



Utgreiing framtidig organisasjonsform Skyss



Innhald

1. Innleiing	3
1.1. Bakgrunn og mål	3
2. utfordringar for mobilitet i byområda i tida framover – nye krav til samhandling	4
3. Kort om dagens organisasjonsmodellar og samarbeidsmodellar for kollektivtransporten i Norge ..	5
4. Alternativ som vert vurdert og vurderingskriterier	7
4.1. Alternativ som skal vurderast	7
4.2. Vurderingskriterier	8
5. «Nullalternativet»	8
5.1. Beskriving av dagens verksemd og organisering	8
5.1.1. Oppgåver og verksemd	8
5.1.2. Organisering og fullmakter	10
5.2. Dagens samhandling mellom Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune på kollektivområdet	11
5.2.1. Infrastruktur	11
5.2.2. Planprosessar som gjeld kollektivtransport	12
5.2.3. Ønskje om tettare samarbeid	12
5.3 Framtidige endringar som påverkar «nullalternativet»	12
5.3.1 Fylkes- og kommunesamanslåingar	12
5.3.2 Digitalisering og kombinert mobilitet	13
5.4. Fordelar og ulemper med «nullalternativet»	13
5.4.1. Mobilitetstilbod/Kollektivtilbod som speglar behovet til innbyggjarane	13
5.4.2. Demokrati	13
5.4.3. Styring og gjennomføringsevne	14
5.4.4. Føreseieleg økonomi	14
5.4.5. Sterkt fagmiljø	14
6. «Samhandlingsalternativet»	15
6.1. Avtalemessig samhandling innanfor dagens organisasjonsmodell	15
6.2. Samhandling dersom Bergen kommune overtek kollektivansvaret for Bergen	15
7. «Selskapsalternativet»	16
7.1. Aksjeselskap med felles eigarskap	16
7.1.1 Innleiing	16
7.1.2. Overordna trekk	16

7.1.3. Behov for eit supplerande avtaleverk også ved felles eigarskap.....	17
7.1.4. Fordelar og ulemper med felles eigd aksjeselskap.....	17
7.2. Aksjeselskap med samarbeidsavtale.....	18
7.3. Særskilte spørsmål som må avklarast ved omdanning til aksjeselskap.....	18
7.4. Andre alternativ.....	19
7.4.1. Interkommunalt selskap.....	19
7.4.2. Fylkeskommunalt føretak.....	19
7.4.3 Interkommunalt samarbeid.....	19
8. Tilråding.....	19

1. Innleiing

1.1. Bakgrunn og mål

Hordaland fylkeskommune har ansvaret for kollektivtrafikken i Hordaland og forvaltninga av dette ansvaret vert gjennomført av Skyss, som er ei eining i fylkeskommunen som vart oppretta i november 2007. Sjølve transportoppdraget vert gjennomført av transportoperatørar gjennom avtale med Skyss. Det er Skyss som oppdragsgjevar som planlegg rutetilbodet og har ansvaret for det taktiske nivået, medan operatørane har ansvar for det operative nivået.

Fylkesutvalet i Hordaland fatta i møte 11. april 2018 følgjande vedtak i sak 77/2018:

Fylkesutvalet ber fylkesrådmannen leggje fram ei utgreiing om alternative organisasjonsformer for Skyss som ivaretek behovet for endra ansvarsområde og eit tettare samarbeid med Bergen kommune om kollektivtrafikken i Bergen.

Fylkesutvalet ber fylkesrådmannen også vera i tett dialog med dei andre kommunane i fylket.

Arbeidet med denne utgreiinga er organisert som eit prosjekt med styringsgruppe og arbeidsgruppe med representasjon frå Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune.

Styringsgruppa har følgjande deltakarar: Frå Hordaland fylkeskommune/Skyss: Håkon Rasmussen (prosjekteigar), Ingrid Holm Svendsen, Rune Haugsdal, Målfrid Vik Sønstabø, Oddmund Sylta (koordinator for prosjekteigar). Frå Bergen kommune: Robert Rastad, Anne Iren Fagerbakke og Kristin Ulvang.

Arbeidsgruppa har følgjande deltakarar: Frå Hordaland fylkeskommune/Skyss: John Martin Jacobsen, Hanne Alver Krum og Karl Inge Nygård. Frå Bergen kommune: Kirsti Arnesen, Geir Ove Misje og Richard Taule.

Styringsgruppa har vedteke følgjande overordna hovudmål for prosjektet:

Bergensområdet skal ha eit miljøvenleg, effektivt og trygt transportsystem som sikrar mobilitet for befolkning og næringsliv. Veksten i persontransporten skal tas med kollektiv, sykkel og gange.

Det er i prosjektet beslutta å utgreie tre ulike konsept for organisasjonsform/samarbeid. Dei tre alternativa som er vald er:

- *Eit nullalternativ*
- *Eit samarbeidsalternativ*
- *Eit formelt selskapsalternativ*

Ei nærare forklaring av desse tre alternativa er gjeve under pkt. 4.1.

Skyss har innhenta to eksterne rapportar til bruk i arbeidet:

- «Omorganisering av Skyss» v/advokatfirmaet Thommessen av 31.08.18 (i det følgjande omtalt som «Thommessen-rapporten»)

Rapporten inneheld utgreiing for ulike organisasjonsformer, herunder korleis omdanning kan gjennomførast, kva konsekvensar ei eventuell omdanning har og korleis eit eventuelt samarbeid med Bergen kommune om kollektivtransporten kan organiserast.

- «Sammenhengen mellom strategiske mål og organisering av kollektivtrafikken» v/Urbanet Analyse av 01.09.18 (i det følgjande omtalt som «UA-rapporten»)

Dette er ei oppdatering av rapport 68/2015 og drøftar moglege konsekvensar av regionreforma, moglegheit for å omorganisere Skyss til eit mobilitetselskap, basert på erfaringar frå andre fylkeskommunar og nyare studiar i Norge og internasjonalt.

2. utfordringar for mobilitet i byområda i tida framover – nye krav til samhandling

Alle dei større byane i Norge har problem med helseskadeleg luftforureining frå køyretøy og lange køar i rushtrafikken. Nullvekstmålet inneber at vi skal stoppe veksten i personbiltrafikken sjølv om tal innbyggjarar i byane aukar, og satse på miljøvenlege transportformer som gange, sykkel og kollektivtransport.

Trenden går i retning av meir urbanisering, og fortetting av byar og tettstadar gjev andre utfordringar enn tidlegare. Smartare transport må bety lågare utslepp, enkle og miljøvenlege løysingar for persontrafikk samtidig som ein skal sikre høg kvalitet på byrom og bustadområder.

Målet er at alle nye reiser i Bergensområdet skal gjennomførast ved hjelp av kollektiv, sykkel og gange. Dette er i tråd med internasjonale klimamål, nasjonal transportplan, kollektivstrategi for Hordaland og Kommuneplanens samfunnsdel BERGEN 2030 (KPS), forslag til ny Kommuneplanens arealdel (KPA) og Grøn strategi i Bergen kommune. For å nå dette målet, vert det nytta eit vidt spekter av verkemiddel. Arealpolitikk og parkeringspolitikk er eit kommunalt ansvar. Bergen kommune planlegg Bybanen. Bompengesaker vert handsama av Bystyret og Fylkestinget. Hordaland fylkeskommune har ansvar for drifta av kollektivtrafikken og byggherreansvaret for Bybanen og ser at heilskapelege kollektiv- og mobilitetsløysingar vil vere avgjerande for om ein når dei overordna måla som er sett. Investeringar i og drift av vegar ligg til den einskilde vegeigar. Konkurransesflata mellom bil og dei meir miljøvenlege transportformene er i høg grad bestemt av kostnader og tidsbruk på reisene. Difor må hovudinnsatsen rettast mot å auke attraktiviteten på gange, sykkel og kollektivtransport og kombinasjonar av desse.

Forslaget til arealdel av kommuneplanen for Bergen gjev viktige føringar for arealbruk og transport fram mot 2030. I tråd med nasjonale føringar for berekraftig areal- og samfunnsutvikling (KMD 2015: Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging) legg den til rette for ei fortetting i sentrumsområde/senterområde som i størst mogleg grad reduserer behovet for motorisert transport. Visjonen og måla frå samfunnsplanen BERGEN 2030 om ein aktiv og attraktiv by er utgangspunktet for den nye kommuneplanens arealdel som er i prosess. I Bergen kommune vil det såleis vere eit stort behov for å leggje til rette for gåbyen, gode sykkelløysingar og eit konkurransekraftig kollektivtilbod som er best der flest reiser. Dette vil byggje opp under måla i KPA og bidra til fortetting som kan ivareta bukvalitet og gje berekraftig mobilitet. Hordaland fylkeskommune ønskjer å ta eit større ansvar for betre integrasjon mellom kollektivtrafikken og gange/sykkel. Bergen kommune arbeider også for betre integrasjon mellom dei miljøvenlege transportformene. Difor har kommunen mellom anna etablert eit sykkel og mobilitetskontor.

Transportbransjen står framfor store endringar i åra som kjem. Aukande grad av digitalisering vil påverke kva forventningar kunden og innbyggjarar har til løysingar og tenester, nye betalingsløysingar og teknologi som mogleggjer individualiserte tilbod og informasjon er noko av det vi veit vil kome. Andre aktørar forventar open tilgang til alle data. Dette stiller heilt nye krav til samarbeid og samhandling på tvers av bransjar, fagområde og aktørar. Sjølv om den teknologiske utviklinga skjer i stadig høgare tempo, følgjer ikkje nødvendigvis rammevilkåra med i same takt. Lange planprosessar gjer det til dømes vanskeleg å planlegge innføring av ny teknologi, fordi løysingar som i dag er opplevd som innovative om berre eit år kan verte erstatta av nye og betre løysingar. Dette er krevjande for offentlege aktørar som jobbar med transport- og arealplanlegging og fordrar at vi finn nye måtar å samarbeide og sikre innovasjon på.

Kombinert mobilitet kan definerast som integrerte mobilitetstenester med offentlig transport som rygggrad, sett i samanheng med andre transportformer som bildeling, sykkeldeling, bysyklar, drosjer, sykkel og gange. Samspel mellom eksisterande transporttilbod og nye tenester er viktig for å sikre innbyggjarane eit heilskapleg mobilitetstilbod. Til dømes bør det vere mogleg å planlegge ei reise med delebil eller samkøyring, buss og bysykkel utan å måtte ta i bruk tre ulike kanalar for informasjon og betaling. Om ein skal nå målet om nullvekst i personbiltrafikken må alternative løysingar verte opplevd som fleksible, brukarvenlege og økonomisk rimelege. Samarbeid om bruk av data, innføring av felles teknologiske løysingar og ikkje minst samspel i planleggings- og utgreiingsarbeid vil vere naudsynt for å etablere og vidareutvikle eit heilskapleg mobilitetstilbod for innbyggjarane i Bergen og Hordaland.

3. Kort om dagens organisasjonsmodellar og samarbeidsmodellar for kollektivtransporten i Norge

UA-rapporten viser til at ein kan dele dagens fylkeskommunale styring av kollektivtransporten i tre ulike organisasjonsmodellar:

- Eining innanfor fylkesadministrasjonen
- Fylkeskommunalt foretak
- Aksjeselskap

Det er i denne rapporten også teke inn ei oversikt over korleis dei ulike fylka har organisert kollektivtransporten i dag, og korleis dette er planlagt etter regionreforma:

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

Fylke før region-reform	Organisering av kollektivtrafikken før regionreform	Fylke etter region-reform	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

Her kjem det fram at dei fylka som har kollektivansvaret i dei andre store byane har vald å organisere innkjøp av kollektivtransporttenester gjennom aksjeselskap. Dette gjeld Oslo, Rogaland og Trøndelag.

4. Alternativ som er vurdert og vurderingskriterier

4.1. Alternativ som er vurdert

Som nemnt innleiingsvis er følgjande alternativ vurdert:

- «Nullalternativet»

Dette er ei vurdering av dagens organisasjonsform og samhandling mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune utan noko form for forpliktande avtale.

- «Samarbeidsalternativet»

I dette alternativet legg ein til grunn dagens organisasjonsform og at samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune skjer gjennom eit forpliktande avtaleverk.

- «Selskapsalternativet»

I dette alternativet vert det lagt til grunn at Skyss vert omdanna til eit selskap. Her er det både relevant å samarbeide med Bergen kommune gjennom felles eigarskap til selskapet og at samhandlinga skjer gjennom avtale, utan felles eigarskap.

4.2. Vurderingskriterier

For å få fram fordelar og ulemper ved dei ulike alternativa har prosjektet spesifisert relevante vurderingskriterier. Følgjande vurderingskriterier er lagt til grunn:

- Kollektiv- og mobilitetstilbod som speglar behovet til innbyggerane

“Best tilbod der folk reiser” er eit av hovudgrepa i kollektivstrategien for Hordaland og strategien er avgjerande for å nå nullvektsmålet i Bergensområdet. Kriteriet er i hovudsak knytt til prioriteringar i kollektiv- og mobilitetstilbodet, og må vurderast opp mot i kva grad ei organisasjonsform legg til rette for slik prioritering. For at kollektiv- og mobilitetstilbodet skal spegle innbyggerane sitt behov for mobilitet i framtida, er det viktig at ein sikrar ei tilbodsutvikling som er innovativ og tek i bruk ny teknologi.

- Demokrati

Vurderingstemaet her blir i kva grad alternativet legg til rette for politisk styring og kontroll av verksemda.

- Styring og gjennomføringsevne

Vurderingstemaet her blir i kva grad alternativet legg til rette for korte og raske beslutningslinjer, og i kva grad organisasjonen vil kunne ha handlingsrom på det taktiske nivå.

- Føreseieleg økonomi

Vurderingstemaet her blir i kva grad alternativet gjev rom for å kunne planleggje transporttilbodet basert på påreknede rammer frå år til år, og i kva grad alternativet har eigenskapar som kan medverke til å sikre finansiering som er nødvendig for å nå dei overordna måla.

- Sterkt fagmiljø

For å sikre dei beste og mest effektive løysingane for kollektivbrukarane vil ein vere avhengig av eit sterkt fagmiljø, til dømes innan ruteplanlegging, leverandørøppfølging, innkjøp, kunde- og marknaddialog og økonomi. Vurderingstemaet her blir i kva grad vald modell påverkar moglegheitene til å sikre seg eit slikt fagmiljø og i kva grad modellen vil legge til rette for eit fagmiljø med høg innovasjonskompetanse og styrke til å inngå gode samarbeid med andre større og relevante aktørar.

5. «Nullalternativet»

5.1. Beskriving av dagens verksemd og organisering

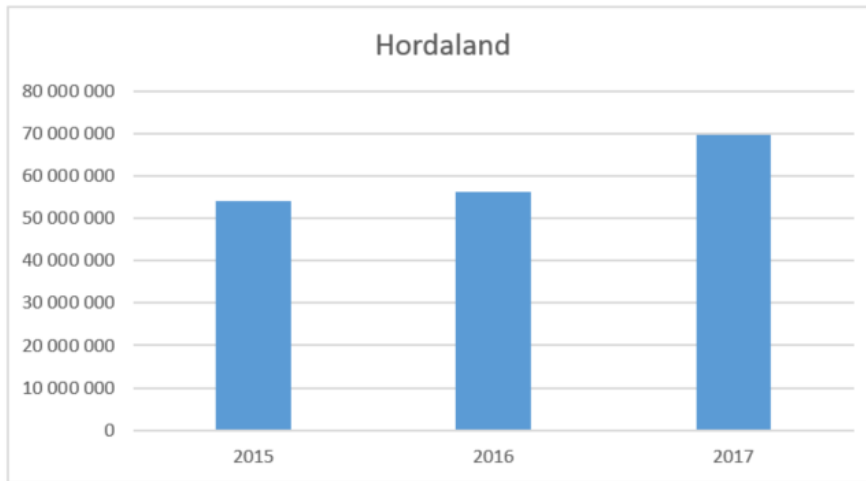
5.1.1. Oppgåver og verksemd

Skyss si oppgåve er å organisere dei offentlege kollektivtransporttenestene i Hordaland. Skyss har i den samanheng ansvar for å planleggje, kjøpe og marknadsføre kollektivtransporttenester for buss, Bybanen, båt og fylkesvegferjer.

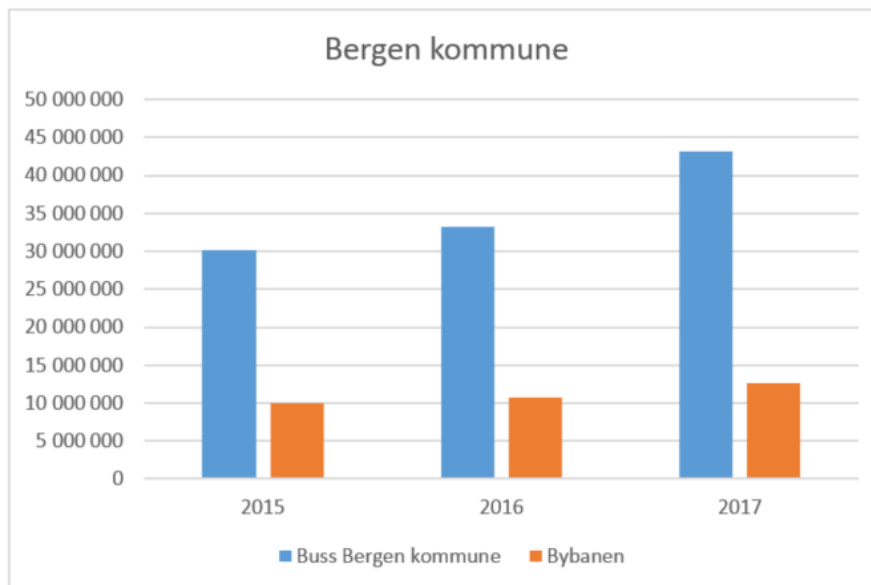
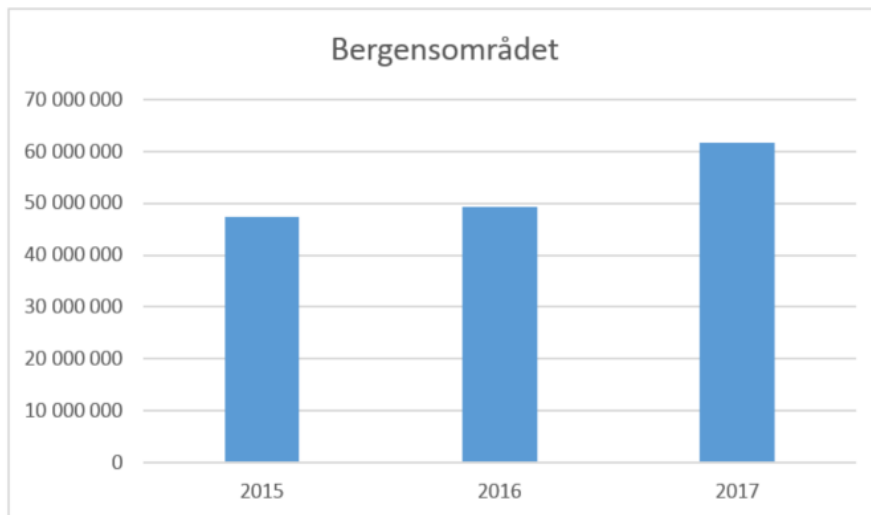
Skyss forvaltar eit budsjett på om lag 2,7 MRD kroner, der inntekter frå kollektivtransporten utgjer om lag 1,2 MRD kroner.

Skyss sitt ansvar gjeld kollektivtrafikken i heile Hordaland fylke. Av alle kollektivreiser i fylket i 2017 sto busstrafikken for 80 prosent, Bybanen for 18 prosent og båt for om lag to prosent av reisene.

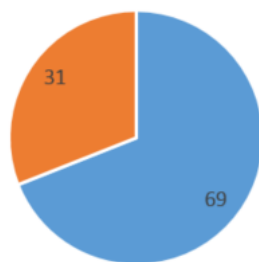
Figurane under viser ulike statistikkar fordelt på geografisk område og transportmiddel:



Figuren over og under viser mengde påstigningar

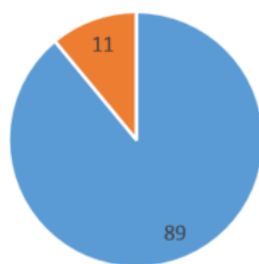


Kostnadsfordeling buss og bane Bergensområdet og buss Hordaland utenom Bergensområdet



■ Bergensområdet ■ Hordaland utanom Bergensområdet

Påstiging Bergensområdet og Hordaland utanom Bergensområdet



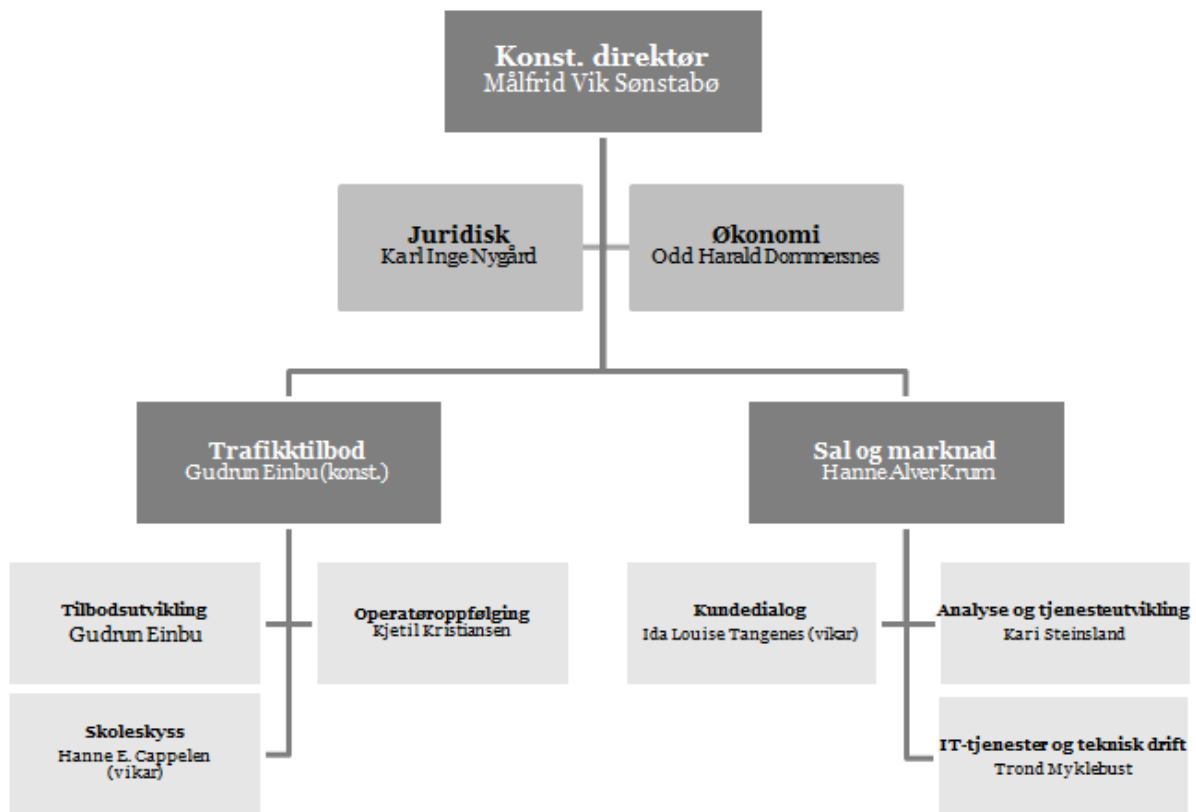
■ Bergensområdet ■ Hordaland utanom Bergensområdet

For meir informasjon om utviklinga i kollektivtrafikken vert det vist til kollektivstrategiens årsrapport for 2017.

5.1.2. Organisering og fullmakter

Skyss vart oppretta i november 2007 og er organisert som ei eining i Hordaland fylkeskommune der direktør i Skyss rapporterer til fylkesdirektør samferdsel. Skyss er underlagt alminneleg politisk og administrativ styring i samsvar med kommunelova sine reglar for formannskapsmodell. Det er om lag 90 tilsette i Skyss, linjeorganisert med to linjeavdelingar (Trafikktilbod og Sal og marknad) og to stabsavdelingar (Økonomi og Juridisk). Linjeavdelingane har eit undernivå med faggruppeleiarar med fag- og personalansvar. Fullmaktstrukturen følgjer det alminnelege delegasjonsreglementet i Hordaland fylkeskommune.

Figuren under viser korleis Skyss er organisert:



Som del av Hordaland fylkeskommune nyttar Skyss fylkeskommunale fellestenester innan økonomi og rekneskap, IT-tenester og HR-tenester.

5.2. Dagens samhandling mellom Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune på kollektivområdet

5.2.1. Infrastruktur

Miljøløftet er ramma for samarbeid om infrastruktur og avløyser Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø. 200 MNOK i belønningmidlar frå Miljøløftet delfinansierer kollektivtilbodet i Bergen. Bybaneplanlegginga og utbygginga er også finansierte over Miljøløftet. Det same gjeld infrastrukturtiltak for kollektivtransporten. Miljøløftet <http://miljøløftet.no/> er ei kopling av bompengepakka for Bergen (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-11-s-20172018/id2579110/sec1>) og byvekstavtalen for Bergen <http://miljøløftet.no/globalassets/avtalen-med-vedlegg/forslag-til-byvekstavtale-med-bergen-og-hordaland-28-juni-2017.pdf>

Miljøløftet er organisert med styringsgruppe, som består av fylkesordførar i Hordaland og byråd for byutvikling i Bergen kommune, jernbanedirektøren, fylkesmannen i Hordaland og leia av vegdirektøren. Ei administrativ koordineringsgruppe skal samordne innspel frå fagområda og gi forslag til prioriteringar innanfor tilgjengelege rammer.

Den administrative koordineringsgruppa består av administrativ leiing i Bergen kommune, Statens vegvesen, Hordaland fylkeskommune, Jernbanedirektoratet og sekretariatsleiar for Miljøløftet. Miljøløftet har i dag fem faggrupper, mellom anna for kollektiv, sett saman av fagfolk frå Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen. I tillegg har sekretariatet ei arbeidsgruppe med representantar frå fylkeskommunen, kommunen, fylkesmannen, statens vegvesen og jernbanedirektoratet. Byvekstavtalen er under reforhandling, der hovudsaka er mogleg utviding av avtaleområdet til også å gjelde kommunane rundt Bergen.

5.2.2. Planprosessar som gjeld kollektivtransport

Fysiske planar for kollektivtrafikkens infrastruktur vert utarbeidd av Statens vegvesen eller Bergen kommune. Dette gjeld til dømes Kommunedelplan for kollektivsystemet mellom Bergen sentrum og Bergen vest, bybaneplanlegginga og reguleringsplanar for kollektivtiltak. Det er eigne prosjektgrupper for dei store, omfattande prosjekta. Der deltek Hordaland fylkeskommune. Alle fysiske planar vert som eit minimum handsama etter prosessreglane i plan og bygningsloven med høyring og klageadgang. Hordaland fylkeskommune er høyringspart i alle slike saker. Miljøløftet fungerer som ein samarbeidsarena for den fysiske planlegginga og bygginga av desse tiltaka.

Skyss involverer Bergen kommune i sine temaplanar etter behov.

5.2.3. Ønskje om tettare samarbeid

Det er i dag ikkje meir formalisert samarbeid om kollektivtransporten i Bergen, enn det som er skildra i punktet over. Det er ønskjeleg frå begge partar å styrke samhandlinga om forvaltning og utvikling av kollektivtransporten og mobilitetstilbodet til innbyggjarane.

5.3 Framtidige endringar som påverkar «nullalternativet»

5.3.1 Fylkes- og kommunesamanslåingar

Fylkestinga i Hordaland og Sogn og Fjordane vedtok i februar 2017 å slå saman dei to fylka med verknad frå 1. januar 2020. Den nye fylkeskommunen skal heite «Vestland».

I Sogn- og Fjordane blir oppgåvene knytt til kollektivtransport gjennomført av samferdselavdelinga i fylkeskommunen. Trafikktilbodet vert marknadsført under namnet Kringom. Talet på tilsette knytt til Kringom er omlag 11 og det faglege ansvaret er lagt til assisterande fylkesdirektør samferdsel.

I arbeidet med samanslåing av dei to fylkeskommunane er det ikkje teke beslutningar om organisering av kollektivfeltet.

Medan om lag 88 prosent av Skyss sine reiser er retta mot byområde (Bergensområdet), har Sogn og Fjordane etter måten få reisande, få ruter og lite ressursar. Skoleskyssen står for den største del av produksjonen og dekkjer eit stort område med spreidd busetnad. Den nye fylkeskommunen vil såleis få større grad av distriktsretta kollektivtransport enn det som er tilfelle for Hordaland fylkeskommune i dag.

Også når det gjeld kommunestrukturen i Hordaland vil det skje store endringar i tida framover. Den frivillige reformprosessen har enda med at 13 kommunar vil slå seg saman til fem. Dei nye kommunane er «Alver» (Lindås, Meland, og Radøy), «Øygarden» (Sund, Fjell og Øygarden), «Bjørnafjorden» (Os og Fusa), «Voss» (Voss og Granvin) og «Ullensvang» (Jondal, Odda og Ullensvang). Større kommunar særleg i området rundt Bergen vil antakeleg ønskje å ha ei røyst i planlegginga av eit heilskapleg kollektiv- og mobilitetstilbod i regionen, i større grad enn det som er tilfelle i dag.

5.3.2 Digitalisering og kombinert mobilitet

Digitalisering og kombinert mobilitet er to av dei viktigaste trendane innanfor persontransportsektoren og derfor også vesentlege faktorar i vurderinga av ulike modellar for organisasjonsformer for å løyse innbyggjarane sitt kollektiv- og mobilitetsbehov.

Digitalisering og utvikling av ny teknologi og nye tenester endrar forholdet til kundar og innbyggjarar. Nye og meir tilgjengelege betalingsløysingar påverkar behovet for nye løysingar og utviklinga innan kommunikasjonsteknologi gjer koplingar av informasjon og bestillingar mellom ulike tenester og aktørar mogleg på ein annan måte enn før.

For å kunne leve opp til innbyggjarane sine forventningar om denne type samordna digitale tenester vil eit betydeleg tettare samarbeid mellom forvaltningsnivåa vere nødvendig. Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune er viktige aktørar, og eit tettare samarbeid vil legge betre til rette for samhandling både om utvikling og drift av mobilitetstenester.

I ein transportkvardag prega av kombinert mobilitet må ein også rekne med at nye aktørar kjem på banen, parallelt med at data og marknader vert opna opp. Dermed vil også grensesnittet mellom eksisterande aktørar endre seg. Eit eksempel på dette er bysyklar. Ved å integrere informasjon om tilgjengelige bysyklar mot sanntids- og ruteinformasjon for kollektivtransporten, vil kundane enklare kunne planlegge reisa. Også betaling for tenestene kunne frå eit kundeperspektiv vore gjort enklare slik at ein ikkje måtte kjøpe ny billett eller betale for ny teneste ved overgang mellom ulike transportformer. Teknologisk er slike løysingar ikkje vanskelege å få til, men i dagens organisering er det ikkje tilstrekkelig grad lagt til rette for slikt samarbeid.

5.4. Fordelar og ulemper med «nullalternativet»

5.4.1. Kollektiv- og mobilitetstilbod som speglar behovet til innbyggjarane

Prinsippet om at kollektiv- og mobilitetstilbodet i Hordaland må spegle behovet til innbyggjarane tilseier ei prioritering av transporttilbod og tilrettelegging som står i høve til dei store pendlar- og reisestraumane i Bergensområdet. Hordaland har ein vedteken strategi som seier at kollektivtilbodet skal vere best der dei fleste reiser, og Skysst har eit klart mandat til å gjennomføre denne strategien.

Det kan imidlertid reisast spørsmål ved om dagens organisering er optimal for å gjennomføre denne strategien. Fylkestinget i Hordaland er i dag øvste beslutningsorgan for avgjerder knytt til kollektivtrafikken i Bergen. Fylkestinget består av representantar frå heile fylket, likevel slik at Bergen ikkje er representert med tal politikarar som står i høve til befolkningstalet. Faren med dette er at tiltak i distrikta kan få for stor ressursmessig prioritet. Dette vil kunne bli ei enno større utfordring i ein samanslått fylkeskommune, med eit større distriktsområde og fortsatt berre eitt reelt byområde.

5.4.2. Demokrati

Skysst organisert som del av fylkesadministrasjonen gjev nærleik mellom politikk og administrasjon på fylkesnivået og er den modellen som kanskje gjev størst moglegheit til direkte politisk styring for fylkestinget og påverknad i høve andre modellar.

Dagens modell gjev rom for opne politiske prosessar om ressursbruken, både i fylkeskommunen og i Bergen kommune. For mange vil det nok likevel vere vanskeleg å forstå samspel og samanheng mellom kommune og fylkeskommune sjølv om prosessane er opne.

5.4.3. Styring og gjennomføringsevne

I UA-rapporten vert det skilt mellom strategiske, taktiske og operative avgjerder relatert til kollektivtransporten, og at ulik organisering påverkar på kva nivå desse avgjerdene vil bli plassert. Ei skjematisk oversikt over desse tre avgjerdstypene er innteke i UA-rapporten s. 12:

	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

Det vil kunne argumenterast med at demokratidimensjonen og graden av direkte politisk styring vil kunne gå på bekostning av styring og gjennomføringsevne slik ansvaret for kollektivtransporten er organisert i dag. Ein risikerer at skilje mellom strategisk og taktisk nivå vert utydeleg, og nærleiken til politisk nivå medfører fare for politisk detaljstyring (politisk fokus på operative problemstillinger som strengt tatt ikkje er av politisk karakter).

Tett kopling mot politisk nivå kan også gjere det krevjande å gjennomføre prioriteringar mellom til dømes å sikre tilbod i distrikta kontra å sikre høgare del kollektivreiser i sentrale strøk.

Lange og tunge beslutningsvegar kombinert med uklar fullmaksstruktur kan gå på bekostning av gjennomføringsevne. Det er vidare krevjande å koordinere beslutningar mellom ulike forvaltningsnivå.

5.4.4. Føreseieleg økonomi

Dagens finansieringsordning av driftssida er lite føreseieleg frå år til år. Det er ei utfordring når ein skal levere på nullvekstmålet og folketalet veks.

Gode fellesskapsløysingar er vanskelegare å få til når ein ikkje har tydelege avtaler og rammer knytt til økonomi på drift/utvikling av dei ulike kollektiv- og mobilitetsløysingane. Det er og viktig å sjå samanhengen mellom økonomisk samarbeid på gode infrastrukturløysingar knytt opp mot drift og løysingar for kundane. Dette for å sikre at investeringar kjem til best mogleg nytte for brukarane og dermed bidreg til å nå nullvekstmålet.

5.4.5. Sterkt fagmiljø

Hordaland fylkeskommune har bygd opp eit sterkt fagmiljø for kollektivtransport i Skyss. Ansvaret for kollektivtransporten ligg på ulike forvaltningsnivå, der både stat, fylke og kommune spelar ei rolle, sjølv om drifta av kollektivtrafikken ligg til fylkeskommunen. Dagens modell gjev relativt liten grad av samhandling mellom desse fagmiljøa om drift og utvikling av kollektivtrafikken. Infrastruktur vert det samarbeidd om i Miljøløftet.

6. «Samhandlingsalternativet»

6.1. Avtalemessig samhandling innanfor dagens organisasjonsmodell

Som nemnt under pkt. 4.1 legg ein med dette alternativet til grunn at ein opprettheld dagens organisasjonsform i høve til Skyss og at samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune skjer gjennom ein forpliktande avtale.

I Thommessen-rapporten s. 11 er det uttalt følgjande om dette alternativet:

Dersom Hordaland fylkeskommune skulle fortsette som eneeier av Skyss, vil det derfor like fullt kunne inngås omfattende, detaljerte og forpliktende samarbeidsavtaler som gir Bergen kommune reell eierinnflytelse, herunder reell medbestemmelse over strategi, overordnede prioriteringer, eventuell styrepresentasjon, etablering av samarbeids- og styringsorgan, innsynrett for kommunen osv. I praksis er det få begrensninger på hva som kan avtalereguleres på denne måten. Et slikt kontraktsgrunnlag vil i praksis, dersom partene ønsker dette, kunne gi kommunen samme reelle innflytelse som om kommunen var deleier eller aksjonær i et felles eiet selskap.

Innanfor tidsramma til dette prosjektet har det ikkje vore mogleg å kome opp med forslag til avtaleverk som skal regulere eit slikt eventuelt samarbeid.

Vi nøyer oss difor med å peike på døme på forhold som kunne vere naturleg å regulere i ein slik avtale:

- Produksjonsnivå i byområdet (frekvens på hovudlinjene)
- Indikatorar på kundetilfredsheit
- Regulering av takstnivå
- Klima- og miljømål

6.2. Samhandling dersom Bergen kommune overtek kollektivansvaret for Bergen

Lov om overføring av ansvar for kollektivtransport trer i kraft 1.1.2020. Ein kommune kan etter denne lova søke å få overført ansvaret for «kollektivtransporttilbudet innanfor kommunens grenser». Lova § 2 listar opp vilkåra for å få innvilga ein slik søknad. Eitt av desse vilkåra er at kommunen kan dokumentere at den «har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud».

Ein føresetnad for slik overføring er altså at det ligg føre ein forpliktande samarbeidsavtale mellom fylkeskommunen og kommunen. Det er ikkje spesifisert kva ein slik avtale må innehalde, men føremålet må vere at sikre at grenskryssande tilbod vert ivareteke og samordna.

Vi har ikkje gått i detalj på konsekvensane av ei slik overføring, men vil peike på at ei slik løysing vil innebere ei oppsplitting av kompetansmiljøet i Skyss. I forsøk med alternativ forvaltningsorganisering hadde Bergen kommune ansvaret for drifta av kollektivtrafikken i ein fireårsperiode frå 2004-2007. Tabellen under oppsummerer kva forsøket innebar.

Ansvarsområde	Ansvar før	Ansvar med forsøk
Arealplanlegging	Ja	Ja
Veg (Inkl. også trafikktryggleik, sykkel, terminaler, framkomsttiltak for buss, miljøtiltak)	Nei, men ansvar for kommunale vegar	Ja, unntatt stamveg
Parkeringspolitikk	Ja	Ja
Mobilitetsrådgiving	Nei	Ja
Drift av kollektivtrafikken	Nei	Ja

Urbanet Analyse og Nivi Analyse evaluerte dette forsøket saman med dei andre byforsøka i Noreg. Der heiter det at dei bykommunale modellane har eit stort potensial fordi ansvar og verkemiddel vert samla. Samstundes vart det peika på at forsøksperioden var kort og at bindingar frå allereie inngåtte kontraktar svekka handlefridomen i forsøka. I forsøksperioden fekk Bergen kommune løyve til å nytte riksvegmidlar til å bygge Bybanen og eins takst for alle kollektivreiser i kommunen. Tilskota gjekk opp og bruken av kollektivtrafikken auka.

7. «Selskapsalternativet»

7.1. Aksjeselskap med felles eigarskap

7.1.1 Innleiing

Skal Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og eventuelt andre kommunar gå saman om å skipa eit aksjeselskap med om lag dei føremåla som Skyss har i dag, krev dette at interessene til aksjonærene er om lag dei same. Den nye regionen vil ha ansvaret for kollektivtrafikken både i Hordaland og Sogn- og Fjordane og må ta omsyn til dette. Kommunane i Bergensområdet utgjer ein felles bustad-, arbeids og serviceregion. UA-rapporten peikar på at rammevilkåra for finansiering av kollektivtrafikk er vanskelege. Det er ikkje nok midlar til å nå dei måla som er sette nasjonalt.

I tillegg har kvar region i Norge sine utfordringar. I nokre regionar bur folk spreidd. I andre regionar som Osloområdet eller Vestfold bur folket tettare. Andre, som Trøndelag, Troms eller Vestland, har eit regionsentrum der store deler av folket bur. Kollektivtrafikk med jernbane er viktigare på det sentrale Austlandet enn elles i landet. På denne bakgrunnen må ein vurdere frå region til region korleis samarbeidet mellom fylket og kommunane kan bli best. Tabell 3.1 peikar på at organiseringa er ulik mellom fylka.

7.1.2. Overordna trekk

Eit aksjeselskap er ein eigen juridisk person med avgrensa ansvar for eigar. Det vil seie at aksjeeigar ikkje er forplikta utover den aksjekapital som er betalt inn i selskapet. Regelverket knytt til aksjeselskap er regulert i aksjelova. Aksjeselskap må ha egne vedtekter som er grunnlagsdokumentet til selskapet. Aksjeselskapet sitt øvste organ er generalforsamlinga, som

består av aksjeeigarane. Forvaltninga av selskapet er lagt til eit eige styre og den daglege leiinga er lagt til dagleg leiar som er tilsett av styret.

Når det gjeld eigarane sin moglegheit for innverknad på selskapet og prinsipp for god eigarstyring viser vi til tilråding frå KS om at i «den grad det er ønskelig med politisk innflytelse i virksomheten, bør denne utøves i eierorganet og ikke i selskapets styre. Dette innebærer at styret ikke bør sammensettes ut fra kommunens politiske sammensetning, men etter det behov for kompetanse det er i forhold til den konkrete virksomheten det er tale om.»

7.1.3. Behov for eit supplerande avtaleverk også ved felles eigarskap

Ei aksjeselskapsorganisering åleine, og utøving av eigarrolle gjennom vedtekter og styreoppnemning, gjev ikkje noko garanti for nødvendig strategisk styring og kontroll av selskapet. Om behovet for ytterlegare reiskap for eigarstyring er det uttalt følgjande i Thommessen-rapporten s. 11:

Et eierskap i et selskap av den karakter vi her taler om, må derfor suppleres med relativt omfattende avtaler på overordnet eiernivå. I hvilket format og i hvilken formell struktur dette mest hensiktsmessig kan gjøres, vil det nok være delte oppfatninger av. Det sentrale vil imidlertid være å få etablert slike overordnede og forpliktende avtaler om omforente politiske og strategiske mål og rammer for kollektivtransporten, at styre og administrasjon i Skyss kan ha dette som tjenlige rammer og tydelig retning for sin virksomhet. Dersom et slikt felles eierskap skal være vellykket må det derfor lykkes å utforme et felles politisk styringsdokument som samtidig er så konkret at det kan fungere som praktiserbare funksjonelle rammer for styret og administrasjonen i Skyss. Hvorvidt de overordnede og omforente styringsdokumentene formaliseres som et felles «eierstyringsdokument», aksjonæravtale eller et annet format er ikke avgjørende.

7.1.4. Fordelar og ulemper med felles eigd aksjeselskap

7.1.4.1 Kollektiv- og mobilitetstilbod som speglar behovet til innbyggerane

Ein organisasjon som er felles eigd av fylkeskommunen og Bergen kommune vil kunne gjennomføre tiltak i høve prioritering av dei store reisestraumane i Bergensområdet slik at ein sikrar at tilbodet speglar innbyggerane sitt behov for kollektivtransport- og mobilitet. Dette føreset at bestillinga frå eigar legg til rette for slik prioritering.

7.1.4.2 Demokrati

Dei folkevalde vil her uttøve styring gjennom eigarstrategi, ramme- og leveranseavtalar. Dei folkevalde vil såleis ta avgjerder for kollektivtilbodet på eit strategisk nivå, medan selskapet vert gjeven handlefridom til å ta avgjerder på det taktiske nivået.

Større avstand til politiske eigarar kan gje utfordringar knytt til legitimitet, særleg der det er stor avstand mellom eigarane sine interesser.

7.1.4.3 Styring og gjennomføringsevne

Styring på overordna rammevilkår vil kunne gje mindre grad av detaljstyring og større taktisk handlerom for selskapet. Selskapsalternativet legg til rette for tydelege roller og ansvar og korte beslutningsvegar. Dette alternativet vil kunne gje betydeleg styrka gjennomføringsevne så lenge eigarstyring skjer gjennom selskapets vedtekter og leveranseavtale. Forvaltninga av selskapet må i tråd med KS sine tilrådingar skje av fagleg samansett styre.

Gjennomføringsevne kan til ein viss grad påverkast av om eigarane er samstemte. Eigarar med ulike oppfatningar/mandat kan bidra til å redusere gjennomføringsevna for selskapet.

7.1.4.4 Føreseieleleg økonomi

Klåre rammeavtaler og leveranseavtaler kan verke effektiviserande og dermed frigjere ressursar som kan styrke drifta av kollektivtrafikken. Fokuset på god effektivitet og god økonomi vert styrka slik at ein har moglegheit innanfor tydelege rammer å skaffe seg handlingsrom til å auke inntektene og redusera kostnadene.

7.1.4.5 Sterkt fagmiljø

Eit felles selskap vil kunne gje gode føresetnader for å behalde og vidareutvikle eit sterkt og attraktivt fagmiljø. Ei slik løysing vil også kunne leggje til rette for å byggje eit sterkt fagmiljø innanfor områda digitalisering og kombinert mobilitet. Eit selskap med felles eigarskap vil lettare kunne bygge opp og halde vedlike eit fagmiljø som har tilstrekkeleg innovasjonskompetanse og evner å inngå gode samarbeid med andre større og relevante aktørar.

7.2. Aksjeselskap med samarbeidsavtale

Eit alternativ til aksjeselskap med felles eigarskap er at Skyss vert omdanna til eit aksjeselskap som Hordaland fylkeskommune står som eineiegar av og at samhandlinga mot Bergen kommune skjer gjennom forpliktande avtale.

Som nemnt under pkt. 6.1. har det innanfor tidsramma til dette prosjektet ikkje vore mogleg å kome opp med forslag til avtaleverk som skal regulere eit slikt eventuelt samarbeid og vi viser til nemnte punkt når det gjeld dømer på tema som kan inngå i slik avtale.

Mange av dei same momenta som er gjort greie for under pkt. 7.1.3. vil gjere seg gjeldande også for aksjeselskap der samhandling utelukkande skjer gjennom avtale med kommunen. Det bør imidlertid påpeikast at løysinga med felles eigarskap vil tydeleggjere det felles samarbeidet overfor omverda, jf. Thommessen-rapporten s. 12:

Utover de rent juridiske aspekter vil det i noen tilfeller ha en selvstendig symbolverdi å etablere et felles eierskap, selv om de samme virkningene også kan oppnås gjennom andre juridiske konstruksjoner.

Samhandlingsalternativet gjer greie for at det knapt er grenser for kor omfattande ein samarbeidsavtale kan vera. Dette kan og gjelde finansielt. Bergen kommune har t.d. tidlegare gjeve tilskot til meirkostnadene ved trolleybuss. Kommunale tilskot til produksjon av kollektivtrafikktjenester i kommunane kan vere eit alternativ til aksjeselskap. I eit slikt selskap må aksjonærane ta ansvar for dagens Hordaland med tillegg av Sogn og Fjordane frå og med 1.1.20.

7.3. Særskilte spørsmål som må avklarast ved omdanning til aksjeselskap

Ved omdanning av Skyss til eit aksjeselskap vert det i Thommessen-rapporten vist til usikkerheit om det vil vere høve til å registrere Skyss i Meirverdiavgiftsregisteret. Slik registrering er ein føresetnad for at Skyss skal oppnå frådrag for inngåande meirverdiavgift.

Spørsmålet som gjer seg gjeldande er om Skyss vil oppfylle mval. § 2-1 sitt krav om å vere «næringsdrivende». Problemstillinga gjer seg ikkje gjeldande for «offentlig virksomhet», noko som betyr at spørsmålet ikkje er relevant når Skyss er organisert som del av fylkeskommunen eller blir omgjort til eit interkommunalt selskap.

Thommessen vurderer at Skyss si verksemd «mest sannsynlig» vil oppfylle kravet til næringsverksemd, men er tydeleg på at omdanning til aksjeselskap ikkje bør avgjerast og gjennomførast før ein har avklart dette gjennom ein bindande førehandsuttale frå skattestyresmaktene.

7.4. Andre alternativ

7.4.1. Interkommunalt selskap

7.4.1.1. Grunnleggande trekk

Organisering av interkommunale selskap er regulert i lov om interkommunale selskap av 1999. Eit interkommunalt selskap er eit sjølvstendig rettssubjekt der fleire kommunar eller fylkeskommunar kan stå som eigarar. Det rettslege grunnlag for samarbeidet er ein selskapsavtale som vert vedteke av respektivt fylkesting/kommunestyre. Det øvste styrande organet er representantskapet, som er eigarane av sitt organ. Representantskapet vel selskapet sitt styre som er ansvarleg for forvaltninga av selskapet, og styret tilset dagleg leiar som har ansvar for den daglege drifta.

7.4.1.2. Fordeler og ulemper

Ein avgrensande faktor ved interkommunale selskap er at det må vere fleire eigarar. Ein kan såleis ikkje, som ved aksjeselskap, leggje opp til ein stegvis prosess der ein kan ta stilling til spørsmålet om delt eigarskap på eit seinare tidspunkt. Ein kan heller ikkje gå tilbake til eineeigarskap.

Ein viktig forskjell frå eit aksjeselskap er at det ikkje er avgrensa ansvar for eigarane av eit interkommunalt selskap. Eigarane heftar fullt ut for selskapet sitt ansvar i høve eigarandelen (med mindre annan prosentdel er fastsett i selskapsavtalen).

Det er vidare ein kjensgjerning at eit interkommunalt selskap ikkje har fullt så velregulert rammeverk som aksjeselskap. Det er meir avgrensa med reglar og praksis enn det som gjeld for aksjeselskap.

Ein fordel med interkommunalt selskap er at eit slikt selskap vil kunne reknast som «offentlig virksomhet» etter mval. § 2-1. Problematikken knytt til registrering i Meirverdiavgiftsregisteret, som gjer seg gjeldande ved aksjeselskap, jf. Pkt. 9.5, vil såleis ikkje vere tema her.

7.4.2. Fylkeskommunalt føretak

Fylkeskommunalt føretak er ein selskapsform for verksemd som er del av ein fylkeskommune. Organisasjonsforma er regulert i kommunelova kapittel 11. Eit fylkeskommunalt føretak er ikkje eit sjølvstendig rettssubjekt og kan utelukkande eigast av ein fylkeskommune åleine. Dette vert såleis vurdert som ein lite aktuell organisasjonsmodell.

7.4.3 Interkommunalt samarbeid

Eit interkommunalt samarbeid er ein organisasjonsform der kommunar eller fylkeskommunar opprettar eit eige styre til løysing av felles oppgåver. Samarbeidsforma er regulert i kommunelova § 27 og det finst ikkje eksemplar på at dette er nytta på kollektivområdet. Det er avgrensa kva mynde dei deltakande fylkeskommune/kommune kan tildele til styret, og også dette vert vurdert som ein lite føremålstenleg måte å organisere kollektivtrafikken i Bergen.

8. Tilråding

Styringsgruppa si tilråding er at ein går vidare med følgjande :

- Målet er å utvikle ein organisasjonsmodell som skal legge til rette for klar rolle-,ansvars – og arbeidsdeling mellom eigar(e) , tilskuddsytar(ar) og verksemda.
 - Modellen skal bidra til eit betre kollektiv- og mobilitetstilbod og dermed fleire reisande
 - Modellen skal gje betre samhandling, felleskapsløysingar og auka innovasjonskraft innanfor kollektiv- og mobilitetsområdet
 - Organisasjonsmodellen skal oppfylle krav i relevant lovverk
- Endring i organisasjonsform skal ikkje medføre auka kostnader som følge av avgiftsregelverk som til dømes MVA
- Det skal verte utarbeidd eit forslag til ein intensjonsavtale mellom Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune som tek opp i seg alle desse punkta
- Forslag til intensjonsavtale vert lagt fram for politisk handsaming i Bergen kommune og i Hordaland fylkeskommune hausten 2018