

---

Saknr: 2020/46268-1  
Saksbehandlar: Kari Steinsland

---

## Saksgang

Utval	Utv.saknr.	Møtedato
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		13.05.2020
Fylkesutvalet		28.05.2020

## Evaluering av sonereforma og vegen vidare

Forslag til innstilling

1. Fylkesutvalet tek evalueringa til orientering, og det vert ikkje gjort endringar i modellen enno
2. Fylkesutvalet stiller seg bak prinsippa og metodikk for utredning av felles takst- og sonestruktur for heile Vestland når det gjeld buss og bybane

## Samandrag

I samband med at endelege grenser og reglar vart vedtatt i PS 34/2018 (Fylkesutvalet 21.02.2018) vart det og vedtatt at: «Takstsonestruktur skal evaluerast innan rimeleg tid». Dei nye takstsonene har no verka i litt over eit og eit halvt år, og Skyss har no evaluert endringane.

I tillegg til å evaluera i kva grad måla med reforma vart nådd, har ein og vurdert kva økonomiske konsekvensar reforma har fått, og gjort ei evaluering av sjølve sonegrensene.

Saka inneheld òg prinsipp for, og tilråding knytt til arbeidet med å utvida dagens sonemodell til å gjelda heile Vestland fylke.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen  
fylkesdirektør

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor ingen handskriven underskrift*

## Saksutgreiing

### Bakgrunn for saka

I samband med at endelege grenser og reglar vart vedtatt i PS 34/2018 (Fylkesutvalet 21.02.2018) vart det og vedtatt at: «Taktsonestruktur skal evaluerast innan rimeleg tid». Dei nye taktsonene har no verka i litt over eit og eit halvt år, og Skyss har no evaluert endringane. Innføringa av dei nye taktsonene medførte fleire endringar. 470 taktsoner vart til sju store soner, og prinsippet om ei reise frå eit stopp til eit anna vart endra til at ein kunne reise fritt i 90 minutt med påslag for kvar sone ein kryssar. Svært mange fekk det òg billegare, særleg gjaldt dette lange reiser. Med ny struktur vart SkyssBillett (app på smarttelefonar) innført i heile fylket, noko som forenkla kvardagen til både reisande og sjåførar. Sist men ikkje minst endra ein på sonegrensene.

For å undersøka om reforma har virka som planlagt, har Skyss mellom anna gjennomført tre spørjeundersøkingar. For det første er om lag 1000 menneske i dei ulike sonene (til saman) vorte intervjuet. Desse er representativt plukka ut av Opinion, og resultatene her kan generaliserast. For det andre er det sendt ut ei spørjeundersøking til alle bussjåførane som køyrer på oppdrag frå Skyss. Her har svare variert, og utvalet som har svart er ikkje representativt. Svare kan difor ikkje generaliserast, men gjev likevel ei peikepinn på kva sjåførane meiner. Den tredje undersøkinga er noko mindre, og kan heller ikkje generaliserast, men er ei intern spørjeundersøking i Skyss.

I tillegg til å evaluera i kva grad måla med reforma vart nådd, har ein og vurdert kva økonomiske konsekvensar reforma har fått, og gjort ei evaluering av sjølve sonegrensene.

Svare på undersøkingane gjev grunn til å konkludera at både dei reisande og tilsette hjå både Skyss og bussoperatørane er nøgde med reforma. Reisetala tilseier òg at endringane reforma kom med, har hatt ei positiv innverknad på om folk vel kollektivt eller ikkje.

Saka inneheld òg mandat og tilråding knytt til arbeidet med å utvida dagens sonemodell til å gjelda heile Vestland fylke.

## Om evalueringa

Det er gjort ei evaluering ut frå sju ulike kriterium:

1. Sonemodellen skal være enkel å forstå og bruka for både kundar og tilsette
2. Sonemodellen skal opplevast som rettvis og logisk
3. Det skal ikkje bli dyrare for fleirtalet av kundane
4. Sonemodellen skal vera utforma for å gje høg samfunnsmessig nytte
5. Endringane skal stimulera fleire til å reisa kollektivt. Særskilt gjeld dette i dei store pendlarkorridorane inn mot Bergen
6. Ei totalvurdering av sonereforma
7. Ei evaluering av sonegrensene og sonemodellen

For å kunne gjere ei vurdering opp mot desse kriteria, har Skyss gjennomført tre spørjeundersøkingar, samt analysert tilgjengelege sals- og reisedata. Punkt ein og to vert evaluert ut frå svar på spørjeundersøkingane, punkt tre vert svart ut av salsdata, og punkt fire ein kombinasjon av salsdata og kva nytte som kjem ut av at fleire vel kollektivt. Punkt fem vert svart ut av sals- og reisedata, og punkt seks av spørjeundersøkingane. Punkt sju er dels ei fagleg vurdering, understøtta av sals- og reisedata og spørjeundersøkingane.

Spørjeundersøkingane har vore stilisert som ulike utsegner som respondentane skal ta stilling til, med val frå «Heilt ueinig» til «Heilt einig» (Likert-skalaen). I analysane har ein sett på kor stor del som svarar i dei ulike kategoriane.

## Sonemodellen skal være enkel å forstå og bruka for både kundar og tilsette

Ein av ambisjonane for reforma, var å gjere det enklare for reisande å forstå kva slags soner ein skulle reisa i, og kva slags pris reisa hadde. Kundane vart bedne om å ta stilling til to utsegner; «Det har vorte enklare å vite kva slags soner eg skal reise i» og «Det har vorte enklare å reisa kollektivt». Sjåførane på si side fekk utsegna «Billettering har vorte enklare etter at sonestrukturen vart endra». Internt i Skyss var utsegna «Den nye sonestrukturen har gjort det enklare å orientera seg om pris og kvar ein skal reise».

### Kundeperspektivet

Ei generell betraktning når det gjeld kundeundersøkinga, er at parten som svarar «Veit ikkje» tidvis er nokså høg. Det heng saman med at dei som svarar på undersøkinga er representativt plukka ut, og at ein god del derfor ikkje reiser jamleg med kollektivtransport. I snitt svarar 17,8 % at dei ikkje

veit om det har vorte enklare å veta kvar ein skal reise, og 13,5 % svarar at dei ikkje veit om det har vorte enklare å reise kollektivt.

Totalt svarar 65 % at dei er heilt eller delvis einig i at det har vorte enklare å vite kva slags soner dei skal reise i, og 64 % svarar at det har vorte enklare å reise kollektivt. 6,5 % svarar at dei er heilt eller delvis ueinig i at det har vorte enklare å vite kva slags soner dei skal reise i, og 10,8 % svarar at dei er heilt eller delvis ueinig i at det har vorte enklare å reise kollektivt. Mest positive er dei i Sone A, medan dei i Sone B er mest negative.

#### Tilsettperspektivet (Sjåførane)

Tilbakemeldingane frå sjåførane er svært positive. 89,2 % seier at dei er heilt eller delvis einige i et billetteringa har vorte enklare etter at sonestrukturen vart endra, og kun 4,6 % svarar at dei er heilt eller delvis ueinige.

#### Tilsettperspektivet (Skyss)

Internt i Skyss er ein jamt einig i at den nye sonestrukturen har gjort det enklare å orientera seg om pris og kvar ein skal reise. 88,5 % svarar at dei er heilt eller delvis einige, medan 11,5 % svarar verken eller.

Sett under eit, er det all grunn til å kunne konkludera med at både kundane, og dei tilsette i stor grad er einige i at den nye sonemodellen er enkel å bruka og forstå. Parten kundar som er heilt eller delvis einig er noko lågare enn hjå tilsette. Forklaringa er nok todelt her; dels er utvalet som er spurde i befolkninga representativt vald, noko som òg betyr at mange av dei ikkje reiser kollektivt og har noko formening om sonereforma. Parten som her svarar «Veit ikkje» er difor langt høgare enn i tilsette-undersøkingane. Ein anna forklaring kan òg vera at dei tilsette har eit anna førehald til sjølve sonemodellen, og brukar den på ein annan måte. For sjåførane har det særleg vorte svært mykje enklare.

### **Sonemodellen skal opplevast som rettvis og logisk**

Utsegna som kundane har tatt stilling til er «Dei nye sonegrensene vert opplevd som logiske» og «Dei nye sonegrensene vert opplevd som rettvis». Sjåførane har tatt stilling til «Eg meiner at den nye sonestrukturen er rettvis med tanke på pris og reiselengde», og det same har tilsette i Skyss.

#### Kundeperspektivet

Her er det to interessante funn. Det første er at parten som svarer «Veit ikkje» er svært høg, med 25 % for den første utsegna, og 27 % for den andre. Snittet for heile undersøkinga er 16 %. Igjen er parten høgast blant dei som reiser sjeldnast.

For det andre er det nokre interessante forskjellar mellom sonene. Overordna sett er ikkje parten som svarar at dei er heilt eller delvis ueinige i at sonene er logiske og rettvis så høg (11,5 % og 13,2 %), men det er særleg to soner som peikar seg ut. I Sone B svarar 25,7 % at dei er heilt eller delvis ueinige i at sonene er logiske, og 22,9 % at dei er heilt eller delvis ueinige i at dei er rettvis. I Sone F er tala 22,2 % og 25 %. Som ein del av analysearbeidet har ein også brote svara ned på kommunenivå. Då ser ein særleg to kommunar som peikar seg ut, Austevoll i Sone B, og Samnanger i Sone F. I Austevoll svarar 38 % at dei er heilt eller delvis ueinige i at sonene er logiske, og 36 % at dei er heilt eller delvis ueinige i at sonene er rettvis. For Samnanger er tala 57 % på begge utsegnene. Desse funna er i tråd med det ein forventa, basert på tilbakemeldingar både i forkant av reforma (Samnanger) og i tida etter reforma (Austevoll).

**Tabell 1: Sonemodellen vert opplevd som logisk**

Sone	Heilt/ delvis einig	Verken eller	Heilt/ delvis ueinig	Veit ikkje
A	53,5 %	15,1 %	7,0 %	24,3 %
B	41,9 %	14,3 %	25,7 %	18,1 %
C	46,6 %	8,6 %	7,7 %	37,1 %
D	56,1 %	15,2 %	4,8 %	23,8 %

E	41,0 %	21,9 %	7,7 %	29,5 %
F	43,8 %	11,1 %	22,2 %	22,9 %
G	47,2 %	9,4 %	13,2 %	30,2 %
<b>Totalt</b>	<b>48,7 %</b>	<b>14,2 %</b>	<b>11,5 %</b>	<b>25,6%</b>

**Tabell 2: Sonemodellen vert opplevd som rettvis**

Sone	Heilt/ delvis einig	Verken eller	Heilt/ delvis ueinig	Veit ikkje
A	47,5 %	15,4 %	10,0 %	27,0 %
B	40,0 %	16,2 %	22,9 %	21,0 %
C	46,6 %	12,4 %	6,7 %	34,3 %
D	47,6 %	17,1 %	11,5 %	23,8 %
E	38,1 %	17,1 %	7,7 %	37,1 %
F	41,0 %	12,5 %	25,0 %	21,5 %
G	43,4 %	13,2 %	11,4 %	32,1 %
<b>Totalt</b>	<b>44,5 %</b>	<b>15,0 %</b>	<b>13,2 %</b>	<b>27,4 %</b>

#### Tilsettperspektivet (Sjåfør)

Det er ei generell oppfatning blant sjåførane at den nye sonestrukturen vert opplevd som rettvis. Totalt svarar 67 % at dei er heilt eller delvis einige i at den er rettvis, medan 19,6 % svarar at det er heilt eller delvis ueinige. Blant dei som er ueinige, er det særleg to førehald som gjer at dei er ueinige. Anten at dei synes korte reiser er for dyre, eller at dei synes at lange reiser er for billege.

#### Tilsettperspektivet (Skyss)

Internt i Skyss er ein noko meir delt i synet. 50 % meiner at sonemodellen er rettvis, medan om lag 19 % svarar «Verken eller» og om lag 31 % meiner at den ikkje er rettvis. Årsaka til at ein er ueinig er som for sjåførane. Det er her verdt å ta med at talet på svar er relativt lågt, noko som kan påverka resultatata.

Som venta er parten som seier seg heilt eller delvis einig i utsegna om at sonegrensene verkar logiske og rettvise lågare enn for kriterium 1 (enkel å forstå og bruka). Likevel er det klart fleire som seier at dei er heilt eller delvis einige i at grensene er logiske (48,7 %) og rettvise (44,5%) enn dei som seier dei er heilt eller delvis ueinige i at grensene er logiske (11,5%) og rettvise (13,5%). Mykje av årsaka til at parten som er einige er lågare, skuldast at parten som svarar «Veit ikkje» er svært høg. Ein annan mogleg årsak er at om grensene er logiske og rettvise er eit komplekst spørsmål, og at svaret dels kjem an på kva ein legg i rettvis og logisk. Austevoll og Samnanger ønskjer begge å bli ein del av Sone A, og har ulike argument for dette. Samstundes har Austevoll fått redusert prisane på einskildbillettar med om lag 50 %, både internt i kommunen, men òg mot Bergen. Dei fleste som reiser både internt i Samnanger, men òg mot Bergen, har òg fått redusert prisen. Dersom dei to kommunane hadde vore plassert i Sone A hadde sjølvstapt prisen vore lågare, men det var ikkje eit mål med reforma at dei reisande skulle få lågast mogleg pris.

#### **Det skal ikkje verta dyrare for eit fleirtal av kundane**

Eit anna prinsipp som var ein vesentleg del av reforma, var at så få kundar som mogleg skulle oppleve ei prisauke som følgje av ny sonestruktur. Ideelt sett burde ingen kundar oppleve ei kostnadsauke, men ein av utfordringane med ein sonemodell, er at ein stad lyt grensene gå. Dei som har opplevd ei kostnadsauke, er i all hovudsak dei som bur nær ei grense, og reiser kort på andre sida av grensa. Eit døme er reisande frå Os (Sone A) til Fusa (Sone B). Nokre reisande andre stader har liknande utfordringar. Med dei nye billettprinsippa som at ein billett gjev ein reiserett i 90 minutt innanfor eit definert område, i staden for frå haldeplass til haldeplass, er det vanskeleg å seia eksakt kor mange som har fått det dyrare. Estimert frå før omlegginga, basert på 2017-tal, låg på at om lag 1 % av dei reisande ville få det dyrare enn før. Førebelse tal for 2019 tilseier at dette nok er riktig. 98,75 % av billettane som er selde i 2019 er innanfor ei sone, medan 1,25 % går over fleire soner. I den nye modellen er prisen for ei sone den same som minimumsprisen var før (1-2 soner i den gamle modellen). Prisen for desse reisene har difor ikkje vorte høgare enn før, og i svært mange tilfelle har den vorte lågare.

I vurderinga av ulike modeller for den nye sonestrukturen, såg ein òg på andre modellar enn den som vart vald. I nokre av desse kunne kanskje dei som i dag har fått noko høgare pris fått lågare eller same pris, medan andre kanskje hadde fått høgare pris. Utfordringane har vore at en del av desse modellane var langt vanskelegare å implementera teknisk, å vedlikehalda og å forstå og bruka for publikum. Sett under eit, meiner vi at modellen som vart vald balanserer enkelheit (både teknisk og for dei reisande), og at svært få kjem dårlegare ut samanlikna med før.

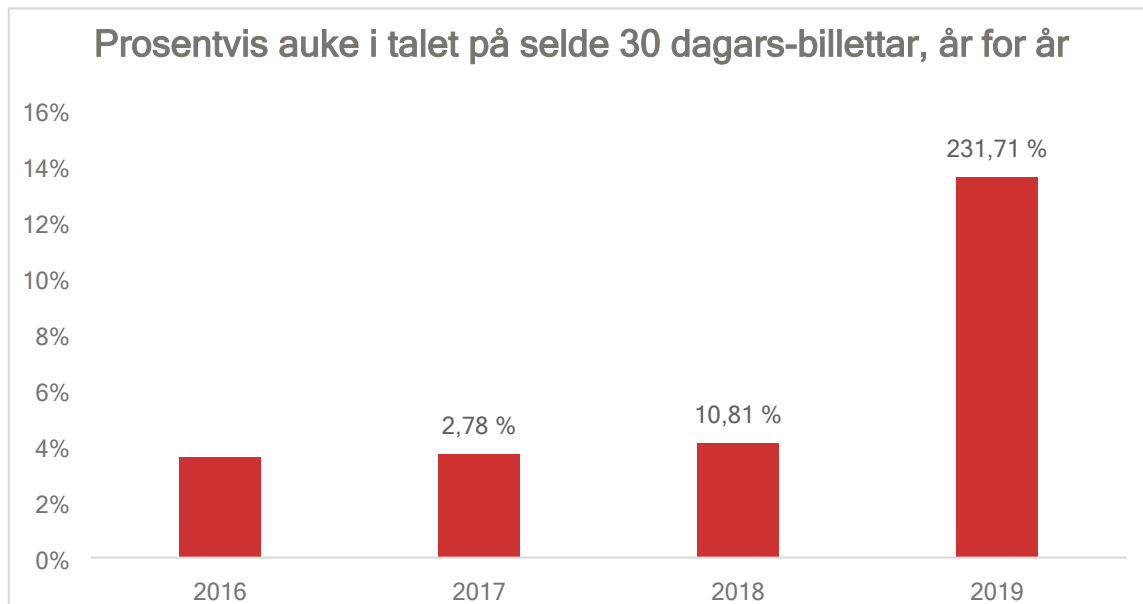
### **Sonemodellen skal vera utforma for å gje høg samfunnsmessig nytte**

Noko av bakgrunnen for at ein ønskte en ny sonestruktur, var forankra i målet nedfelt i både NTP (2014-2023) og Klimaforliket. Nemleg at veksten i persontrafikken skal takast med miljøvennlege transportformer. I Fylkestingssak 19/2017 (Fylkestinget 07.03.2017) står det:

*«Ny takstsonestruktur i Hordaland er eit viktig tiltak for å gjere det lettare å reise kollektivt i heile fylket. Målet med forenkling er å få fleire kollektivreisande, slik det er skildra i Kollektivstrategi for Hordaland - utvikling fram mot 2030. Potensialet for auke i talet på reisande må sjåast i eit lengre tidsperspektiv, og i samband med utvikling av arbeids- og bustadmarknaden i heile regionen. Det er ønskeleg med ein stor grad av fleksibilitet i løysinga for takstsoner, slik at ein legg til rette for å kunne gjere framtidig tilpassing til endringar i infrastruktur og samferdselsmønster, arbeidsmarknad og busetjing. I den politiske styringsgruppa som har arbeidd med saka har det vore tydeleg at det framtidige målet vil vere ei ytterlegare forenkling, og at ein gjennom å velje ein modell med sju store, geografiske soner legg til rette for dette.»*

Som eit ledd i evalueringa, har ein derfor sett på i kva grad sonereforma kan seiast å ha ført til at fleire vel kollektivt, og særleg på dei trafikktunge strekningane. For å undersøka dette har Skyss sett på utvikling i salet på det mest populære reiseproduktet for pendlarar og andre faste reisande, 30 dagars periodebillett for buss. For å gjera tala mest mogleg samanliknbare, har ein sett på perioden januar til juli (sonereforma vart innført i august). I åra 2016 til 2018 hadde ein i perioden januar til juli ei årleg auke på i snitt 3,8 prosentpoeng. Frå 2018 til 2019 har ein sett ei auke på heile 13,6 prosentpoeng. Korrigerer ein for snittauken i perioden 2016-2018 (3,8 prosentpoeng) gjer dette ei auke på 9,8 prosentpoeng samanlikna med same periode i 2018. Ein skal vera varsam med å knytte heile denne auken til sonereforma, det er mellom anna gjort endringar i både rutetilbod og talet på avgangar på enkelte ruter. Likevel kan ein nok seia at med stor sannsyn så har sonereforma vore ein viktig bidragsytar til ei så stor auke. Ein god del av forklaringa ligg mellom anna i utvidinga av Sone Bergen, slik at det vart enklare og rimelegare å pendla inn i dei store korridorane.

Auka svarar til om lag 40 000 fleire selde periodebillettar i 2019 (stipulert), og då er talet korrigert for det som ein ville forventet om auka var i tråd med snittet for 2016-2018. Tenkjer ein tal på pendlarar, tilseier dette om lag 4000 fleire pendlarar. Den nye modellen gjer at ein ikkje kan seia eksakt kor desse periodebillettene vert brukt, men det er klart størst auke i Sone A, noko som er i tråd med føremålet med reforma, at ein større del av veksten i persontrafikk i dei store korridorane inn mot Bergen skal takast med miljøvennlege transportmidlar.



Figur 1 - Auke i salet på periodebilletter

Sonereforma får her også ein positiv miljøeffekt. I følgje RVU (Reisevaneundersøkinga) 2014 er ein arbeidsreise i Bergen om lag 11,9 km lang, medan den i omegnskommunane er 16,4 km lang. Reknar ein 20 arbeidsdagar i ein måned, gjev dette 40 arbeidsreiser per periodebillett, noko som utgjer 1,6 millionar reiser i året. Basert på tal frå SSB antek ein at 83 % av desse er innan Bergen kommune, medan dei resterande 17 % vert utført frå omegnskommunane og inn til Bergen kommune. Med i snitt 59g/km (elbilar inkludert) gjer dette ein reduksjon på om lag 1100 tonn CO<sub>2</sub> per år.

#### Endringane skal stimulera fleire til å reisa kollektivt

Ei anna målsetting med reforma, som heng tett saman men den førre, var å stimulera fleire til å reisa kollektivt, særleg i dei store pendlarkorridorane inn mot Bergen. Auka i talet på selde 30 dagars periodebilletter viser langt på veg at dette har skjedd. Skyss har i tillegg sett på tal frå systemet for automatisk passasjerteljing. Ei utfordring her er at det i ein av dei korridorane der ein forventar størst auke, nord-korridoren, først i august 2018 vart installert utstyr for automatisk passasjerteljing. Det gjer at ein ikkje har gode tal ein kan samanlikna med for denne korridoren.

I aust-korridoren (frå Sone F) har ein heller ikkje utstyr for automatisk passasjerteljing enda. Her kan ein i staden sjå på selde billetter. I perioden 2016-2018 var det år for år ein nedgang på om lag 4,4 prosentpoeng frå soner i den gamle modellen som svarar til Sone F, og til Sone A. Frå 2018 til 2019 er det ein oppgang i salet av 30 dagars periodebilletter på heile 131 prosentpoeng. Sonereforma kan difor seiast å ha hatt ein positiv utvikling på pendling frå aust. Frå Sør (primært frå Os) ser ein òg ei auke, men noko meir beskjeden, 3 prosentpoeng. Her er det verdt å leggja til at dette er relativt trafikkunge linjer med allereie høg belastning. Frå Vest ser ein og ei auke på om lag 4,4 % fleire påstigande.

Oppsummert ser sonereforma ut til å ha hatt ei positiv innverking på å reisa kollektivt. Ein veit òg at pris ikkje er det einaste verkemiddelet for å stimulera fleire til å reisa kollektivt, samt at det tek tid å endre folk sine vaner. Likevel er det grunn til å seie at reforma har vore eit monaleg bidrag til dette målet.

#### Vurdering av sonegrensene

Det har vore tre formelle tilbakemeldingar på dei nye sonegrensene, med ønskje om ein mindre og to større endringar. I desember 2018 tok Kvam herad kontakt om ei mindre justering av sonegrensene mellom Sone B og Sone F. Bakgrunnen for dette var at grensesettinga var uheldig for både fakturering av skuleskyss og for fritidsreiser for ungdom (trening og liknande). Skyss gjorde her ei vurdering, og kom til at dette var ein feilvurdering som var gjort i forbindelse med fastsetjing av endelege grenser mellom Sone B og Sone F. Sonegrensene vart justert slik at dei nye sonegrensene følgjer kommunegrensene, eit prinsipp som i stor grad er gjeldande for andre sonegrensar.

I tillegg har det kome ønskjer, både i forkant av reforma, og etter, om at både Samnanger og Austevoll meiner at det er meir naturleg at deira kommunar er ein del av Sone A, i staden for Sone F og Sone B. I hovudsak vert det mellom anna argumentert med at reisemønsteret, geografisk tilhørslse og mangel på kommunikasjon til kommunane ein er plassert i sone med, tilseier at ein heller burde vore plassert i Sone A. Denne oppfatninga ser ein òg att i befolkninga, der ein relativt stor prosentdel i begge kommunane svarar at dei meiner dei nye sonegrensene ikkje er rettvise. Kva som er rettvist er eit vanskeleg tema. Dei ulike sonene er av ulik størrelse, og har ulikt busstilbod. Kor langt ein kan reise til minstetakst, vil difor variere. I distrikta tykkjer ein at det er urettvist at ein ikkje alltid rekk heile reisa på ein billett grunna overgangar, medan ein i sentrale strom tykkjer det er urettvist at ein billett for i reise tre stopp med Bybanen kostar det same som ei fire mil lang reise i distriktet.

For å belysa temaet rettvist og kva som er lagt til grunn for sonegrensene, er det naudsynt å ta opp igjen prinsippa og hensikta med reforma. Det er fleire prinsipp som er lagt til grunn for kvar sonegrensene er trekt. Ein av dei store endringane var utvidinga av dåverande «Sone Bergen», i praksis Bergen kommune pluss delar av Askøy. Arbeidet med å avgjerda kvar grensene for Sone A skulle gå, har vore omfattande. Dels fordi ein for å oppnå målet om å få fleire i pendlarkorridorane til å velje kollektivt, såg at det var ein måtte innlemma kommunar som Askøy, Fjell og Os, samt området rundt Knarvik/Flatøy. For å halde nede talet på soner, vart det difor naudsynt at fleire av dei mindre kommunane som ligg i same område ligg i same sone. Alternativt hadde kommunar som Øygarden og Austrheim vorte eigne soner. Eit anna dilemma har vore å samstundes ikkje gjera Sone A for stor. Årsaka er at dersom sona vert for stor, vert òg kostnadane store, sidan ein svært stor del av dei reisande då reiser til minstetakst. I arbeidet med å setja grensene til Sone A, og mellom dei andre sonene, har ein difor freista å fylje naturlege grenser der det er råd, å fylje kommunegrensene for å unngå at enkelte kommunar får auka kostnadar til skuleskyss, samt reisestraumar. Modellen er og avhengig av eit visst tal på soner for at ikkje lange reiser skal bli for billege. Dei ulike kommunane i fylket er av ulik storleik, og det same gjeld sonene. Eit anna prinsipp har vore å unngå at ein deler kommunar mellom to ulike soner. Årsaka er at sonegrensene påverkar kva kommunane betalar for skuleskyss. Mange kommunar fekk redusert kostnadene til skuleskyss som følgje av dei nye grensene, men ingen fekk auka kostnadar. Skulle ein tatt omsyn til at alle skulle fått reist like langt minstetakst, ville ein måtte enten hatt fleire soner, noko som ville ført til at kommunane ville fått høgare kostnadar, eller ein heilt annan takstmodell.

Ut i frå ei fagleg vurdering i lys av prinsippa som er nemnd over, er Skyss si vurdering at Austevoll ikkje naturleg høyrer inn som ein del av Sone A. Det er forståeleg at det verkar unaturleg at ein er i same sone som Tysnes og Fusa, kommunar ein ikkje har naturlege bussforbindingar med, men det har ikkje vore ein føresetnad at det skal være direkte bussforbindingar mellom dei ulike kommunane i ei sone. Dersom ein skulle lagt eit slikt prinsipp til grunn, ville det vore svært komplisert å ha store soner. Austevoll er òg ein kommune som har kome svært godt ut av reforma med tanke på pris, der reiser både til Bergen og internt i kommunen har vorte monaleg billegare. Til dømes har det vorte om lag halv pris frå Bekkjarvik til Bergen, og frå Bekkjarvik til Hufthamar har det òg vorte om lag halv pris.

Når det gjeld Samnanger, er ikkje dei faglege vurderingane like tydelege. Prosentdelen som pendlar ut av Samnanger kommune og inn i Sone A, er høg, regionsenteret (Arna) ligg òg i Sone A og mykje av aktiviteten er naturleg orientert mot Bergen. Det er difor ting som talar for at ein bør vurdere om ikkje Samnanger skal være ein del av Sone A. Ei utfordring på kort sikt, er at mykje av dei same vurderingane som gjeld Samnanger, òg gjeld Vaksdal. Om ein tek inn Samnanger og Vaksdal i Sone A, må Sone F teiknast om att. Det har komme uformelle signal frå Vaksdal om at ein ønskjer seg inn i Sone A, gjennom media. Ei mogleg løysing er at Kvam går inn i Sone E, og at Modalen anten går inn i Sone G eller Sone A. Utfordringa vert då at det berre er eit sonehopp frå Sone A til Sone E. Direkte skapar ikkje det så store problem, men ved oppstart av ny kontrakt på Bergensbanen, vil ein kunne reise til Skyss sine prisar mellom Bergen og Voss. I dag er Vy sine prisar for ein vaksen 30 dagers periodebillett 2543 kroner, medan tilsvarande billett i dagens sonemodell kostar 1950 kroner. Dersom det berre vert 2 soner mellom Bergen og Voss (eit sonehopp), vil prisen vere 1170 kroner. I tillegg vil pendlarar frå Vaksdal få redusert prisen frå 1351 kroner til 800 kr. Store delar av denne prisdifferansen vil ein måtte kompensera for, og dette kan føra til betydelege utgifter for fylkeskommunen. På kort sikt er det difor Skyss si faglege vurdering at ein ikkje gjer endringar i Sone F. Årsaka er at det snart skal teiknast eit nytt kart for heile Vestland fylke, og det vil da vera meir hensiktsmessig å sjå på korleis heilskapen skal verta, og korleis ein kan løysa utfordringar som den ein har med Sone F i dag.

## Vurdering av dei økonomiske konsekvensane av reforma

Forut for at endringane vart innført, estimerte innføringsprosjektet kostnadene for 2018 til 18 millionar (PS 34/2018, Fylkesutvalet 21.2.2018), med ei samla årleg inntektsnedgang som følgje av reduksjon i takstane på 40 millionar kroner.

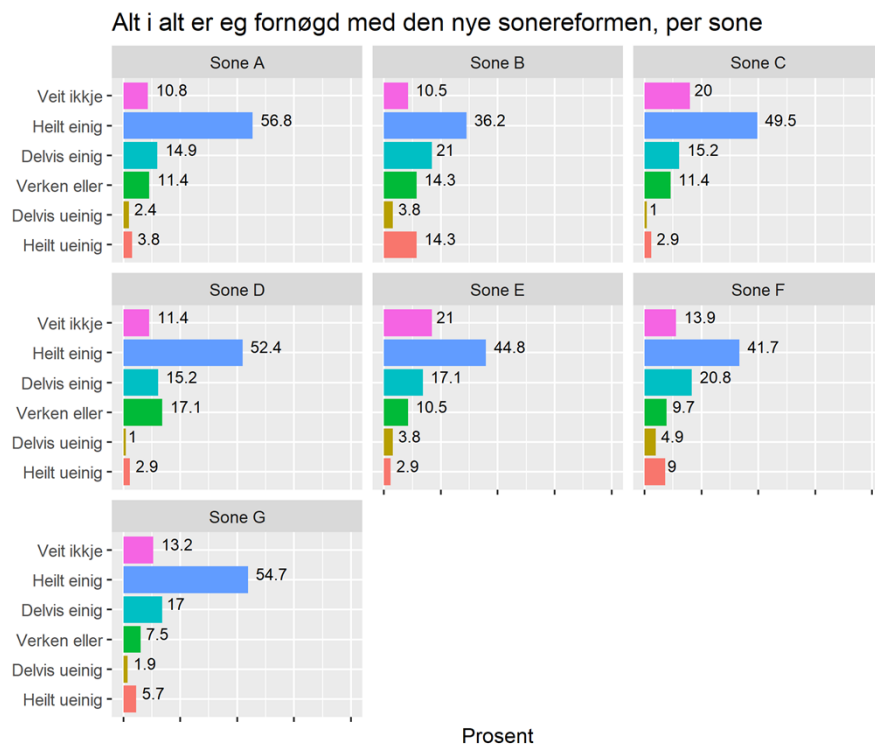
Det er gjort analyser av sal av billetter og omsetningstal, der ein har sett på skilnader før og etter sonereforma vart innført. Å berekna kva for slags økonomiske konsekvensar reforma har hatt, er ikkje ei enkel oppgåve. Dels fordi det samstundes med og i tida etter innføringa av reforma har vore gjennomført andre endringar som òg har ei påverking. Til dømes er det gjort endringar i fleire ruter både i sør, vest og nord, nokre ruter har fått fleire avgangar og liknande. I tillegg er det gjort eksterne endringar som auka bompengar og innføring av ytre bomstasjonar, noko som òg kan påverka bruken av kollektivtransport.

Overordna viser tala at sonereforma sannsynlegvis ikkje har hatt ein negativ innverknad på inntektene til Skyss. På nokre områder har ein hatt lågare vekst enn det ein elles kunne forventa ut frå ein normal utvikling, til dømes gjeld dette einskildbilletter. Auka i mellom anna 30 dagars periodebilletter veg langt på veg opp for denne nedgangen, og med introduksjonen av 180 dagars billett i appen, har ein òg sett ei auke her. Sjølv om det ikkje er praktisk mogleg å seia eksakt kor store effektar reforma har fått, viser tala at det med all sannsyn ikkje har fått negative konsekvensar for inntektene til Skyss, og at dersom auka ein har sett på periodebilletter held seg på same nivå eller aukar, så har ein kanskje heller hatt ein positiv inntektseffekt av reforma.

## Totalvurdering av sonereforma

### Kundeperspektivet

Sett under eitt, så er kundane svært fornøgd med sonereforma. Totalt seier 66,5 % at dei er heilt eller delvis einig i at dei er fornøgd, og heile 49,7 % seier at dei er heilt einige. I andre enden av skalaen seier 8,2 % at dei er heilt eller delvis ueinig (5,5 % seier dei er heilt ueinige). Ser ein på sonene, slik grafen under viser, er det nokre forskjellar.



Figur 2 - Tilfredsheit fordelt på soner

Mest fornøgd er Sone A og Sone G, der 71,7 % seier at dei er heilt eller delvis fornøgd. Minst fornøgd er sone B (57,2%) og Sone E (61,9 %). I Sone B er delen som svarar «heilt ueinig» heile 14,3 %, noko som er vesentleg høgare enn snittet på 5,9%. Det er òg skilnader mellom dei ulike aldersgruppene, men her skil det stor sett berre nokre prosentpoeng. Større forskjellar er det når ein ser på kor ofte ein reiser. Blant dei som reiser 4-7 gonger per veke svarer heile 79,6% at dei er



heilt eller delvis einige, medan det blant dei som reiser sjeldnare enn kvar månad er 57,2 % som svarar det same.

### Tilsettperspektivet (Sjåfør)

Eit av måla var at sonemodellen skulle være enkel å forstå og bruka for både kundar men også tilsette. Sjåførane er dei som i størst grad merka forskjellane i bruken av modellen, og som brukar den kvar dag. Sjåførane er òg svært positive til sonereforma, og heile 88 % av dei spurde seier at dei er heilt eller delvis einig i at dei er fornøgd. I alt 5,4 % seier dei er heilt eller delvis ueinige at dei er fornøgd.

Både i tida før og i tida etter har Skyss i dialog med sjåførane fått stort sett positive tilbakemeldingar frå sjåførane og andre tilsette hjå operatørane. Innføringa av ny sonemodell og app i heile fylket (Hordaland) har forenkla kvardagen til sjåførane i stor grad. Billettering har vorte enklare, og fleire kjøper no billett sjølve.

### Tilsettperspektivet (Skyss)

Når det gjeld tilsette i Skyss, er svara liknande som for sjåførane. 80.7 % svarar at dei er heilt eller delvis einige i at dei er fornøgd med sonereforma, og berre 7,7 % svarar at dei er ueinige. Blant dei tilsette i Skyss, er det særleg digitale tenester som står for drift og vedlikehald av billettsystemet, innsikt og løysingar som arbeidar med prisar og kundesenteret som svarar på spørsmål frå dei reisande som har hatt mest med den nye sonemodellen frå dag til dag å gjere. Digitale tenester har gjort ein stor og viktig jobb med oppdatering, og lansering av sonemodellen 1. august 2018 gjekk utan større hendingar, noko som skuldast mellom anna erfarne tilsette og eit godt utført arbeide. Arbeidet med å vedlikehalda sonemodellen har vorte enklare etter reforma. Enklare har det òg vorte for innsikt og løysingar, som no har langt færre prisar som må oppdaterast. Forenkling gjorde det òg mogleg å lansera Skyss Billett-appen i alle sonene. Kundesenteret si oppgåve med å forklara dei reisande kva det vil koste å reisa frå a til b har vorte svært mykje enklare. Den gamle modellen med om lag 470 soner var krevjande sjølv for interne i Skyss, å forklara.

### Vedtakskompetanse

Fylkesutvalet har samordningsansvaret for planlegging og økonomiforvaltning innan fylkeskommunen sitt ansvarsområde, jfr kommunelova §5-6.

### Vurderingar og verknader

**Økonomi:** Ei utviding av sonemodellen vil kunne påverka inntektene til Skyss/Kringom

**Klima:** Eit av måla med sonemodellen er å få fleire til å velje kollektivt, noko som kan påverka klimaet positivt. Utrekningar syner at sonemodellen i Hordaland kan ha redusert utsleppa med ca. 1100 tonn CO2 per år

**Folkehelse:** Auka kollektivbruk kan påverka folkehelsa gjennom eit betre miljø

**Regional planstrategi:** Ikkje relevant

### Konklusjon

Innleiingsvis vart det lista sju kriterium som eit bakteppe for evalueringa. Ut frå både spørjeundersøkingar, dataanalyse og andre tilbakemeldingar, er det stor grunn til å seie at sonereforma har lukkast med mange av målsettingane som låg til grunn for reforma. I stor grad vert det stadfesta at sonemodellen oppfattast som enkel å forstå og bruka. Sett under eitt vert den og opplevd som rettvis og logisk, sjølv om det er noko færre som meiner dette, og det i nokre soner er ueinigheit rundt sonegrensene.

Det er òg svært få som har fått det dyrare i den nye modellen, medan mange har fått det rimelegare. Samstundes som ein har sett ned prisen på mange billetter, har endringane ført til at fleire vel kollektivt. Dette har vore med på å nøytralisera effekten av reduserte billettprisar, og har ført til at om lag 4000 fleire vel å bruka kollektivt i kvardagen, noko som er estimert til å utgjera om lag 1100 tonn mindre CO2-utslepp kvart år. Ein kan derfor sei at sonemodellen er utforma for å gje høg samfunnsmessig nytte. Det same gjeld punktet om å stimulera fleire til å reisa kollektivt.

Kvar sonegrensene skal gå, vil alltid være et vanskeleg spørsmål. Ein stad lyt grensa gå, og dei som bur på den andre sida av grensa vil ofte meine at dei burde vore på den andre sida. Sonemodellen skal ivareta fleire oppgåver, både som utgangspunkt for informasjon og

kommunikasjon med dei reisande, samstundes som den har ei prismekanisme i seg. Modellen lyt ta omsyn både til enkeltreisande, men òg til skuleskyss, kommunegrenser og overordna mål om fleire kollektivreisande. I ein ideell verden kunne ein prioritert alle ønskjer og behov likt, men i en verden med avgrensa budsjettmidlar, må ein prioritera tiltaka der dei får størst effekt.

Totalt sett tyder evalueringa på at sonereforma har gjort mykje rett. Det er peikt på nokre utfordringar ved enkelte sonegrenser, og det er òg nokre som meiner at korte reiser no er for dyre, medan lange er for billege. I tida som kjem skal ein teikna ein ny sonemodell som skal gjelda for heile Vestland fylke. Då lyt ein sjå nærare på både heilskapen i modellen, kvar dei nye sonegrensene skal gå og om prisinga av reiselengda treng justering.

## **Prinsipp for arbeid med felles takst- og sonestruktur for buss og bane for heile Vestland**

### Dagens situasjon

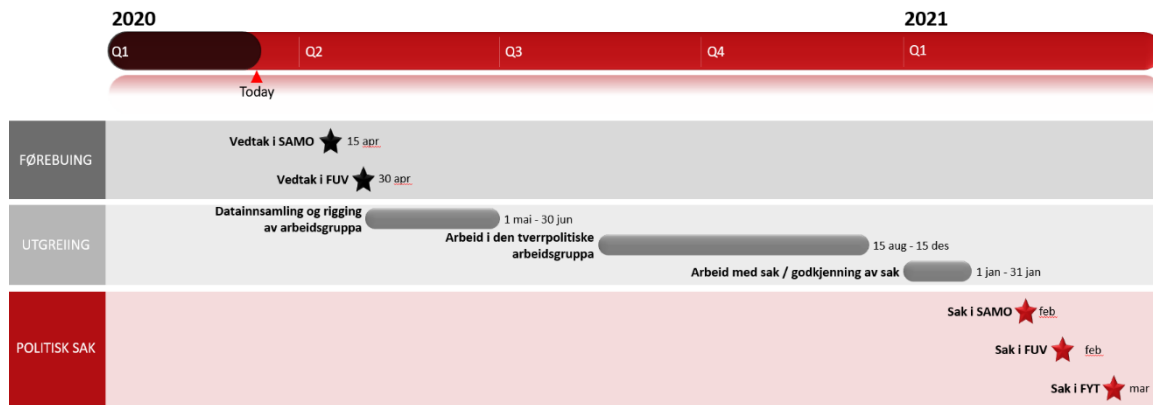
Per i dag er det to ulike takststrukturar i Vestland. I kontraktsområda til gamle Hordaland har ein den omtala sonemodellen, med sju store soner. I modellen er ei reise ikkje spesifikt avgrensa til to haldeplassar. I ei sone kan ein reise fritt til same takst i inntil 90 minutt, og for kvar sonepassering får ein 30 minutt ekstra. Regelen er at dersom billetten går ut etter at ein har begynt ei reise, kan reisa gjennomførast, men dersom ein lyt byta buss må ein løysa ny billett dersom billetten er gått ut. Dersom det er mogleg innanfor perioden billetten er gyldig, kan ein reisa tur/retur på same billett. I kontraktsområda til gamle Sogn og Fjordane, har ein kilometerbasert prising, der takstane er delt inn i avstandsgrupper på 3 km. Ein billett gjeld her for ei spesifikk reise mellom to haldeplassar, og gjeld ikkje tur/retur. Unntaket er bybussane i Førde og Florø, her gjeld det eigne prisar, og billetten er gyldig i ein time, og ein kan byte til andre bybussar i løpet av tida billetten er gyldig. For å kunne lansera billett-appen i heile fylket, er det naudsynt med ein heilskapleg takst- og sonestruktur for heile Vestland.

### Forslag til prinsipp for ei vidare utredning

Ein slik heilskapleg struktur vil byggja på prinsippa som gjeld for gamle Hordaland, mellom anna at ein kan reisa fritt i innanfor ei sone i den tida billetten gjeld, at det vert påslag eit påslag per sonepassering samt at ein deler fylket inn i store geografiske soner. Når det gjeld kor lenge ein billett skal vera gyldig, og kva for påslag ein skal få, lyt ein sjå heile modellen før ein avgjer dette. Varigheita på billetten er ei avveging mellom at dei reisande skal kunna gjennomføra reisa si, og inntektstap. Særleg varigheit innanfor ei sone er avgjerande. Sone A utgjer ein svært stor del av reisande, og ei utviding av varigheita vil vere svært kostbar.

Når det gjeld soner, har ein i området som Hordaland utgjorde, hatt som prinsipp at ein ikkje ønskjer å dela kommunar mellom soner (det finns nokre unntak) av omsyn til mellom anna skuleskyss. At grensene skal følgja fjord og fjell der det er råd, og at grensene elles helst skal trekkjast i områder der det bur lite folk. Det er naturleg å tenkja seg at dei same prinsippa for grensetrekking er hensiktsmessige for heile fylket når dei nye grensene vert trekt opp.

Fylkesrådmannen si tilråding er at ein følgjer same prinsipp og tilnærming for utredninga av ein modell for heile fylket, som det ein gjorde når modellen for Hordaland vart laga. Arbeidet med å både trekkje opp grenser i Sogn og Fjordane, samstundes som ein ser på grensene i Hordaland og heilskapen i modellen, vil krevja både lokal forankring og kunnskap, så vel som analyser og undersøkingar. Førre going freista ein å finna ein modell som tok inn over seg kvar dei store bustads- og arbeidsmarknadane er, og kvar dei store reisestraumane går. I tillegg vil ein måtte sjå på marknadsmessige og lokale tilhøve, samt sjå på heilskapen når den eksisterande modellen vert utvida, og moglege justeringar i Hordaland vert gjort.



Figur 1 – Framdriftsplan

Figur 3 viser ein realistisk framdriftsplan, der ein nyttar tida fram mot sommaren til å rigge arbeidsgruppa, samle inn naudsynte data og gjer innleiande analyser om trafikk og reisestraumar. Til hausten startar ein opp arbeidet i arbeidsgruppa, med mål om å leggje fram ei sak i Fylkestinget i mars 2021. Ein lyt sjå nærmare på kva tid modellen kan implementerast som ein del av arbeidet, og grunnleggjande prinsipp og påverking på inntektene bør være klar til budsjetthandsaming hausten 2020. Modellen i Hordaland vart innført 1. august 2018, tidspunktet var den gong valt mellom anna av omsyn til fakturering av skuleskys.

### Fylkesrådmannen si tilråding

Basert på evalueringa som er gjort, er det fylkesrådmannen si tilråding at ein tar evalueringa til orientering, og ikkje gjer endringar på kort sikt i noverande sonemodell. I heilskapsvurderinga som må gjerast i ein ny modell for heile Vestland, lyt ei sjå nærmare på problematikken knytt til Sone F. Vidare vert det tilrådd at ein legg til grunn dei same prinsippa og metodane i utvidinga av modellen til Sogn og Fjordane, slik at ein ikkje må gjere større endringar i modellen som no er i bruk i Hordaland.