

Hilde Solli
Marte Bakken Resell
Miriam Søgner Haugsbø

Rapport

Oppdatert 2018
Johannes Raustøl
Mari Betanzo
Bård Norheim

68/2015

Sammenhengen mellom strategiske mål og organisering av kollektivtrafikken

En litteraturstudie



FORORD

Urbanet Analyse har i 2015 brukt egne satsningsmidler for i et litteraturstudie om organisering og finansiering av kollektivtransport i norske byer. Utgangspunktet er de store utfordringer som kollektivtransporten står overfor, med nullvekstmålet, langsiktige bymiljøavtaler og forslag om en ny forvaltningsorganisering i de største byene. Nyere analyser viser at utfordringene for kollektivtransporten framover vil avhenge en rekke kombinerte tiltak, hvor ulike aktører har ansvaret. Rapporten er en oppsummering av eksisterende kunnskap. Denne rapporten var skrevet av Hilde Solli, Marte Bakken Resell og Miriam Søgner Haugsbø, med Bård Norheim som kvalitetssikrer.

Denne rapporten er oppdatert i 2018 på oppdrag fra Hordaland fylkeskommune for å drøfte mulige konsekvenser av regionreformen, muligheter for å omorganisere Skyss til et mobilitetsorgan, basert på erfaringer fra andre fylkeskommuner og nyere studier i Norge og internasjonalt. Rapporten er skrevet av Johannes Raustøl, Mari Betanzo og Bård Norheim.

Oslo 1.9.2018

Urbanet Analyse

Bård Norheim

INNHold

Forord	3
Innhold	1
Sammendrag	3
Utfordringer for kollektivtransporten i byområdene.....	3
Byvekstavtaler og finansiering av kollektivtransporten	4
Oppgavefordeling mellom ulike forvaltningsnivåer	4
Konsekvenser av regionreformen	5
Organisasjonsmodeller for kollektivtransporten	6
Nytt forvaltningsansvar og organisasjonsmodeller	7
Fra kollektivselskap til mobilitetsorgan	8
Skyss med utvidet mobilitetsansvar	9
1 Innledning: rammer for diskusjonen	10
1.1 Organisasjonsmodeller for kollektivtransporten.....	11
1.2 Leseveiledning og metode.....	13
2 Samordning, finansiering og arealplanlegging. Utfordringer ved ulik oppgavefordeling 14	
2.1 Utfordringsbildet.....	14
2.1.1 Flere passasjerer og økte kostnader for kollektivtransporten	15
2.1.2 Trolig ikke mer å hente på anbudskonkurranse	17
2.1.3 Stabile og langsiktige finansieringsordninger	18
2.1.4 Rammebetingelser og finansiering	19
2.1.5 Befolkningsvekst og nullvekstmålet for biltrafikken gir store utfordringer for byområdene.....	19
2.1.6 I storbyområdene er det behov for mer midler til kollektivtransporten	21
2.1.7 Særskilte utfordringer i distriktene	23
2.1.8 Organisering av forvaltningen – synergier og utfordringer	24
2.1.9 Byvekstavtaler og KVVU som virkemidler for å overkomme samordningsutfordringer .	25
2.1.10 Kommunereformen – ansvaret for kollektivtrafikken i støpeskjeen?	26
2.1.11 Regionreform.....	29
2.1.12 Digitalisering og ny mobilitet påvirker organisering av kollektivtransporten	31
2.2 Reformert og oppgavefordelingen i Sverige og Danmark	32
2.2.1 Sverige.....	32
2.2.2 Danmark.....	35
3 Organisasjonsmodeller for kollektivtransporten	37
3.1 Ulike organisasjonsmodeller	37
3.1.1 Det offentlige kjører i egen regi.....	38
3.1.2 Anbudskonkurranse (med kvalitetsinsentiver)	38
3.1.3 Tilbudskonkurranse.....	39
3.1.4 Frikonkurranse med supplerende anbudskontrakter.....	40
3.2 Kontrakter.....	40

3.3	Dagens organiseringsmodeller i Norge	42
3.4	Erfaringer med enhet innenfor fylkesadministrasjon	45
3.4.1	<i>Hordaland</i>	47
3.4.2	<i>Trøndelag</i>	49
3.5	Erfaringer med fylkeskommunalt foretak	50
3.5.1	<i>Hedmark</i>	52
3.6	Erfaringer med aksjeselskap	53
3.6.1	<i>Rogaland</i>	55
3.6.2	<i>Vestfold</i>	56
3.6.3	<i>Telemark</i>	57
3.6.4	<i>Buskerud</i>	58
3.6.5	<i>Agder</i>	59
3.6.6	<i>Oslo og Akershus</i>	60
3.7	Oppsummering	63
3.7.1	<i>Fordeling av ulike organisasjonsmodeller i Norge</i>	63
3.7.2	<i>Fordeler og ulemper med de ulike modellene</i>	63
4	Statlige tilskuddsordninger til kollektivtrafikken	66
4.1	Belønningsordningen	66
4.1.1	<i>Resultater og mål som grunnlag for fordeling av midler</i>	66
4.1.2	<i>Bevilgninger og fordeling av midler</i>	67
4.1.3	<i>Hva midlene i belønningsordningen går til</i>	70
3.8	Bypakker	70
4.2	Bymiljøavtalene	72
4.2.1	<i>Portefølgestyring</i>	72
4.2.2	<i>Indikatorsett</i>	73
4.2.3	<i>Konkret om avtalen i Trondheim</i>	75
4.2.4	<i>Konkret om avtalen i Oslo</i>	75
4.2.5	<i>Byutviklingsavtalene</i>	77
4.3	Byvekstavtalene	78
4.3.1	<i>Konkret om avtalen i Bergen</i>	79
3.8.1	<i>Konkret om avtalen i Stavanger</i>	81
4	Erfaring med levering av mobilitetstjenester	83
4.1	Kolumbus – fra kollektivselskap til mobilitetsleverandør	83
4.2	Århus – en kommune i førerretet i arbeidet med mobilitet	85
4.3	Citymapper – mobilitet samlet i en app?	87
5	Referanser	89

SAMMENDRAG

Kollektivtrafikken står ovenfor store utfordringer framover med viktige velferdsoppgaver i distriktene, nullvekstmålet for byområdene, langsiktige byvekstavtaler og en mulig ny forvaltningsorganisering i de største byene. I denne litteraturstudien gjennomgår vi relevant litteratur om samordning, finansiering og arealplanlegging og organisasjonsmodeller for kollektivtransporten.

Utfordringer for kollektivtransporten i byområdene

I byområdene skaper befolkningsveksten i kombinasjon med nullvekstmålet for biltrafikken utfordringer for kollektivtrafikken framover. For å nå nullvekstmålet er det behov for økt kapasitet for kollektivtrafikken, en mer attraktivt og kostnadseffektivt kollektivtransport og innføring av restriksjoner på biltrafikken (Transportetatene 2015). Samtidig er det behov for mer midler enn kollektivtrafikken disponerer i dag (Transportetatene 2015, Longva 2014, Norheim mfl. 2016). Selv om satsning på kollektivtrafikk er langt rimeligere enn å løse transportutfordringene med økt bilbruk, vil også en miljøbasert vekst føre til økt tilskudds- og investeringsbehov for kollektivtransport (Norheim og Haug 2011, Norheim m.fl. 2016).

Hvor stort finansieringsbehovet blir avhenger av hvilke virkemidler som tas i bruk. Flere studier har vist at fremkommelighetstiltak, målrettet arealbruk og restriktive virkemidler rettet mot bil bidrar til å redusere kostnadene knyttet til nullvekstmålet (Norheim m.fl. 2016, Kjørstad m.fl. 2014). Måloppnåelsen kompliseres imidlertid av at ansvaret for selve kollektivtrafikken og de sentrale virkemidlene ligger på ulike forvaltningsnivåer. Dette kan føre til at de mest effektive virkemidlene ikke tas i bruk.

Utfordringene knyttet til en mer miljøbasert utvikling har ført til framvekst av en rekke ulike virkemidler som har til hensikt å bidra til måloppnåelse, samordning og finansiering. Bymiljøavtaler, krav til areal og transportplaner, krav til KVVU i byområdene og de nye byvekstavtalene er eksempler på dette (se blant annet Transportetatene 2015, Meld. St. 26 (2012-2013), Nilsen 2014b).

Felles for disse avtalene er at de fokuserer på investeringskostnadene. Men nullvekstmålet vil også føre til en vesentlig økning i kollektivtransportens tilskuddsbehov sammenlignet med i dag. Norheim m.fl. (2016) peker på et finansieringsgap mellom det som kan finansieres innenfor dagens tilskuddsordninger og det som er nødvendig dersom nullvekstmålet skal nås. Gitt måloppnåelse i 2030 er underfinansieringen for drift av kollektivtransport anslått til mellom 1,7 og 6,9 milliarder kroner, avhengig av hvilke virkemidler som benyttes.

For en stabil finansiering av kollektivtrafikken framover er det nødvendig med ulike type finansieringskilder. Både norske og internasjonale studier viser at en kombinasjon av ulike finansieringskilder er mest vellykket (Longva 2014).

For å håndtere den ekstraordinære passasjerveksten knyttet til nullvekstmålet foreslår Norheim m.fl. (2016) å innføre et passasjeravhengig tilskudd som et supplement til dagens rammetilskudd i byområder som omfattes av nullvekstmålet. Gitt at det fastsettes et riktig nivå på tilskuddet vil det, i tillegg til å finansiere reiseveksten, gi insentiver til å innføre kostnadseffektive virkemidler i byområdene. En slik modell vil dessuten legge til rette for bedre samarbeid mellom fylkeskommune og kommune, siden finansieringen vil gi større gevinst dersom kommunale virkemidler som reduserer kostnadene tas i bruk. Et resultatavhengig tilskudd kan, sammen med byvekstavtalene, bidra til å løse noen av de sentrale utfordringene som byområdene står ovenfor.

Byvekstavtaler og finansiering av kollektivtransporten

Bergen var den første byen som underskrev en byvekstavtale og denne avtalen legger opp til en løpende evaluering og revidering av virkemidlene underveis i avtaleperioden. I dette arbeidet må kollektivtransporten ha en sentral rolle, og gode finansieringsmodeller er en forutsetning for at disse avtalene skal lykkes. Avtalen bør både sikre tilstrekkelig finansiering for økt kollektivtransportvekst, og en bedre sammenheng mellom virkemiddelbruk og finansiering. Videre må de som gjennomfører tiltak også kunne tjene på det, det vil si at det må skapes en bedre balanse mellom ansvar og økonomisk risiko.

Hvis det gjennomføres fremkommelighetstiltak på vegnettet eller fortetting rundt knutepunkter vil tilskuddsbehovet til kollektivtransporten reduseres (Norheim m.fl. 2016 og Kjørstad m.fl. 2014). Det er viktig at de som gjennomfører slike tiltak også kan høste noe av gevinsten, enten gjennom eierskap til administrasjonsselskapet eller insentivmodeller som stimulerer til mer kostnadseffektive løsninger. Finansieringsmodellene bør også være dynamiske og fleksible nok til å hensynta endrede rammebetingelser for kollektivtransporten.

Oppgavefordeling mellom ulike forvaltningsnivåer

De observerte samordningsutfordringene for byområdene har bidratt til at spørsmålet om **oppgavefordeling** har kommet på dagsorden. Ved behandlingen av oppgavemeldingen til region- og kommunereform (Innst. 133 S (2014-2015), jf. Meld. St. 14 (2014-2015)) er det lagt opp til at bykommuner med minst 100.000 innbyggere og som utgjør funksjonelle byområder kan overta ansvar for kollektivtrafikken. Hensikten med dette er nettopp å overkomme utfordringene forbundet med at ansvaret for selve kollektivtrafikken og de sentrale virkemidlene ligger på ulike forvaltningsnivåer. Samtidig skaper reformen nye utfordringer ved at samordningsutfordringen i dagens modell ligger mellom bykommunen og fylket og mellom arealpolitikk og sentrale kommunale virkemidler. I den nye modellen vil

samordningsutfordringene isteden ligge mellom bykommunen og distrikt – eller restfylket, og mellom by og distriktsmålsettinger (Vabo mfl. 2014).

I Sverige og Danmark er oppgavefordelingen annerledes enn den er i Norge i dag. Kommunene har sammen med regionnivået ansvaret for kollektivtrafikken. Landene har forsøkt å løse samordningsbehovet mellom det kommunale og det regionale nivået på ulike måter.

I Sverige er en regional kollektivtrafikkmyndighet med strategisk ansvar lovbestemt (Rättsnätet 2010, Trafikanalys 2014, Transportstyrelsen 2012), mens i Danmark er alle kommuner pålagt å være med i et bestillerselskap som opprettes av regionen (Transportministeriet 2013). Kommunene og regionen har ansvaret for det strategiske nivået og samordningen skjer av bestillerselskapet på taktisk nivå.

Det betyr at **organisasjonsmodellene** til dels er bestemt av lovgivningen i Danmark. I

Sverige derimot varierer organisasjonsmodellene og det er det strategiske nivået som er lovbestemt gjennom det regionale trafikkselskapet. Loven i Sverige setter krav til at kommuner og län skal samordne seg gjennom ulike typer interkommunalt samarbeid eller overføring av myndighet.

Konsekvenser av regionreformen

Det er fremdeles uklart hvor omfattende endringer som vil skje på grunnlag av regionreformen. Men den vil uansett åpne for en sterkere målstyring av kollektivtransporten i regionen, ut fra de målene som myndighetene setter for både regional og urban kollektivtransport. Med større regioner vil avstanden mellom politiske myndigheter og planlegging av tilbudet bli lenger, og med byvekstavtaler vil det bli klarere sammenheng mellom nullvekstmålet i biltrafikken og rolledeling mellom kollektivtransport, sykkel og gange. Begge deler trekker i retning av at de ansvarlige myndigheter i både Vestland og Bergen kommune må diskutere og konkretisere hva slags funksjonelle mål de vil ha med kollektivtransporten og total mobilitet i både regionen og byområdet. Det er også behov for en klarere ansvarsdeling mellom strategiske, taktiske og operative beslutninger i transportpolitikken.

Oppgavefordeling for forvaltningen er hvordan ansvaret for kollektivtrafikken og tilgrensende oppgaver er plassert på ulike forvaltningsnivåer.

Organisasjonsmodeller er ulike måter det forvaltningsnivået som har ansvar for kollektivtrafikken kan velge å løse dette ansvaret.

Strategiske avgjørelser er overordnede og handler om hva samfunnet vil oppnå med kollektivtrafikken.

Taktisk avgjørelser handler om hvordan kollektivtrafikken skal innrettes for å oppnå målene.

Operative avgjørelser nivået handler det om hvordan kollektivtransporten konkret skal produseres.

Figur S.1-1 Sentrale begreper i litteraturstudien. Skillet mellom strategiske, taktiske og operative avgjørelser bygger på rammeverket til Didier van de Velde sitt rammeverk se van de Velde (1999) og van de Velde mfl. (2008).

Organisasjonsmodeller for kollektivtransporten

Det finnes flere mulige måter å organisere kollektivtransporten på, se Figur S.1-2. I denne studien er de norske fylkenes erfaringer med ulike type organisasjons-modeller gjennomgått. Gjennomgangen er basert på ulike evalueringer, revisjonsrapporter, årsrapporter og fylkeskommunale saker.

Ti fylker har i dag helt eller delvis organisert styringen av kollektivtransport som en enhet i innen fylkesadministrasjonen. Fylkene som har valgt denne organisasjonsformen har i liten grad evaluert modellen sin. I denne studien har vi gjennomgått saksdokumenter fra to av fylkene som har valgt å organisere kollektivtransporten som en enhet innen fylkesadministrasjonen. Videre har ett fylke organisert kollektivtransporten som et fylkeskommunalt foretak, mens åtte fylker har styring gjennom et aksjeselskap.

Enhet innenfor fylkesadministrasjonen er når kollektivtrafikken styres via de ordinære fylkeskommunale organer. Styringen følger fylkeskommunens ordinære saksgangen. Noen få fylkeskommuner i Norge har valgt å organisere styringen av kollektivtransport i et **fylkeskommunalt foretak**. Foretaket er en selvstendig enhet kan den få en tydeligere rolle både intern og eksternt. Foretak kan bare eies av én enkelt fylkeskommune. Styringen av kollektivtrafikken er enda tydeligere satt ut gjennom et **aksjeselskap**. De folkevalgte tar beslutninger for kollektivtilbudet på strategisk nivå og utøvelsen av beslutningene er gjennom bestillerrollen overfor selskapet, gjennom strategiske rammeavtaler og taktiske leveranseavtaler.

Figur S.1-2 Organisasjonsmodeller for kollektivtrafikken i bruk i Norge i dag

Med regionreform kan det skje store endringer innen organiseringen av kollektivtrafikken, og mange fylker har enda ikke valgt organisasjonsmodell. Av fylkeskommunene som har bestemt organisasjonsform i det nye storfylket er det i dag flest som har valgt å organisere styringen av kollektivtransporten som et aksjeselskap.

Gjennomgangen av ulikt grunnlagsmateriale (Hordaland fylkeskommune 2004, 2005 og 2006, Nord-Trøndelag fylkeskommune 2013) viser at en **enhet innen egen administrasjon** gir god politisk styring og kontroll og er stor nærhet mellom strategisk og taktisk nivå. Modellen åpner for tettere politisk styring av kollektivtransporten enn de andre modellene. Videre kan det taktiske nivået utnytte kompetanse på tvers av fagområder og avdelinger innad i fylkesadministrasjonen.

En enhet innenfor egen administrasjon gir muligheter for å samarbeide med andre fylkeskommuner. Organiseringsmodellen krever på den andre siden at administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse til å kunne administrere kollektivtransporten på et godt, faglig nivå. Det kan være utfordrende for enkelte fylkeskommuner å få tak i rett kompetanse og/eller verktøy som følge av et lite miljø. Vår vurdering er at en enhet innen egen administrasjon i utgangspunktet fortsatt kan brukes ved overføring av kollektivansvar til kommunene, men det vil trolig være behov for en form for interkommunalt samarbeid mellom fylke og kommuner.

Et **fylkeskommunalt foretak (FKF)** gir klare roller til foretaket og fylkespolitikere, og setter dermed krav til rolleforståelse. Evalueringene som er gjennomgått (Gressgård m.fl. 2014,

Blaasvær m.fl. 2009, Vista Analyse 2008,) viser at både mangel på strategisk styring og forsøk på å styre på taktisk nivå kan skape utfordringer i praksis. På samme måte som for en enhet innen fylkesadministrasjonen kan det være kompetanseutfordringer i fylkeskommunen. Modellen vil ikke være så godt egnet ved enn overføring av kollektivansvar til bykommunene. Fordi det fylkeskommunale foretaket bare kan ha en eier vanskelig gjør dette samarbeid med bykommunene. Samarbeidet kan eventuelt løses ved et interkommunalt samarbeid.

I et **aksjeselskap** er de folkevalgtes mulighet for innflytelse på et AS er begrenset til utøvelse av eierrollen og bestillerrollen ovenfor selskapet. De folkevalgte tar beslutninger for kollektivtilbudet på strategisk nivå og utøvelsen av beslutningene er gjennom bestillerrollen overfor selskapet, gjennom strategiske rammeavtaler og taktiske leveranseavtaler. Et aksjeselskap står faglig sterkt på egne ben, og har slagkraft som selskap i form av faglig, taktisk kompetanse og handlingsrom for selskapsdrift. De nye byvekstavtalene kombinerer tiltak innen arealbruk, fremkommelighetstiltak og restriksjoner på bilbruk. Dersom mål, virkemiddel og belønning ligger på ulike forvaltningsnivåer kan en risikere at de mest effektive tiltakene ikke iverksettes. Et aksjeselskap kan bidra til å redusere dette problemet dersom de ulike aktørene går inn på eiersiden slik at interessene blir mer sammenfallende.

Erfaringene fra de evalueringene som vi har gjennomgått (Haugsbø mfl. 2014, Unander m.fl. 2013 a, 2013b, Olsen m.fl. 2012) viser at det er noe varierende hvordan aksjeselskap fungerer i praksis. Fylkene har veldig ulike erfaringer med aksjeselskap, og på samme måte som for fylkeskommunale foretak er rolleforståelse helt avgjørende. Modellen er godt egnet ved en overføring av ansvar til bykommunene fordi den muliggjør mange typer eierkonstellasjoner.

Nytt forvaltningsansvar og organisasjonsmodeller

En endring i forvaltningsansvaret med et bykommunalt ansvar for kollektivtrafikken har konsekvenser for hvilke organisasjonsmodeller som er mest aktuelle. Dette gjelder når det er behov for å samarbeide mellom kommuner i et byområde eller mellom bykommunen og omliggende distriktskommuner. Fylkeskommunale foretak framstår da som mindre aktuelle fordi de kun kan ha en eier. Aksjeselskap på den annen side kan ha flere eiere og er derfor i utgangspunktet godt egnet. Aksjeselskap med flere eiere er en modell som er i bruk i Norge, blant annet Ruter som har Akershus fylkeskommune og Oslo kommune som eiere.

Det er også mulig å løse koordineringen på forvaltningsnivå og inngå et interkommunalt samarbeid. Det er dette som er foreslått av ekspertutvalget for en ny kommunestruktur (Vabo mfl. 2014). Innenfor et interkommunalt samarbeid kan også ulike type organisasjonsmodeller være aktuelle. Etter modell fra Sverige kan samarbeidet være på strategisk nivå og oppgavene på taktisk nivå kan løses på ulike måter. Et interkommunalt selskap kan være et alternativ til aksjeselskap med flere eiere.

Kommuneloven åpner i tillegg for modeller der enten ansvaret overføres til en vertskommune, eller at flere kommuner (eller fylkeskommuner) sammen lager en samkommune. Samkommuner vil imidlertid introdusere en ytterligere forvaltningsenhet, og det er risiko for at

det oppstår nye samordningsutfordringer på grunn av dette. Gevinsten med faglig samordning kan gå tapt med en overføring av det strategiske ansvaret til en vertskommune eller samkommune – men det vil avhenge av hvordan dette konkret utformes.

Fra kollektivselskap til mobilitetsorgan

Nasjonale målsetninger for transportutvikling forutsetter at en bruker virkemidler som ligger på ulike forvaltningsnivåer og som omhandler alle transportmidlene. Studier har blant annet vist at sykkel og gange spiller en vesentlig rolle dersom en skal kunne nå nullvekstmålet (Kjørstad m.fl. 2014). Samtidig har ny teknologi og digitalisering ført til fremvekst av en rekke nye mobilitetsløsninger, som deleordninger for bil og sykkel (IFT, 2017).

For å skape et attraktivt alternativ til bilen må de ulike miljøvennlige transportmidlene koordineres og planlegges samlet. Dette gjelder både den fysiske utformingen (nettverk, infrastruktur og stasjoner), men også fra et informasjons- og billettperspektiv. I dag har kollektivselskapene først og fremst ansvar for kollektivtransporten, og de måler utvikling i kollektivreiser. Dette kan føre til at det er begrensede insentiver til å gjennomføre tiltak som bygger opp under øvrige miljøvennlige transportformer, som sykkel/gange og ulike deleordninger.

Det utvidede aktørbildet skaper en utfordring knyttet til hva som skal defineres som offentlige oppgaver, og hva som egner seg for kommersialisering. Og for at mobilitetskonseptet skal gi gevinster er det vesentlig at de ulike delene koordineres, og det er viktig å avklare hvem som skal ha helhetsansvaret for at utviklingen samordnes. UITP (2016) foreslår at transportmyndigheter og operatører bør lede denne koordineringen, og viser til byer som Hannover, München, Brussel, Wien og Montpellier hvor kollektivselskapene er initiativtakere og i noen tilfeller aksjonærer i andre mobilitetstjenester (f.eks. delesykkelordninger).

Mobilitetstankegangen begynner også å få fotfeste i Norge. Rogaland Fylkeskommune har nylig besluttet at Kolumbus skal gå fra å være et kollektivselskap til å bli en mobilitetsleverandør. Det innebærer at Kolumbus i tillegg til å ha ansvar for buss- og hurtigbåttrafikken i Rogaland, også skal jobbe for at tog, sykkel, gange og bildeling henger sømløst sammen med buss og båt. Tanken er at dette i større grad vil føre til en reduksjon i bilreiser som er i tråd med nasjonale målsetninger.

Ved å gi kollektivselskapet et mobilitetsansvar kan en motivere til helhetlig virkemiddelbruk som i større grad bygger opp under de nasjonale målsetningene om en mer miljøvennlig transportutvikling. En annen fordel med mobilitetstankegangen er at en kan ta hensyn til varierende mobilitetsbehov i distrikter og byområder, hvor ulike transportmidler vil spille hovedrollen i trafikkavviklingen. For eksempel vil bildeling og bestillingstransport være aktuelt i mer spredtbygde strøk som er vanskelig å betjene med kollektivtransport (ITF, 2017).

Skyss med utvidet mobilitetsansvar

Det er viktig å skille mellom større endringer i forvaltningsansvar og skillet mellom investeringer og drift. Skyss har sin styrke som bestillerorgan for kollektivtransporten i Hordaland og er en sentral del av en helhetlig mobilitetsløsning. Det betyr at kollektivtransporten vil ha en sentral rolle i de fremtidens mobilitetsløsninger, men det betyr ikke at alt ansvar skal samles hos en ansvarlig myndighet. Det er like viktig å bygge allianser og inkludere andre transportformer i planleggingen av transportsystemet. Her vil både taxiløsninger, delebilordninger, bysykler og tilrettelegging for gående og syklistene rundt kollektivknutepunkt være sentrale oppgaver å ta tak i. Samtidig må informasjonsplattformene utvikles til å tilby helhetlige løsninger og alternativer for alle transportformer. Dette er et behov som utvikles raskt. Det kan være hensiktsmessig å utvikle disse løsningene rundt eksisterende kontrakter og informasjonsplattformer.

1 Innledning: rammer for diskusjonen

Denne studien gjennomgår eksisterende litteratur om organisering og finansiering av kollektivtransport i norske byer. Utgangspunktet er de store utfordringer som kollektivtransporten står overfor, med nullvekstmålet, langsiktige bymiljøavtaler og signaler om en ny forvaltningsorganisering i de største byene. Nyere analyser viser at utfordringene for kollektivtransporten framover vil avhenge en rekke kombinerte tiltak, hvor ulike aktører har ansvaret og tiltakene blir sett i sammenheng - slik at effekten av tiltakene kan forsterkes.

Det er ikke noe entydig svar på dette spørsmålet, men mye nyere forskning og utredninger kan gi delsvaret og belyse fordeler og ulemper med de ulike organisasjonsmodellene. I dette dokumentet har vi forsøkt å drøfte de ulike organisasjonsmodellene ut fra de overordnede målsettingen med kollektivtransporten:

- For transporten i byområdene er **nullvekstmålet** for vegtrafikken det styrende og mest relevante målet. Målet ble vedtatt gjennom Klimaforliket og sier at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Målet er gjentatt i Nasjonal Transportplan (2014-2023). Av regjeringens handlingsplan (september 2014) for kollektivtrafikk framgår det at dette vil kreve store løft i kollektivtilbudet og god tilrettelegging for myke trafikanter. Målet ligger også til grunn, som mål F4 under framkommelighet, i transportetatens hovedrapport fra analyse- og strategifasen for Nasjonal transportplan 2018–2027.
- For **distriktene** heter det i Nasjonal transportplan at Regjeringen *vil bistå fylkeskommunene med å videreutvikle den regionale kollektivtransporten for å få et sømløst og universelt utformet tilbud*. I områder med lav befolkningstetthet, spredt bosetting og lange avstander kan det være vanskelig å legge til rette for et ordinært rutegående kollektivtilbud. Kollektivtransporten er også et velferdsgode og skal gi nødvendig mobilitet til folk som ikke har tilgang til bil, det gjelder alt fra eldre til skoleungdom. Det kan være krevende å tilby et fast kollektivtilbud til befolkningen i disse områdene uten store offentlige tilskudd. Samtidig tar lovpålagte oppgaver som skolereiser og pasientreiser store deler av de tilgjengelige midlene til kollektivtransport.

Dagens organisering planlegging og kollektivtrafikk plasserer **ansvaret for de ulike virkemidlene** blant vidt forskjellige aktører. Kommunene har som planmyndighet ansvaret for virkemidlene fortetting og restriksjoner på bilbruken, og de har ansvar for kommunale veger. Fylkeskommunen har ansvaret for kollektivtilbudet og fylkeskommunale veger. Staten ved Statens Vegvesen har ansvaret for riksvegene. Fylkeskommunene og SVV har sams vegadministrasjon av fylkesveger mens det formelle ansvaret ligger hos fylkeskommunen.

I dette prosjektet har vi skilt mellom nivåer av organisering av kollektivtransport. Dette er gjort fordi det er et nyttig skille som gir oss mulighet til å diskutere ulike deler av organiseringen hver for seg. Det er også gjort med bakgrunn av hvordan evalueringer og utredninger er gjennomført i Norge.

1. **Oppgavefordeling.** Det vil si hvilket forvaltningsnivå som har ANSVAR for hvilken oppgave. Det er ansvaret for oppgaven – ikke gjennomføringen av denne som er det sentrale. I Norge er lokal kollektivtransport et offentlig ansvar.
2. **Organisasjonsmodell.** 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.
3. **Kontraktsform.** Dersom deler av oppgaven (kollektivtransporten) settes ut på anbud kan en bruke ulike type kontrakter. I denne delen av prosjektet diskuterer vi ikke kontraktsformer.

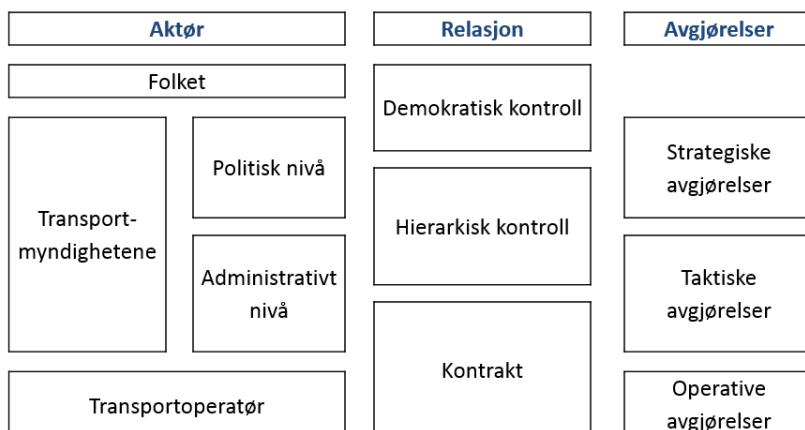
Skillet mellom de tre ulike nivåene er selvsagt ikke så krystallklart som det ser ut av denne inndelingen. Nivåene påvirker hverandre. Alle oppgavefordelinger passer ikke med alle organisasjonsmodeller – og alle organisasjonsmodeller passer ikke like godt med alle kontraktsmodeller, se kapittel 3.

1.1 Organisasjonsmodeller for kollektivtransporten

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

Figur 1-1 viser en skjematisk oversikt over forholdet mellom de ulike aktørene innenfor organiseringen av kollektivtransporten og relasjonene mellom disse:

- Siden kollektivtransporten 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 1-1: Skjematisk oversikt over rammeverket bestående av aktører, relasjoner og avgjørelser i en enkel organisasjonsmodell. Kilde: van de Velde (1999).

Avgjørende i rammeverket er skillet mellom ulike type avgjørelser for kollektivtransporten.

- **Strategiske avgjørelser** 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, innretning av fokus og tiltak mot ulike grupper av befolkningen og utformingen av et sømløst nettverk.
- **Taktiske avgjørelser** 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 avgjørelser** er de beslutninger som omhandler hvordan kollektivtransporten konkret skal produseres, inkludert salg av billetter, informasjon om tilbudet, bemanning og vedlikehold.

Ulik organisering av kollektivtransporten vil plassere de ulike avgjørelsene hos ulike organisasjoner eller myndigheter. Organisasjonsmodellene er ulike gjennom hvordan at de ulike avgjørelsene – strategiske, taktiske og operative – flytter seg mellom aktører. Videre er de ulike med tanke på hvordan forholdet mellom aktører i organisasjonsstrukturen er regulert. 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.

Figur 1-2 viser en skjematisk oversikt over de tre typene avgjørelser, overordnede problemstillinger, oppgaver som tilhører de ulike nivåene og et praktisk eksempel på bakgrunn av kollektivtrafikkens to til dels motstridende overordnede målsettinger.

	Problemstillinger:	Oppgaver:	Et eksempel i praksis
Strategiske avgjørelser	<i>Hva ønsker man at kollektivtransporten skal bidra til?</i>	Vedta 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
Taktiske avgjørelser	<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
Operative avgjørelser	<i>Hvordan kan disse tjenestene produseres?</i>	Produksjon av kollektivtransporttilbudet	Videre er det store forskjeller mellom produksjon av kollektivtransport ut i fra de to målsettingene

Figur 1-2: Skjematisk oversikt over tre typer avgjørelser som må tas i forbindelse med produksjon av kollektivtransport. Bearbeidet på grunnlag av Didier van de Velde (1999).

1.2 Leseveiledning og metode

I rapporten ser vi først på de hovedutfordringene kollektivtrafikken står ovenfor i dag. Kapittel to handler om utfordringsbildet ved organisering av kollektivtransporten i Norge. Vi har delt diskusjonen i to deler, en del om finansiering og en som går mer direkte på oppgavefordelingen og behovet for samordning. Vi diskuterer utfordringer både for byområdene og distriktene. Beskrivelsen av utfordringsbilde baserer seg på en rekke utredninger som er gjort de senere årene og på statistikk fra Statistisk sentralbyrå. De svenske tallene er hentet fra Trafikanalys (www.trafa.se). Trafikanalys utarbeider statistikk, analyser og utfører kvalitets-sikring av beslutningsgrunnlag innenfor det transportpolitiske området i Sverige. Formålet er å støtte regjeringen i utformingen av transportpolitikken.

I slutten av kapittel 2 diskuterer vi oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og hvordan denne er i endring ved den planlagte kommunereformen. Kommunereformen er diskutert med bakgrunn i ulike utredninger som er gjort som grunnlagt for regjeringens arbeid med reformen. Videre ser vi på erfaringer fra Sverige og Danmark og diskuterer kort likheter og ulikheter i utfordringsbildet. Omtalen av Sverige bygger blant annet på evalueringer gjort av Trafikanalys i Sverige. Videre på omtale i et dansk kollektivmagasin sitt temanummer om Skåne og erfaringer innhentet gjennom Urbanet sin svenske avdeling. Omtalen av Danmark er i stor grad bygd på en evaluering som er blitt gjort av Transportministeriet i etterkant av endringer i kollektivansvaret ved den danske kommunereformen.

I kapittel tre diskuterer vi erfaringer ved dagens organisering i Norge. Kapitlet er innledet med en diskusjon av organisasjonsmodeller bygget på et rammeverket utviklet av Didier van de Velde. Gjennomgangen av konkrete erfaringer med organisering av kollektivtransporten fra de norske fylkene i Norge er bygd på ulike evalueringer som er gjort i fylkene, enkelte fylkeskommunale saker, forvaltningsrevisjoner og årsrapporter og omtale på nettsidene til kollektivselskapene.

For å skape et attraktivt alternativ til bilen må de ulike miljøvennlige transportmidlene koordineres og planlegges samlet. I kapittel 4 viser vi eksempler på hvordan en kan gi kollektivselskapet et større mobilitetsansvar som legger til rette for en mer miljøvennlig transportutvikling.

2 Samordning, finansiering og arealplanlegging.

Utfordringer ved ulik oppgavefordeling

Mål for kollektivtrafikken og overordnet oppgavefordeling er presentert i innledningen til denne rapporten. I dette kapitlet gjør vi rede for utfordringsbildet ved organisering av kollektivtransporten i Norge. Vi har delt diskusjonen i to deler, en del om finansiering og en som går mer direkte på oppgavefordelingen og behovet for samordning. Vi diskuterer utfordringer både for byområdene og distriktene. Til slutt i kapitlet ser vi på erfaringer fra Sverige og Danmark og diskuterer kort likheter og ulikheter i utfordringsbildet. I Sverige ser vi særlig på erfaringer fra Skåneområdet. I Danmark ser vi særlig på erfaringer fra København-området, da dette var tema i den danske evalueringen av lov om trafikkselskaper.

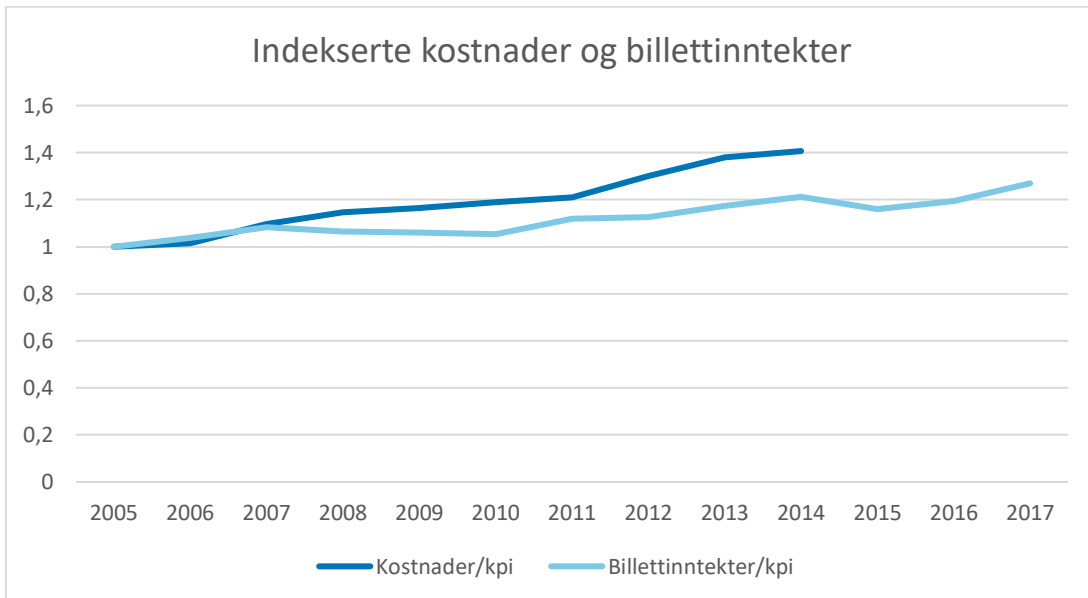
2.1 Utfordringsbildet

I dette kapitlet går vi gjennom det vi mener er de mest overordnede utfordringene for kollektivtrafikken i dag på overordnet nivå.

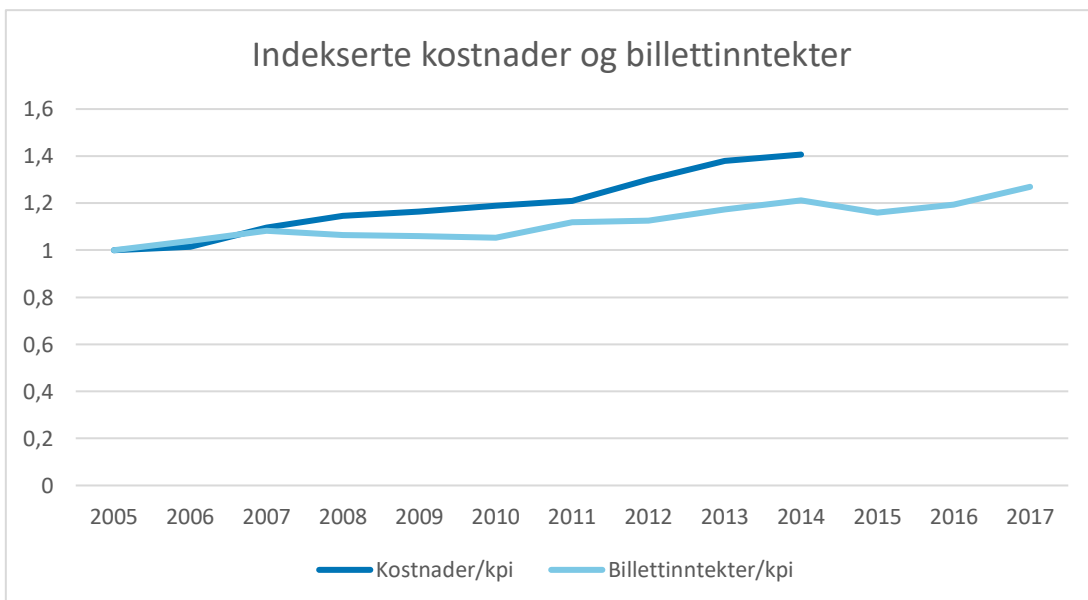
- Kollektivtrafikken har de siste årene fått både flere reisende og økte kostnader. I tillegg viser gjennomgang av konkurransesituasjonen at det er trolig ikke mer å spare på konkurranse i markedet.
- I storbyområdene er det behov for både mer midler og en bedre finansieringsmodell for å løse utfordringen framover.
- Samtidig gir forventet økt befolkning og nullvekstmålet for biltrafikken i byområdene et behov for økt kapasitet og dermed et behov for å satse på kollektivtrafikken.
- I distriktene er utfordringene derimot knyttet til få passasjerer og at ressursene er budet opp i lovpålagt transport.
- Dagens organisering av forvaltningen gir utfordringer med samordning, og koordinering – og kan føre til at en ikke får satset på en god måte.
- Digitalisering og mobilitetskonseptet vil påvirke fremtidig valg av organisasjonsmodell.

En rekke virkemidler er nødvendig for å løse disse utfordringene. Vi peker konkret på noen av de mest sentrale sammenhengende og på hvordan ulike aktører har ansvar som er avgjørende for måloppnåelsen.

2.1.1 Flere passasjerer og økte kostnader for kollektivtransporten



Figur 2-1 viser at kostnadene i kollektivtransporten har økt. Fra 2005 til 2014 (mangler tall for 2015-2017) har kostnadene økt med nærmere 41 prosent. I samme periode (2005-2014) har også inntektene økt, men de har økt mindre enn kostnadene (i overkant av 20 prosent). Frem til 2017 har billettinntektene økt med 27 prosent.



Figur 2-1 Indekserte kostnader og billettinntekter. Kilde: SSB. Merk: Mangler kostnadstall for år 2015-2017. Kostnader for kollektivtransporten samles ikke lenger inn av SSB.

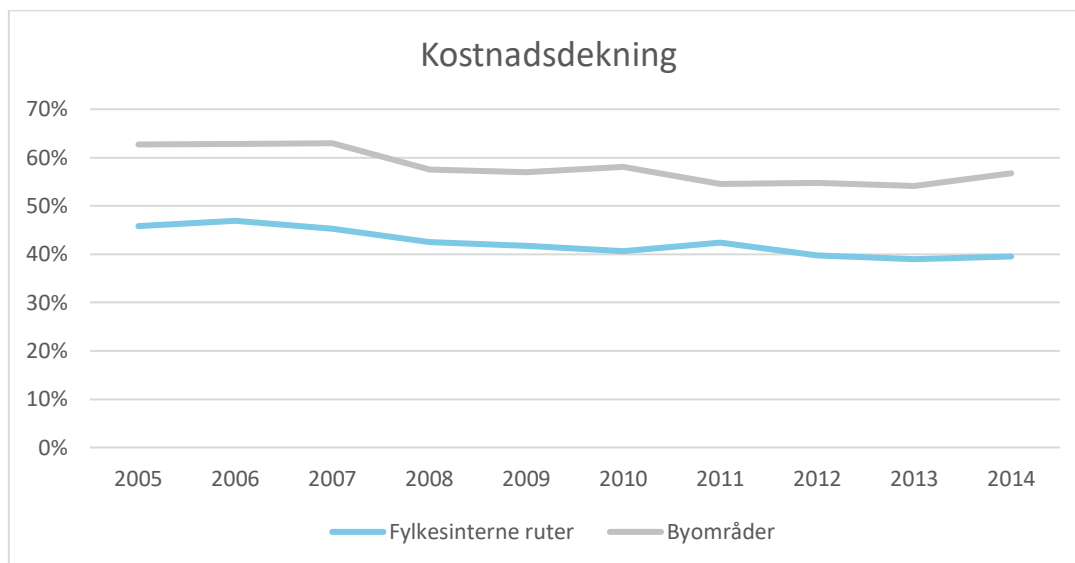
Samtidig har antallet passasjerer økt, særlig i byområdene. Reiste kilometer med kollektivtransport har hatt en rimelig flat utvikling i byene, mens økt ellers i fylkene, se Tabell 2-1.¹

Tabell 2-1 Prosentvis utvikling i antall passasjerer og passasjerkilometer fra 2005 -2013. Antall passasjerer er antall påstigninger og kan påvirkes av blant annet antall bytter.

Prosentvis utvikling i antall passasjerer og passasjerkilometer fra 2005 -2013. Kilde: SSB

	Passasjerkilometer	Antall passasjerer
I alt	7 %	47 %
I byområder	-1 %	60 %
Fylkesinterne ruter	13 %	41 %

Når kostnadene har økt mer enn inntektene har kostnadsdekningen falt. Figur 2-2 viser at dette gjelder både i byområdene og for fylkesinterne ruter. For de fylkesinterne rutene var kostnadsdekningen i 2014 på om lag 40 prosent, mens den i byområdene var på 57 prosent.



Figur 2-2 Etter SSB Tabell: 06668: Kollektivtransport med buss, etter ruteform. Hentet 29. juni 2018
Kostnadsdekning: Billettinntekter i prosent av samlede kostnader

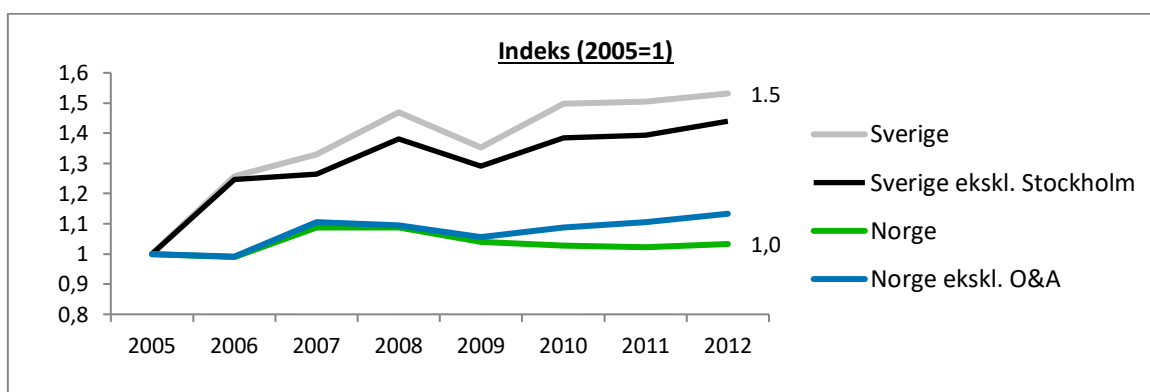
Utfordring med kostnadsutviklingen har vært mye diskutert i Sverige. Av en rapport fra Trafikanalys i 2014 (*En förbättrad kollektivtrafik? - uvärdering av två reformer 2014*) framkommer at mens omfanget av offentlig anskaffet kollektivtransport økte med 20 prosent, og antall reisene med 27 prosent – så økte kostnadene med 57 prosent. Eriksson m.fl. (2017) viser også at over halvparten av den sterke kostnadsveksten de siste ti årene skyldes andre faktorer enn passasjer- og prisvekst. Rapporten trekker frem kostnadsdrivere som:

- Bred utvikling av tilbudet uten å konsentrere tilbudet rundt stamlinjene.

¹ I den nasjonale reisevaneundersøkelsen har gjennomsnittlig reiselengde økt for alle transportmidler. Dette er imidlertid mål på reiser den enkelte har oppgitt og er dermed mål på noe annet (Hjorthol, Engebretsen og Uteng 2014, 24). For kollektivtrafikk ligger imidlertid også flyreisene inne.

- Utbygging av parallelle buss- og toglinjer.
- Nye teknologi- og miljøkrav på bussene.
- Økt volum av dyre skolereiser som følge av sentralisering.
- Dårligere fremkommelighet i byområdene.

Kollektivtrafikken i Norge er dyr sammenlignet med andre europeiske land, noe som skyldes generelle forskjeller i prisnivå. Sammenlignet med Danmark og Sverige var de den norske kollektivtrafikken 9 og 13 prosent dyrere i 2013 (Kolshus og Korlykuk 2015, 55). Kostnadene har imidlertid økt mer i Sverige enn de har i Norge. Stockholm og Oslo/Akershus har relativt lave kostnadsnivåer per reise, noe som skyldes et høyt trafikkgrunnlag (stort antall reiser), se Figur 2-3.



Figur 2-3 Utvikling i kostnad per reise i Norge og Sverige sammenlignet

2.1.2 Trolig ikke mer å hente på anbudskonkurranse

I Norge er per 2014 nærmere 80 prosent av ruteproduksjonen med buss på anbud (NHO Transport 2014). Dette er en økning fra 68 prosent året før (NHO Transport 2013). I 1996 var 0,5 prosent på anbud og i 2009 38 prosent (tall fra NHO transport gjengitt i Econ Pöyry 2010). I Norge er det tidligere beregnet at anbud har gitt en kostnadsbesparelse på 10 prosent for det offentlige (Longva og Osland 2008). Oslo Economics hevder at noe av denne besparelsen trolig er gått til økte administrasjonsutgifter i fylkeskommunene (Oslo Economics 2014) og anslår den reelle besparelsen til mellom 6 og 8 prosent. De mener videre at konkurransesituasjonen i bussbransjen nå er slik at operatørene har (for) lave marginer, og at vi kan forvente en konsolidering framover – videre at denne konsolideringen vil øke operatørens marginer. For det offentlige vil dette i så fall være en kostnadsøkning. Dette momentet kommer også fram i (Econ Pöyry 2010). Driftseffektiviteten for kollektivtransporten skal i dag være god (Oslo Economics 2013)

Trafikanalys (2014) skriver at når man i Sverige for 20 år siden konkurranseutsatte kollektivtrafikken så oppnådde man en effektivisering på om lag 20 prosent. Andre analyser (Alexandersson og Pyddoke 2003, ref. i Norheim og Ruud 2007) har operert med en effektiviseringsgevinst på 13 prosent. I følge Trafikanalys avtok effektiviseringsgevinstene over

tid, og de senere årene har man sett en kostnadsøkning, se Figur 2-3 Utvikling i kostnad per reise.

Det er i andre sammenhenger diskutert om andre type kontraktsformer kan bidra til å ta ut andre effektiviseringspotensial - for eksempel effektivisering ved økt framkommelighet. Dette er eksempel på et tiltak der kostnad ved tiltaket og gevinst kan tilfalle ulike aktører eller kontrakter der operatørene i større grad for mulighet til å utvikle et konkurransedyktig tilbud (Norheim mfl. 2013). Effekter og potensial ved alternative kontraktsformer er utenfor det det har vært rom for i denne studien, men er diskutert nærmere i Norheim mfl. (2013). Ulike konkurranseformer er gjennomgått i kapittel 3.

2.1.3 Stabile og langsiktige finansieringsordninger

Internasjonalt gjennomføres investeringer i kollektivtransport i byområder i all hovedsak som en kombinasjon av ulike lokale og statlige finansieringstillegg (Longva 2015). TØI rapport 1176/2011 (Olsen mfl., referert i Longva 2015) presenterer en litteraturstudie av internasjonale finansieringskilder. Det identifiseres fem hovedkilder for tilskuddsordninger.

- Tilskudd til drift og investeringer (den svenske hovedmannsmodellen).
- Ulike låneløsninger (som svenske Riksgjalden eller lån i internasjonale banker)
- Skatte og avgiftsordninger, som bedriftsbeskatningen i Frankrike – eller bensinavgift og/eller parkeringsavgift
- Eiendomsutvikling som finansieringsform (land capture som i København).
- Ulike former for OPS

Flere av løsningene fungerer godt, men en kombinasjon av finansiering fungerer ofte best. Longva referer videre til internasjonal litteratur som konkluderer med mye av det samme (Litman 2014, ref i Longva 2015). Samtidig har den finansieringen som har høyest politisk aksept har lavest inntekspotensial. Som supplement til statlig finansiering synes lokale parkerings-, arbeidsgiver- og bilavgifter å ha et stort potensial.

Longva (2014) identifiserer to hovedutfordringer for finansiering av kollektivtransporten i Norge. For det første er det nasjonale målsetninger – og lokale virkemidler, slik det i denne rapporten er diskutert blant annet kapittel 2.1.5. For det andre er ikke dagens finansieringsmodell tilstrekkelig for å nå de nasjonale målene. Dette er et poeng som også blir understreket av kommunenes sentralforbund (Kommunenes sentralforbund 2015). Dagens modell for finansiering og med ulike aktører som ønsker ha kontroll over midlene fører til drakamper mellom forvaltningsnivåene, skriver Longva. I forlengelsen av dette stiller han spørsmål om dagens system fører til at vi velger de riktige prosjektene – og om systemet fører til at man velger for dyre løsninger på bekostning av kostnadseffektivitet. En gjennomgang av byområdenes planer for samferdselsinvesteringer framover indikerer at dagens fordeling mellom veg og kollektivinvesteringer heller ikke er i tråd med overordene mål (Solli, Betanzo og Haugsbø 2014).

2.1.4 *Rammebetingelser og finansiering*

Både Longva (2014) og Norheim og Ellis (2012) diskuterer og identifiserer ulike modeller for finansiering av kollektivtransporten i byområdene. De ulike modellene står ikke (nødvendigvis) i konflikt med hverandre og kan også kombineres. Særlig kan Norheim og Ellis's (2012) ses som ulike varianter av Longva (2014) sin modell med et økt statlig ansvar. Norheim og Ellis's (2012) modeller er modeller for statlig finansiering gjennom bymiljøavtaler – og dermed ikke helhetlige finansieringsmodeller. Modellene Longva (2014) beskriver er supplement til dagens modell. Alle forslagene har til hensikt å gi mer langsiktig og forutsigbar finansiering.

Norheim og Ellis's (2012)) **Modell 1 er en avtale om en konkret tiltakspakke**. Denne ligner på dagens belønningsordning, og er en konkret avtale med tiltakspakker og mål for reduksjon i biltrafikken. I modellen forplikter byområdene seg til konkrete tiltak og for støtte etter hvor ambisiøse planene er. **Modell 2 er en avtale om resultatavhengige insentiver**, hvor staten og byene avtaler konkrete måltall for antall bil- og kollektivreiser. Finansieringen er basert på måloppnåelse. Finansieringen må være langsiktig og tilstrekkelig. Den siste **modellen er avtale om tiltaksavhengige insentiver**. Her er avtalen mellom staten og byene knyttet til konkrete måltall for tiltak som kan bedre konkurransekraften for kollektivtransport og sykkel sammenlignet med bil. For eksempel fortetting, parkeringsrestriksjoner og framkommelighet.

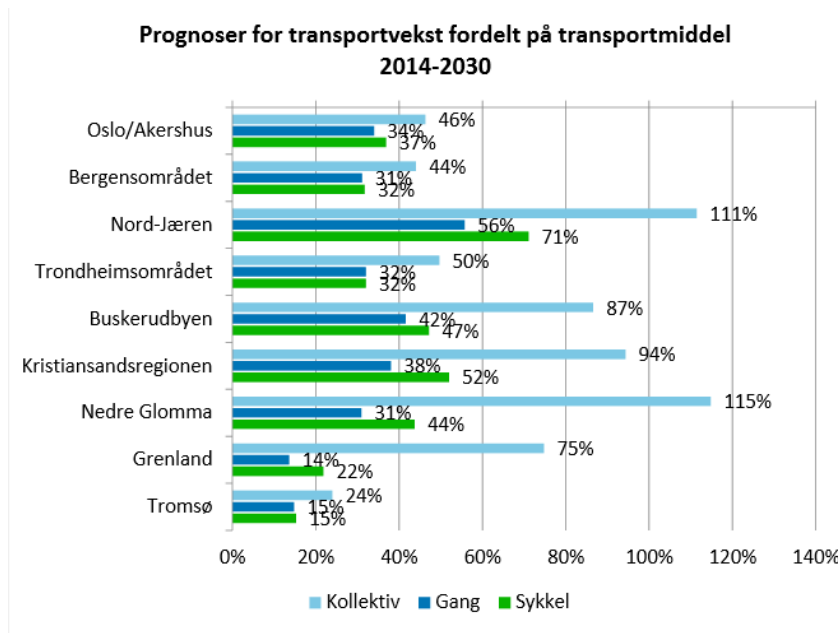
Longva (2014) sine modeller er først en modell med **økt statlig ansvar** med en kombinasjon av økte faste midler til fylkeskommunen, en utvidet versjon av belønningsordningen som gjøres avhengig av måloppnåelse og egne statlige finansieringer av store investeringsprosjekter. Den andre modellen er **økt lokalt/regionalt ansvar**, forslaget bygger på Olsen mfl. 2011 og tar utgangspunkt i at kollektivtrafikken er et regionalt eller lokalt anliggende. Finansieringen er basert på ulike typer (øremerkede) skatter og avgifter fra mer ordinære skatter til lokal arbeidsgiveravgift, parkeringsavgifter og infrastrukturbidrag. Modellen er et supplement til dagens finansiering. Den siste modellen er til Longva er en prosjektfinansieringsmodell, modellen innebærer ikke en ny organisering, men at prosjekter kan finansieres gjennom offentlig privat samarbeid (OPS), statlige låneordninger eller statlig finansiering og OPS i kombinasjon.

2.1.5 *Befolkningsvekst og nullvekstmålet for biltrafikken gir store utfordringer for byområdene*

Befolkningsveksten og det nasjonale målet om nullvekst i biltrafikken vil gi sterk vekst i kollektivreiser fremover. Katrine Kjørstad mfl. (2014) viser i UA-rapport 50/2014 hva dette faktisk betyr i antall reiser for de ulike byområdene. Reisende er fordelt på de miljøvennlige transportformene.

Valg av transportmiddel på reisen har sterk sammenheng med reiselengde. Dette fører til to ting. For det første er dagens bystruktur avgjørende for hvordan folk reiser i dag, og betyr mye for hvordan de vil reise framover. For det andre vil hvordan befolkningsveksten kommer i byene være helt sentralt for folks transportmiddelvalg også framover (Kjørstad mfl. 2014).

Gange og sykkel bør ta transportveksten på de korte reisene konkluderer Kjørstad mfl. (2014). Rapporten viser hvordan en transportveksten kan fordeles mellom transportformene i framtiden for å nå nullvekstmålet, se Figur 2-4.



Figur 2-4 Faksimile fra UA rapport 50/2014 side 12. Prognoser for transportvekst fordelt på transportmiddel fram mot 2030

Fortetting er et av virkemidlene som er nødvendig for å øke kollektivbruken. Dette er beskrevet i en rekke undersøkelser, og gjelder både for lokalisering av boliger og arbeidsplasser. Innbyggere per km² og reiser med bil og kollektiv viser en lineær sammenheng der flere mennesker per km² gir færre bilreiser og flere kollektivreiser (Norheim og Ruud 2007). I et prosjekt om ringvirkninger ved en målrettet arealplanlegging (UA-rapport 51a og 51b 2014) er ulike caseområder i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim analysert. Analysene av caseområdene viser at bilbruken ville vært 23 prosent lavere - dersom caseområdene hadde lik bilandel som resten av byen og kollektivbruken ville vært 40 prosent høyere - dersom kollektivandelen hadde vært lik gjennomsnittlig kollektivandel i byene. Tallene er et regneeksempel på hvor stor effekt fortetting kan ha.

En målrettet fortetting vil ikke bare påvirke reisemiddelfordelingen i byområdene, men også spare samfunnet for penger, både til investering i nye vegger og ved reduserte miljølempere fra biltrafikken. Fordi vi får flere kollektivpassasjerer vil kostnadene til drift av kollektivtrafikken øke.

Det er store synergieffekter å hente dersom man i planleggingen av et område evner å ta hensyn til både areal- og transport i sammenheng. Dette kommer fram av UA-rapport 51b/ *Ringvirkninger av arealplanlegging – for en mer bærekraftig bytransport?* Effektiviseringer i transportsystemet, som bedre framkommelighet for kollektivtransporten eller en målrettet fortetting i områder som kan betjenes godt kollektivt, gir muligheter for innsparing av kostnader. Slike innsparinger kan på sikt brukes til å forbedre tilbudet til befolkningen, eller det kan være en metode for å redusere offentlige utgifter.

Et viktig spørsmål når det gjelder synergievinster, organisering og finansiering er hvem som har ansvaret og henter gevinsten av framkommelighetstiltak. Dagens oppgavefordeling skape hindringer for å hente ut synergievinster. Dette fordi ansvaret for areal (i hovedsak kommunen), kollektivtransport (i hovedsak fylkeskommunen) og framkommelighet (alle forvaltningsnivåene er vegeiere) ligger spredt. For å få full uttelling av synergievinstene fra fortettings- og framkommelighetstiltak er man avhengig av at de effektiviseringsgevinstene som man oppnår reinvesteres i et forbedret tilbud. Vi kommer tilbake til organiseringen og koordineringen mellom de ulike aktørene i forvaltningen i kapittel 2.1.8.

2.1.6 I storbyområdene er det behov for mer midler til kollektivtransporten

Hvordan veksten i reiser håndteres har stor betydning for de offentlige kostnaden. En bilbasert trendutvikling kan føre til at de totale offentlige kostnaden blir nesten dobbelt så høye sammenlignet med et scenario hvor trafikkveksten fordeles på de miljøvennlige transportmidlene (Norheim og Haug 2011).

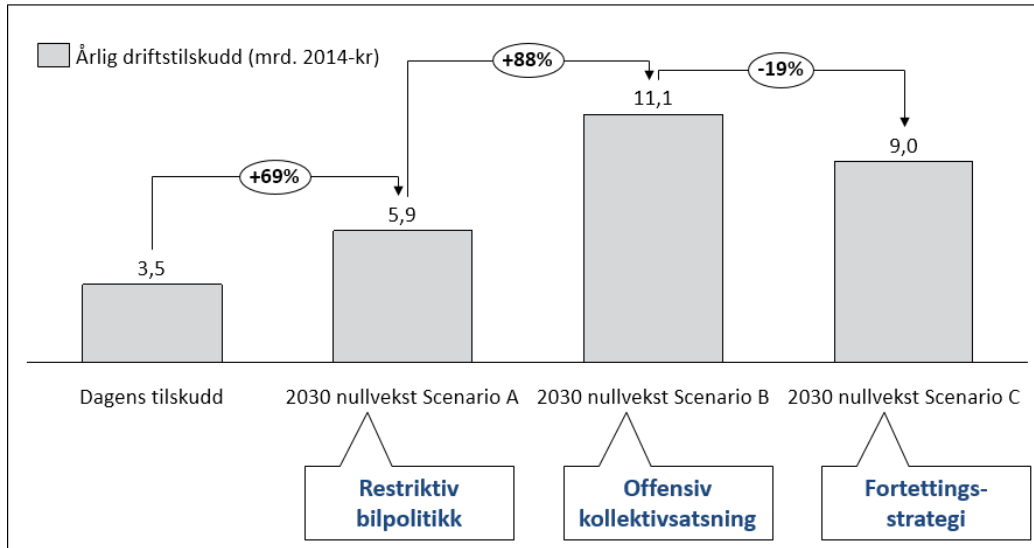
Samtidig vil driftsutgiftene til kollektivtransporten avhenge av hvilke virkemidler som benyttes. Dersom offensiv kollektivutbygging benyttes som virkemiddel vil behovet for driftstilskudd være dobbelt så høyt som dersom en baserer seg på restriksjoner på bilbruk som virkemiddel. Et scenario som kombinerer restriksjoner på bilbruk med utvidet kollektivtilbud, framkommelighetstiltak og fortetting vil plassere seg et sted mellom de to ytterpunktene (Norheim m.fl. 2016).

Synergievinster av bedre framkommelighet:

Vi har gjennomført analyser av framkommelighet for kollektivtransporten i to av casestudiene i prosjektet:

- **Sotrabrua utenfor Bergen:** En bedret framkommelighet gav 12 prosent flere kollektivreiser i rush, og 3 prosent flere kollektivreiser utenfor rush. Tiltaket førte også til 11 prosent reduserte driftskostnader for kollektivtransporten.
- **Stamrute Øst i Trondheim:** Analyser av fortetting gav 6 prosent flere kollektivreiser i rush, og ved full framkommelighet viste modellkjøringene av man kan oppnå opptil 32 prosent flere kollektivreiser på visse strekninger.

Figur 2-5 Synergier av bedre framkommelighet. Faksimile fra UA-rapport 51a/2014



Figur 2-6: Årlig driftstilskudd i dagens situasjon og gitt nullvekst i bilreiser i 2030 for tre ulike scenarier. 9 byområder. Kollektivt (buss og trikk/bane). Milliarder kroner (2014).

Figuren over viser tydelig at det vil være behov for økte driftsmidler til kollektivtransport uansett virkemiddelbruk. Til og med den mest kostnadseffektive strategien, som kun legger til grunn restriksjoner på bilbruk, fører til en økning i tilskuddsbehovet på omtrent 70 prosent sammenlignet med i dag. Til sammenligning vil en trendmessig vekst i tråd med befolkningsveksten gi en økning i finansieringsbehovet på rundt 20 prosent (Norheim m.fl. 2016).

I dag finansieres kollektivtransporten i hovedsak av skatteinntekter og rammetilskudd til fylkeskommunene, som blant annet bestemmes av innbyggertallet. Den reiseveksten som skyldes den generelle befolkningsveksten kan dermed antas å dekkes av eksisterende finansieringsmodell, mens det er behov for ekstra finansiering dersom en skal kunne dekke kostnadene ved den ekstraordinære veksten som impliseres av nullvekstmålet.

Det betyr at det er et vesentlig gap mellom dagens finansiering og det finansieringsbehovet som er knyttet til nullvekstmålet i byområdene. Norheim m.fl. (2016) anslår at nullvekstmålet kan innebære et finansieringsgap på mellom 1,7 og 6,9 milliarder kroner avhengig av hvilke virkemidler som tas i bruk for å nå målet. Flere studier har vist at fremkommelighetstiltak, målrettet arealbruk og restriktive virkemidler rettet mot bil bidrar til å redusere kostnadene knyttet til nullvekstmålet (Norheim m.fl. 2016, Kjørstad m.fl. 2014).

Frode Longva (2014) peker på at kollektivtransporten i storbyområdene er sterkt underfinansiert. Det er behov for finansiering av både ny og eksisterende kapasitet. Samtidig peker Longva på at vi også i fremtiden vil være avhengig av samarbeid og forhandlinger – og politikk på lokalt, regionalt og statlig nivå. Transportetatens strategirapport (2015) for kommende periode av nasjonal transportplan (2018-2027) peker tilsvarende på behovet for et økonomisk løft både på drift og investeringssiden som følge av det økte kapasitetsbehovet i kollektivtrafikken. Rapporten peker på at kapasitetsbehovet kommer både som følge av befolkningsvekst og målet om nullvekst i personbiltrafikken.

Utfordringene knyttet til en mer miljøbasert utvikling har ført til framvekst av en rekke ulike virkemidler som har til hensikt å bidra til måloppnåelse, samordning og finansiering.

Bymiljøavtaler, krav til areal og transportplaner, krav til KVI i byområdene og de nye byvekstavtalene er eksempler på dette (se blant annet Transportetatene 2015, Meld. St. 26 (2012-2013), Nilsen 2014b).

Felles for disse avtalene er at de fokuserer på investeringskostnadene. Men nullvekstmålet vil også føre til en vesentlig økning i kollektivtransportens tilskuddsbehov sammenlignet med i dag, som vist i figuren over. For å håndtere den ekstraordinære passasjerveksten knyttet til nullvekstmålet foreslår Norheim m.fl. (2016) å innføre et passasjeravhengig tilskudd som et supplement til dagens rammetilskudd i byområder som omfattes av nullvekstmålet.

Gitt at det fastsettes et riktig nivå på tilskuddet vil det, i tillegg til å finansiere reiseveksten, gi insentiver til å innføre kostnadseffektive virkemidler i byområdene. En slik modell vil dessuten legge til rette for bedre samarbeid mellom fylkeskommune og kommune, siden finansieringen vil gi større gevinst dersom kommunale virkemidler som reduserer kostnadene tas i bruk. Et slikt resultatavhengig tilskudd kan, sammen med byvekstavtalene, bidra til å løse noen av de sentrale utfordringene som byområdene står ovenfor.

2.1.7 Særskilte utfordringer i distriktene

Av Nasjonal transportplan (2014-2023) (Meld. St. 26 (2012-2013)) framgår det at mens kollektivtransporten i byområdene og på lengre avstander har opplevd vekst så har den lokale kollektivtransporten i distriktene stagnert. Dette skyldes en kombinasjon av befolkningsnedgang og økt bilhold.

Urbanet og NIVI analyse (Kjørstad og Nilsen 2012) analyserte i 2012 forutsetningene for et bedre kollektivtilbud i distriktene. Rapporten peker på noen hovedutfordringer:

- 1) Om lag hver 5.nordmann bor utenfor byer og tettbygde strøk. Utenfor de 13 største byområdene foretas det kun 340 kollektivreiser per år per 10.000 km².
- 2) Å gi et fast kollektivtilbud i spredt befolkede områder koster mye, og flere fylker har lite ressurser til annet enn transportoppgavene knyttet til skoletransport og TT-transport. Kostnadene per passasjer er mye høyere i spredt enn i tett bebygde strøk.
- 3) Den lovpålagte skoletransporten utgjør en stor del av kostnadene i lokal busstransport. Dette gjelder særlig i spredtbebygde områder der skoletransporten tar mellom 90 og 100 prosent av driftskostnadene.
- 4) Det brukes mye midler til pasientreiser.

I Nasjonal Transportplan (2014-2023, side 128) heter det:

Grunnlaget for et godt kollektivtilbud er ulikt i og utenfor byene. Tilbudet i form av frekvens og kapasitet vil være forskjellig, men det er viktig for alle kunder med felles rammer for bl.a. reiseinformasjon, billett kjøp, linjenett og rutedrift. Infrastrukturen må bygges ut for å sikre økt pålitelighet og reisehastighet, vegnettet må gi prioritert framkommelighet for buss slik at tidsforsinkelser ikke oppstår og knutepunkt må tilby rask og bekvem forbindelse mellom transportmidlene.

Figur 2-7 NTP om kollektivtrafikk i og utenfor byene

Det blir konkludert med at samordning av midler vil kunne gi bedre tilbud til alle, og at det er et stort potensial for samordning av åpen og lukket transport. Hvis 60 prosent av TT-tjenestene, pasienttransporten og lukkede skoleruter kan åpnes for andre reisende vil det i snitt bety en fordobling i antall avganger sammenlignet med det ordinære kollektivtilbudet.

2.1.8 Organisering av forvaltningen – synergier og utfordringer

Fordelingen av ansvar for kollektivtrafikken, arealpolitikken og andre tilgrensende virkemidler utløser et stort samordningsbehov. Dette er vel kjent og beskrevet i ulike politikkdokumenter. Samordningsbehovet i byområdene er blant annet beskrevet i Nasjonal Transportplan for perioden 2013-2023.

For å nå målene i Nasjonal transportplan er det en forutsetning at flere aktører bidrar med ulike virkemidler. Målet for transportsikkerhet avhenger bl.a. av teknologiutvikling, bidrag fra politiet og tiltak på fylkesvegene. Framkommelighet i byområdene er i stor grad avhengig av god samordning mellom forvaltningsnivåene. Dette gjelder både for kollektivtransport, gående og syklende. Det er gjort gode erfaringer gjennom trafikksikkerhetsarbeid og bypakker som skal videreføres og videreutvikles, bl.a. gjennom helhetlige bymiljøavtaler (Meld. St. 26 (2012-2013), 84).

Transportetatene arbeider nå med neste utgave av Nasjonal transportplan. Her heter det at *Samarbeid og samordning på tvers av etater og forvaltningsnivåer er en forutsetning for å nå nullvekstmålet for personbiltrafikken i byområdene* (Transportetatene 2015, 8). For spredtbygde områder heter det: *Økt samordning av offentlig betalte transport, som skoleskyss, tilrettelagt transport og syketransport, vil også kunne gi nyttegevinster i mer spredtbygde områder* (side 11).

Samordningsutfordringene er mangfoldige og det er mange måter å beskrive samordningsbehov og -utfordringer på. En kan for eksempel diskutere samordning mellom administrativt og politisk nivå. En nyttig inndeling er å dele disse å dele dem inn i horisontale, vertikale og tverrsektorielle samordningsbehov. Inndelingen er blant annet brukt av Jørund Nilsen i en rapport for Vegdirektoratet om kollektivtransporten ved en kommunereform (Jørund Nilsen 2014a).

- 1) Horisontal samordning er samordning på samme forvaltningsnivå. Kommune og fylkesinndeling kan for eksempel kreve koordinert oppgaveløsning på tvers av administrative grenser.
- 2) Vertikal samordning er samordning mellom forvaltningsnivåene. Det er behov for slik samordning der kommune, fylke og/eller stat har forvaltningsansvar innenfor samme politikkområde.
- 3) Tverrsektoriell samordning er samordning mellom ulike sektorer i forvaltningen, og behovet springer ut fra at forvaltningen er organisert i sektorer.

I tillegg til å diskutere ansvaret og styring direkte kan ulike type samarbeid brukes for å overkomme samordningsbehovet. I litteraturen skiller det ofte mellom hierarkisk tradisjonell styring (government) og samstyring (governance). I en rapport fra 2008 *Integrating Land use*

and Transport Planning: Does Regional Governance Matter (Leite et al. 2008) brukes dette begrepet for å diskutere blant annet ATP-prosjektet i Kristiansand. ATP-prosjektet var et prosjekt fra 2004 til 2009 der seks kommuner og Agderfylkene samarbeidet om areal og transport. Prosjektet ble permanent fra 2010.² Tilsvarende er begrepet brukt i et prosjekt om Öresunds-regionen (Carlsson, et al. 2012)). Se kapittel en Governance for sustainable transport in the Öresund region av Jamil Khan. Vi skal ikke diskutere det teoretiske rundt dette i denne rapporten, bare påpeke at bymiljøavtalene kan forstås som et governance virkemiddel – selv om de har et hierarkisk utgangspunkt. Dette er diskutert i artikkelen «Nettverk som virkemiddel» i Tiltakskatalogen (Tønnesen 2013). Et viktig poeng Tønnesen har i denne sammenhengen er at nettverkene trenger finansielle ressurser for å fungere, jf. tidligere diskusjon i dette kapitlet.

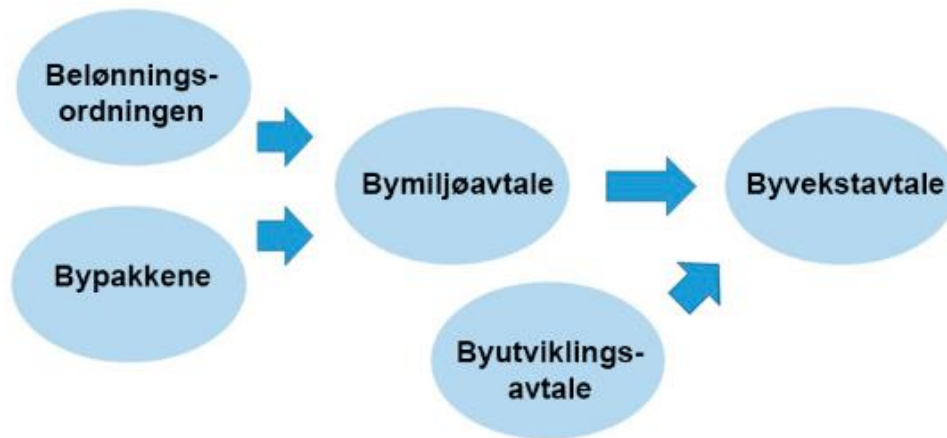
2.1.9 Byvekstavtaler og KVVU som virkemidler for å overkomme samordningsutfordringer

Utfordringene for byområdene skal løses ved at det skal satses helhetlig med samordning på tvers av etater og forvaltningsnivåer. Det framgår av transportetatens strategidokument at arealbruk og biltilgjengelighet er de viktigste driverne for transportmiddelvalg. Ansvaret for virkemidler knyttet til dette ligger hos ulike forvaltningsnivåer – og folks reiser begrenses ikke av kommune eller fylkesgrenser. Dette er årsaken til at samordning er så viktig.

- Byvekstavtalene (tidligere bymiljøavtaler); *gjennom slike avtaler skal fylkeskommune, kommune og stat i felleskap styre utviklingen av miljøvennlig byutvikling i retning av målene som er gitt i Klimaforliket (Regjeringen.no³)*
- KVVU; *KVVU/KS1 danner et viktig grunnlag for videre planlegging av transportsystemet i et byområde og forhandlinger om helhetlige bymiljøavtaler (NTP (2014-2023) side 146)*
- *Arealplanlegging; Tydeliggjøres som middel i NTP 2018-2029: «Forbedring av kollektivtilbudet må sees i sammenheng med en målrettet arealplanlegging og parkeringspolitikk, samt med helhetlig satsing på sykkel og gange. Oppfølgingen skal skje gjennom styrings- og rapporteringssystemene for bymiljøavtalene og byvekstavtalene».(NTP (2018-2029) side 100)*

² <http://www.knutepunktsorlandet.no/atp-samarbeidet/atp-samarbeidet-blir-permanent.1731.aspx>

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/Byvekstavtaler/id2454599/>



Figur 2-8: Fra Belønningsordning til dagens byvekstavtale

Jørund Nilsen oppsummerer at ut fra ovennevnte føringer gitt i NTP så ligger det potensielt følgende virkemidler og ressurser inne i "forhandlingspotten" for byvekstavtalene (Nilsen 2014b, 2):

- Statlig bidrag på 66,4 milliarder kroner til bymiljøavtaler, byvekstavtaler og belønningsordning (NTP 2018-2019).
- Statlige midler knyttet til riksveger, jernbane og kjøp av tog tjenester.
- Fylkeskommunale midler knyttet til fylkesveger og kollektivtransporten.
- Midler fra brukerfinansiering, herunder bompenger.
- Restriktive virkemidler, knyttet til brukerbetaling (f.eks. vegprising).
- Kommunenes virkemidler, herunder kommunale vegger, arealforvaltning og parkeringspolitikk.

For di byvekstavtalene omfatter betydelige interesser og ressurser må styringen av avtalene være politisk, som betyr at avtalenes styringssystem må ivareta behovet for demokratisk styring og kontroll. Samtidig må avtalene ivareta problemstillinger på tvers av kommunestrukturer og forvaltningsnivåer, være tilpasningsdyktige (porteføljestyring) og ha klare rammer og ivareta faglighet.

2.1.10 Kommunereformen – ansvaret for kollektivtrafikken i støpeskjeen?

Det framgår av Meld. St. 14 (2014–2015) at regjeringen ønsker å gjennomføre en kommune- og en regionreform parallelt, med mål om iverksetting 1. januar 2020. Det er avklart at det i år 2020 vil være 365 kommuner, ned fra 428 stykker (regjeringen.no).

Arbeidsoppgavene til de nye kommunene vil i hovedtrekk være de samme som tidligere. I kommunereformen er det imidlertid foreslått at ansvaret for kollektivtransporten kan overføres til store kommuner på visse vilkår (Pressemelding 05.04.2017). Fylkeskommunen eller regionnivået beholder ansvaret for kollektivtrafikken i distriktene.

Begrunnelsen for å 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, og ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en akseptabel samfunnsøkonomisk ramme. Konkret vises det til at oppgaveoverføring forutsetter at storkommunene har minst 100 000 innbyggere. Oppgaver som hører sammen med kollektivtransporten, som TT-ordningen og skoleskyss, skal i så fall også overføres. Av meldingen framgår 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 gikk imot, og mener det isteden bør legges bedre til rette for samarbeid mellom kommunalt og fylkeskommunalt/regionalt nivå. Forslaget ble vedtatt ved behandlingen av meldingen i Stortinget 9. juni 2014.

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 2-9).

En del punkter der det er behov for videre avklaring framgår 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 med neste NTP.

I rapporten kollektivtransporten ved en kommunereform (Jørund Nilsen 2014a) diskuterer et eventuelt bykommunalt ansvar. Et bykommunalt ansvar for kollektivtransporten og nåværende fylkesveger vil innebære en samling av flere transport og arealpolitiske virkemidler på et forvaltningsnivå. Det kan blant annet gi en mer koordinert virkemiddelbruk og vil føre til

Generalistkommuneprinsippet

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 2-9 Generalistkommuneprinsippet

at bykommunene vil få hovedansvaret for bypakkene. Diskusjonen om et bykommunalt ansvar er ført videre i rapporten til Ekspertutvalget for kommunesektoren (Vabo mfl. 2014). Ekspertutvalget mener som Nilsen at den primære begrunnelsen for etablering av storkommuner i dagens byområder er hensynet til areal og transportplanlegging. Utvalget trekker frem at arbeidsplasser, boliger, tjenester og transport bør ses i sammenheng i funksjonelt avgrensede kommuner. Imidlertid bør hovedstadsområdet bestå av flere kommuner fordi behovet for funksjonell avgrensing bør balanseres med hensynet til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati.

Et bykommunalt ansvar for kollektivtransporten forutsetter slike kommuner en oppgavedifferensiering som gjør det mer krevende for staten og/eller fylkeskommunen og ivareta et godt og bredt tilbud i resten av fylket (eller regionen). Resten av fylket kan få færre innbyggere enn storkommunen. Det vil derfor være en utfordring for fylkeskommunen å opprettholde kollektivtilbudet i sin del av fylket. Kostnadseffektiviteten i fylkene kan også gå ned som følge av reduserte stordriftsfordeler. Det siste kan i noen grad motvirkes ved stordriftsfordeler i storkommunene (Vabo mfl. 2014).

Det vil videre kunne oppstå nye koordineringsutfordringer mellom storkommunen og resten av fylket. Utvalget legger til grunn at slike utfordringer vil kunne løses av interkommunalt samarbeid.

Utvalget diskuterte også en variant der kommuner med mellom 15 000 og 20 000 innbyggere får ansvar for kollektivtransporten. Ekspertutvalget peker på flere uheldige sider ved en slik modell blant annet knyttet til samordning og koordinering, og dette forslaget er ikke tatt med videre i prosessen med Stortingsmeldingen.

I denne rapporten vil vi ikke gå inn på alle hørings og innspill som er kommet i etterkant av meldingen. Imidlertid vil vi kort oppsummere KS synspunkter og deres begrunnelser ettersom disse i denne sammenhengen er det nærmeste vi kommer et samlet innspill fra det kommunale nivået (Kommunenes sentralforbund 2015). Isolert sett mener KS at det er en fordel dersom ansvaret for arealplanlegging og kollektivtransport legges til samme forvaltningsenhet – gitt forutsetningen om et denne strekker seg over en funksjonell bo og arbeidsmarkedsregion. Imidlertid påpeker de at flere kollektivselskaper, for eksempel Ruter, operer over dagens fylkesgrenser, og at tendensen går mot et større nedslagsfelt heller enn et mindre. KS mener at både betraktninger rundt samfunnsøkonomisk nytte og samordning tilsier at ansvaret bør ligge på regionalt nivå. I de fleste tilfeller – påpeker KS – er de funksjonelle regionene langt større enn hva en ny kommunestruktur vil resultere i. Et bykommunalt ansvar vil derfor gi et større koordineringsbehov.

For fylkesveger mener KS at det er to store utfordringer som preger ansvarsfordelingen; mangel på en forutsigbar finansiering og manglende styring over egen ressursbruk som vegeier. Disse vil ikke bli løst om oppgaven overføres til kommunene. KS mener en videre overføring til kommunene vil gi et mer oppstykket ansvar og mener isteden 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.

2.1.11 Regionreform

Fra 2020 vil det være 11 fylker i Norge. Tabellen og figuren under viser hvordan gamle fylker slås sammen til nye. Dette fører til at oppgaver blir samlet, og det administrative nivået blir utvidet.

Tabell 2-2: Norske fylker før og etter regionreform.

Fylker før regionreform	Fylke etter regionreform
Østfold, Akershus, Buskerud	Viken
Oslo	Oslo
Telemar og Vestfold	Telemark og Vestfold
Vest-Agder og Aust-Agder	Agder
Rogaland	Rogaland
Hordaland og Sogn og Fjordane	Vestland
Møre og Romsdal	Møre og Romsdal
Oppland og Hedmark	Innlandet
Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag	Trøndelag
Nordland	Nordland
Troms og Finnmark	Troms og Finnmark (ikke avklart)



Figur 2-10: Nye fylker etter regionreform

Regionreformen er omtalt i et eget kapittel i Meld. St. 14 (2014–2015). I kapitlet omtales i hovedsak prinsipper for det regionale nivået og aktuelle konsekvenser av en kommunereform omtales også. Omtalen tar i stor grad utgangspunkt i en gjennomgang som Møreforskning har gjort på oppdrag fra departementet (Amdam, Halvorsen og Bakke 2014). Denne rapporten omhandler hvordan prinsipper, kriterier, roller og ansvar har vært diskutert i tidligere arbeider – men diskuterer ikke ansvaret for de enkelte oppgavene direkte.

Departementet vektlegger spesielt fylkenes – eller de framtidige regionenes – funksjon i forvaltningssystemet. De mener derfor at det rollene som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler som er sentrale. 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.

Dersom de største kommunene får ansvaret for kollektivtransporten svekkes fylkenes mulighet til å se løsninger for kollektivtransporten i sammenheng med innsatsen på fylkesvegnettet. I

arbeidet med kommende nasjonal transportplan vil det også vurderes om disse kommunene skal få ansvaret for fylkesveger.

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

En arbeidsgruppe nedsatt av fylkesordførere og rådsleder kollegiet har skrevet en egen utredning som også gjennomgår fylkeskommunens roller og rammebetingelser, en eventuell reform, 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 regionnivå. 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 veger. Arbeidsgruppen mener at en samling av det faglige ansvaret for veg, øvrige samferdselsoppgaver og regional planlegging vil styrke muligheten for å se samferdsel i sammenheng med regional planlegging og øvrig utviklingsarbeid. Som vi har vært inne på har KS i høringen med Stortingets kommunal- og forvaltningskomite ment at ansvaret for sams veiadministrasjon skal overføres til fylkene.

2.1.12 Digitalisering og ny mobilitet påvirker organisering av kollektivtransporten

Et mobilitetskonsept i endring påvirker også den fremtidige organiseringen av kollektivtransporten. Tidligere var mobilitet i byene begrenset til sykkel, gange, kollektivtransport og privatbiler. De siste årene har nye konsepter, som deleordninger for bil og sykkel, blitt mer og mer utbredt både internasjonalt og i norske byer. Denne utviklingen er muliggjort av ny teknologi og digitalisering, og kjennetegnes av fleksibilitet og brukervennlige digitale løsninger (IFT, 2017).

For å skape et attraktivt alternativ til bilen må de ulike urbane mobilitetsløsningene koordineres og planlegges samlet. Dette gjelder både den fysiske utformingen (nettverk, infrastruktur og stasjoner), men også fra et informasjons- og billettperspektiv. I takt med mobilitetskonseptets popularitet vokser det nå frem en rekke helhetlige reiseplanleggere og billettprodukter som knytter de urbane transportmidlene sammen.

Samtidig som ny mobilitet bidrar til å skape et reelt alternativ til personbilen, danner det utvidede aktørbildet en utfordring knyttet til hva som skal defineres som offentlige oppgaver, og hva som egner seg for kommersialisering. For at mobilitetskonseptet skal gi gevinster er det vesentlig at de ulike delene koordineres, og det er viktig å avklare hvem som skal ha helhetsansvaret for at utviklingen samordnes.

UITP (2016) foreslår at transportmyndigheter og operatører bør lede denne koordineringen, og viser til byer som Hannover, München, Brussel, Wien og Montpellier hvor kollektivselskapene er initiativtakere og i noen tilfeller aksjonærer i andre mobilitetstjenester (f.eks.

delesykkelordninger). Ved å gi kollektivselskapet et mobilitetsansvar kan en motivere til helhetlig virkemiddelbruk som i større grad bygger opp under de nasjonale målsetningene om en mer miljøvennlig transportutvikling. En annen fordel med mobilitetstankegangen er at en kan ta hensyn til varierende mobilitetsbehov i distrikter og byområder, hvor ulike transportmidler vil spille hovedrollen i trafikkavviklingen. For eksempel vil bildeling og bestillingstransport være aktuelt i mer spredtbygde strøk som er vanskelig å betjene med kollektivtransport (ITF, 2017).

2.2 Reformen og oppgavefordelingen i Sverige og Danmark

En ny lov om kollektivtrafikk åpnet for kommersiell kollektivtrafikk på regionalt og lokalt nivå i Sverige i 2012. Det framgår av loven Landstinget og kommunene har ansvaret for kollektivtrafikken. Etter loven skal det videre opprettes regionale trafikkmyndigheter (Rettsnett 2010). Dette er et lovbestemt forvaltningsorgan 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 trafikk-selskap. Trafikkselskapenes 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. Trafikkselskapene utgjør det taktiske nivået.

2.2.1 Sverige

I Sverige trådte en ny lov om kollektivtrafikken i kraft i 2012 (Rättsnätet 2010). Her er det fastsatt at hovedregelen er at Landstinget og kommunene innenfor et län har ansvar for kollektivtrafikken. Kommune og Landstinget skal bli enige om hvordan dette ansvaret skal ivaretas – og praksisen varierer mellom svenske län og regioner. I tilfeller der kommunene og landstinget tar ansvaret i fellesskap skal dette organiseres i et kommunalforbund. Kommuner som samarbeider kan organisere seg i kommunalforbund eller «gemensam nämnd».⁴

I loven er det 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 skal lage et overordnet styringsdokument for kollektivtrafikken (trafikförsörjningsprogram). 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

⁴ De svenske begrepene er litt ulike de norske. Kommunalforbund har likhetstrekk med samkommunemodellen, mens gemensam nämnd har likhetstrekk med vertskommune-modellen i Norge (Nilsen 2014).

offentlig transport. Når det gjelder finansiering har landstinget ansvar for regional trafikk, og kommunene har ansvar for reiser innad i kommunen. Kommunen har også ansvar for lokale vegger (Nilsen 2014a, 14 og Trafikanalys 2014).

Den nye loven innebærer også at kollektivtrafikken åpnes for kommersielle aktører. Sverige er ved siden av England det landet i Europa som i størst grad har liberalisert togtrafikken og persontrafikken over lengre distanser. Til forskjell fra England er det kommersielle tilbudet et supplement til et offentlig tilbud. De kommersielle aktørene skal melde om interesse til de regionale kollektivtrafikkmyndighetene og kan da fritt kjøre ruter uten tilskudd (Transportstyrelsen 2012). Hensikten med dette var å at den kommersielle trafikken skulle kunne være en ressurs inn i den regionale kollektivtrafikken. Dette synes foreløpig ikke å ha fungert mener Trafikanalys (2014). Dette skyldes blant annet at kollektivtrafikken trenger tilskudd for å fungere godt og et kommersielt tilbud dermed ikke blir optimalt.⁵

Trafikanalys (2014) skriver i en evaluering at formålet med reformen var at et RKTMe skulle bli en mer integrert del av den politiske ledelsen (strategisk nivå) i regionene, fra tidligere å ha operert som kollektivtrafikkselskaper. Dette har foreløpig ikke fungert. Trafikanalys mener at uklarheter og målkonflikter kan være blant årsakene til at dette ikke har fungert. Blant annet fordi myndighetens behov for planlegging og forutsigbarhet ikke passer med de kommersielle aktørenes behov for fleksibilitet. 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 länstrafikkbolagene. 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 trafikforsørjningsprogram (Rättsnätet 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

⁵ Argumentet til Trafikanalys er at lokal og regional trafikk uten subsidier leder til høyere priser og dårligere tilbud enn det som er optimalt sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Dette skyldes blant annet negative eksternaliteter ved annen (bil) transport – som utslipp, trengsel og ulykker.

spørsmål. Dette er et argument for at strategisk planlegging av infrastrukturtiltak bør ligge hos en annen enhet enn bestillerselskapet. På den måten får en skilt det strategiske fra det taktiske og operative nivået.

Skåne

Region 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, såkalt skattevæxling⁶

Skånetrafikken er det regionale trafikkelskapet i Skåne, det er et rent administrasjonsselskap og setter ut drift til offentlige og private aktører. 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.

Skånetrafikken eies og finansieres av Region Skåne. Tilskuddene kommer fra regionens egne skatteinntekter. I det danske nyhetsbrevet fra Kollektivtrafik forum presenteres Skånetrafikkens suksess med å tiltrekke passasjerer. Skånetrafikken har hatt passasjervekst siden 1999. Skånetrafikken 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 på å investere, blant annet i busstrafikken i Lund (Hansen 2009). Mikael Hansen (2009) tilskriver suksessen til godt samarbeid og oppbakking fra politisk ledelse. God intern styring med kundeorientering, partnerskapsavtaler og miljøsatsing og godt samarbeid med operatører, kommuner og andre – blant annet bruk av konkrete avtaler der partene i fellesskap jobber mot konkrete mål

Tidligere da kommunene hadde ansvaret for kollektivtrafikken opplevde Skånetrafikken at kommune hadde ulike krav og ønskemål, og i enkelte tilfeller la ned veto mot forslag. Med et samlet ansvar kan Skånetrafikken ha et helhetsperspektiv på regionen behov. Det betyr at en har fått et bedre grep om trafikk over kommunegrensene, trafikk i og til større steder og regional trafikk.

Kommunene kan likevel opptrer som kravstiller, 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 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 en er på vei. Som en del av dette arbeidet har man lært at man bør unngå kompromisser, da dette gjør at konseptene ikke blir så godt utviklet og dermed ikke gir det forventede resultatet. Uansett hvilken organisasjonsform man velger så må RKTMB bruke mye ressurser på kommunikasjon med kommunene (for å selge inn sine prosjekter).

⁶ 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.

2.2.2 Danmark

I Danmark har kommunene politisk og økonomisk ansvar for den lokale kollektivtransporten, mens regionene har ansvar for den regionale busstransporten og regional jernbanetransport. Transportministeriet har ansvar for det overordnede vegnettet og størstedelen av togtrafikken (Nilsen 2014, 15). I forbindelse med den danske kommunalreformen i 2007 vedtok Folketinget i 2005 lov om trafikkelskaper (Transportministeriet 2013). Loven innebar at det ble opprettet egne trafikkelskaper over hele landet. Trafikkelskapene er bestillerselskaper 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. København – Sjælland

Loven ble evaluert i 2013 (Transportministeriet 2013) og en hovedkonklusjon var at mange aktører innenfor kollektivtrafikken i Københavnsområdet medførte at passasjerene ikke opplevde at de fikk et sammenhengende tilbud.

I evalueringen brukes en modell som tilsvarende den vi presenterte innledningsvis, jf. Figur 2-11.

Politisk nivå	Region	Kommuner	Staten		
Bestiller-nivå	Movia		Metro-selskabet	DSB	Transportministeriet
Operatør-nivå	Busentreprenører	Privatbaner	Ansaldo	DSB S-tog	DSB Øresund

Figur 2-11 Faksimile modell av arbeidsdelingen i hovedstadsområdet før endringer i 2014 (Transportministeriet 2013).

Evalueringen beskriver tre hovedproblemer, og anbefaler løsninger på disse problemene. Det er i Folketinget 11.juni 2014 gjort lovendringer som innarbeider de anbefalte løsningene (LF 136 A 2014, § 7. /retsinformation.dk 2014).

Det første problemet var at de var mange aktører i hovedstadsområdet, dette var særlig en utfordring på bestillernivå da selskapene i praksis prioriterte egen identitet og merkevarebygging høyt og på bekostning av et helhetlig tilbud. Det medførte at trafikantene ikke opplevde at de fikk helhetlig informasjon, billetter, kundesørvis o.l. I etterkant ble det opprettet en paraplyorganisasjon slik at trafikkelskapet på Sjælland, Metroselskapet og de jernbanevirksomheter som utfører offentlig trafikk på kontrakt med staten på Sjælland skal framstå med et ansikt utad Samarbeid omfatter blant annet billettsalg, kundeservice og trafikkinformasjon (Folketingetstiende A 2014: 2.8.2). Ruter var blant inspirasjonskildene til paraplyorganisasjonen.

For det andre fastslo evalueringen at den eksisterende finansieringsmodellen var komplisert og lite oversiktlig for kommunene. Finansieringsmodellen medførte at kommunene ikke hadde noe incitament til å la busser kjøre gjennom kommunen dersom egne innbyggere ikke brukte bussen. Dette fordi de da måtte betale for et tilbud som ikke kom egne innbyggere til gode. Modellen ga i tillegg den enkelte kommune veto rett, noe som i praksis blokkerte for endringer. Samtidig ble de administrative kostnadene betalt av regionen, det gjorde at kommunene ikke hadde noe incitament 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 (Folketingetstiende A 2014).

For det tredje medførte utfordringer med fordeling av inntektene medførte at (buss)bestillerselskapet Movia fikk en relativt lav inntekt på kombinerte buss- og metroreiser (bane), noe som reduserte Movias incitament for å organisere tilbringerruter til banen. 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). Oppsummering

Kommunereformen setter kollektivtransporten i støpeskjeen ved at det ligger an til at bykommunene kan overta mer av ansvaret for kollektivtrafikken. Dette kan løse en del av samordningsutfordringene horisontalt – mellom fagområdene og dermed gjøre at vi kan se areal og transport bedre i sammenheng. For byområdene kan det også fjerne samordningsutfordringer mellom forvaltningsnivåene. Dette kan gi nye muligheter til å hente ut synergier og dynamikk mellom areal og transport, noe som er sårt etterlengtet. Samtidig skapes det nye samordningsutfordringer mellom kollektivtrafikken i byområdene – og restfylket. Risikoen er at kollektivtrafikken i distriktene – og kollektivtrafikkens velferds mål blir skadelidende.

I begynnelsen av kapitlet gikk vi gjennom de store finansieringsutfordringene som er knyttet til å nå kollektivtransportens mål for byområdene. Kommunereformen i seg selv løser imidlertid ikke finansieringsproblemet for kollektivtransporten. Bymiljøavtalene, og andre samferdselsmidler, vil derfor være viktige bidrag framover. I tillegg viser litteraturgjennomgangen at ulike type finansieringskilder vil være viktig, øremerkede avgifter og bruk av bompenger kan være en sentral del av dette.

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.

I begge landene har kommunene kollektivtrafikkansvar – og samordningsbehovet er løst gjennom ulike typer tvungen samordning. I Sverige er det egne forvaltningsorgan som er regulert ved lov (RKTU) som har det strategiske ansvaret, mens det taktiske og det operative ansvaret er løst på ulike måter i de ulike länenene. I Danmark er kommunene pliktige å sette ut det taktiske nivået til et bestillerselskap.

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 RKTMen 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 bestillerselskap 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-

3 Organisasjonsmodeller for kollektivtransporten

Hvordan kan ulik organisering i fylkene bidra til at vi kan møte de utfordringene vi står ovenfor? Og hva er sammenhengen mellom en framtidig forvaltningsorganisering og eventuelle konsekvenser i form av organiseringsmodeller? For å kunne diskutere dette er det nyttig å kunne se til konkrete erfaringer med ulike modeller i Norge. En rekke fylkeskommuner i Norge har de senere årene foretatt utredninger og evalueringer av gjeldende organiseringsmodell.

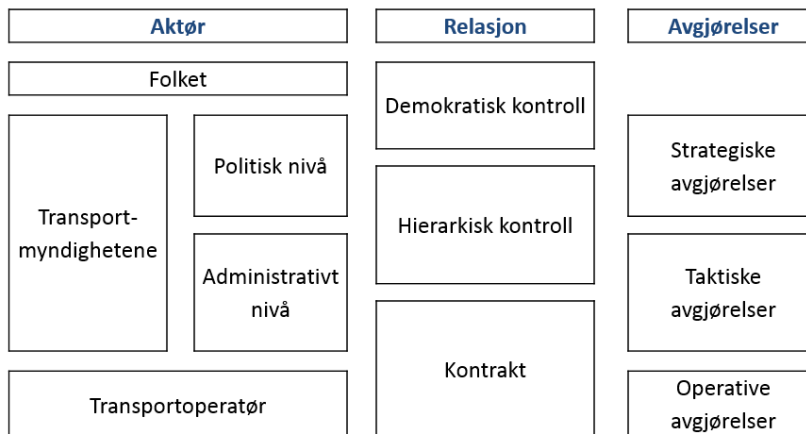
Kapitlet gir basert på van de Velde sitt rammeverk en gjennomgang av ulike modeller for organisering av kollektivtrafikk, og ulike kontraktsregimer. Deretter presenteres en rekke nasjonale erfaringer med ulike innretninger av organiseringen av kollektivtransportansvaret på, og ser disse i lys av et det overordnede teoretiske rammeverket – for bedre å kunne forklare og analysere forskjellene mellom dem. Formålet 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 Ulike organisasjonsmodeller

Rammeverket til van de Velde er basert på casestudier av organiseringen av kollektivtransporten i en rekke ulike land, og skiller i hovedsak mellom fire ulike typer organisasjonsformer der de ulike avgjørelsene er plassert hos ulike aktører:

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

I kapittel 1 presenterte vi en figur med forhold mellom aktør, relasjoner og avgjørelser, vi tar denne fram igjen her når vi presenterer ulike organisasjonsmodeller.



Figur 3-1: Skjematisk oversikt over rammeverket bestående av aktører, relasjoner og avgjørelser i en enkel organisasjonsmodell. Kilde: van de Velde (1999).

3.1.1 Det offentlige kjører i egen regi

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

I en modell der det offentlige kjører i egen regi ligger ansvaret for alle de tre typene avgjørelser hos transportmyndighetene. Inkludert det operative nivået – selve driften av kollektivtilbudet, og en slik modell vil 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 med et offentlig eid operatørselskap innenfor denne typen organisasjonsmodell. Det nederste nivået i figur 2 er introdusert.

3.1.2 Anbudskonkurranse (med kvalitetsinsentiver)

I denne modellen definerer myndighetene overordnede målsettinger for kollektivtransporten, som igjen brukes som et rammeverk for implementeringen av tilbudet gjennom dets eget bestillerselskap. Her vil myndighetene, gjennom bestillerselskapet, ha kontroll over det taktiske nivået mens operatørene har ansvar for det operative nivået. 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. Bestillerselskapet trenger ikke å være en selvstendig organisasjonsenhet, men kan også være en funksjon integrert i den fylkeskommunale administrasjonen.

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 (strategisk nivå), mens driften settes ut til et eget bestillerselskap (taktisk nivå). 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 basert på kundetilfredshetsmålinger, punktlighetsmålinger, innstilte avganger osv.

Modellen ligner mye på organiseringsmodellen over. Den største forskjellen ligger i at operatørselskapene man inngår kontrakter med ikke er eid av de myndighetene som bestiller tjenesten. Men mange store operatører har offentlige eiere på et eller annet nivå, som f.eks. Nettbuss som er eid av NSB og dermed indirekte av staten. Dette gjelder også flere av de største internasjonale bussoperatørene.

Det strategiske nivået ligger hos transportmyndighetene, mens det operative nivået settes ut til transportoperatører gjennom anbudsprosesser. Som vi kommer tilbake til ligger det taktiske nivået enten hos transportmyndighetene eller i et administrasjonsselskap (f.eks. et aksjeselskap eller et fylkeskommunalt foretak). 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 i retning av at skillet mellom brutto- og nettokontrakter viskes ut, ved at operatørene beholder en viss andel av billettinntektene. Hovedskillet går i større grad på hvem som har ansvaret for å utvikle tilbudet; gjennom endring av ruter, frekvens og type busser etc. I bruttokontraktene er dette myndighetene eller bestillerselskapets ansvar, mens det i nettokontrakter i en viss grad også blir en del av operatørens ansvar. Det skyldes at nettokontrakter gir operatørene en større markedsrisiko og at de derfor også må få muligheter til å påvirke markedet.

3.1.3 Tilbudskonkurranse

I denne modellen ligger det strategiske ansvaret hos transportmyndighetene, mens det taktiske og det operative nivået settes ut til transportoperatører gjennom anbudsprosesser. Modellen gir dermed operatørene en større del av det taktiske ansvaret forbundet med planlegging. Myndighetene definerer en standard for tilbudet, som operatørene må oppfylle. Det er likevel 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 framvekst av en bevisst mobilitetspolitikk for kollektivtransporten.

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.

3.1.4 Frikonkurranse med supplerende anbudskontrakter

En siste organiseringsmodell er basert på et fritt marked. Det kan likevel være en viss grad av subsidier, for eksempel gjennom rabatter gitt til grupper med spesielle behov. Storbritannia, utenom London, har det mest deregulerte kollektivtrafikkmarkedet i Europa. 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 kan være hensiktsmessig med en viss form for regulering for at markedsmechanismene skal kunne fungere som ønsket. Innenfor en slik modell kan myndighetene derfor kjøpe tjenester som ikke er økonomisk lønnsomme av operatørene.

3.2 Kontrakter

Som det framgår av teksten over er kontraktene i en viss grad knyttet til organisasjonsmodellen. I dette avsnittet viser vi hvordan kontraktene fordeler risikoen mellom aktørene. I en rendyrket form kan man skille mellom to typer økonomisk risiko: Inntektsrisiko og produksjonsrisiko. Inntektsrisiko omfatter variasjoner i passasjergrunnlaget og fordeling av inntektene mellom myndigheter og operatører. Produksjonsrisiko omfatter kostnadene ved å levere tilbudet (Norheim mfl. 2013). Denne typen økonomisk risiko kan igjen deles inn i driftskostnader og investeringskostnader. Investeringskostnader er restverdi av vognpark og andre investeringer ved utløpet av kontraktperioden. Driftskostnader omfatter eksterne kostnader og interne kostnader. Eksterne kostnader er variasjoner i kostnader på inputfaktorer som drivstoff, avgifter, lønnskostnader og lignende. Interne kostnader er variasjoner i kostnader ved intern organisering, driftsopplegg, sykefravær og lignende.

Dagens kontrakter mellom myndigheter og operatører kan deles inn i tre hovedgrupper etter økonomisk risiko:

- Administrasjonskontrakter som innebærer at myndighetene 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 mest økonomisk risiko.
- Bruttokontrakter som innebærer at operatørene tar produksjonsrisiko mens myndighetene beholder billettinntektene. Disse kontraktene er vanlige for anbudskontrakter i Skandinavia.
- Nettokontrakter innebærer at operatørene tar både produksjons- og inntektsrisiko.

Det er utviklet en rekke slike blandingskontrakter de siste årene som gjør skillet mellom brutto- og nettokontrakter stadig mer uklart. Det kan derfor være mer hensiktsmessig å se på

kontrakter ut fra et mer kontinuerlig perspektiv, for eksempel ut i fra hvor stor økonomisk risiko som bæres av operatørene.

Administrasjonskontraktene påfører operatørene den minste risikoen, mens denne øker etter hvert som en går over til brutto- eller nettokontrakter. Den er klart størst hvis en har resultatkontrakter av typen som var i Grenland i Norge og i Waterland i Nederland, med ekstra passasjerinsentiver utover netto- kontrakter. I dette tilfellet har de såkalt «superinsentiver», som innebærer at inntektene overstiger kostnadene.

Kollektivoperatører har andre overordnede målsetninger enn myndighetene. Et bedrifts-økonomisk optimalt tilbud vil avvike fra et samfunnsøkonomisk optimalt tilbud. I netto-kontraktene der operatørene får et stort planansvar vil det derfor ofte defineres rammer som skal sikre at tilbudet utvikles i tråd med samfunnets uttalte behov.

I utviklingen av ulike kontraktsregimer 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 kontrakter, 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. 2007, Norheim m.fl. 2013)

Utviklingstrekkene innebærer en forskyvning av økonomisk risiko og ansvarsdeling. Samtidig vektlegger Norheim m.fl.(2013) at det er viktig at endringene balanseres, sånn at:

- De som har ansvaret for en del av tilbudet også tar den økonomiske risiko eller gevinst av 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

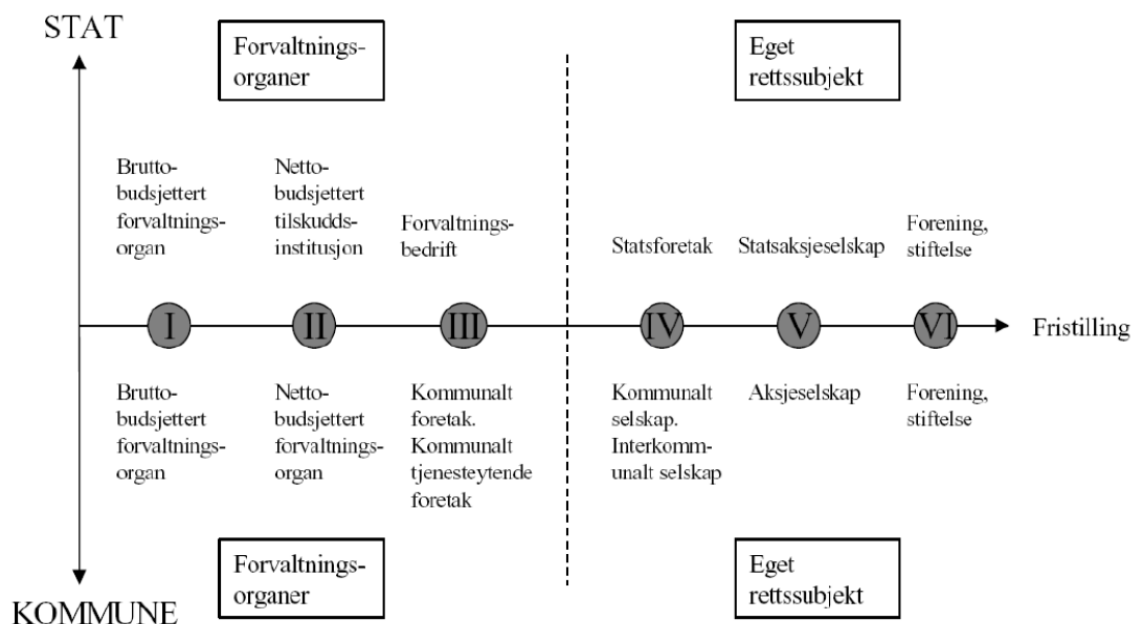
Det er også nødvendig å se risikoen i lys av hvem som har muligheter/ønske om å ta den økonomiske risikoen som økt satsing på kollektivtransport innebærer. Det er ikke noe enkelt svar på dette spørsmålet og det er lite empiri på området. Det finnes også mange «blandingskontrakter» som gjør det vanskelig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

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. Det var i første omgang i Australia/New Zealand, Nederland, Tyskland og Norge. Men også her er det mellomformer som gjør at stadig flere kontrakter inneholder funksjonelle elementer (van de Velde m. fl. 2007; Norheim m.fl. 2013).

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. Dagens organiseringsmodeller i Norge faller inn under det som tidligere er omtalt som anbudskonkurranser (med kvalitetsinsentiver) og som i andre sammenhenger omtales som den skandinaviske modellen.

I kapittel 3.1 gjennomgikk vi aktuelle organisasjonsmodeller for kollektivtrafikken. I Norge der det meste av kollektivtrafikken er et fylkeskommunalt ansvar kan den enheten som har det taktiske ansvaret enten være løst eller tett knyttet til det offentlige nivået. Figur 3-2 viser hovedformer av tilknytningsformer for offentlig virksomhet. Det er flere potensielle tilknytningsformer i offentlig virksomhet enn det som benyttes ved offentlige kjøp av kollektivtransport i Norge i dag. Hvor tett tilknyttet det taktiske nivået er bestemmer (i teorien) grunnlaget for og virkemåten til styrings-, kommunikasjons-, og kontrollrelasjoner som må finnes i det politiske og det utførende nivået. For kommunalt og fylkeskommunalt nivå er aktuelle tilknytningsformer vist under den horisontale linja.



Figur 3-2: Tilknytningsformer i offentlig virksomhet, tatt fra *Sørensen og Dalen 2001, 16* (faksimile av figur 2.2), og basert på NOU 1999:15.

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. Styringen av virksomheten blir også mer formell, og det kan inngås rettslig bindende kontrakter med virksomhetene. I virksomheter som er integrert i den offentlige forvaltningen vil ikke slike avtaler være rettslig bindende (Sørensen og Dalen 2001).

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

Skillet 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 tilfelle å operasjonalisere de strategiske avgjørelsene. Derfor er det naturlig at det administrative nivået begrenses.

Forskjellene i kontraktsform, eller sagt med van de Veldes begrepsapparat; forholdet mellom det taktiske og det operative nivået, vil være like for alle organisasjonsmodellene. Enkelte organisasjonsmodeller er likevel lettere forenelig med enkelte typer kontraktsformer enn andre. Kontrakter dikterer i teorien hvor ulike typer kompetanse skal plasseres, og kan måten hevdes å gi føringer for valg av organiseringsmodell.

I Norge har styringen av kollektivtransport tradisjonelt vært integrert i fylkesadministrasjonen. Selv om flere fylker de siste årene har valgt å styre via en frittstående enhet, er en enhet innenfor fylkesadministrasjonen fortsatt den mest vanlige organisasjonsformen i dag.

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

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

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

Tabellen nedenfor viser en oversikt over hvordan de ulike fylkene har organisert kollektivtransporten i dag, og hvordan det er planlagt etter regionreformen.

Tabell 3-1: Organisering av kollektivtransporten i dag, og hvordan det er planlagt etter regionreformen.

Fylke før regionreform	Organisering av kollektivtrafikken før regionreform	Fylke etter regionreform	Organisering av kollektivtrafikken etter regionreform
Østfold	Enhet innenfor fylkeskommunen. Østfold kollektivtrafikk	Viken	Ikke avklart
Oslo	Aksjeselskap (Ruter)	Oslo	Aksjeselskap (Ruter)
Akershus	Aksjeselskap (Ruter)	Viken	Ikke avklart
Buskerud	Aksjeselskap (Brakar)	Viken	Ikke avklart
Vestfold	Aksjeselskap (Vestold kollektivtrafikk (VKT))	Telemark og Vestfold	Ikke avklart
Telemark	Enhet innenfor fylkeskommunen	Telemark og Vestfold	Ikke avklart
Aust-Agder	Aksjeselskap (Agder kollektivtrafikk (AKT))	Agder	Aksjeselskap (AKT)
Vest-Agder	Aksjeselskap (Agder kollektivtrafikk (AKT))	Agder	Aksjeselskap (AKT)
Rogaland	Aksjeselskap (Kolumbus)	Rogaland	Aksjeselskap (Kolumbus)
Hordaland	Enhet innenfor fylkeskommunen (Skyss)	Vestland	Ikke avklart
Sogn og Fjordane	Enhet innenfor fylkeskommunen (Kringom)	Vestland	Ikke avklart
Møre og Romsdal	Enhet innenfor fylkeskommunen (Fram)	Møre og Romsdal	Enhet innenfor fylkeskommunen (Fram)
Oppland	Enhet innenfor fylkeskommunen (Opplandstrafikk)	Innlandet	Ikke avklart
Hedmark	Fylkeskommunalt foretak (Hedmark trafikk)	Innlandet	Ikke avklart
Sør-Trøndelag	Aksjeselskap (Atb)	Trøndelag	Aksjeselskap (Atb)

Nord-Trøndelag	Enhet innenfor fylkeskommunen	Trøndelag	Aksjeselskap (Atb)
Nordland	Enhet innenfor fylkeskommunen	Nordland	Enhet innenfor fylkeskommunen
Troms	Enhet innenfor fylkeskommunen (Troms fylkestrafikk (TFT))	Troms og Finnmark	Ikke avklart
Finnmark	Enhet innenfor fylkeskommunen (Snelandia)	Troms og Finnmark	Ikke avklart

3.4 Erfaringer med enhet innenfor fylkesadministrasjon

Tidligere var det mest vanlig å styre 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.

<p>Fordeler med enhet innen administrasjonen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nærhet mellom politikk, administrasjon og kollektivselskap gir større mulighet for politisk styring enn de andre modellene • Nærhet og tilgrensende kompetanseområder i fylkeskommunen kan gi faglige synergieffekter 	<p>Ulemper med enhet innen administrasjonen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan være kompetanseutfordringer, spesielt i mindre fylkeskommuner • Bestillerselskapet kan få mindre slagkraft/ en utydelig rolle når det er en del av administrasjonen.
<p>Forutsetninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Krever kompetanse i fylkesadministrasjonen 	

Fylker som per i dag har organisert styringen av kollektivtransport gjennom fylkesadministrasjonsmodellen er Østfold, Oppland, Hedmark, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nordland og Finnmark. Disse fylkene har i liten grad evaluert modellen sin. For å få belyst denne modellen har vi gjennomgått saksdokumenter fra to av fylkene som har valgt denne modellen. I Hordaland har Urbanet gjennomført en egen utredning om forvaltningsorganisering av kollektivtrafikken (Resell mfl. 2015) mens saksdokumenter fra Nord-Trøndelag er hentet fra nett.

Gjennomgangen viser at begge fylkene vektlegger at modellen gir god politisk styring og kontroll, eller er stor nærhet mellom strategisk og taktisk nivå. Modellen åpner for tettere politisk styring av kollektivtransporten enn de andre modellene.

En annen fordel er at modellen gir det taktiske nivået mulighet til utnytte kompetanse på tvers av fagområder og avdelinger innad i fylkesadministrasjonen. I Hordaland der vi har gjennomført intervjuer blir dette trukket fram som en fordel og det er også vektlagt i saksframstillingen i Nord-Trøndelag. En enhet innenfor egen administrasjon gir samtidig muligheter for å samarbeide med andre fylkeskommuner.

Organiseringsmodellen krever på den andre siden at administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse til å kunne administrere kollektivtransporten på et godt, faglig nivå. Dette ble vektlagt i grunnlagsutredningene ved opprettelsen av Skyss i Hordaland. I Nord-Trøndelag er dette vurdert som en mulig sårbarhet. Det kan være utfordrende for enkelte fylkeskommuner å få tak i rett kompetanse og/eller verktøy som følge av et lite miljø. Kompetansebehovet er avhengig videre av hvilken kontraktsform som er valgt. Både Hordaland og Nord-Trøndelag har valgt bruttokontrakter. Begrunnelsene var i Hordaland et ønske om å styre bedre etter fylkeskommunale mål og handlefrihet for fylkeskommunen i Nord-Trøndelag.

I andre sammenhenger er det 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. I Hordaland er det jobbet aktivt med å bygge opp en egen identitet og merkevare, så denne problemstillingen er ikke relevant der.

Organisasjonsmodellen kan i utgangspunktet fortsatt brukes ved overføring av kollektivansvar til kommunene, men det vil trolig være behov for en form for interkommunalt samarbeid mellom fylke og kommuner. Behovet skyldes behovet for samordning mellom fylket og kommunene fordi kollektivtransporten vil dekke et større geografisk område enn kommunene.

3.4.1 Hordaland

Skys er en ytre enhet i fylkesadministrasjonen. Bakgrunnen for opprettelsen av enheten Skys i 2007, var at Fylkestinget i 2004 vedtok å konkurranseutsatte bussruteproduksjonen. 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. Årsaken til at et samarbeid med Bergen kommune ble vurdert var forvaltningsforsøket fra 2004 og ut 2007. Forsøket er kort omtalt i kapitlet om kommunereform, og noe av lærdommene gjengis i boksen til høyre.

Kollektivtransporten ble konkurranseutsatt på grunn av knappe økonomiske 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 de 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. Organiseringsmodellene fylkeskommunalt foretak, interkommunalt selskap og aksjeselskap ble også vurdert i forkant av vedtaket. Årsaken til at en egen enhet innen fylkesadministrasjonen ble valgt var at modellen den gang 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 markedskontakt.

Av utredningen som var gjort i forkant framgår 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).

Lærdommene fra forsøksordningen i 2004 til 2017 i Hordaland konkluderte med at den bykommunale modellen har et stort potensial, fordi ansvar og virkemidler samles. Samtidig påpekte evalueringen at det manglet ressurser og kompetanse, og eksisterende avtaler og bindinger svekket handlefriheten. Siden ikke kommunen er like vant med samarbeid over kommunegrensene blir dette arbeidet mer utfordrende når ansvaret deles mellom fylkeskommunen og kommune.

I intervjuer gjennomført i forbindelse med denne utredningen påpekes det også at ressurser og kompetanse i kommunen må betydelig styrkes dersom kommunen skal få et større bestilleransvar ovenfor kollektivtransporten. I forsøksordningen var det vanskelig å få til en skikkelig satsning på dette internt, og arbeidet ble ikke skikkelig prioritert av noen av byrådene. Dersom de formelle rammene etableres og en langsiktig finansieringen legges på plass vil det være lettere å bygge opp både sterke fagmiljøer og en veldreven organisasjon.

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 framgår 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 framgår 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 Hordalands kollektivstrategi. 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 intervjuer i Hordaland kom det også fram at ansvars- og rolledelingen mellom det strategiske, taktiske og operative nivået i stor grad overholdes – og at spillereglene blir fulgt. Det framgår at det er god kommunikasjon og kontakt opp mot det politiske nivået. Det orienteres fra Skyss ledelse jevnlig om status og utvikling i Samferdselsutvalget i fylket. Skyss, eller det taktiske nivået, har operert innenfor en faglig frihet, som vanligvis er forbundet med en modell med en mer frittstående enhet (selskapsmodell). Det forekommer likevel enkelte episoder med politisk detaljstyring innimellom, spesielt knyttet til ferge drift og spesifikke ruter i distriktene, men i det store og hele er aktørene tilfredse med hvordan organiseringsmodellene fungerer på dette området. God kommunikasjon og rom for et selvstendig faglig arbeid er sentrale årsaker til at samarbeidet oppleves som godt i Hordaland.

Med sammenslåingen av Hordaland og Sogn og Fjordane til et nytt storfylke diskuteres i disse dager omgjøringen av Skyss til et aksjeselskap med delt eierskap mellom den nye fylkeskommunen og Bergen kommune. For å sikre kollektivtransporten i Bergen i det nye storfylket kan et deleierskap fra Bergen kommune gi tydeligere føringer og legge til rette for tettere samarbeid mellom kommunen og kollektivselskapet. Slik vil kollektivselskapet tidlig

kunne være til stede i planlegging og utvikling av de viktigste kollektivprosjektene i fylket. Dette vil gi viktig kunnskap til medarbeidere i Skyss i utforming av kontrakter og daglig drift i den viktigste byen i det nye storfylket. Og samtidig vil medarbeidere i kommunen dra nytte av å ha kollektiveksperter tett på.

Gjennom intervjuer vi har gjort i forbindelse med denne rapporten opplyses det at samarbeidet mellom Skyss og kommunen i dag fungerer godt slik det er organisert i dag. Kommunen ser at Skyss har løftet kollektivsatsningen i området og driver utviklingen fremover på en god måte. Basert på intervjuer påpekes det at i utforming og planlegging av holdeplasser, terminaler og andre kollektivfunksjoner ser kommunen at det ville være hensiktsmessig med en tettere integrasjon med Skyss. Kommunen arbeider for fortetting, mens terminaler og parkeringsplasser kan ta store arealer som kommunen ikke får tilgang til – da disse eies av fylkeskommunen.

En annen utfordring som trekkes frem i intervjuer er fremtidsbilde der distriktet som skal betjenes av Skyss vil vokse med sammenslåingen av to fylker til Vestland fylkeskommune. For Skyss vil dette gi et differensiert marked med stor spredning av behov. Dette vil kunne føre til spenninger mot Bergen kommune som er avhengig av et helt annet nivå på kollektivtilbudet. At Bergen kommune går inn som deleier i Skyss kan være en løsning på denne utfordringen, da kommunen vil få en tydeligere stemme i selskapet. Samtidig kan det være andre måter å løse dette på, slik eksemplet fra Århus viser. Her dimensjonerer kollektivselskapet ruteproduksjonen med høyde for investeringene fra de ulike kommunale medeierne. Dette har gitt et tilbud med mindre busser med bestiller-funksjoner i kommuner med spredt bosetning, samt en taxiordning som baseres på deletransport. På denne måten sikrer man et kollektivtilbud til en rimeligere pris i områder med mindre markedsgrunnlag.

3.4.2 Trøndelag

1. januar 2018 ble Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag slått sammen til ett fylke; Trøndelag. Det nye fylket får ansvar for organisering av hele kollektivtrafikken. Kollektivtrafikken vil administreres av aksjeselskapet AtB, der 100% av aksjene eies av Trøndelag fylkeskommune og sitter med det strategiske/politiske ansvaret. AtB er tidligere kollektivselskapet i Sør-Trøndelag, mens Nord-Trøndelag har fylkeskommunal drift. I Sør-Trøndelag ble AtB opprettet i 2009. Aksjeselskapet var 100% eid av Sør-Trøndelag fylkeskommune. Siden 2009 har selskapet gradvis overtatt ansvaret for alle kollektivtransporttjenester i fylket, både når det gjelder buss, båt og ferge. AtBs ansvar og oppgaver er regulert gjennom en rammeavtale og årlige leveranseavtaler mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune og AtB (Atb, 2016).

I Nord-Trøndelag har kollektivtrafikken frem til 2018 blitt administrert gjennom en enhet innenfor fylkesadministrasjonen. Utviklingen frem mot dette omtales nedenfor.

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 kollektivtrafikkjenester 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. Videre framgår det som en fordel at organisasjonsformen gir gode muligheter for koordinering internt i fylkeskommunen. Det vurderes imidlertid som noe sårbart på grunn av kravene til kompetanse og et lite miljø (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2013).

Nord-Trøndelag skilte 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.

Når Nord-Trøndelag nå er blitt del av Trøndelag fylke, vil administrasjonen av kollektivtrafikken sentraliseres. Det vil være et fylke med store variasjoner i behov for kollektivtrafikk, fra storbyen Trondheim til mindre utkantstrøk. Utviklingen fremover vil kunne si noe hvordan fylket og administrasjonsselskapet klarer denne oppgaven.

3.5 Erfaringer med fylkeskommunalt foretak

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. Til forskjell fra en egen enhet innen administrasjonen innebærer modellen dermed 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 fram for Fylkestinget, sammen med egen uttalelse. Fordi foretaket er en selvstendig enhet kan den få en tydeligere rolle både internt og eksternt sammenlignet med at ansvaret ligger internt i egen administrasjon. At foretaket er en selvstendig organisatorisk enhet legger opp til en større avstand mellom strategisk og taktisk nivå, enn en enhet innenfor egen administrasjon – rett og slett fordi det taktiske nivået da er organisatorisk skilt fra den fylkeskommunale administrasjonen.

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.

<p>Fordeler med fylkeskommunalt foretak:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klare roller • Politikerne styrer etter store strategiske linjer og mål. Ikke etter hvordan den enkelte rute skal legges opp. • Bestillerselskapet har relativt stort handlingsrom innenfor strategiske rammer • Bestillerselskapet kan bygge spisskompetanse 	<p>Ulemper med fylkeskommunalt foretak:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Større avstand mellom det strategiske nivået og det taktiske gjør at det kan bli vanskeligere for politikerne å engasjere seg konkret i detaljene i kollektivtrafikken. • Større avstand til tilgrensende kompetanseområder i fylkeskommunen • Kan ikke eies av flere fylkeskommuner, det gjør samarbeid vanskeligere • Kan være kompetanseutfordringer, spesielt i mindre fylkeskommuner
<p>Forutsetninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stiller krav til rolleforståelse • Krever bestillerkompetanse i fylkesadministrasjonen 	

Fylker som har organisert styringen av kollektivtransport gjennom FKF-modellen er per i dag Hedmark og Troms. I Hedmark og Rogaland (da Rogaland tidligere hadde denne modellen) er det gjort egne utredninger med erfaringer fra denne modellen.

Den viktigste likheten mellom de to fylkene er på ulike måter utfordringer med strategisk styring. Gjennomgangen av evalueringene viser mulighetene for strategisk styring gjennom avtaler i liten grad er blitt brukt i Hedmark. I Rogaland viser evalueringene at politikerne ikke har lyktes i å styre på strategisk nivå, men har forsøkt å styre på taktisk nivå – noe som har gitt mistillit.

Kompetansespørsmålet er kritisk i Hedmark på grunn av et lite miljø – et samarbeid med andre fylkeskommuner kan være en løsning på dette spørsmålet. Et bedre samarbeid med kommunene blir også anbefalt. Som Nord- Trøndelag er Hedmark et fylke med lite byområder og spredt befolkning, så sårbarheten i miljøene kan tenkes å være noe tilsvarende.

Modellen vil ikke være så godt egnet ved enn overføring av kollektivansvar til bykommunene. Fordi det fylkeskommunale foretaket bare kan ha en eier vanskelig gjør dette samarbeid med bykommunene. Samarbeidet kan eventuelt løses ved et interkommunalt samarbeid.

3.5.1 Hedmark

Hedmark fylkeskommune har organisert administreringen av kollektivtransporten i et fylkeskommunalt foretak siden 2000. I 2020 slår Hedmark og Oppland seg sammen til Innlandet fylkeskommune. Valg knyttet til organiseringen av kollektivtransporten i det nye fylket er under utredning og ventes ferdig i slutten av oktober 2018 (Innlandetfylke.no, 2018).

Per i dag er 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 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).

I praksis har ramme- og ytelsesavtalene i liten grad blitt benyttet som styringsredskap (Blaasvær m.fl. 2009). De taktiske ytelsesavtalene framstår svært generelle, og inneholder få konkrete krav til leveranser fra Hedmark Trafikk FKF. Det er ingen politisk prosess knyttet til avtalene og disse er i liten grad blitt endret etter de ble utformet.

Blaasvær m.fl. vektlegger at utviklingen i størrelse og kompleksitet for kollektivtrafikken i årene framover også vil gjøre en detaljert politisk styring vanskeligere (2009). Den nødvendige markedsorienteringen og profesjonaliteten overfor busselskapene, vil ifølge Blaasvær m.fl. (2009) best utvikles når den utøvende enheten (taktisk nivå) har betydelig handlefrihet innenfor tydelige, strategiske rammer.

Utredningen peker at økt bruk av anbud stiller strenge krav til profesjonalitet ved kjøp, både som følge av det komplekse regelverket og busselskapenes fagekspertise. Ubalanse i kompetansen mellom kjøper (taktisk nivå) og selger (operativt nivå) kan påvirke utformingen av avtalene – og i neste omgang omfanget, kvaliteten og kostnadene ved kollektivtrafikken. For å unngå en slik ubalanse legger utreder vekt på at kompetansen på kjøpersiden i Hedmark må styrkes vesentlig. Derfor anbefaler de Hedmark å samarbeide med andre fylkeskommuner. 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.

Bakgrunnen for utredningen anbefaler å ta i bruk aksjeselskapsmodellen 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 fokusere på de strategiske avgjørelsene, mens de taktiske og operative avgjørelsene tas lenger ned i systemet.

3.6 Erfaringer med aksjeselskap

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.

De folkevalgtes mulighet for innflytelse på et AS er begrenset til utøvelse av eierrollen og bestillerrollen ovenfor selskapet. De folkevalgte tar beslutninger for kollektivtilbudet på strategisk nivå og utøvelsen av beslutningene er gjennom bestillerrollen overfor selskapet, gjennom strategiske rammeavtaler og taktiske leveranseavtaler.

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.

Fordeler med aksjeselskap: <ul style="list-style-type: none"> • Klare roller 	Ulemper med aksjeselskap:
--	----------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Politikerne styrer etter store strategiske linjer og mål. Ikke etter hvordan den enkelte rute skal legges opp. • Bestillerselskapet har stort handlingsrom innenfor strategiske rammer • Bestillerselskapet kan bygge spisskompetanse • Samarbeid på eiersiden mellom flere fylker kan gi samlet lavere administrasjonskostnader 	<ul style="list-style-type: none"> • Større avstand mellom det strategiske nivået og det taktiske gjør at det kan bli vanskeligere for politikerne å engasjere seg konkret i detaljene i kollektivtrafikken. • Større avstand til tilgrensende kompetanseområder i fylkeskommunen
<p>Forutsetninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stiller krav til rolleforståelse • Krever bestillerkompetanse i fylkesadministrasjonen 	

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.

Fylker som har organisert styringen av kollektivtransport gjennom aksjeselskapsmodellen er per i dag Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold, Vest-Agder, Aust-Agder, Rogaland og Sør-Trøndelag.

Som det framgår av tekstboksen så er en mulig fordel med aksjeselskap som organiseringsmodell at selskapet står på egne ben, og har slagkraft som selskap i form av faglig, taktisk kompetanse og handlingsrom for selskapsdrift. Erfaringene fra de evalueringene som vi har gjennomgått viser at det er noe varierende hvordan dette fungerer i praksis. Spesielt interessant er Vestfold, Telemark og Buskerud som i en periode har vært eiere i samme selskap – men som har helt ulike erfaringer. Vestfold og Buskerud sine erfaringer med VKT er evaluert, mens for Buskerud er erfaringene med Buskerud kollektivtrafikk evaluert. Det at erfaringene er så ulike gjør at vi ikke kan knytte disse direkte organsiasjonsmodellen, men isteden må til konkrete forhold for styring av kollektivtrafikken i hvert enkelt fylke.

I Vestfold er de i hovedsak fornøyde og organiseringen gjennom et aksjeselskap har fungert godt. VKT har fulgt opp forpliktelsene av avtalene mellom fylkeskommunen og VKT. Organisering har ikke vært til hinder for iverksettelse og gjennomføring av strategiske, politiske målsettinger for Vestfold fylkeskommune. For regionalt utviklingsarbeid har mulige ulemper ved organisatorisk avstand og deling av taktisk kollektivkompetanse med de øvrige eierne av VKT blitt oppveid av fordelene ved å ha tilgang til spisskompetanse og helhetssyn.

I Telemark er erfaringene noe mer tilsvarende som Rogalands erfaringer med fylkeskommunalt foretak. Den fylkeskommunale styringen har til forskjell fra i Vestfold båret preg av detaljstyring og fylkeskommunal innblanding i både taktisk og operativt nivå. I tillegg har det vært liten oppmerksomhet i om overordnet strategisk beslutninger og overordnede målsettingene for

kollektivtransporten. Evalueringen viser også at ulik informasjon og kompetanse har trolig bidratt til mistillit mellom aktørene. Evalueringen av Telemark peker på at det er bygd opp en bruttokontrakts-organisasjon i et nettokontraktsregime, dette har skapt en hybrid organiseringsmodell som ikke fungerer så godt. Videre har Telemark store distriktsområder, og at dagens modell ikke er dimensjonert for kollektivarbeidet i distriktene (Olsen m.fl. 2012).

Buskerud har også at politisk styring på taktisk nivå istedenfor strategisk selskaps muligheter til å bygge opp taktisk kompetanse og styrke innen de områder de faktisk skulle ha myndighet. Bestillerselskapet Buskerud kollektivtrafikk opplevde at de hadde for små muligheter til å treffe beslutninger som påvirker inntekter og utgifter, og at dette var styrt fra politisk nivå.

I Oslo og Akershus, som sammen eier Ruter, er det ikke gjennomført noen evaluering, men to forvaltningsrevisjoner som i hovedsak ser på styring av selskapet. I dette tilfellet er det ikke rapportert om tilsvarende utfordringer mellom strategisk og taktisk styring. Imidlertid framkommer det at Ruter opplever store utfordringer med mangel på kontakt med og oversikt over hva som skjer på strategisk nivå.

Modellen er godt egnet ved en overføring av ansvar til bykommunene fordi den muliggjør mange typer eierkonstellasjoner.

3.6.1 Rogaland

Kolumbus (tidligere Rogaland Kollektivtrafikk (RKT)) ble etablert i 2002 som et fylkeskommunalt foretak. 1 Januar 2015 gikk Kolumbus fra å være et fylkeskommunalt foretak til å bli et aksjeselskap. Fylkeskommunen er 100% eier i selskapet.

Kolumbus' styre oppnevnes av Fylkestinget i Rogaland. Styret har i oppgave å utføre de bestillinger som eieren (fylkeskommunen) ønsker. Selskapet blir styrt gjennom vedtekter, en rammeavtale med overordnede målsettinger for kollektivtrafikken (tilsvarende det strategiske nivået), og årlige leveranseavtaler mellom fylkeskommunen og Kolumbus (som tilsvarer det taktiske nivået).

Vista Analyse gjorde en evaluering av Kolumbus 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 fram en manglende tillit til foretaket fra politikernes side, forsterket av et økende budsjettunderskudd, som i neste omgang førte til en detaljstyring av foretaket (innblanding i det taktiske nivået).

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. I tillegg til at det gjennomført formelle eiermøter to ganger i året, ble det i tillegg styrt direkte gjennom en rekke mekanismer, enten via Fylkestinget, samferdselsutvalget eller samferdselsavdelingen. Dette var ikke i tråd med prinsippene for eierstyring av et foretak, og i denne sammenheng syntes styrets rolle noe uklar.

Både Gressgård m.fl. (2014) og Vista Analyses evaluering (2008) antyder at det i Rogaland har vært en utfordring at det politiske nivået hadde problemer med å begrense styringen til overordnet strategisk nivå. Politisk ønsket man ikke å slippe taket på taktiske oppgaver de hadde hatt tidligere, noe som resulterte i en mistillit til det opprettede bestillerselskapet – som i neste omgang førte til at de ikke respekterte de formelle styringslinjene i organisasjonen.

3.6.2 Vestfold

Vestfold fylkeskommune har ansvar for lokal kollektivtransport og skoleskyss i fylket, og har delegert bestilleransvaret til Vestfold kollektivtrafikk AS (VKT) siden 2010. Tidligere var Vestfold kollektivtrafikk Vestviken kollektivtrafikk, et samarbeid mellom Vestfold, Buskerud og Telemark fylkeskommuner. Dette samarbeidet ble oppløst etter fire år i 2010.

I 2020 slår Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune seg sammen til Vestfold og Telemark fylkeskommune. Det er foreløpig ikke klart hvordan organiseringen av kollektivtrafikken blir i det nye fylket (vtfylke.no, 2018).

I dag er fylkeskommunens styring av VKT regulert gjennom en rammeavtale og årlige leveranseavtaler. Rammeavtalen definerer de overordnede rolleavklaringene mellom fylkeskommunen og selskapet. Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for kollektivtransport og skoleskyss 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 bestiller tjenester og administrerer kontrakter med operatører etter bruttokontraksformen. Fylkeskommunen utgjør det strategiske nivået og VKT det taktiske nivået i styringen.

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.

3.6.3 Telemark

Telemark fylkeskommune (TFK) tok over ansvaret for kollektivtrafikk og skoleskyss da Vestviken kollektivtrafikk (VKT) ble oppløst i 2015. I 2020 blir Telemark del av Telemark og Vestfold fylkeskommune. Det er som nevnt ikke klart hvordan organiseringen av kollektivtransporten blir i det nye fylket (vtfylke.no, 2018).

Fra tidligere utredninger kan en lese om prosessen fram til dagens organisasjonsmodell. Analyse&Strategis' utredning for Telemark fylkeskommune vektlegger at det er flere faktorer som virker sammen ved valg av organiseringsmodell– og at organiseringen ikke må ses på som et mål i seg selv, men som et middel for å nå mål (Unander m.fl. 2013b). Modellen som velges dermed bygge på hvilke strategiske mål Telemark har for kollektivtrafikken, og hvilke mål fylkeskommunen har for politisk styring. Videre bør valg av kontraktstype gjøres ut fra 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. (2013b) pekte videre på at det i valg av organiseringsmodell for Telemark burde legges bedre til rette for at bestillerselskapet ble mer involvert i samarbeidet med kommunene, for å oppnå en mer helhetlig og bedre arealpolitikk som bygger opp under kollektivtrafikken. Erfaringer fra arbeidet med bypakke Grenland er et godt eksempel på dette.

Utredningen anbefalte at framtidig valg av organiseringsmodell bør stå mellom fortsatt eierskap i aksjeselskapet (VKT) eller å endre organiseringsmodell til en egen enhet i fylkesadministrasjonen. Valget burde gjøres ut ifra hvilke mål som vektet 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 hvordan samarbeidet mellom fylkeskommunen og VKT praktiseres (Olsen m.fl. 2012). Rapporten hevder at kollektivtransporten i Telemark styrtes i smått, ikke i stort (strategisk innblanding i taktisk og operativt nivå). Dette skyldtes blant annet at fylkesadministrasjonen lenge har manglet kapasitet og kompetanse til å ta en førende rolle. Videre var det en tradisjon for tett samarbeid mellom operatørene og politikerne (operativt og strategisk nivå), utenfor de formelle styringskanalene. Utredningen pekte videre på at det politiske nivået fortsatt hadde et ønske om å styre på et detaljert nivå, og at politikerne ikke hadde avgrenset seg til å styre strategisk. Samtidig var det bygd opp en bruttokontrakts-organisasjon i et nettokontraktsregime, noe som gjorde styringen vanskeligere. Hvorvidt flere av disse funnene er tilfellet i dag har vi ikke kunnet ettergå i denne rapporten.

Et annet viktig poeng som trekkes fram i utredningen var manglende tillit mellom aktørene. Tilliten mellom VKT og fylkesadministrasjonen ble svekket av informasjonsasymmetri, mens forholdet mellom VKT og de øvrige aktørene til dels var preget av gamle fronter og motsetninger. Det var derfor et behov for rolleavklaring mellom fylkesadministrasjonen og VKT. De to aktørene hadde blant annet ulikt syn på hvor (den taktiske) kompetansen bør ligge (Olsen m.fl. 2012).

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 framhevet 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. 2014).

Rapporten framhever at det viktigste utgangspunktet for valg av organiseringsmodell og kontraktsform var 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 bestillerselskapet 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).

3.6.4 Buskerud

Sommeren 2010 valgte Buskerud fylkeskommunen å avvikle kjøpet av transporttjenester gjennom VKT (Vestviken kollektivtrafikk, der Telemark, Vestfold og Buskerud kjøpte kollektivtransporttjenester, som omtalt tidligere) og i stedet delegere det til et eget aksjeselskap med navn Buskerud kollektivtrafikk AS, nå kalt Brakar. I 2020 blir Buskerud, sammen med Akershus og Østfold en del av Viken fylkeskommune. Det er ikke avklart hvordan organiseringen av kollektivtrafikken i den nye fylkeskommunen blir.

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

Evalueringen av driften av BK konkluderte med at selskapet langt på vei oppnådde de operative målene for 2011, mens merforbruket på 4 mill. kroner tilsa at ikke alt fungerte som det skulle. Vurderingene av årsakene til merforbruket viser til at det var spesielle forhold det 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. 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 evaluatoren at styremedlemmene valgte å unngå å kommunisere med majoritetseier og tilskuddsyter (politisk ledelse i fylkeskommunen) – noe som de også påpeker er svært uheldig.

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 utredningen 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 evalueringen sikre større fleksibilitet, forutsigbarhet og klarhet i eierstyringen av selskapet. I tillegg til å bidra til å dempe urealistiske forventninger om utstrakt kollektivtilbud i grisgrendte områder.

3.6.5 Agder

Fra 2020 blir Vest-Agder og Aust-Agder til ny Agder fylkeskommune. Men allerede i dag er kollektivtrafikken i fylkene drevet av samme selskap. Agder kollektivtrafikk (AKT) er et aksjeselskap der fylkene eier 40 % hver og Kristiansand kommune eier 20%.

Da AKT ble opprettet var intensjon fra starten om begge fylker skulle være medeiere. Ambisjon var også å ha flere kommuner på eiersiden fra starten. Men dette var ikke så lett i praksis, og Aust-Agder drev kollektivtrafikken gjennom fylkesadministrasjonen fra starten.

Det ble også få kommuner på eiersiden og i starten eide derfor Kristiansand 40 %, mens Vest-Agder eide 60 %.

I 2011 kom Aust-Agder inn på eiersiden. Den nye fordelingen på eiersiden ble 40 % på hver av fylkene og 20 % på Kristiansand. Gjennom intervjuer vi har gjort i denne rapporten har dette vært en stor suksess for Aust-Agder da drifts-kostnadene for kollektivtrafikken har gått mye ned.

Intervjuer forteller også at det har vært en svært nyttig å ha Kristiansand på eiersiden da dette har gitt tett kontakt mellom selskapet og kommunen. Kristiansand har stor fagmiljø og vant til å tenke kollektivtrafikk i utviklingen av områder. Gjennom eierskapet har selskapet kommet tidlig inn i prosesser, samarbeid og ulike planer i kommunen. Eksempler på slike samarbeid er ATP-utvalet, byvekstavtaler, buss i sentrum, universitetsbyen og andre fag- eller planleggingsgrupper. Samarbeidet har gitt kunnskapsdeling og god informasjonsflyt. Selskapet mener at dette har vært avgjørende for den utviklingen innen kollektivtrafikken som en har fått til i Kristiansand.

Med det nye storfylket Agder vil eierskapet fra fylket bli samlet. Den nye fordelingsnøkkelen for selskapet er enda ikke fastsatt. Om det kommer en bykommune til inn i eierskapet er foreløpig bare på tegnebrettet, men Arendal er løftet frem som en het kandidat. En ny kommune på eiersiden kan være viktig for å fremme utviklingen i kollektivtrafikken for denne byen, etter modellen fra Kristiansand.

3.6.6 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). Framstillingen 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 framgår 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 2.4: Komplisert pengeflyt og organisering av kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. (Kilde: Ruters årsrapport 2014), side 82

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 framgår 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) framgår 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 2.1).

Tabell 2.3-2: 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
SUM, driftsartene	2208
Samlede tilskudd	3123
Differanse	-915

3.7 Oppsummering

I Norge er det meste av kollektivtrafikken et fylkeskommunalt ansvar. Den enheten som har det taktiske ansvaret for kollektivtrafikken kan enten være løst eller tett knyttet til det offentlige nivået. Tradisjonelt sett i Norge har styringen av kollektivtransport vært integrert i fylkesadministrasjonen – altså tett tilknyttet. En enhet innen fylkesadministrasjonen er fortsatt den mest vanlige organisasjonsformen i dag. Likevel har flere fylker de siste årene har valgt å styre kollektivtrafikken via en frittstående enhet.

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

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

3.7.1 Fordeling av ulike organisasjonsmodeller i Norge

Fylker som per i dag har organisert styringen av kollektivtransport gjennom fylkesadministrasjonsmodellen er Østfold, Oppland, Aust-Agder,⁷ Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark. Disse fylkene har i liten grad evaluert modellen sin. For å få belyst denne modellen har vi gjennomgått saksdokumenter fra to av fylkene som har valgt denne modellen.

Fylker som har organisert styringen av kollektivtransport gjennom FKF-modellen er per i dag Hedmark, Rogaland⁸ og Troms. I Hedmark og Rogaland er det gjort egne utredninger med erfaringer fra denne modellen.

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.

3.7.2 Fordeler og ulemper med de ulike modellene

Enhet innen fylkesadministrasjonen har ingen egne styrende organer, men styres via de ordinære fylkeskommunale organer.

<p>Fordeler med enhet innen administrasjonen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nærhet mellom politikk, administrasjon og kollektivselskap gir større mulighet for politisk styring enn de andre modellene 	<p>Ulemper med enhet innen administrasjonen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan være kompetanseutfordringer, spesielt i mindre fylkeskommuner
--	--

⁷ Aust-Agder har delegert deler av kollektivadministreringen til et AS (Akt), som fylkeskommunen eier sammen med Vet-Agder fylkeskommune.

⁸ Rogaland fylkeskommune har fra høsten 2014 satt ut administrasjonen av kollektivtransportansvaret etter aksjeselskapsmodellen.

<ul style="list-style-type: none"> Nærhet og til tilgrensende kompetanseområder i fylkeskommunen kan gi faglige synergieffekter 	<ul style="list-style-type: none"> Bestillerselskapet kan få mindre slagkraft/ en utydelig rolle når det er en del av administrasjonen.
Forutsetninger <ul style="list-style-type: none"> Krever kompetanse i fylkesadministrasjonen 	

Modellen gir god politisk styring og kontroll og er stor nærhet mellom strategisk og taktisk nivå. Modellen åpner for tettere politisk styring av kollektivtransporten enn de andre modellene. Videre kan det taktiske nivået utnytte kompetanse på tvers av fagområder og avdelinger innad i fylkesadministrasjonen. En enhet innenfor egen administrasjon gir muligheter for å samarbeide med andre fylkeskommuner.

Organiseringsmodellen krever på den andre siden at administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse til å kunne administrere kollektivtransporten på et godt, faglig nivå. Det kan være utfordrende for enkelte fylkeskommuner å få tak i rett kompetanse og/eller verktøy som følge av et lite miljø.

Organisasjonsmodellen kan i utgangspunktet fortsatt brukes ved overføring av kollektivansvar til kommunene, men det vil trolig være behov for en form for interkommunalt samarbeid mellom fylke og kommuner. Behovet skyldes behovet for samordning mellom fylket og kommunene fordi kollektivtransporten vil dekke et større geografisk område enn kommunene.

I et **fylkeskommunalt foretak (FKF)** er det Fylkestinget som utgjør det øverste styrende organet. Et fylkeskommunalt foretak kan bare eies av én enkelt fylkeskommune.

Fordeler med fylkeskommunalt foretak: <ul style="list-style-type: none"> Klare roller Politikerne styrer etter store strategiske linjer og mål. Ikke etter hvordan den enkelte rute skal legges opp. Bestillerselskapet har relativt stort handlingsrom innenfor strategiske rammer Bestillerselskapet kan bygge spisskompetanse 	Ulemper med fylkeskommunalt foretak: <ul style="list-style-type: none"> Større avstand mellom det strategiske nivået og det taktiske gjør at det kan bli vanskeligere for politikerne å engasjere seg konkret i detaljene i kollektivtrafikken. Større avstand til tilgrensende kompetanseområder i fylkeskommunen Kan ikke eies av flere fylkeskommuner, det gjør samarbeid vanskeligere Kan være kompetanseutfordringer, spesielt i mindre fylkeskommuner
Forutsetninger <ul style="list-style-type: none"> Stiller krav til rolleforståelse Krever bestillerkompetanse i fylkesadministrasjonen 	

Modellen gir klare roller til foretaket og fylkespolitikere, det setter klare krav til rolleforståelse. De evalueringene som er gjennomgått viser at både mangel på strategisk

styring og forsøk på å styre på taktisk nivå kan sentrale utfordringer i praksis. Som for en enhet innen fylkesadministrasjonen kan kompetanseutfordringer i fylkeskommunen.

Modellen vil ikke være så godt egnet ved en overføring av kollektivansvar til bykommunene. Fordi det fylkeskommunale foretaket bare kan ha en eier vanskelig gjør dette samarbeid med bykommunene. Samarbeidet kan eventuelt løses ved et interkommunalt samarbeid.

Det er ingen begrensninger på hvem som kan være eiere i et **aksjeselskap**. De folkevalgte mulighet for innflytelse på et AS er begrenset til utøvelse av eierrollen og bestillerrollen ovenfor selskapet. De folkevalgte tar beslutninger for kollektivtilbudet på strategisk nivå og utøvelsen av beslutningene er gjennom bestillerrollen overfor selskapet, gjennom strategiske rammeavtaler og taktiske leveranseavtaler.

Et aksjeselskap står på egne ben, og har slagkraft som selskap i form av faglig, taktisk kompetanse og handlingsrom for selskapsdrift. Erfaringene fra de evalueringene som vi har gjennomgått viser at det er noe varierende hvordan dette fungerer i praksis. Fylkene sin har veldig ulike erfaringer med aksjeselskap, som for fylkeskommunale foretak er rolleforståelse helt avgjørende.

Modellen er godt egnet ved en overføring av ansvar til bykommunene fordi den muliggjør mange typer eierkonstellasjoner

<p>Fordeler med aksjeselskap:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klare roller • Politikerne styrer etter store strategiske linjer og mål. Ikke etter hvordan den enkelte rute skal legges opp. • Bestillerselskapet har stort handlingsrom innenfor strategiske rammer • Bestillerselskapet kan bygge spisskompetanse • Samarbeid på eiersiden mellom flere fylker kan gi samlet lavere administrasjonskostnader 	<p>Ulemper med aksjeselskap:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Større avstand mellom det strategiske nivået og det taktiske gjør at det kan bli vanskeligere for politikerne å engasjere seg konkret i detaljene i kollektivtrafikken. • Større avstand til tilgrensende kompetanseområder i fylkeskommunen
<p>Forutsetninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stiller krav til rolleforståelse • Krever bestillerkompetanse i fylkesadministrasjonen 	

4 Statlige tilskuddsordninger til kollektivtrafikken

I Norge er regional og lokal kollektivtrafikk en fylkeskommunal oppgave. Kollektivtrafikken finansieres ved hjelp av tilskudd fra offentlige budsjetter og brukerbetaling i form av billetter. Ettersom kollektivtrafikken er et fylkeskommunalt ansvar finansieres den over fylkeskommunens budsjetter. For en nærmere gjennomgang av midler og finansiering av kollektivtransport se gjerne UA-rapport 74/2016. *Framtidig behov for økt tilskudd til kollektivtransport. Muligheter for mer målrettet statlig finansiering* (Bård Norheim mfl. 2016).

I dette notatet går vi gjennom de statlige tilskuddene på området med spesiell vekt på i hvilken grad de er resultatavhengig, det er spesielt sett på hvilke indikatorer resultater måles etter.

4.1 Belønningsordningen

Belønningsordningen for kollektivtransport i større byområder ble innført fra 2004 og har til hensikt å stimulere til bedre framkommelighet, miljø og helse, ved å dempe veksten i behovet for motorisert transport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil, jmfør St.meld.nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport* og St.prp.nr.1 (2002-2003).

	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Belønningsavtaler ett-årige												
Belønningsavtaler fire-årige												
Bymiljøavtale												

Fra 2009 ble det åpnet for å inngå mer langsiktige avtaler. Alle byområdene har etter dette inngått fireårige avtaler, og enkelte har inngått to slike. Etter retningslinjene er det fortsatt mulig å søke om ettårige bevilgninger, men det er ikke gitt midler til ettårige avtaler etter 2011. I forbindelse med inngåelse av bymiljøavtaler så bevilges det belønningsmidler til byområder med bymiljøavtaler over en ny post i statsbudsjettet, post 64 istedenfor 61. Bymiljøavtalene skal framover endres til byvekstavtaler, se under.

4.1.1 Resultater og mål som grunnlag for fordeling av midler

I grunnlaget for tildeling av midler innenfor belønningsordningen heter det at ordningen skal prioritere dokumenterte resultater, for de som har fått midler tidligere, og / eller vilje, til å gjennomføre tiltak eller ta i bruk virkemidler som på kort og lang sikt vil gi virkninger i samsvar med formålet for ordningen. Ved vurdering av måloppnåelse er det to indikatorer som skal legges til grunn:

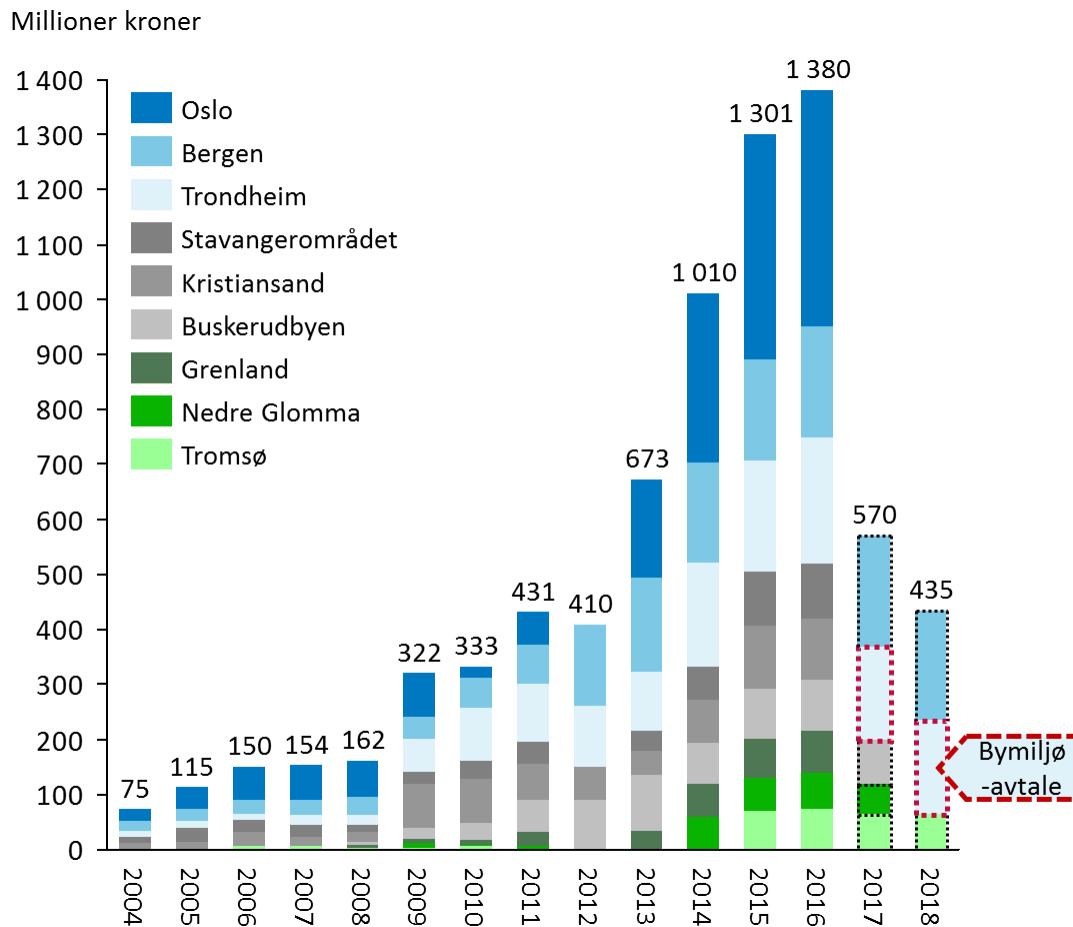
- Økt kollektivtrafikk - Veksten (reduksjonen) i kollektivtransportens passasjertall siste kalenderår er større (mindre) enn gjennomsnittlig vekst (reduksjon) for de 5 foregående år. Beregnes ut fra salg av reisebevis og antall påstigende passasjerer for aktuelle linjer og tidsperioder.
- Redusert personbiltrafikk – Veksten (reduksjonen) i personbiltrafikken for siste kalenderår er mindre (større) enn gjennomsnittlig vekst (reduksjon) for de 5 foregående år. Beregnes ut fra sum årsdøgntrafikk (ÅDT) for aktuelle tellepunkter og tidsperioder.

Tiltakene/ tiltakspakkene det søkes midler til skal enten være en del av en tiltakspakke i byområdet og gjennom dette være kvalitetssikret gjennom en KVV/KS1 prosess. I tilfeller der det ikke foreligger krav om dette skal foreligge helhetlige analyser av tiltakspakken.

Det skal rapporteres årlig på avtalene. Årsrapporten skal gi et kortfattet og oversiktlig sammendrag av hvilke aktiviteter ansvarlig myndighet i samarbeid med eventuelt andre har gjennomført i løpet av fjoråret, inkludert anvendelse av midlene (Samferdselsdepartementet 2013).

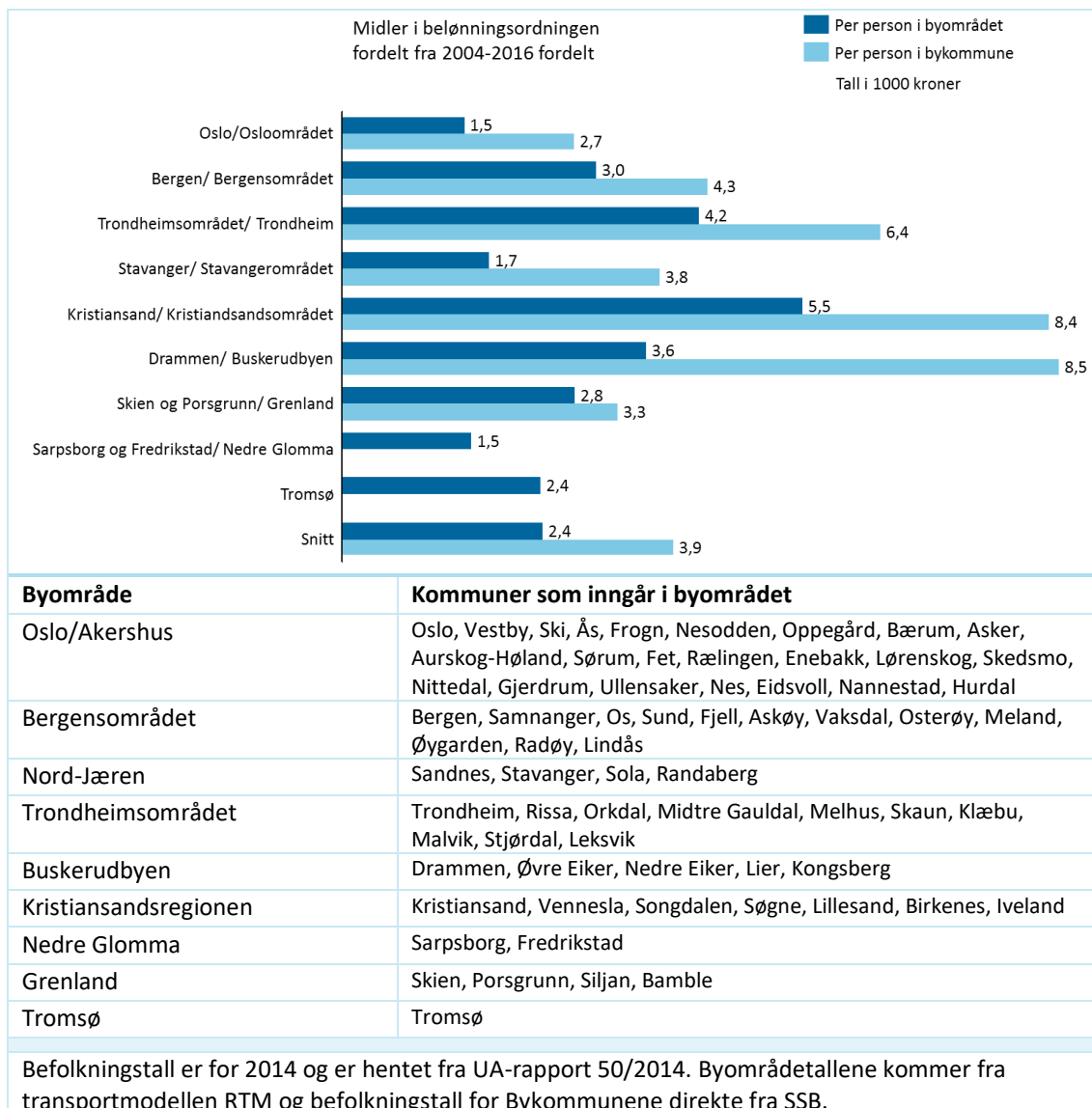
4.1.2 Bevilgninger og fordeling av midler

Figur 4.1 viser oversikt over bevilgninger i belønningsordningen fra 2004 fram til i høsten 2016. Det er for 2017 inngått avtaler som tilsier en bevilgning på 570 millioner, inkludert 170 millioner i bymiljøavtalemidler til Trondheim. For 2018 er det inngått avtaler tilsvarende en bevilgning på 435 millioner, inkludert 170 millioner i bymiljøavtalemidler til Trondheim. Figuren viser status høsten 2016.



Figur 4.1: Oversikt over tildeling i ettårige og fireårige avtalene om belønningsmidler som er inngått. Mill kr per år. Tall mottatt fra Samferdselsdepartementet september 2016, oppdatert per 12.9.2016. For 2017 og 2018 inngår midlene som er bevilget til Trondheim i bymiljøavtalen.

Figur 4.2 viser midlene fordelt per person på henholdsvis byområdene og bykommunene. Det som er fordelt er totale midler i perioden 2004 til og med 2016. Det er tatt utgangspunkt i befolkningsstatistikk fra 2014. Som figuren viser er det ulikt hvor mye tilskuddet utgjør per person. Osloområdet og Nedre Glomma har mottatt 1500 kroner per person i perioden. Kristiansandsområdet har mottatt om lag 5500 kroner per person i samme periode. Fordelt kun på den sentrale bykommunen har Kristiansand mottatt 8400 kroner i perioden og Drammen 8500. Tromsø har mottatt lang mindre – 2400 kroner per person. Fordelt på bare bykommunen har Oslo mottatt 2700 kroner per person i perioden. Gjennomsnittet for bykommunene er 3900 og fordelt på kun bykommunene er snittet 2400 kroner. For Tromsø og Nedre Glomma er bykommunene og byområdene det samme.



Figur 4.2 Belønningsmidler fordelt på byområder og bykommuner. Midler fra 2004 og fram til og med 2016.

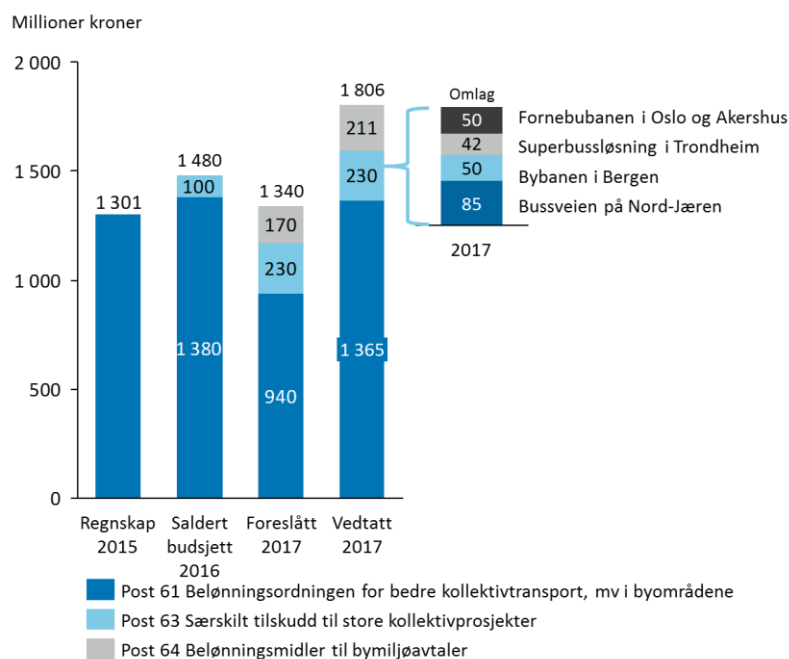
Alle de ni byområdene som er aktuelle for avtaler har hatt avtale til og med 2016, jamfør Tabell 4.1. Flere av avtalene utløp ved utgangen av året, og det er forventet at disse byområdene vil inngå nye avtaler. For Trondheimsregionen og Oslo regionen vil

belønningsmidlene framover inngå som en del av bymiljøavtalene (se under) og løpe i bymiljøavtalens avtaleperiode.

Tabell 4.1 Oversikt over fireårige avtaler fordelt på byområder

	Tidligere	Nåværende
Tromsø		2015-2018
Bergen	2011-2014	2015-2018
Buskerudbyen	2010-2013	2014-2017
Grenlandsregionen		2013-2016
Trondheimsregion	2009-2012	2013-2016
Oslo/Akershus		2013-2016
Kristiansandsregionen	2009-2012	2013-2016
Stavangerregionen		2013-2016
Nedre Glommaregionen		2014-2017

Belønningsordningen har vært gjenstand for politisk interesse og forhandlinger, noe som innebærer at det i flere omganger har blitt bevilget ekstra midler til ordningen gjennom budsjettforlik i Stortinget. Som et resultat av budsjettforliket høsten 2016 ble det bevilget 425 millioner ekstra til ordningen. 24. januar i år (2017) sendte derfor Regjeringen ut en henvendelse til åtte av byområdene om å søke ekstra midler. Trondheim fikk tildelt 41 millioner ekstra gjennom belønningsmidler til den eksisterende bymiljøavtalen (Samferdselsdepartementet 2017a), jamfør Figur 4.3.

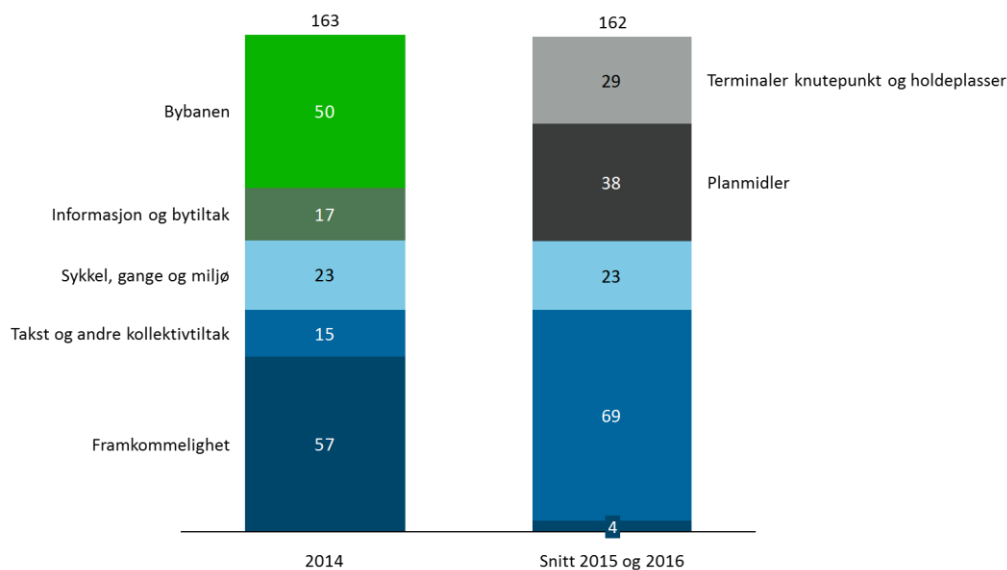


Figur 4.3 Oversikt over bevilgninger 2015, 2016 og 2017. Belønningsmidler og bymiljøavtaler. Utvalgte poster i kapittel 1330.

4.1.3 Hva midlene i belønningsordningen går til

Belønningsmidlene er evaluert i to omganger (Norheim mfl. 2007; Norheim, Nilsen, og Ruud 2012). Av evalueringen fra 2012 framgår det at 5 prosent av midlene gikk til sykkel, 36 prosent gikk til framkommelighet, 1 prosent til knutepunkt og 17 prosent til byggetrinn 3 på Bybanen.

Det er ikke vært rom for å hente inn en fullstendig oversikt over hva pengene går til per i dag, men det er sett på Bergen som eksempel. Figur 4.4 viser fordeling av midlene i Bergen i 2014 og snitt for 2015 og 2016. Dette er i to ulike avtaleperioder, jamfør tabell 2.1. I siste avtaleperiode er det ikke lenger bevilget midler til bybanen, men det er brukt penger på planlegging og terminaler og knutepunkt. Ved inngangen til 2017 var det 81 millioner i ubrukte midler av disse var skulle mesteparten av midlene gått til «Utvikling og styrking av kollektivtilbudet» og «Framkommelighetstiltak for buss på stamlinjene», til sammen 90 prosent.



Figur 4.4 Bruk av belønningsmidlene i Bergen i 2014, og snitt 2015 og 2016. (Hordaland fylkeskommune 2016, 2015, 2017). Alle tall i millioner kroner.

Oppsummert brukes belønningsmidlene til mindre kollektivinvesteringer, taksttiltak, planlegging sykkel og gange – og i noen tilfeller til ordinær drift av kollektivtrafikken, i Oslo og Trondheim.

3.8 Bypakker

Investering infrastruktur i byområdene har tradisjonelt vært gjort gjennom bypakker. Dette har vært konkrete avtaler om hva som skal brukes av midler på ulike prosjekter (Solli, Betanzo, og Haugsbø 2015). Flere av byområdene har også brukt bompenger som en del av investeringsmidlene. I 2016 ble det brukt 1,4 milliarder til kollektivinvesteringer i

Bergensprogrammet, Oslopakke 3, Miljøpakke Trondheim og Jæren og Haugalandspakke (Bård Norheim mfl. 2016).

Pakkene har ulike mål. I dag er det krav fra statens at pakkene er gjennom den statlige ordningen for kvalitetssikring. I utredningsfasen må en per i dag vise at pakken skal bidra til nullvekst i biltrafikken. For gjennomgang av mål og prosjekter i eksisterende avtaler se (Solli, Betanzo og Haugsbø 2015). I gjeldene NTP er det lagt opp til at bypakker over tid skal erstattes av bymiljøavtaler (Meld. St. 26 (2012-2013)).

4.2 Bymiljøavtalene

Bymiljøavtalene skal utvikles til å bli et overordnet rammeverk der nåværende ordninger som belønningsordningen og bypakker skal innarbeides. I Nasjonal Transportplan heter det; *gjennom slike avtaler skal fylkeskommunene og kommunene i felleskap styre utviklingen av transportsystemene i byområdene i retning av målene som er gitt i Klimaforliket (side 18).* Bymiljøavtalene gjelder i første rekke ni byområder, som er de samme som tradisjonelt har hatt belønningstilskudd og som var en del av det tidligere programmet «Framtidens byer». Dette omfatter Oslo-området, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Stavangerregionen, Buskerudbyen, Fredrikstad/Sarpsborg, Porsgrunn/Skien, Kristiansandsområdet og Tromsø.

Samlet var det gjennom Nasjonal Transportplan 2014-2023 avsatt 26,1 milliarder til bymiljøavtaler og belønningsordningen. De årlige bevilgningene, jamfør Figur 4.1 og Figur 4.3 er foreløpig på et lavt nivå sammenlignet med dette beløpet. De store prosjektene det er planlagt å gi midler til er heller ikke igangsatt.

Gjennom bymiljøavtalene i Norge kan staten støtte nasjonalt viktige fylkeskommunale kollektivtrafikkprosjekter med inntil 50 prosent av kostnaden. I forbindelse med avtalene er det opprettet en egen tilskuddsordning på statsbudsjettet, post 63 kapittel 1330. I første trinn er det konkret sagt at staten vil støtte fire infrastruktur prosjekter i de fire største byene jf. brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 2. juni 2014 og 4. juli 2014 (Samferdselsdepartementet 2014b og 2014a). Dette gjelder Fornebubanen i Oslo og Akershus, Bybanen til Åsane i Bergen, Superbusløsning i Trondheim og Bussveg 2020 i Stavanger. Utover dette skal gang- og sykkelveger og kollektivtiltak på riksveg få midler gjennom bymiljøavtalene. Tiltak som staten uansett har forvaltningsansvaret for, som jernbanetiltak og tiltak på riksveg er også en del av avtalene. Det er per mars 2016 inngått bymiljøavtaler i Trondheim og Oslo. Disse blir nærmere presentert under.

For å få en mer helhetlig prioritering av prosjekter er det i planforslaget til ny Nasjonal transportplan er det foreslått å utvide rammene for hva midlene kan gå til slik at en del av midlene kan gå til investeringer i kollektiv-, gang og sykkeltiltak langs både riksveg, fylkesveg og kommunal veg.

4.2.1 Portefølgestyring

I Nasjonal Transportplan 2014-2023 er det lagt opp til at bymiljøavtalene som hovedregel skal porteføljestyres (side 149):

De helhetlige bymiljøavtalene skal som hovedregel porteføljestyres. Prioritering av prosjekt og dosering av øvrige tiltak avgjøres løpende i perioden som følge av måloppnåelse og finansieringsgrunnlag. Et slikt system skal sikre at valg av rekkefølge på prosjekt skjer basert på de overordnede målsettingene for avtalene. Detaljeringsgraden i tiltakspakkene som inngår i de helhetlige bymiljøavtalene må vurderes med utgangspunkt i at prinsippet om porteføljestyre skal gjelde. Endringer i kostnader, finansieringsgrunnlag og kunnskap om virkninger av innsatsen kan gi behov for å justere kursen underveis. I de helhetlige bymiljøavtalene bør det derfor være et opplegg for faglig utredning og evaluering slik at porteføljestyringen baseres på

oppdatert kunnskap. Dersom det viser seg at tiltakspakken må justeres for å nå målene i avtalen, gjøres det gjennom det avtalte systemet for styring.

Begge de inngåtte avtalen inneholder et kapittel om styringssystemet. Avtalen i Oslo og Akershus har en styringsgruppe bestående av vegdirektøren, byråd for miljø og samferdsel i Oslo, fylkesordføreren i Akershus og jernbanedirektøren. Gruppen ledes av vegdirektøren. Fylkesmannen i Oslo og Akershus deltar som observatør i gruppen. Prosjektene i avtalen, og Oslopakke 3, prioriteres gjennom porteføljestyring. Det innebærer at tiltakene prioriteres samlet etter bidrag til måloppnåelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring.

I Trondheim heter det imidlertid for Superbussen at Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune i samråd avgjør om eventuelle kostnadsoverskridelser, ut over Stortingets vedtatte ramme, skal løses ved hjelp av utvidet lokal finansiering eller ved redusert utbyggingsomfang. Styringsgruppen er tilsvarende som i Oslo og Akershus, og består dermed av vegdirektøren (representert ved fast stedfortreder), ordføreren i Trondheim, fylkesordføreren i Sør-Trøndelag fylkeskommune og jernbanedirektøren. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag deltar som observatør. Gruppen ledes av vegdirektørens representant. Styringsgruppen, med tilhørende sekretariat er også styringsgruppe og sekretariat for Miljøpakken i Trondheim.

4.2.2 Indikatorsett

Bymiljøavtalene skal følges opp gjennom et tredelt indikatorsett:

- Måleindikatorer (kjøretøykm, ÅDT og supplerende indikatorer)
- Indikatorer for innsatsområder, areal og parkering
- Avtalespesifikke indikatorer.

Nullvekstmålet oppnås dersom trafikkarbeidet er på samme nivå i avtaleperiodens sluttår som i referanseåret. For de to byområdene er det utarbeidet et eget vedlegg med indikatorsett for byområdene, 2017 er referanseår i begge avtalene. Begge vedleggene begynner med en oversikt over felles indikatorsett for bymiljøavtalene. Dette er gjengitt i Tabell 4.2. Det framgår at det er utarbeidet en veileder med nærmere operasjonalisering av indikatorene. Dersom det er motstrid mellom de to målindikatorene vil en som forenkling si at forenkling anta at vekst i byindeks skyldes trafikk med lette kjøretøyer som ikke omfattes av nullvekstmålet. Det har vist seg metodisk vanskelig å skille lette kjøretøy som inngår i nullvekstmålet fra vekst som ikke inngår i nullvekstmålet ved hjelp av trafikkindeksen.

For trafikkindeksen er det unntak for offentlig og privat tjeneste transport og næringstransport. I Trondheim, men ikke i Oslo og Akershus, er de i tillegg unntak for gjennomgangstrafikk. Det innebærer at trafikk som verken starter eller stopper i Trondheim kommune er unntatt fra målet. Gjennomgangstrafikk registres en uke på våren og en uke på høsten.

Tabell 4.2 Felles indikatorsett for oppfølging av bymiljøavtalene.

Indikator	Datakilde	Ansvarlig
Målindikatorer		
Endring i trafikkarbeidet (KjKm) med personbil byområdet.	Kontinuerlig by-RVU	SVV
Endring i ÅDT for lette kjøretøy	Trafikkindeks for byområdene	SVV
Supplerende indikatorer		
Endring i transportmiddelfordeling	Kontinuerlig by-RVU	SSV
Endring i antall kollektivreiser (påstigende/ reiser).	SSB/kollektivselskapene (fylkeskommunene)	FK/JBV
Utvikling av klimagassutslipp, målt i CO2 utslipp fra vei (tonn CO2 ekvivalenter) i byområdet	SSB	Kommunene
Oppfølging av innsatsområder		
Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt	GIS-analyse	Kommunene
Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplasser avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt	GIS-analyse	Kommunene
Andel arbeidstakere med fast oppmøtested som har gratis parkeringsplass, disponert av arbeidsgiver.	Kontinuerlig by-RVU	SSV
I gjeldende parkeringsnorm: Antall parkeringsplasser som tillates ved nye besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter i ulike områder.	Gjeldende parkeringsnorm	Kommunene
Antall offentlig parkeringsplasser i avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt. <ul style="list-style-type: none"> • Andel av de offentlige tilgjengelige parkeringsplassene som har makstid på opptil 2 timer. • Andel av de offentlige tilgjengelige parkeringsplassene som har progressiv prising. 	Telling	Kommunene
Kvalitative beskrivelser av spesielle betingelser eller endringer som har betydning for kommunenes arealbruk og parkeringspolitikk.		Alle avtaleparter (ved behov).

Indikatorerne for innsatsområdene, areal og parkering, er det lagt opp til en fleksibel og lokal tilnærming til operasjonaliseringen av de fleste av disse indikatorerne. Et viktig premiss er at indikatorerne måles på samme måte over tid.

For de to indikatorerne på areal; boligens avstand til avtaleområdets større sentra/ store kollektivknutepunkt og besøks-/ arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdet større sentra/store kollektivknutepunkt er hensikten å måle om tyngdepunktene flytter seg nærmere eller bort fra sentrum. Arealindikatorerne skal ta utgangspunkt i relevant lokalt planverk etter plan og bygningsloven, regional plan for Oslo og Akershus, kommuneplaner og interkommunal arealplan (IKAP) i Trondheimsområdet. Veiledningen inneholder likevel ett sett med kriterier for å vurdere senter og

knutpunktshierarki. Kriteriene har egenskapene tetthet i knutepunktet, funksjonsblanding, tilknytning til kollektivtransport og tilgjengelighet for gående og syklende.

4.2.3 Konkret om avtalen i Trondheim

Den første avtalen ble inngått med Trondheim i februar 2016. Avtalen omfatter hele porteføljen til Miljøpakken i Trondheim. Det gis i første rekke midler til en superbussløsning.

Figur 4.9 Trondheim kommune og Sør-Trøndelag kommunes avtale med staten om bymiljømidler, undertegnet 12. februar 2016, gjengitt fra Miljøpakkens hjemmeside <http://miljopakken.no/nyheter/milliarder-fra-staten-til-trondheim> (lest 15.2.2016)

Dette gir staten – fordelt på tiltak:

- 1 milliard kroner til tiltak på riksveg innen programområdene kollektiv, sykkel, miljø og gåing – altså ikke biltrafikk.
- 1,4 milliarder kroner til investering i superbussløsning i Trondheim. Staten dekker 50 prosent av de samlede kostnadene.
- 1,36 milliarder i belønningsmidler for perioden 2016-2023. Belønningsmidlene går til tiltak som bidrar til bedre byluft og mindre kø i byområdene. Dette er en videreføring av tidligere ordning. Trondheim har allerede (2009-2015) fått 870 millioner kroner i belønningsmidler.
- Utvikling av jernbanen skal sees i sammenheng med utviklingen av det øvrige kollektivtransportnettet.

Dette krever staten – forpliktelser:

- Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune forplikter seg til å treffe tiltak som sikrer at veksten i persontrafikk tas med kollektiv, sykling eller gåing, for eksempel restriksjoner på bilkjøring.
- Må bygge en tettere by nær eksisterende og nye kollektivtraseer, spesielt rundt holdeplasser og stasjoner.
- Avtalepartene skal samarbeide om å utvikle et sammenhengende nett for alle som sykler og går, med god adkomst til kollektivsystemet. Dette inkluderer jernbanen.
- Avtalepartene skal samarbeide om å utvikle knutepunkter.

Tekstboks 4.1 Oversikt over Bymiljøavtalen for Trondheim.

4.2.4 Konkret om avtalen i Oslo

Det ble inngått bymiljøavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten 2017-2023. Oslopakke 3 er en del av avtalen. Prosjektene i avtalen finansieres gjennom Oslopakke 3, belønningsmidler og midler til bymiljøavtalen over programområdene i Statsbudsjettet.

Dette gir staten – fordelt på tiltak:

- Midler til strekningsvise prosjekter på riksveg og jernbane innenfor avtaleområdet
- Programområdetiltak på riksveg, 2 milliarder (2016-kroner) i avtaleperioden til framkommelighetstiltak for kollektivtrafikk, sykling og gåing, jamfør vedlegg med liste over tiltak. Prioritering av disse vil skje gjennom portefølgestyringen.
- Statlige tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter. Staten vil dekke 50 prosent av kostnaden til Fornebu-banen, det utgjøre per dd 5,6 milliarder 2014-kroner. Endelig beløp fastsettes på bakgrunn av KS2 prosessen og gjennom behandling av Stortinget gjennom den ordinære budsjettprosessen.

- Belønningsordningen for kollektivtransport, 280 millioner kroner per år i perioden 2017-2023 (indeksreguleres ikke).
- Statlig kjøp av persontransport, staten forplikter seg til å opprettholde nivået og hovedstrukturen i dagens togtilbud i Oslo og Akershus.

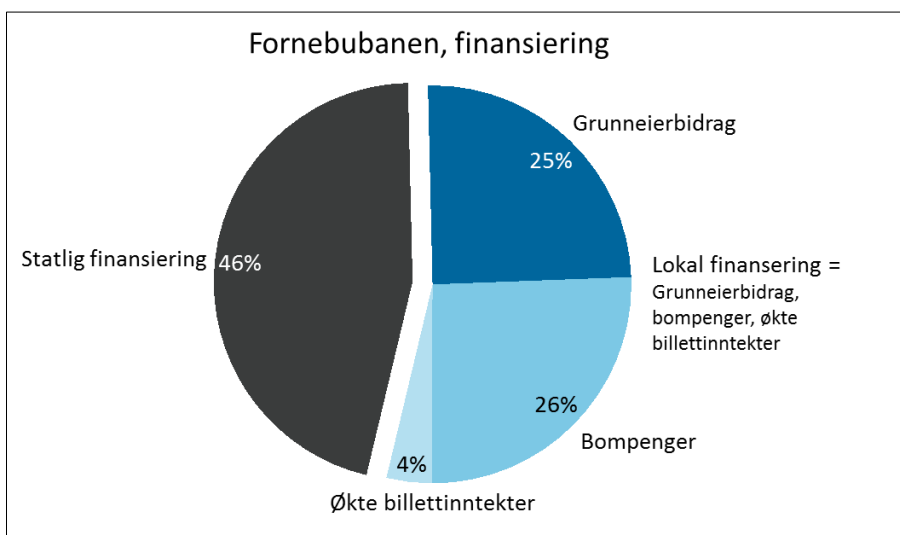
Dette krever staten – forpliktelser:

- Avtalepartene forplikter seg til å bidra aktiv til at regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus blir realisert.
- Avtalepartene forplikter seg å legge til rette for høy arealutnyttelse ved eksisterende og ny kollektivtransporttraseer, spesielt rundt holdeplasser/ stasjoner. Dette gjelder også Forneubanen.
- Avtalepartene vil samarbeide om å utvikle et sammenhengende nett for gående og syklende (...)
- Partene vil forhandle om en byutviklingsavtale for å følge opp planen. Hensikten er å konkretisere hvordan partene skal samhandle for å følge opp retningslinjene i den regionale planen.

Tekstboks 4.2 Oversikt over Bymiljøavtalen for Oslo og Akershus

Forneubanen er det sentrale prosjektet i Oslo og Akershus, jamfør Figur 4.5. Den statlige finansieringen blir på litt mindre enn 50 prosent fordi staten ikke bidrar med midler til hensettingsanlegg på Fornebu. Den lokale finansieringen er planlagt finansiert gjennom en kombinasjon av grunneierbidrag, bompenger og økte billettinntekter.

I planforslaget til Transportetatene for ny Nasjonal transportplan er ny metrotunnel i Oslo inkludert i høy og middels ramme, men ikke i lav ramme og basisrammen.



Figur 4.5 Finansiering av Fornebuavtalen slik det er presentert i avtaleteksten. Staten bidrar ikke med midler til hensettingsanlegg på Fornebu. Lokal finansiering er derfor noe høyere enn 50 prosent.

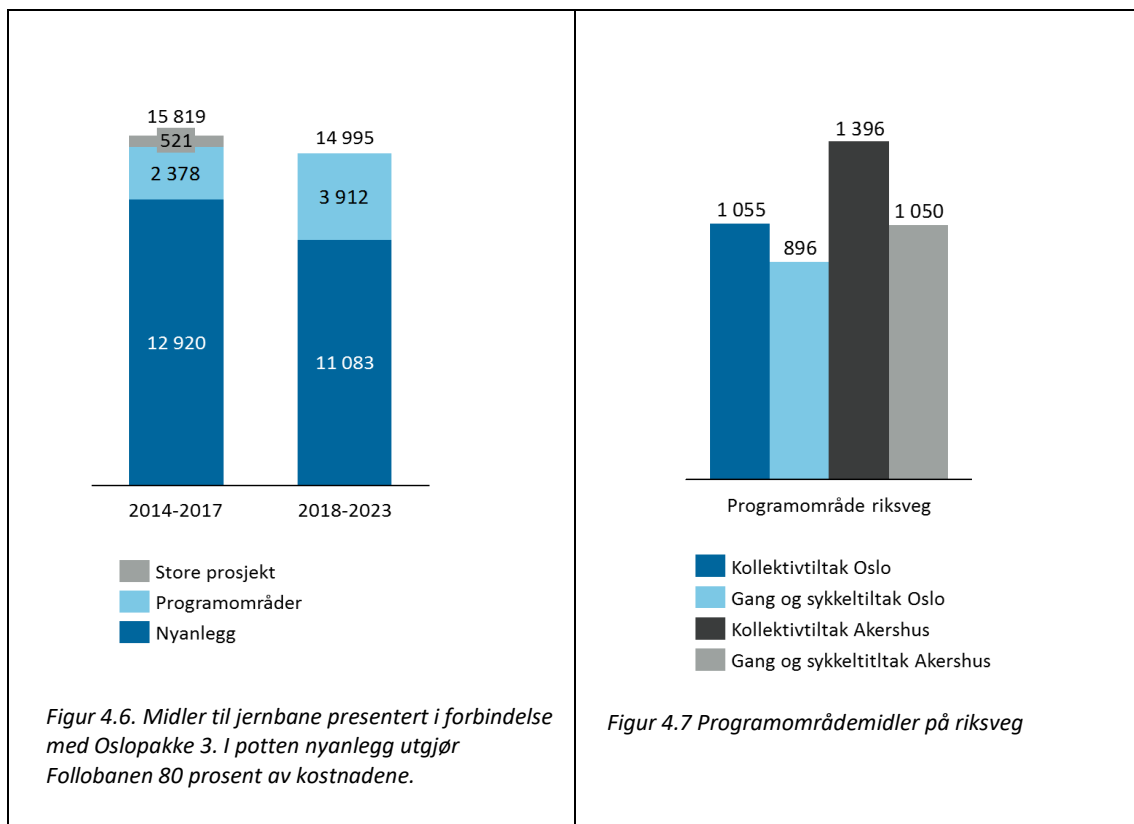
Når det gjelder punktet om midler til strekningsvise prosjekter på riksveg og jernbane så er dette ikke «friske» midler, men midler og prosjekter som også er planlagt i andre sammenhenger. For jernbanen er det et eget vedlegg som gir oversikt over prosjektene. Her heter det: *Med grunnlag i det tidligere Jernbaneverkets handlingsprogram vise[s] (...) hvilke rammer som ligger til grunn for planlagt utvikling av jernbaneinfrastrukturen i Oslopakke 3 området frem mot 2023. Videre henvises det til NTP prosessen og at denne kan føre til*

endringer. Videre heter det at planforslaget inneholder midler til «Brynbyggspakken», denne inneholder tiltak som er nødvendig for gjennomføring av Ruteplan 2027.

Feil! Fant ikke referanseilden. viser jernbanemidlene fordelt på tiltak. Follobanen er det mest v esentlige av investeringstiltakene, dette prosjektet er under utbygging. Andre tiltak er Ringeriks-banen, Alnabru godsterminal og ERMTS erfaringsstrekning. Denne erfaringsstrekningen er ferdigstilt. Utbygging av Ringeriksbanen forventes å bli tydeligere avklart gjennom Nasjonal transportplan. Store prosjekt består av planlegging og prosjekt Stor-Oslo, mens programområdene er kapasitetsøkende tiltak, stasjonsområder og knutepunkter og sikkerhet og miljø.

Tilsvarende ligger det programområdetiltak på riksveg i avtalen, jamfør Tekstboks 4.2 og figur 2.7. Avtalen har et vedlegg med oversikt over aktuelle tiltak. Figur 2.7 viser kostnadene for de aktuelle tiltakene fordelt mellom de geografiske områdene og mellom kollektiv/gang og sykkel. Valg av prosjekter skal skje gjennom porteføljestyringen.

I tillegg til de midlene ligger ekspresssykkelveg E6 og Rv 163 som store prosjekter i etatenes plangrunnlag for NTP.



4.2.5 Byutviklingsavtalene

I de fire største byene skal det tilknyttes byutviklingsavtaler på arealsiden. Byutviklingsavtalene i de største byområdene skal sikre at arealbruk, boligbygging og infrastrukturtiltak for å oppnå

målet nullvekstmålet for biltrafikk. Avtalene skal følge opp arealdelen av bymiljøavtalene gjennom oppfølging av de regionale eller interkommunale for areal og transport. Byutviklingsavtalene skal være et verktøy som strukturerer og formaliserer samarbeid om oppfølging av handlingsprogrammene. Det er henvist til at det skal utarbeides byutviklingsavtaler i begge de bymiljøavtalene som er inngått

Virkemidlet gjelder i første rekke for byområdene Oslo og Akershus, Trondheimsområdet, Bergensområdet og Stavangerområdet. Avtalene avgrenses geografisk av de regionale eller interkommunale planene for areal og transport og **ikke** av de geografiske områdene som inngår som avtalepart i bymiljøavtalene. Dette er sentralt fordi dette i flere av byområdene er større geografiske områder som omfatter flere kommuner.

Det er lagt til grunn at arealbruk er en viktig premis for utviklingen i transporttettersspørsele. Det er forutsatt at en regional plan som bygger om målene i bymiljøavtalen skal ha en konsentrert arealbruk som bygger opp under kollektivtrafikkknutepunkt og som bidrar til mer kollektivtransport, sykkel og gange. Dette innebærer at oppfølging av arealdimensjonen primært må forstås som oppfølging av fortettingsstrategiene i planene. Dette gjelder både for bolig og for næring, spesielt arbeidsplass og besøksintensiv virksomhet. I tillegg kan det være aktuelt å følge opp andre tiltak som bygger opp under miljøvennlig transport. Det vil si en restriktiv parkeringspolitikk, framkommelighet for kollektivtransporten og konkrete tilretteleggingstiltak for gange, sykkel og kollektiv.

Avtalene skal være et verktøy for å møte gjensidige forventninger i oppfølgingen av de regionale planene. For kommunene innebærer dette i første rekke oppfølging av den konkrete arealpolitikken etter plan og bygningsloven. For fylkene innebærer det i første rekke oppfølging av sin rolle som planmyndighet etter den regionale planen. For interkommunale planer er det kommunene som inngår i planen som er planmyndighet. Statens rolle som avtalepart vil være å bidra aktivt innenfor sin beslutnings- og vedtaksmyndighet.

Partnerskapsavtalen inngås fordi staten, kommunene og fylkene er avhengig av hverandre for å nå nullvekstmålet og mål for framkommelighet og gode bymiljøer for innbyggerne. Ved å gjøre avtalene forpliktene øker muligheten for at man når målene. Det er likevel en risiko for at en forpliktene avtale kan oppfattes som instruering, vertikal styring eller overkjøring av det kommunale ansvaret.

Det har i løpet av 2016 pågått en prosess i byområdene der det har vært jobbet med å klarlegge hvilke type tiltak det kan inngås avtale om og hvordan avtalene kan se ut. Siktemålet har vært at de første avtalene skal inngås i første halvår 2017.

4.3 Byvekstavtalene

I desember 2016 ble det annonsert at bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene skal slå sammen i byvekstavtaler (Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). For de byene som har inngått bymiljøavtale er det planlagt at det skal inngås byutviklingsavtale, og at neste generasjon bymiljøavtale skal være

en byvekstavtale som da inneholder begge avtalene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017).

Regjeringen ba Vegdirektoratet i slutten av januar 2017 om å starte forhandlingene om en byvekstavtale med Bergen (Samferdselsdepartementet 2017b). Avtalen ble inngått 1. september 2017 (kilde byvekstavtale Stavanger). Den andre byvekstavtalen ble inngått for Stavangerområdet 15. juni 2017.

I forslaget til ny Nasjonal Transportplan for 2018-2029 (Meld St. 33 (2016-2029)) er det lagt opp til at det samlet skal bevilges 66,4 milliarder til byområdene i planperioden, med størst bevilgninger mot slutten av perioden. Dette inkluderer midler til veg- og jernbanetiltak. Det er av dette planlagt 17,2 milliarder til belønningsmidler og 24,1 milliarder i tilskudd til store kollektivprosjekter i perioden.

Byvekstavtalene legger opp til en porteføljestyring, på samme måte som bymiljøavtalene. Det betyr at prioritering av prosjekter og øvrige tiltak avgjøres løpende i perioden som følge av måloppnåelse og finansieringsgrunnlag. Et slikt system skal sikre at valg av rekkefølge på prosjekt skjer basert på de overordnede målsettingene for avtalene. Avtalene skal følges opp gjennom et indikatorsett som inkluderer mål for trafikktvikling og klimagassutslipp.

4.3.1 Konkret om avtalen i Bergen

Tiltak og finansiering i byvekstavtalen

Byvekstavtalen mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og staten ble inngått 1. september 2017. Avtalen gjelder fra 2017 til 2023, og omhandler transporttiltak, finansiering og arealplanlegging. Bypakken for Bergen med sine prosjekter og tiltak er en del av byvekstavtalen. I bypakken er behovet for bompengainntekter beregnet til om lag 1 milliard kroner årlig. For å oppnå dette er det foreslått å supplere med nye bomsnitt og innføre miljødifferensierte takster. Videre inkluderer byvekstavtalen vegutbygging, en rekke fremkommelighetstiltak for kollektivtransport og sykkel, samt utbygging av bybanen (Statens Vegvesen, 2018). Prosjektene i byvekstavtalen finansieres gjennom bypakken, belønningsmidler samt statlige midler (oppsummert i tabellen under).

Tabell 4.3: Finansiering i byvekstavtalen

Statlige midler	Andre midler:
<p><u>Midler til programområdetiltak:</u> På riksveg er det satt av 1,5 mrd. kr i avtaleperioden til fremkommelighetstiltak for kollektivtrafikk, sykling og gåing. Jernbanetiltak fullfinansieres av staten</p> <p><u>Statlig tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter:</u> Staten dekker 50 prosent av kostnaden til bybanen i Fyllingsdalen, tilsvarende 3,1 mrd. 2016-kroner.</p> <p><u>Belønningsordningen:</u></p>	<p><u>Bompenge:</u> Netto bompengainntekter er beregnet til om lag 1 milliard 2016-kr per år.</p> <p><u>Fylkeskommunale og kommunale midler:</u> Fylkeskommunale midler til investeringer fremgår av den nye bypakken for Bergen, 255 mill. kr per år. Hordaland fylkeskommune bidrar også med driftstilskudd, som var på 390 mill. kr i 2016.</p>

Dersom dagens nivå videreføres betyr det 1,4 mill. kr i perioden 2017-2023. I tillegg er det søkt om 100 millioner kroner ekstra midler i 2017 til Bergen.
--

Det er behov for ytterligere tiltak dersom nullvekstmålet skal nås

Basert på beregninger i byutredningen for Bergensområdet fører ikke tiltakene i avtalen til at nullvekstmålet nås. I byutredningene beregnes effekten av et referansescenario som inkluderer alle veg- og baneinvesteringer i vedtatt KVU, og tiltak som inngår i lokalpolitisk omforente bypakker og/eller bymiljø-/byvekstavtaler. I Bergensområdet viser beregningen av referansesceneriet at trafikkarbeidet med bil øker med 11 prosent sammenlignet med i dag.

Videre ble det gjort analyser av ulike virkemiddelpakker som alle vil føre til at nullvekstmålet nås. Utover tiltakene i bypakken er det lagt til grunn ulike grader av restriksjoner på bilbruk sammen med fremkommelighetstiltak for sykkel, gange og kollektivtransport. I alle pakkene legges det til grunn en mer strategisk arealbruk i tråd med det som inngår i den nye kommuneplanens arealdel (KPA).

- Virkemiddelpakke 1 legger til grunn ytterligere 25% økning i bompenger utover det som ligger inne i bypakken. I tillegg er det lagt inn økte parkeringsavgifter, som ikke inngår i den eksisterende avtalen.
- Virkemiddelpakke 2 fokuserer på fremkommelighetstiltak for kollektivtransport, sykkel og gange utover det som er inkludert i eksisterende avtale. I tillegg inkluderer pakken økte parkeringskostnader.
- Virkemiddelpakke 3 legger til grunn vesentlige fremkommelighetstiltak for sykkel og gange, samt at det innføres vegprising i stedet for dagens bompengordning. I tillegg er det lagt inn utbygging av en bymiljøttunnel fra Dokken til Sandviken. I denne virkemiddelpakken er det ikke behov for å innføre parkeringsrestriksjoner for å nå nullvekstmålet.
- I virkemiddelpakke 4 leges det til grunn utbygging av bymiljøttunnel samt ringveg øst. I tillegg inngår enkelte fremkommelighetstiltak for gange og sykkel, samt økte parkeringskostnader som i virkemiddelpakke 1 og 2.

De ulike virkemidlene innebærer varierende økning i finansieringsbehovet sammenlignet med det som ligger inne i dagens byvekstavtale. Som tabellen under viser er det virkemiddelpakke 3 og 4, som inkluderer vegutbygging i form av bilmiljøttunnel og/eller ringveg, som er de dyreste tiltakspakkene. Dersom en fokuserer på restriksjoner på bilbruk sammen med fortetting, som virkemiddelpakke 1, kan målet nås til en langt lavere kostnad.

Tabell 4.4: Investeringskostnader (mill. kr) i KVU/Bypakke 2030 og virkemiddelpakke 1-4. Bergen

	KVU/ Bypakke 2030	VP1	VP2	VP3	VP4
Gang-/sykkeltiltak			12500	12700	12500
Kollektivtiltak buss			400		
Kollektivtiltak bybane	13300	13300	13300	13300	13300
Vegutbygging	9900	9900	9900	12900	20900

SUM	23200	23200	36100	38900	46700
-----	-------	-------	-------	-------	-------

Byvekstavtalen skal reforhandles

Da byvekstavtalen ble inngått i 2017 var det lagt opp til en reforhandling etter Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2018-2029 og den nye bypakken for Bergen. Ved inngåelse av avtalen var partene enige om at det er et behov for økte midler til drift dersom en skal bygge opp under nullvekstmålet. Partene er enige om at størrelsen på belønningsmidlene skal vurderes når avtalen reforhandles. Det pågår også en revisjon av kommuneplanens arealdel (KPA), hvor det settes strengere krav til parkering og arealbruk som bygger opp under nullvekstmålet. Den reviderte planen vil inngå i de løpende reforhandlingene av byvekstavtalen. I tillegg skal reforhandlingene ta hensyn til resultatene fra byutredningen for Bergensområdet som har nullvekstmålet som premiss.

3.8.1 Konkret om avtalen i Stavanger

Tiltak og finansiering i byvekstavtalen

Byvekstavtalen mellom Rogaland fylkeskommune, kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg og staten ble inngått 28. september 2017. Avtalen gjelder fra 2017 til 2023, og omhandler transporttiltak, finansiering og arealplanlegging. Bypakken for Bergen med sine prosjekter og tiltak er en del av byvekstavtalen. Avtalen inkluderer vegutbygging, en rekke fremkommelighetstiltak for kollektivtransport (bl.a. bussveien) og sykkelstamveg E39 (Statens Vegvesen, 2018). Prosjektene i byvekstavtalen finansieres gjennom bypakken, belønningsmidler samt statlige midler (oppsummert i tabellen under).

Tabell 4.5: Finansiering i byvekstavtalen

Statlige midler	Andre midler:
<p><u>Midler til store prosjekter og programområdetiltak:</u> Det er satt av 2 mrd. kr til store riksvegprosjekter som inngår i Bypakken. For programområdetiltak er det satt av 1,3 mrd. kr til fremkommelighetstiltak for kollektivtrafikk, sykling og gåing. Jernbanetiltak fullfinansieres av staten</p> <p><u>Statlig tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter:</u> Staten dekker 50 prosent av kostnaden til bussveien, tilsvarende 5,1 mrd. 2016-kroner.</p> <p><u>Belønningsordningen:</u> Dersom dagens nivå videreføres betyr det 360 mill. kr i perioden 2017-2023. I avtalen er dette beløpet økt med 700 mill. kr, dvs 100 mill. kr årlig. I tillegg er det lagt inn en ytterligere økning på 70 mill. kr i 2017.</p>	<p><u>Bompenger:</u> Netto bompengeneinntekter i bypakke Nord-Jæren er beregnet til 21 mrd. kr.</p> <p><u>Fylkeskommunale og kommunale midler:</u> Fylkeskommunale midler til investeringer er ifølge bypakke Nord-Jæren på omtrent 1,5 mrd. kr. I tillegg finansierer kommunene og fylkeskommunen transporttiltak som ikke er inkludert i bypakken (vedlegg 4 og 5 til byvekstavtalen). Rogaland fylkeskommune bidrar også med driftstilskudd, som var på 240 mill. kr i 2015.</p>

Det er behov for ytterligere tiltak dersom nullvekstmålet skal nås

Basert på beregninger i byutredningen for Nord-Jæren fører ikke tiltakene i avtalen til at nullvekstmålet nås. I byutredningene beregnes effekten av et referansescenario som

inkluderer alle veg- og baneinvesteringer i vedtatt KVU, og tiltak som inngår i lokalpolitisk omforente bypakker og/eller bymiljø-/byvekstavtaler. På Nord-Jæren viser beregningen av referansesceneriet at trafikkarbeidet med bil øker med 12 prosent sammenlignet med i dag.

Videre ble det gjort analyser av ulike virkemiddelpakker som alle vil føre til at nullvekstmålet nås. Utover tiltakene i bypakken er det lagt til grunn ulike grader av restriksjoner på bilbruk og fortetting, samt fremkommelighetstiltak for sykkel, gange og kollektivtransport.

- Virkemiddelpakke 1 legger kun inn økte bomtakster som virkemiddel. Beregningene viser at bomtakstene i bypakken må tredobles dersom en skal nå nullvekstmålet.
- Virkemiddelpakke 2 fokuserer kompakt byutvikling og lav avgiftsøkning på parkering. I tillegg forutsettes det at sykkelstrategien gjennomføres. Det er ikke lagt inn økninger i bomtakstene utover det som inngår i bypakken.
- Virkemiddelpakke 3 forutsetter en flerkjernet arealbruk og en middels økning av parkeringsavgiftene. I tillegg er det lagt inn en takstreduksjon på 20% for kollektivtransport samt en forutsetning om at sykkelstrategien gjennomføres.
- I virkemiddelpakke 4 leges det til grunn 25 % økte bomtakster og 20 % lavere kollektivtakster, kompakt byutvikling og sterk økning av parkeringsavgiftene.

De ulike virkemidlene er lagt opp til å gi det samme investeringsbehovet som bypakken, på 25,6 mill. kr. I tillegg antar virkemiddelpakke 2,3 og 4 at sykkelstrategien gjennomføres, noe som gir en ekstra investeringskostnad på 3 mill. kr. Effekten pakkene har på trafikkarbeidet varierer. Virkemiddelpakke 4, som er den sterkeste virkemiddelpakken, overoppfyller nullvekstmålet.

Byvekstavtalen skal reforhandles

Da byvekstavtalen ble inngått i 2017 var det lagt opp til en reforhandling etter Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2018-2029 og bypakke Nord-Jæren. Ved inngåelse av avtalen var partene enige om at det er et behov for økte midler til drift dersom en skal bygge opp under nullvekstmålet. Partene er enige om at størrelsen på belønningsmidlene skal vurderes når avtalen reforhandles. Videre er det naturlig at resultatene fra byutredningen legges til grunn for reforhandling av avtalen. Partene har videre forpliktet seg til å revidere gjeldene regionalplan og kommuneplaner i tråd med byvekstavtalens målsetninger, samt utvikle en samordnet parkeringspolitikk for storbyområdet.

4 Erfaring med levering av mobilitetstjenester

De siste årene har kollektivtrafikken gradvis blitt del av et større mobilitetsperspektiv. Denne trenden i samfunnet er gjennomgående og handler blant annet om større integrasjon av tjenester og tilrettelegging for individuelle behov. Mulighetene teknologi og informasjonsdeling gir muliggjør denne utviklingen. I tillegg til teknologiske avhengigheter har også utviklingen avhengigheter innen kunnskap, organisering, planmyndighet, brukere og lovverk. Noen av disse dimensjonene ved utviklingen vil beskrives i casene nedenfor. Casene baserer seg på deskstudier og intervjuer med Kolumbus mobilitetsselskap i Rogaland fylkeskommune og Århus kommune. Det gis også et innblikk i reise- og betalingsappen Citymapper som er tilpasset den nye mobilitetstankegangen.

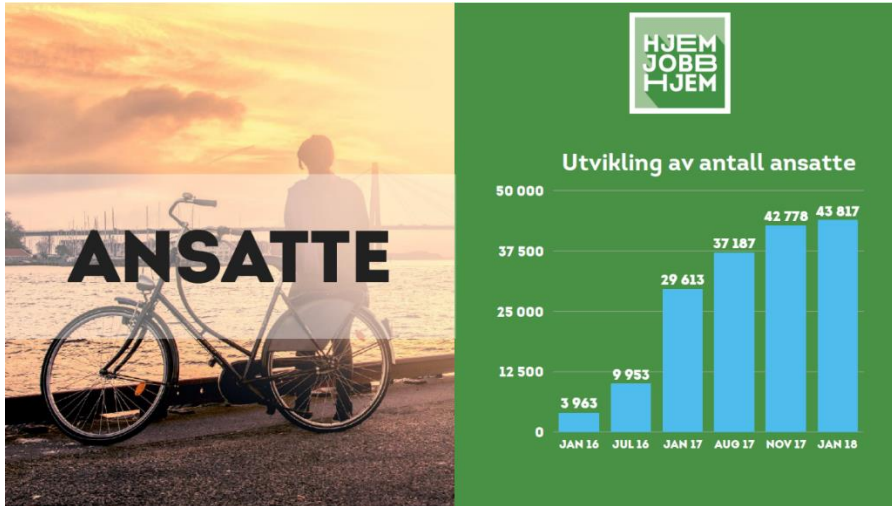
I denne sammenheng kunne det selvsagt vært mulig å trekke frem flere eksempler på mobilitetsområdet i Norge og internasjonalt, men begrensningene er gitt av rammene i oppdraget. Ruter har eksempelvis vært i førersetet i Norge også på mobilitetsområdet. M2016 og operasjonaliseringen av denne i handlingsprogrammet H2017 har hatt fokus på å sikre et godt samspill mellom ulike aktører – noe som er et sentralt kriterium for å lykkes gitt organiseringen av kollektivtransporten i Oslo og Akershus. Også i Helsinki foregår det mye spennende på mobilitetsområdet som leseren anbefales å følge med på.

4.1 Kolumbus – fra kollektivselskap til mobilitetsleverandør

13. juni 2017 bestemte Rogaland Fylkeskommune at Kolumbus skal gå fra å være et kollektivselskap til å bli en mobilitetsleverandør. Det innebærer at Kolumbus fortsatt skal ha ansvar for buss- og hurtigbåttrafikken i Rogaland. I tillegg jobber de for at tog, sykkel, gange og bildeling henger sømløst sammen med buss og båt slik at folk skal komme seg fra A til Å uten bruk av egen bil. Nøkkelordene er korrespondanse samt individuelt tilpasset og oppdatert informasjon.

7. september 2017 inngikk Kolumbus og Jernbanedirektoratet en avtale om rute-, takst- og billettsamarbeid i Rogaland. Avtalen sikrer en sømløs reise med buss og lokaltog i Rogaland med likt takst- og billettsystem, samt korresponderende avgangstider.

Mobilitetstankegangen i Kolumbus springer ut av hjem-jobb-hjem (heretter hjh) initiativet som startet i 2016. I dag har hjh 337 bedrifter med til sammen 43817 ansatte. Det var ønskelig å se på hvordan bedriftsmarkedet på Forus kunne betjenes av et samlet mobilitetstilbud. Bysykkeldringen og Kolumbus gikk sammen om dette og i 2016 ble 4 bykommuner og SVV med på opplegget som fikk støtte av belønningsmidler. Hjh fikk mye positiv omtale i media, og politikerne ble positive til initiativet. På fylkestinget i 2016 ble det besluttet at Kolumbus skal være et mobilitetsselskapet.



Figur 4-1: Utvikling antall ansatte som har tilgang på Hjemjobbhjem. Kilde: Kolumbus

Senere har man fått økonomisk støtte på 50 millioner gjennom byvekstavtalen for å jobbe videre med mobilitet i selskapet. Midlene går til bysykler, hjh, kampanjer og markedsføring, digitalisering, mobilitetsstrategier. Mange er ansatt i Kolumbus gjennom disse midlene.



Figur 4-2: Aktiviteter som del av Hjh. Kilde: Kolumbus

Mye av mobilitetsarbeidet handler om endringsledelse og å få mobilitet inn i ulike prosesser der man tradisjonelt har tenkt kollektiv. Blant annet er lovverket tilpasset kollektivselskaper og ikke mobilitetselskaper. Derfor har det vært viktig med noen «first-movers» på dette området, for å tilpasse regelverk til en ny tid. Og løfte mobilitetstankegange internt har også vært en viktig del av endringsprosessene som kreves i overgangen fra kollektivselskap til mobilitetselskap, opplyser informanten i Kolumbus.

Fra utsiden an det være en oppfattelse overgang til en mobilitetsorganisasjon ikke gir store praktiske endringer, men Kolumbus er klare på at det foregår mer arbeid i kulissene enn man er klar over og at dette vil gi mer synlige resultat på dette området i fremtiden. Utvikling av apper som integreres mot sykkel og bildelingspooler, nye samarbeidskonstellasjoner og

markeder, pilotforsøk med selvkjørende biler og det juridiske arbeidet er eksempler på arbeid som blir gjennomført i en tidlig fase i mobilitesselskapet.

Et arbeid som pågår er å etablere en elbil-pool som kan bli en del av selskapets mobilitetstilbud. På dette feltet er det også mye lovverk som må endres, da kollektivselskapene tradisjonelt skal administrere busskontrakter. Kolumbus er klar på at å endre en organisasjon til en mobilitetsaktør krever lengre prosesser som involverer mange aktører og fagdisipliner.

Det tette samarbeidet med næringslivet har gitt Kolumbus grobunn til å tenke mer mobilitet i driften. Et eksempel er dialogkonferanser i regi av Ruter i Oslo der flere aktører fra næringslivet deltok. Her får selskapet viktig informasjon og kan iverksette piloter i samarbeid med interessante aktører. Eksempelvis er Kolumbus en av de første i landet til å teste selvkjørende busser.

Kolumbus er klar på at mobilitetstankegangen til selskapet har gjort at de har kommet i kontakt med en rekke nye aktører og partnere. Selskapet deltar i dag på mange nye arenaer, slik som å tenke mobilitet i utvikling av nye boligområder eller piloter med selvkjørende busser. Dialogen med bedriftsmarkedet og planleggere i kommuner har vært viktig for å komme tidlig inn i planer og prosesser. Mobilitetstankegangen har skapt et rom for å tenke mer strategisk rundt fremtidens transportløsninger og hvordan disse kan integreres tettere i tilbudet til kundene.

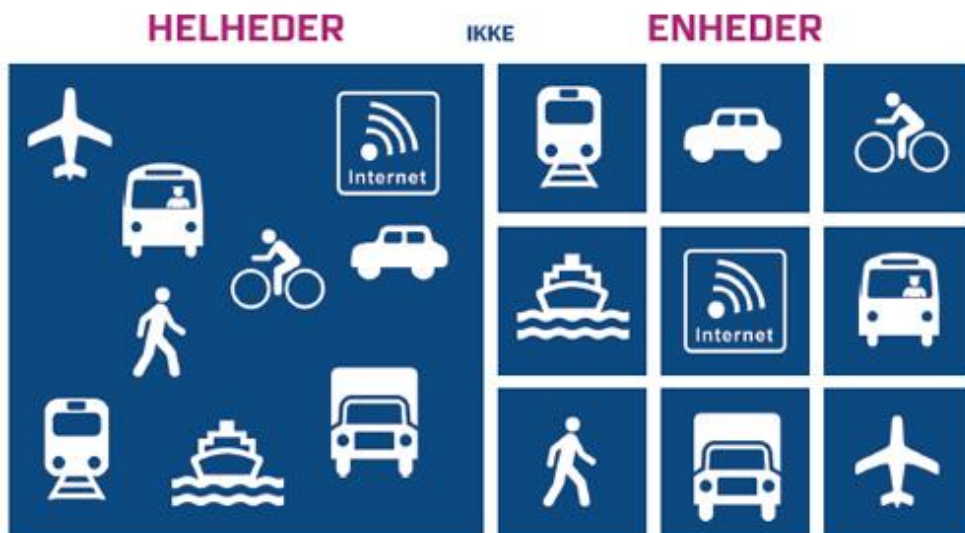


4.2 Århus – en kommune i førersetet i arbeidet med mobilitet

I Danmark er det kommunene som eier kollektivselskapene. Kommunene og regionen er representert i styret. Kommunene sine kjøp av tilbud definerer også hvilket nivå de kan forvente seg kollektivtransport. Regionene (5 stykker i Danmark – tilsvarende fylker) er også medeiere og ivaretar de regionale bussrutene.

Kollektivselskapet mandat er å følge opp bestillingene fra kommunen. Ønsker og behov forenes i en kjøreplan som kollektivselskapet får mandat til å utføre.

Direkte eierskap er viktig for Århus kommune, da dette gir de kontroll over de forskjellige transportmidlene og evner å gjøre kommunen til en mobilitetsplanlegger. Ved utbygging av områder kan kommunen trekke på ulike transportmidler for å tilrettelegge for den mest hensiktsmessige mobiliteten. Trikk, buss, sykkel og gange er således innen kommunens eierskap og kan styres effektivt. Motorvei (bil) og tog er på statlige hender og er vanskeligere å plassere inn i planarbeidet på grunn av denne eierskapsdelingen, forteller informanten fra Århus.



Figur 4-3: Mobilitetsfokus i Århus. Kilde: Århus kommune

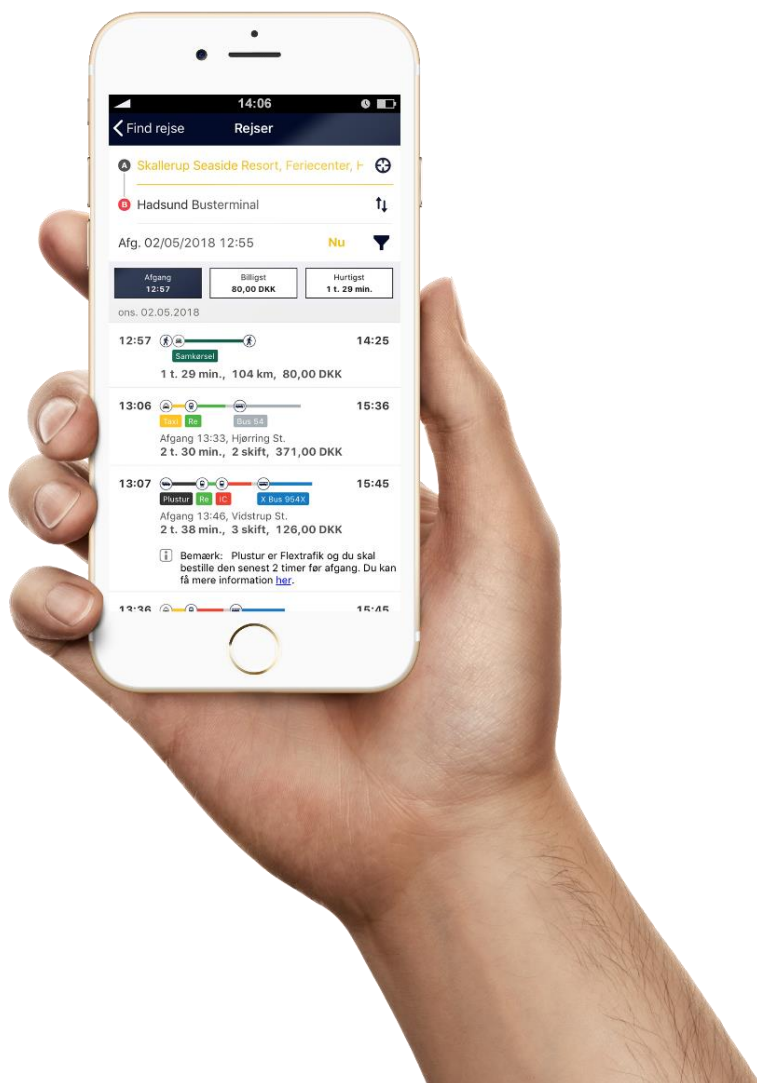
Århus kommune sin tydelige rolle som mobilitetsplanlegger krever selvsagt høy faglig kunnskap og kompetanse hos kommunen, noe som kan være vanskeligere å inneha i mindre kommuner. Dette betyr at også kollektivselskapet har en noe ulik rolle ovenfor de forskjellige kommunale eierne.

Ovenfor Århus er kollektivselskapet mer en utfører av det kommunen bestiller. Kollektivselskapet trekkes inn i planer og områdeutviklinger. Her fungerer samarbeidet godt, og kollektivselskapet bidrar med sin ekspertise, men det er kommunen som er i førersetet.

Ovenfor mindre utkantkommuner kan kollektivselskapet fungere mer som en rådgiver. At kollektivselskapet har denne rådgiverfunksjonene ovenfor mindre kommuner reflekteres i prisen disse kommunene betaler for tjenestene fra kollektivselskapet, poengterer informanten fra Århus kommune. På denne måten sparer mindre kommuner totalt penger ved å ikke trenge å ha egne ansatte på disse områdene, men kjøpe tjenestene gjennom kollektivselskapet.

I mindre utkantområder som er tynnere befolket, der det er vanskeligere for kollektivtrafikken å drive lønnsomt har to kommuner gått sammen om en mobilitetsplan. Her har kollektivselskapet lagt opp til mindre busser og taxi som bestillingstransport og basert på deleøkonomiske insentiver. Dette viser at kollektivtransporten trenger ikke å være lik for alle, men bør styres etter markedsbehov. Med nyere teknologi blir det også enklere å dele informasjon og på denne måten kan slike nye kollektivformer fungere bedre.

Av eksempler på teknologiske utviklingsprosjekter så støtter kommunen utkilingen av «Rejseplanen» som er et nasjonalt, digital reise- og billettsystem/applikasjon (tilsvarende det «entur» kommer til å bli i Norge). Rejseplanen utvikles av kollektivselskapene og vil gi nye muligheter for å integrere transportformer og enkelt gi informasjon til kundene.



4.3 Citymapper – mobilitet samlet i en app?

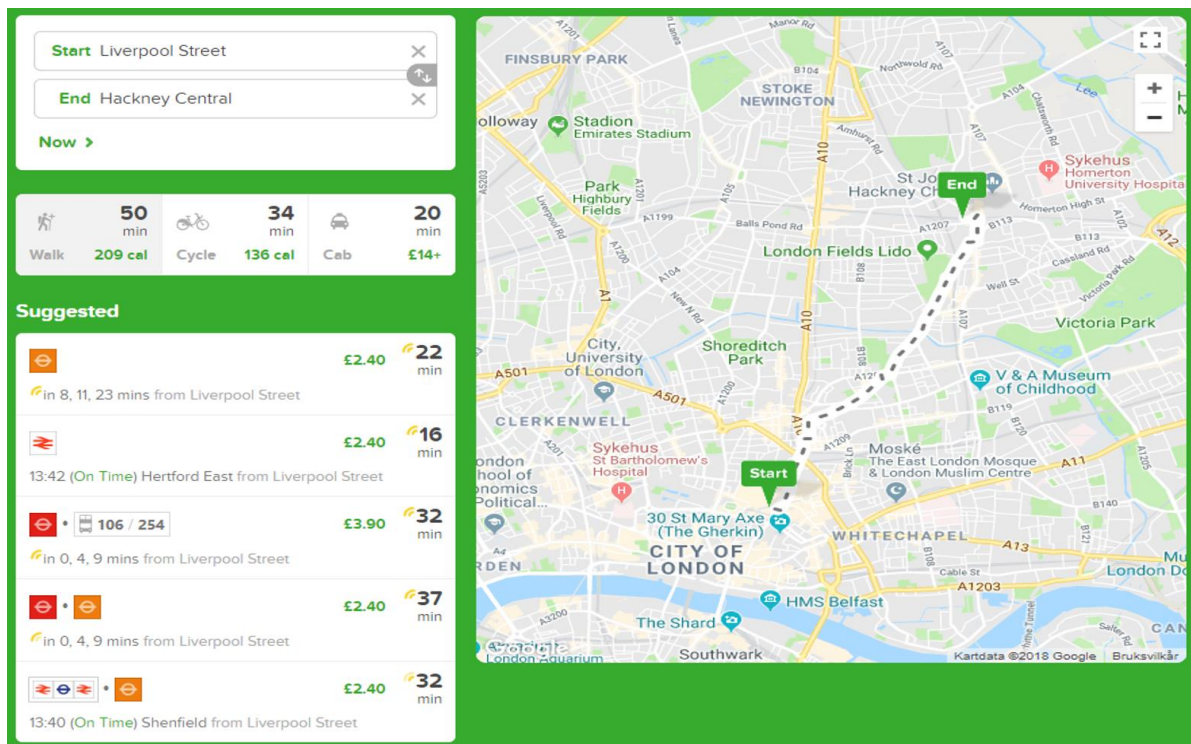
Citymapper kobler transportdata og tilbyr en effektiv reiseapp som inkluderer tog, buss, sykkel, t-bane, båt og trikk, samt kombinasjoner av disse. Også taxiordninger slik som Uber støttes av appen. I dag er det bare utvalgte byer hvor appen er tilgjengelig, og i Skandinavia gjelder dette Stockholm og København.

Nedenfor vises et utsnitt av appen for søk på reise mellom Liverpool street og Hackney central i London. Appen gir et oversiktlig bilde med reisetid og priser (kaloriforbruk for sykkel og

gange). Appen gir også anbefalinger for raskeste reisemiddel, preferanse for buss, t-bane eller trikk eller «no rain»-alternativ for de som ønsker å komme tørrskodd frem. Også kombinasjoner av transportmidler blir vist i appen. På denne måten gir appen reisealternativer for et bredt spekter av segmenter og behov.

Lignende apper utvikles i statlig regi i Norge (Entur) og Danmark (Rejseplanen), og blant flere kollektivselskaper. Trolig vil det være en konsolidering på dette området der noen app-løsninger vinner terreng.

Citymapper viser at private initiativ bidrar til å utvikle transporttilbudet og koble transportformer. Dette skaper et mer fleksibelt og oversiktlig transportsystem og legger til rette for kunder med flere behov. Forenkling og fleksibilitet kan også gi flere reisende, og på denne måten gjør bruken av ny teknologi at flere reiser effektivt, på den måten de foretrekker. Dette viser at mobilitet i dagens samfunn er blitt enklere på grunn av mulighetene vi får gjennom ny teknologi og informasjonstjenester.



Figur 4-4: Utsnitt av Citymapper-appen. Reise mellom Liverpool street og Hackney central.

5 Referanser

- 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.
- Anders Tønnesen. 2013. *Nettverk for samarbeid. Tiltakskatalogen*.
- Arbeidsgruppe nedsatt etter initiativ fra fylkesordfører/ rådslederkollegiet. 2014. *Nye folkevalgte regioner. Mål, prinsipper og oppgaver*.
- Blaasvær, Rolf-Henning, Nicolai Heldal, Vivian Dyb og Ingeborg Rasmussen. 2009. *Organisasjonsform for planlegging og drift av kollektivtrafikken i Hedmark og Oppland*. Vista Analyse.
- Carlsson, Carl-Magnus, Tareq LU Emtairah, Britta Gammelgaard, Anders Vestergaard Jensen, og Aake Thidell (eds). 2012. *Rethinking Transport in the Øresund Region: Policies, Strategies and Behaviours*.
- 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.
- Econ Pöyry. 2010. *Lokale ruter for kollektivtransport i inntektssystemet for fylkeskommunene*. Econ rapport 2010-004.
- Ellis, Ingunn Opheim og Arnstein Øvrum. 2015. *Parkering som virkemiddel. Trafikantenes vektlegging av ulike parkeringsrestriksjoner*. UA-rapport 64/2015. Urbanet Analyse..
- Eriksson Torbjörn, Mari Betanzo, Mats Johansson og Bård Norheim. 2017. *Hur får vi mer kollektivtrafik för pengarna. Ekonomisk analys av perioden 2000–2015 av svensk upphandlad kollektivtrafik* UA-rapport 118/2017.
- Folketingetstiende A. 2014. *Folketinget - L 136 - 2013-14 (oversigt): Forslag til lov om ændring af lov om trafikselskaber og lov om vægtafgift af motorkøretøjer m.v. (Ændring af finansieringsmodellen for trafikselskabet på Sjælland, organiseringen af den offentlige servicetrafik i Østdanmark, buspassagerrettighedsforordningen m.v.)*.
- Gressgård, Leif Jarle og Einar Leknes. 2014. *Alternative organisasjonsmodeller for Rogaland Kollektivtrafikk*. IRIS.
- Hansen, Mikael. 2015. *Kollektivtrafik - Region Skåne*. Nyhedsbrev, 15.01.2009.
- Hordaland fylkeskommune. 2006. *Innkjøpsenhet for kollektivtrafikken i Hordaland*. Grunnlagsdokument. 31.10.2006.
- Hordaland fylkeskommune, samferdselsavdelinga. 2005. *Framtidig organisering av innkjøpsfunksjonen for kollektivtrafikken i Hordaland*. Saksdokument. Fylkestinget 11 og 12.10.2005 Arkivsak: 200505456-1. Arkivnr. 831
- Hordaland fylkeskommune 2004. *Innkjøpsreform for bussruteproduksjonen frå 01.01.2008*. Saksdokument. Fylkestinget 12.10.2004. Arkivsaksak200406599-2. Arkivnr. 8.T07
- Innst. 333 S (2014-2015), jf. Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- ITF (2017). *Shaping the relationship between public transport and innovative mobility*. Corporate Partnership Board Report
- Kjørstad, Katrine, Ingunn Opheim Ellis, Mads Berg, Mari Betanzo og Bård Norheim. 2014. *Nullvekstmålet. Fordeling av transportvekst mellom kollektivtransport, sykkel og gange*. UA-rapport 50/2014. Urbanet Analyse.

- Kjørstad, Katrine og Jørund Nilsen. 2012. *Forslag til ny organisering av kollektivtilbudet i distriktene. UA-rapport 32/2012*. Urbanet Analyse og Nivi Analyse.
- Kolshus, Kristine og Anna Korlykuk. 2015. *Priser og avgifter*. I Samferdsel og miljø 2015. Utvalgte indikatorer for transportsektoren. Kolshus, Kristine (red). pp-. 53–75. Rapporter 2015/34. Oslo: SSB.
- Kommunenes sentralforbund. 2015. *KS 14-01480-9 Høring i Stortinget - Oppgavemeldingen*. Stortinget: Kommunenes sentralforbund.
- Leite, Tore, Merethe Dotterud Leiren, Barbara Zibell, Dietrich Fürst, Stephan Loeb og Henning Lauridsen. 2008. *Integrating Land use and Transport Planning: Does Regional Governance Matter*. TØI-rapport 958b/2008. TØI.
- Longva, Frode. 2015. *Finansiering av kollektivtransport. Statlig, lokalt eller prosjektbasert styring - hva gir best resultater?* TØI rapport 1317/2014.
- Longva, Frode og Oddgeir Osland. 2008. *Anbud på norsk, konkurranseutsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester*. TØI rapport 982/2008.
- Meld. St. 26 (2012-2013). *Nasjonalt Transportplan 2014-2023 - et løft for miljøvennlig transport*. Samferdseldepartementet.
- Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Norheim, Bård, Mari Betanzo, Jørund Nilsen og Hilde Solli. 2016. *Framtidig behov for økt tilskudd til kollektivtransport. Muligheter for en mer målrettet statlig finansiering?* UA-Rapport 74/2016.
- Norheim, Bård, Miriam Søgne Haugsbø og Hilde Solli. 2014. *Ringvirkninger av en målrettet arealplanlegging og et miljøvennlig transporttilbud*. UA- Rapport 51b/2014
- Norheim, Bård, Torbjørn Eriksson og Miriam Søgne Haugsbø. 2014. *Organisering av innkjøp av kollektivtransport i Telemark*. UA-notat 66/2014. Urbanet Analyse.
- Norheim Bård, Arnstein Øvrum, Miriam Søgne Haugsbø og Torbjørn Eriksson. 2013. *Samarbeidskontrakter i Hordaland*. UA-rapport 45/2013. Urbanet Analyse.
- Norheim, Bård, Jørund Nilsen og Alberte Ruud. 2008. *Alternativ forvaltningsorganisering av transportsektoren. Evaluering av forsøkene i Trondheim, Bergen, Kristiansand-regionen og på Nord-Jæren*. Urbanet Analyse og NIVI Analyse
- Norheim, Bård og Alberte Ruud. 2007. *Kollektivtransport. utfordringer, muligheter og løsninger for byområder*. Urbanet Analyse og Statens vegvesen.
- Norheim, Bård og Ingunn Opheim Ellis. 2012. *Forpliktende avtaler om utbygging av miljøvennlige transportformer i de største byområdene*. UA-rapport 35a/2012
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (2013). *Organisering av kjøp av kollektivtransport*. Saksprotokoll møte i fylkesrådet 02.04.2013 med vedlegg.
- NHO Transport. 2013. *NHO Transport - Anbudsoversikt*. 16 april.
- — —. 2014. *NHO Transport - Status for anbud i rutebilnæringen*. 6. juni
- Nilsen, Jørund. 2014a. *Kollektivtransporten ved en kommunereform*. Notat NIVI-notat 2014-2.
- — —. 2014b. *Bymiljøavtalene - styring og organisering av oppfølging*. Notat utarbeidet på vegne av Vegdirektoratet. NIVI analyse.
- Nilsen, Jørund og Magne Langset. 2013. *Fylkeskommunens arbeid med areal og transportplaner*. Utarbeidet på oppdrag av KS. NIVI notat 2013: 1
- Olsen, Silvia J., Julie Runde Krogstad og Jørgen Aarhaug. 2012. *Herre i egne hus. Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark*. TØI-rapport 1234/2012. Transportøkonomisk institutt.
- Oslo Economics. 2013. *Effektivitet i fylkeskommunalt kjøp av lokal kollektivtransport. Oppdragsrapport*. Utarbeidet for NHO transport 2012-309-101. Oslo Economics.
- — —. 2014. *Markedsvurdering for bussbransjen - Hva konkurreres det om?* Oppdragsrapport. Utarbeidet for Spekter OE-rapport 2014-7. Oslo Economics.

- Oslo kommune. 2007a. *Felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus*. Saksprotokoll møte bystyret 29.08.2007 med vedlegg.
- — —. 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.
- Retsinformation 2014. Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 11. juni 2014. Forslag Til Lov om ændring af lov om trafikkselskaber og lov om vægtafgift af motorkøretøjer m.v.
- Rättsnätet. 2010. *Lag (2010:1065) om kollektivtrafik*.
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20101065.htm>.
- Resell, Marte Bakken, Hilde Solli, Miriam Søgner Haugsbø og Bård Nordheim. 2015. *Forvaltningsreform og kollektivtransport. Hvordan ny forvaltningsorganisering kan møte utfordringene i Hordaland fremover*. UA-rapport 69/2015
- Ruter (2014). *Årsrapport 2014*.
- Solli Hilde, Mari Fossheim Betanzo og Miriam Søgner Haugsbø. 2014. *Kostnadsanslag for bymiljøavtaler*. UA- Rapport 52/2014
- Solli, Hilde et. al. (2014). *Ringvirkninger av arealplanlegging – for en mer bærekraftig bytransport?* UA- Rapport 51b/2014
- Statens Vegvesen (2018). *Byutredninger, oppsummering av hovedresultater for åtte byområder. Statens vegvesen rapporter*.
- Sørensen, Rune J. og Dag Morten Dalen. 2001. *Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor: En diskusjon av teori og empiriske resultater i internasjonal forskning*. BI-rapport.
- Trafikanalys. 2014. *En förbättrad kollektivtrafik? - utvärdering av två reformer*. Rapport 2014: 13. Trafikanalys.
- Transportetatene. 2015. *Utfordringer for framtidens transportsystem Hovedrapport fra analyse- og strategifasen*. Transportetatene: Kystverket, Statens vegvesen, Jernbaneverket og Avinor.
- Transportministeriet. 2013. *Evaluering af lov om trafikkselskaber*.
- Transportstyrelsen. 2012. *Anmälningsskyldighet och trafikantinformation – en bit i den stora kakan*.
- UITP. 2016. Policy brief – Public transport at the heart of the integrated urban mobility solution.
- 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, Hagen, Terje, Borge, Lars Erik, Brantzæg, Bernt Aslak, Holmli, Halvor, Ohm, Helene og Margrethe Hagerupsen. 2014. *Kriterier for god kommunestruktur - sluttrapport*. Sluttrapport fra ekspertutvalg.
- van de Velde, Didier 1999. *Organisational forms and entrepreneurship in public transport Part 1: classifying organisational form*. Transport Policy 6: 147–57.
- 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



Urbanet Analyse
EIET AV ASPLAN VIAK

Urbanet Analyse AS
Kongensgate 1, 0153
Oslo

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

