapport A25938. SINTEF.
- Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Nilsen, Jørund (2014). *Kollektivtransporten ved en kommunereform*. NIVI-notat 2014-2. NIVI analyse.
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (2013). *Organisering av kjøp av kollektivtransport*. Saksprotokoll møte i fylkesrådet 02.04.2013 med vedlegg.
- Norheim, Bård, Jørund Nilsen og Alberte Ruud (2008). *Alternativ forvaltningsorganisering av transportsektoren. Evaluering av forsøkene i Trondheim, Bergen, Kristiansandsregionen og på Nord-Jæren*. Urbanet Analyse og NIVI analyse.
- Norheim Bård, Arnstein Øvrum, Miriam Søgner Haugsbø, Torbjörn Eriksson (2013). *Samarbeidskontrakter i Hordaland*. UA-rapport 45/2013. Urbanet Analyse.
- Norheim, Bård, Torbjörn Eriksson og Miriam Søgner Haugsbø (2014) *Organisering av innkjøp av kollektivtransport i Telemark*. UA-notat 66/2014. Urbanet Analyse.
- Olsen, Silvia J., Julie Runde Krogstad og Jørgen Aarhaug (2012). *Herre i eige hus. Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark*. TØI-rapport 1234/2012. Transportøkonomisk institutt.
- Oslo kommune (2007a). *Felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus*. Saksprotokoll møte bystyret 29.08.2007 med vedlegg.

- Oslo kommune (2007b). *Notat til bystyrets organer. Felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Kommentarer til styringsprinsippene som er nedfelt i aksjonæravtalen*. Saksprotokoll møte i byrådsavdeling for miljø og samferdsel 21.6.2007 med vedlegg.
- Oslo kommune kommunerevisjonen (2011). *Eierstyring og selskapsledelse i Ruter AS*. Rapport 19/2011.
- Prop. 108 S (2009-2010). *Utviding og finansiering av Bergensprogrammet*.
- Rettsnettet (2010). *Lag om kollektivtrafik (2010:1065)*. Notisium 2.8.2012.  
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20101065.htm>.
- Ruter (2014). *Årsrapport 2014*.
- Skyss (2014). *Handlingsprogram 2015-2018. Kollektivstrategi for Hordaland*.
- Statens vegvesen Region vest (2011). «*Kjuagutt og stril – mindre bil*». *Konseptvalgutredning (KVU) for transportsystemet i Bergensområdet*. Statens vegvesen.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). *Bevilgninger på statsbudsjettet 2009*. Samferdselsdepartementet.
- St.prp. nr. 72 (2008-2009). *Om nokre saker på Samferdselsdepartementets område*. Samferdselsdepartementet.
- Trafikkanalys (2012). *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken*. Rapport 2012:13. Trafikkanalys.
- Trafikkanalys (2014). *En förbättrad kollektivtrafik? - Uvärdering av två reformer*. Rapport 2014:13. Trafikkanalys.
- Transportministeriet (2013). *Evaluering af lov om trafikselskaper*.
- Unander, Bjørn Oscar, Therese Holm Thorvaldsen, Anders Wittrup, Julie Amlie og Kaj Halvorsen (2012). *Evaluering av Buskerud kollektivtrafikk AS. Evaluering av drift, organisering og rolledeling*. Analyse & Strategi.
- Unander, Bjørn Oscar, Henrik Berg, Harald Sundlo, Siri Høibo og Eline Holljen (2013a). *Organisering av lokal kollektivtrafikk og skoleskyss i Telemark*. Analyse&Strategi.
- Unander, Bjørn Oscar, Henrik Berg og Bård Vestøl Birkedal (2013b). *Evaluering av Vestviken kollektivtrafikk AS*. Analyse & Strategi.
- Vabo, Signy, Terje Hagen, Lars Erik Borge, Bernt Aslak Brantzæg, Halvor Holmli, Helene Ohm, og Margrethe Hagerupsen (2014). *Kriterier for god kommunestruktur - sluttrapport*. Ekspertutvalg for kommunesektoren.
- Van de Velde, Didier (1999). *Organisational forms and entrepreneurship in public transport*. Transport Policy 6, Elsevier Science Ltd.

Van de Velde, Didier, Arne Beck, Jan-Coen van Elburg, Kai-Henning Terschüren (2008).  
*Contracting in urban public transport*. Inno-V, KCW, RebelGroup, NEA, TØI, SDG, TIS.

## VEDLEGG

Tidspunkt	Vedtak
<b>13.3.2000</b>	Kommunedelplan og konsekvensutredning for bybanen vedtatt
<b>2001</b>	Bergen kommune opprettet Bybanekontoret
<b>17.12.2002</b>	Stortinget vedtok delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet
<b>Sept./okt. 2003</b>	Reguleringsplan for førte byggetrinn Sentrum – Nestun godkjent
<b>1.1.2004</b>	Oppstart forvaltningsforsøket
<b>12.10.04</b>	Fylkestinget vedtok konkurranseutsetting av bussruteproduksjonen i fylket fra 01.01.2008.
<b>11-12. 10 2005.</b>	Fylkestinget vedtok å opprette innkjøpsenhet for kollektivtrafikken i Hordaland, i førte omgang som en enhet innen fylkesadministrasjonen
<b>28.2.2006</b>	Stortinget vedtok revidert bompengeordning for Bergensprogrammet
<b>22.01.2007</b>	Bergen bystyret vedtok Strategi for kollektivtrafikken
<b>Nov. 2007</b>	Skyss ble opprettet
<b>31.12.2007</b>	Avslutning forvaltningsforsøket
<b>Jan. 2008</b>	Bygging av bybanen startet
<b>26.05.08</b>	Bergen bystyre vedtok handlingsprogram til kollektivstrategien
<b>13.3.2008</b>	Fylkesutvalget vedtok kollektivstrategi for Bergensområdet
<b>18.12.2009</b>	Rapport om framtidig bybanenett i Bergen
<b>1.1.2010</b>	Forvaltningsreform: Fylkeskommunen overtok vegansvar og ansvaret for riksvegfergene
<b>1.1.2010</b>	Bybanekontoret overført til Hordaland fylkeskommune og endrer navn til Bybanen Utbygging
<b>10.6.2010</b>	Stortinget vedtok utviding og finansiering av Bergensprogrammet
<b>22.6. 2010</b>	1. byggetrinn Bybanen åpnet
<b>3.1. 2011</b>	Start utbygging 2. byggetrinn bybanen Nesttun - Lagunen
<b>13.5.2011</b>	KVU for Bergensområdet lagt fram
<b>5.12.2013</b>	Fylkesutvalget vedtok miljøstrategi for Skyss
<b>12.12.2012</b>	Fylkestinget vedtok regional transportplan for Hordaland 2013-2024
<b>31.12.2012</b>	KS1 for Bergensområdet
<b>8.4.2013</b>	KS2 for Bergensområdet
<b>18.5.2013</b>	Stortinget vedtok utviding og finansiering av Bergensprogrammet med tredje etappe av Bybanen m.m.
<b>24.4.2013</b>	Miljøverndepartementet vedtok innsigelse på Bergen kommunes kommuneplanens arealdel 2010-2021
<b>21.6.2013</b>	Byggetrinn 2. av bybanen åpnet
<b>Aug. 2013</b>	Start utbygging 3. byggetrinn bybanen Lagunen - Flesland
<b>11.6.2014</b>	Fylkestinget vedtok kollektivstrategi for Hordaland, utvikling fram mot 2030
<b>27.11.2014</b>	Byrådet i Bergen vedtok regulering og utbygging av bybanen til Fyllingsdalen før Åsane
<b>10.12.2014</b>	Fylkestinget vedtok revidert handlingsplan for fylkesvegnettet 2015-2017
<b>1.1.2015</b>	Trolleybussene innlemmet i de ordinære kontraktene
<b>10.3.2015</b>	Fylkestinget vedtok handlingsprogram 2015-2018, kollektivstrategi for Hordaland
<b>11.3.2015</b>	Fylkestinget vedtok kjøp av trolleybussinfrastrukturen
<b>2015-2019</b>	Dagens kontraktperioder for buss og Bybanen utløper, opsjon på forlengelse i 1 + 1, eller 2 år

Vedlegg 1: Oversikt viktige hendelser i utviklingen av kollektivtransport i Hordaland.



**Urbanet Analyse**  
EIET AV ASPLAN VIAK

Urbanet Analyse AS  
Kongensgate 1, 0153  
Oslo

Tlf: [+47] 96 200 700  
[urbanet@urbanet.no](mailto:urbanet@urbanet.no)

