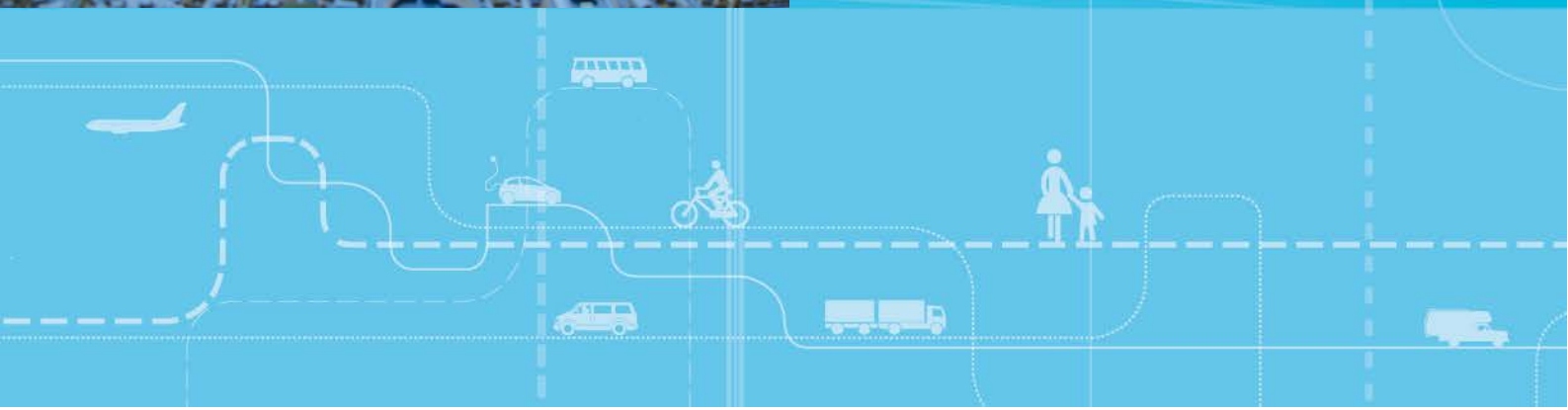


Fremtidig organisering av kollektivtransporten i Oslo og Viken



Fremtidig organisering av kollektivtransporten i Oslo og Viken

Silvia J. Olsen
Andreas Kokkvoll Tveit
Jørgen Aarhaug
Fitwi Wolday
Nils Fearnley
Petter Christiansen

Forsidebilde: Shutterstock

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel:	Fremtidig organisering av kollektivtransporten i Oslo og Viken	Title:	The Future Organization of Public Transport in Oslo and Viken
Forfattere:	Silvia J. Olsen, Andreas Kokkvoll Tveit, Jørgen Aarhaug, Fitwi Wolday, Nils Fearnley, Petter Christiansen	Authors:	Silvia J. Olsen, Andreas Kokkvoll Tveit, Jørgen Aarhaug, Fitwi Wolday, Nils Fearnley, Petter Christiansen
Dato:	01.2022	Date:	01.2022
TØI-rapport:	1868/2022	TØI Report:	1868/2022
Sider:	89	Pages:	89
ISSN elektronisk:	2535-5104	ISSN:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-1911-4	ISBN Electronic:	978-82-480-1911-4
Finansieringskilde:	Viken Fylkeskommune	Financed by:	Viken County Council
Prosjekt:	5082 – Organisasjonsendring i Viken	Project:	5082 – Organizational change in Viken
Prosjektleder:	Silvia J. Olsen	Project Manager:	Silvia J. Olsen
Kvalitetsansvarlig:	Kjell Werner Johansen	Quality Manager:	Kjell Werner Johansen
Fagfelt:	Marked og Styring	Research Area:	Markets and Governance
Emneord:	Organisering, Kollektivtransport, Oslo og Viken	Keyword(s):	Organization, Public Transport, Oslo and Viken

Sammendrag:

Rapporten vurderer ulike ordninger for framtidig organisering av kollektivtrafikken i Viken og Oslo. Vi anbefaler aksjeselskap som tilknytningsform for organet som har ansvar for kjøp av kollektivtransport. Det synes også mest hensiktsmessig å samle det geografiske området Viken/Oslo til ett ansvarsområde. Videre finner vi at en splitt av funksjoner, altså en etablering av to selskaper i ansvarsområdet, vil gi betydelige fordeler.

Summary:

This report assesses various organizations schemes for the future organization of public transport in Viken county and Oslo municipality. We recommend limited companies as form of affiliation for the body responsible for the purchase of public transport. It also seems most appropriate to gather the geographical area Viken / Oslo into one area of responsibility. Furthermore, we find that a split of functions, i.e. an establishment of two companies in the area of responsibility, will provide significant benefits.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gautstadalléen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gautstadalléen 21, N-0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

I denne rapporten drøfter vi ulike modeller for organisering av kjøp av kollektivtransport i Oslo og Viken. Rapporten er skrevet på oppdrag for Viken fylkeskommune, i nært samarbeid med Oslo kommune.

Drøftingen av modellene er basert på intervjuer med nøkkelpersoner og en effektivitetsanalyse, hvor vi sammenlikner kollektivtransporten i Oslo og Viken med andre fylkeskommuner med hensyn på kostnader, ressursinnsats og avtaleverk. Vi drøfter også hvilke oppgaver Oslo og Viken bør ivareta innenfor kollektivtransporten, inkludert MaaS og liknende tjenester, og hvordan ansvaret for disse oppgavene skal fordeles. Endelig undersøker vi hvordan samarbeidet mellom kollektivaktørene i Oslo og Viken reguleres og praktiseres.

Kenneth Johnsen, Seniorrådgiver ved seksjon for Virksomhetsstyring i Viken Fylkeskommune, har vært TØIs kontaktperson. Det ble også satt ned en referansegruppe for prosjektet, bestående av Kenneth Johnsen, Spesialrådgiver Marit Johanne Aarum (Viken FK), Seniorrådgiver Therese Tuft (Viken FK), Spesialrådgiver Tom-Alex Hagen (Oslo kommune), Spesialrådgiver Terje Falch (Oslo kommune) og Fagsjef Edit Elisabeth Grung-Olsen (Oslo kommune). Referansegruppa har bidratt med mange nyttige innspill underveis, og vi takker for disse. Vi vil også takke alle informantene som har latt seg intervjuer av oss, og som har bidratt med svært nyttig og utfyllende informasjon.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom forfatterne, som også har samarbeidet om datainnsamlingen. Forsker Silvia J. Olsen har vært prosjektleder og har hatt hovedansvaret for kapittel 1, 2, 6 og 7. Jørgen Aarhaug har hatt hovedansvaret for kapittel 3 og 4, og har fått innspill fra Nils Fearnley på kapittel 3, og fra Fitwi Wolday på kapittel 5. Andreas Kokkvoll Tveit har hatt hovedansvaret for kapittel 5, med innspill fra Petter Christiansen. Intervjuene ble gjennomført av Silvia Olsen, Andreas Kokkvoll Tveit, Fitwi Wolday og Jørgen Aarhaug. Avdelingsleder Kjell Werner Johansen har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, januar 2022
Transportøkonomisk institutt

Bjørne Grimsrud
Direktør

Kjell Werner Johansen
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Innledning	1
2	Analytisk rammeverk	7
2.1	Ni kriterier for god kollektivtransport.....	7
2.2	Teoretisk perspektiv på organiseringen.....	11
2.3	Presentasjon av fem mulige organisatoriske modeller	15
2.4	Data	19
3	Ivaretaking av kollektivtransport i Viken	22
3.1	Effektivitet og tilknytningsform.....	22
3.2	Effektivitetsanalyse.....	24
3.3	Kollektivtransport i hele fylket.....	31
3.4	Samarbeid i hovedstadsområdet.....	34
3.5	Ansattes rettigheter	35
4	Nye ansvarsområder?	37
4.1	Innledning.....	37
4.2	MaaS	37
4.3	Jernbane	42
4.4	Sømløshet	44
5	Styring i praksis	45
5.1	Formelle rammer for styring, kompetanse og ansvar	45
5.2	Styring: Praksis og virkninger	47
5.3	Øvrige styrings- og samarbeidsrutiner.....	57
5.4	Drøfting: Optimal styring av kollektivtransport	58
5.5	Areal og transport.....	62
6	Diskusjon av alternative modeller	68
6.1	Innledning.....	68
6.2	Samlet vurdering av modellene - scoringer.....	68
6.3	«Funksjonsdelt BØR»	71
6.4	Geografisk deling «BØR+ Netto-kontrakter».....	72
6.5	Dagens modell	74
6.6	MaaS-Bør	75
6.7	Begrenset BØR.....	77
6.8	Samlet vurdering.....	78
7	Konklusjon	80

Referanser	83
Vedlegg 1: Skjema til fylkeskommuner	86
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	88
Vedlegg 3: Informanter	91
Vedlegg 4: Panelet i multikriterieanalysen	93

Sammendrag

Fremtidig organisering av kollektivtransporten i Oslo og Viken

TØI rapport 1868/2021

Forfattere: Silvia J. Olsen, Andreas Kokkvoll Tveit, Jørgen Aarhaug, Fitwi Wolday, Nils Fearnley og Petter Christiansen
Oslo 2022 89 sider

Dersom Viken fylkeskommune videreføres, er det naturlig å vurdere endringer i organiseringen av det lokale kollektivtilbudet. Viken fylkeskommune har så langt videreført organiseringen som eksisterte i tidligere Akershus, Buskerud og Østfold.

I denne rapporten vurderer vi ulike ordninger for framtidig organisering av kollektivtrafikken i Viken og Oslo. Vi anbefaler aksjeselskap som tilknytningsform for organet som har ansvar for kjøp av kollektivtransport. Det synes også mest hensiktsmessig å samle det geografiske området Viken/Oslo til ett ansvarsområde. Videre finner vi at en splitt av funksjoner, altså en etablering av to selskaper i ansvarsområdet, vil gi betydelige fordeler. Delingen innebærer at MaaS, utredning, billettsystemer og IT-utvikling samles i ett selskap, mens kontrakter og anbudsutsetting samles i et annet selskap, gjerne lokalisert rundt i de ulike geografiske markedene. Formålet med en slik organisering er å både hente ut skalafordelene ved en stor organisasjon der disse er størst, å beholde lokal tilknytning på de områdene det er viktig samt å legge til rette for transparens. Denne løsningen må imidlertid betegnes som en radikal, og muligens politisk vanskelig løsning.

Bakgrunn

Viken fylkeskommune ble opprettet 1. januar 2020, og består av tidligere Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner. Utvikling og drift av det lokale kollektivtilbudet var organisert forskjellig i de tidligere fylkeskommunene som i dag utgjør Viken. Akershus og Oslo hadde en 40/60 eierskapsfordeling i kollektivselskapet Ruter AS, Buskerud fylkeskommune eide kollektivselskapet Brakar AS, og Østfold organiserte kollektivtrafikken gjennom Østfold kollektivtrafikk (ØKT), som var en del av fylkesadministrasjonen. De ulike ordningene ble videreført etter sammenslåingen.

I denne rapporten vurderer vi behovet og mulighetene for endret organisering av utvikling og drift av kollektivtilbudet i Oslo kommune og Viken fylkeskommune. Dette blir gjort gjennom en kartlegging av dagens situasjon, og en drøfting av ulike alternative modeller for organiseringen av kjøp av kollektivtransport i Oslo og Viken. Vi fokuserer i hovedsak på bestillerens tilknytningsform og ansvar, samt fylkesadministrasjon og -politikeres oppfølging og styring av virksomheten. Drøftingen av de ulike modellene er for det første basert på en effektivitetsanalyse, hvor vi sammenlikner kollektivtransporten i Oslo og Viken med andre fylkeskommuner med hensyn på kostnader, ressursinnsats og avtaleverk. Vi diskuterer også hvilke oppgaver Oslo og Viken bør ivareta innenfor kollektivtransporten, inkludert MaaS («Mobility as a Service») og liknende tjenester, og hvordan ansvaret for disse oppgavene skal fordeles. Endelig undersøker vi hvordan samarbeidet mellom kollektivaktørene i Oslo og Viken reguleres og praktiseres.

Analytisk rammeverk

Rapporten tar utgangspunkt i ni kriterier for god kollektivtransport, samt teoretiske perspektiver på organisering. Videre blir fem organisatoriske modeller for organisering av kollektivtransporten i Viken presentert.

Ni kriterier for god kollektivtransport

I samråd med oppdragsgiver har vi i dette prosjektet sett nærmere på følgende kriterier:

1. Tilstrekkelig overordnet politisk styring
2. Mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng
3. Mulighet for innovasjon og utvikling til et helhetlig mobilitetstilbud,
4. Utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene
5. Videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen
6. Mer effektiv bruk av midlene som brukes til offentlig kjøp av kollektivtransport, og en effektiv og transparent organisasjonsform
7. Ivaretagelse av kollektivtransport i alle deler av regionen
8. Ivaretagelse av de ansattes rettigheter og interesser
9. Oppnåelse av samferdsels- og miljøpolitiske mål, inkludert tilrettelegging for et sømløst og attraktivt kollektivnettverk

Punkt en og to handler om virkemidler og rutiner for samarbeid og koordinering, mens punkt tre og fire handler om en eventuell utvidelse av de ansvars kollektivselskapene har i dag. Punkt fem til åtte handler om ivaretagelse av de oppgavene som ligger til kollektivaktørene per i dag. Punkt ni kan betraktes som en syntese av de øvrige punktene.

Teoretisk perspektiv på organiseringen

Å styre innebærer både å fatte beslutninger, og å gjennomføre disse beslutningene i praksis. Styring handler således om å påvirke samfunnet på en bevisst og planmessig måte: Politikere må kunne bestemme hvilke mål som skal realiseres, og ha virkemidler som gjør at disse målene har gode sjanser til å nås.

Styring kan foregå gjennom *marked, hierarki eller nettverk*. *Hierarkisk* styring foregår gjerne gjennom regler, tildelingsbrev eller instruksjoner m.m. i et system der en eller flere aktører har formell makt over andre. Når styring foregår gjennom *marked* er myndighetenes rolle i større grad å opprette og vokte markeder og kvasi-markeder som uavhengige markedsaktører opererer i. Styring og koordinering via *nettverk* foregår gjerne mellom gjensidig avhengige aktører, både offentlige og private.

Tanken bak *mål- og resultatstyring* er at måling av en organisasjons resultater kan gi bedre styring og prestasjon. Styringsmodellen skal gi mer frihet til den styrte organisasjonen, noe som kan gjøre at ressursene brukes mer effektivt. Samtidig kan mål- og resultatstyring føre til at organisasjoner manipulerer indikatorene som de evalueres på, eller vrir seg i retning av det som lar seg måle, ikke det som er viktig. Organisasjoner med god resultatoppnåelse kan også bli passive og selvtilfredse, eller det kan være vanskelig å vite hvor stor del av resultatoppnåelsen som skyldes organisasjonens handlinger.

Offentlige myndigheter kan dessuten involveres på flere nivåer i prosessen der kollektivtransporttjenester blir produsert. I faglitteraturen snakker man gjerne om det strategiske, det taktiske, og det operasjonelle nivået.

Om myndighetene konsentrerer seg om det strategiske og taktiske nivået, og delegerer oppgaver, skaper dette et *prinsipal-agent-forhold*. Prinsipalen er i dette tilfellet Ruters/Brakars/ØKTs eiere (Oslo kommune og Viken fylkeskommune), mens agenten er Ruter/Brakar/ØKT. God styring – at agenten opererer i tråd med prinsipalens intensjoner og tildelte oppgaver – krever at prinsipalen overvåker og kontrollerer agentens aktiviteter. Styringssystemer som i stor grad baserer seg på lojalitet er imidlertid sårbare for at agenten «drifter» bort fra oppgavene og oppdraget den har fått. Årsaken er at agenten har andre mål og ønsker enn prinsipalen, og at den i tillegg kan være selvinteressert og opportunistisk.

Fem mulige organisatoriske modeller

Organet som kjøper kollektivtransport kan ulik tilknytningsform; altså være en enhet i fylkesadministrasjonen, et fylkeskommunalt foretak, eller et aksjeselskap. Vår datainnsamling resulterte imidlertid i at aksjeselskap ble vurdert som den klart mest aktuelle tilknytningsformen. De fem organisatoriske modellene som vurderes videre i rapporten kan dermed fordeles etter ulike verdier på variablene «ansvar» og «geografisk område». Enheten kan eksempelvis ha (eller ikke ha) strategisk ansvar for å utvikle kollektivtransporten i Viken, for Mobility-as-a-Service (MaaS), for å utarbeide planer, takstsystemer og ruteplanlegging. Ansvaret vil også påvirke hvilken kompetanse som er plassert der. Videre kan enheten ha ansvar for hele Oslo eller Viken, eller bare for deler av Viken. Figur S1 viser hvordan de fem modellene vi diskuterer fordeles seg på disse variablene.

		Ansvar	
Geografi		Helt	Delt
	Helt	<ul style="list-style-type: none"> «MaaS-BØR» 	<ul style="list-style-type: none"> «Begrenset BØR» «Funksjonsdelt BØR»
	Delt	<ul style="list-style-type: none"> «BØR + Nettokontrakter» 	<ul style="list-style-type: none"> Dagens ordning

Figur S.1: Modeller for organisering fordelt på variablene «Geografi» og «ansvar».

Dagens ordning, justert, innebærer å beholde Ruter, Brakar og ØKT, men vi anbefaler å omdanne ØKT til et AS.

Begrenset BØR betyr at ett aksjeselskap, eid av Oslo kommune og Viken fylkeskommune, har ansvar for kollektivtilbudet i hele Oslo og Viken. Det begrensede BØR AS sitt viktigste ansvar vil være å utarbeide, inngå og administrere kontrakter med operatørselskapene, strategisk ruteplanlegging, utvikle takst-, billetterings- og markedsføringssystemer, utarbeide budsjettforslag for virksomheten, samt skoleskyss. Selskapet vil ikke ha ansvar for å utvikle MaaS og sømløse transporttilbud, eller for å gjøre utredninger innenfor kollektivtransporten.

I *Funksjonsdelt BØR* administreres kollektivtransporten i hele Oslo og Viken av to aksjeselskaper med ulike funksjoner: Det operative selskapet har ansvaret for kontrakter og anbudsutsetting av den tradisjonelle kollektivtransporten, i tillegg til skoleskyss. Videre har et støtteselskap ansvar for et baksystem som inkluderer billettering og takstsystemer, IT-støtte og å koordinere MaaS og liknende tjenester. I tillegg skal støtteselskapet være kompetanseorgan for kollektivtransport.

MaaS-BØR er ett aksjeselskap, eid av Oslo kommune og Viken fylkeskommune, med et helhetlig ansvar for mobilitetsløsningen i hele Oslo og Viken.

I BØR + nettokontrakter deles det geografiske området Oslo og Viken i to: Et definert dekningsområde, som inkluderer det aller meste av den funksjonelle Oslo-regionen, og ett eller flere rurale områder. Kollektivtransporten i dekningsområdet vil bli ivaretatt av et aksjeselskap som er identisk med Maas-BØR når det gjelder oppgaver. I den andre delen administreres kollektivtransport inkludert skoleskyss av fylkeskommunen, og utføres på nettokontrakter.

Data

Rapporten er basert på en rekke informasjonskilder. Disse inkluderer primærlitteratur som styringsdokumenter som aksjonæravtale, rammeavtale og leveranseavtale. Vi har også benyttet sekundærlitteratur, som har vært samlet inn gjennom litteratursøk. Til effektivitetsanalysen har vi samlet inn data fra norske fylkeskommuner og administrasjonsselskaper om antall årsverk, budsjett og ressursbruk.

Den mest sentrale delen av datainnsamlingen har bestått av intervjuer med de ulike aktørene. Vi har intervjuet administrative ledere og fageksperter i administrasjonen i Viken fylkeskommune og Oslo kommune, sentrale politikere i Viken og Oslo, ledere i Ruter, Brakar og ØKT, representanter fra tre kommuner i Viken, en fagekspert i Jernbanedirektoratet, samt ansatterepresentanter i Brakar og ØKT. Totalt ble det gjennomført 27 intervjuer, med 36 informanter.

Prosjektet har benyttet multikriterieanalyse som en metode for å få et håndfast utgangspunkt for endelige anbefalinger. Multikriterieanalysen tok utgangspunkt i åtte av prosjektets ni kriterier for god kollektivtransport. Multikriterieanalyse er en vanskelig øvelse, og vi har ikke sett oss blinde på resultatene. De gir allikevel en viss pekepinn på hva som skal prioriteres høyt og lavt.

Ivaretaking av kollektivtransport i Viken

Effektivitet og tilknytningsform

Litteraturgjennomgangen viste at det er lite som tilsier at tilknytningsform alene skal påvirke ressursbruk og effektivitet i kollektivtransporten. Økonomiske gevinster ved god gjennomføring av anbud som fremmer konkurranse og som allokere risiko fornuftig, vil ventelig gi langt større utslag enn eventuelle ulikheter i administrative årsverk i fylkeskommunene og administrasjonsselskapene.

Effektivitetsanalyse

I perioden 2009 til mars 2020 økte antallet passasjerer som reiste med kollektivtransport. Det gjorde også antall administrativt ansatte med arbeid knyttet opp mot kollektivtransporten. Dette skjedde både i områder hvor kollektivtransporten var og har forblitt del av fylkeskommunen, der hvor den er skilt ut som et eget administrasjonsselskap (uavhengig av organisasjonsform) og der hvor organisasjonsformen er endret i tidsperioden.

Hoveddelen av fylkeskommunenes utgifter til kollektivtransporten går til ruteproduksjon. Hvor stor ruteproduksjonen er, henger i hovedsak sammen med befolkningsstørrelse, geografi og hvilken rolle kollektivtrafikken har i det aktuelle området. Tidligere studier har vist at organisasjonsendringen fra å organisere kollektivtransporten internt i fylkeskommunen og på nettokontrakter til administrasjonsselskap og bruttokontrakter medførte effektivitetsgevinster. Dette skjedde både gjennom en mer effektiv prioritering i hvordan i hvordan rutetilbudet skulle utformes, og ved at enhetskostnadene ble lavere gjennom konkurranse.

Administrasjonskostnadene knyttet til kollektivtransport har økt fra 2009 til 2020. Noe av dette drevet av økning i produksjonsvolumet og befolkningen som betjenes, samt skole-skyss. Samtidig har hverken befolkningen, trafikkvolumet eller antall skoleelever økt i samme takt som kollektivadministrasjonen og kostnadene knyttet til denne.

I materialet er det tendens til at kollektivtrafikkselskapene som har fokusert på å administrere kollektivtransport har en vesentlig lavere vekst i antall ansatte og administrasjonskostnader, enn selskaper som har beveget seg mot å ha en større rolle i transporttilbudet. Dette er langt på vei et resultat av en villet politikk i de aktuelle fylkene; fylkeskommunene har med andre ord besluttet at kollektivtrafikkselskapene skal ta flere oppgaver. Utfordringen ligger i at det å gå inn på nye oppgaver medfører betydelige kostnader knyttet til å bygge opp kompetanse, samtidig som gevinsten, i form av økte markedsandeler for kollektivtransporten, er uklar. Effekten av «harde» tiltak, som frekvensøkninger, billettpriser og rutenett virker i stor grad å være hentet ut. Effekten av «myke» tiltak, som bedre informasjon, billettering, tilgjengelighet har vist seg ha høye verdsetting, men ikke samme etterspørselseffekt som verdsettingen skulle tilsi.

Kollektivtransport i hele fylket

Ivaretaking av kollektivtransport i alle deler av regionen fordrer, ifølge en rekke informanter, lokalkunnskap og nærhet til problemstillingene. Den gjennomgående argumentasjonen fra disse informantene var i stor grad også at denne typen kompetanse vil gå tapt om man slår sammen eller avvikler noen av de administrasjonsselskapene som i dag betjener kollektivtransporten i Oslo og Viken.

Samtidig pekte imidlertid samtlige informanter fra kommunene på at det er nødvendig med ekspertkompetanse og å se tilbudet i sammenheng, og mente at kollektivtransport bør håndteres i et større system enn hva en enkeltkommune vil være i stand til.

Samarbeid i hovedstadsområdet

I 2019 inngikk kommunene Oslo, Lillestrøm, Nordre Follo og Bærum samt Akershus fylkeskommune i 2019 en byvekstavtale med staten for perioden fram til 2029. Oslopakke 3 er en avtale mellom Oslo og Viken om hvordan bruke inntektene fra bomringen rundt Oslo, og er en del av byvekstavtalen. Det er også inngått to bymiljøavtaler med belønningsmidler fra staten som blant annet brukes til kollektivtrafikk: En i Nedre Glomma med kommunene Sarpsborg og Fredrikstad og Viken (tidligere Østfold), og en i Buskerudbyen med kommunene Drammen, Lier og Øvre Eiker og Viken (tidligere Buskerud). Disse avtalene er sentrale virkemidler for å oppnå nullvekstmålet i det aktuelle området.

Vårt datamateriale gir oss få holdepunkter for å si at organisering av kollektivtransporten vil ha betydning for en videreføring og utvikling av samarbeidet byregionene. Ingen av våre informanter påpeker klare forbindelser mellom framtidig organisering og byvekstavtalen.

Ansattes rettigheter

Ansatterepresentantene vi intervjuet fortalte at sammenslåingen har skapt mye usikkerhet og uro, og til tider små konflikter. Mye av urolighetene knytter seg til manglende trygghet om en fremtidig jobb, og uklarerheter om de generelle utsiktene for fremtiden. Spesielt knyttet det ser uro til hvorvidt arbeidsplasser vil forsvinne om kollektivenehetene slår seg sammen. Per i dag har ansatte lite kjennskap til endelig form kollektivtransporten kommer til å bli organisert under. Med hensyn på forutsigbarhet og nærhet til beslutningstagere ser det likevel ut til at de ansatte foretrekker en desentralisert organisering.

Oppdragsgiver har satt som et kriterium at de ansattes rettigheter og interesser skal ivaretas i en eventuell omorganisering. Vi legger derfor til grunn at reglene for virksomhetsoverdragelse blir gjort gjeldende. Dette vil sikre at gjeldende tariffavtaler blir videreført. Det ligger utenfor dette oppdragets rammer å skissere i detalj utformingen og lokaliseringen av en eventuell ny og felles kollektivenehet for Viken. Vi anbefaler en mer konkret utredning av disse spørsmålene senere.

Nye ansvarsområder?

Fylkessammenslåingen har medført at transportmarkedene som skal betjenes i Viken har blitt flere og mer sammensatte. Spørsmålet er om denne økningen i størrelse bør medføre at kollektivselskapet får flere oppgaver. Enten ved en horisontal ekspansjon, at kollektivtransportsselskapet får ansvar for flere transportmidler, som tog, drosjer, delebiler og/eller elsparkesykler. Eller om kollektivselskapet bør ekspandere vertikalt med å ta en koordinerende rolle for flere transportmidler.

MaaS

Mulighet for innovasjon og utvikling til et helhetlig mobilitetstilbud handler om hvilken rolle administrasjonsselskapene i Oslo og Viken skal spille i å utvikle MaaS som en tjeneste. Hvordan denne rollen blir er avhengig av beslutninger i Oslo og Viken, på nasjonalt nivå og på europeisk nivå. Regelverket rundt tilbudet av slike tjenester er foreløpig uavklart. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at regelverket vil åpne for å gi administrasjonsselskapet et monopol på rollen som MaaS-tilbyder, eller forby selskapet å ta en slik rolle. Dermed blir spørsmålet ikke om, men i hvilken grad den framtidige organisasjonen skal være involvert i MaaS.

Gjennomgangen viste at aktørene varierer fra å være entusiastiske pådrivere i utviklingen (Ruter), til mer forbeholdne og med en «vente-og-se» holdning (noen politikere og administrativt ansatte i Viken, flere informanter i Brakar og ØKT). I tillegg ligger det en usikkerhet knyttet til hvordan en EU-forordning om temaet vil se ut. Flere informanter mente dessuten at kollektivtransporten er styrt ut i fra et tradisjonelt tankesett, som i liten grad tar inn de mulighetene som MaaS-teknologi gir. Tilbudet styres for seg, og prissettingen blir gjort politisk og ut i fra et gammelt og stivbeint system.

Jernbane

I forbindelse med arbeidet med regionreformen foreslo et ekspertutvalg oppnevnt av regjeringen at ansvaret for kjøp av fylkesinterne togtruter overføres til fylkeskommunene. Ut i fra vårt datamateriale ser ikke en slik ansvarsoverføring ut til å være en nødvendig betingelse for en god utvikling av kollektivtransporten i Viken i fremtiden.

Dette knytter seg for det første til at mulige samordningsgevinster ved ordningen, som bedre mateløsninger og mindre parallellkjøring, allerede er hentet ut gjennom det samarbeidet som foregår mellom aktørene. For det andre er jernbane et svært komplisert

system, med en infrastruktur som er høyt utnyttet, særlig på det sentrale østlandsområdet. Dette innebærer at kapasitet til et lokalt togtilbud henger nøye sammen med kapasitet til regiontog, fjerntog og godstog, og det er derfor hensiktsmessig at alle togtilbud sees i sammenheng.

Sømløshet

For de større befolkningskonsentrasjonene og byene, er sømløshet særlig knyttet til det totale transporttilbudet som inkluderer slike ting som bysykkel, delebilordninger, elsparkesykkel, taxi, mv. I fremtiden vil sømløshet i stadig økende grad handle om slik integrering av transporttilbud som tradisjonelt ikke har vært kjerneområde for kollektivtransporten.

Også når det gjelder kollektivbetjening i spredtbygde og avsidesliggende områder er «MaaS»-temaet aktuelt. Et mobilitetstilbud som inkluderer flere transportalternativer, inkludert blant annet delemobilitet og fremtidige former for mikromobilitet, kan i fremtiden potensielt bidra til større mobilitet og fleksibilitet i distriktene for dem uten bil – uten at det overbelaster budsjettene.

I lys av dette vil de organisatoriske modellene hvor «MaaS» ikke er en framtrødende faktor, altså der ambisjonen for kollektivtransporten er begrenset til å produsere tradisjonell kollektivtransport, skåre svakere på sømløshet.

Styring

Vi har drøftet hvordan styringen av kollektivtransport foregår i Viken og Oslo i dag. Gjennomgangen er knyttet til kriteriene «Tilstrekkelig overordnet politisk styring» og «Mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng». Spesielt førstnevnte kriterium er gitt betydelig plass i rapporten. Dette er gjort ut i fra en antakelse om at det er viktig med god kjennskap til og kompetanse på styringsinstrumenter og -praksiser som mål- og resultatstyring, avtaleverk, rapporteringsrutiner og rutiner for samarbeid. Dette er også virkemidler som fylkeskommunen har mulighet for å justere, i motsetning til nasjonalt fattede beslutninger som ansvaret for lokaltrafikken på jernbane.

Styringen av Ruter, Brakar og ØKT

Vi finner at aksjeselskapene Ruter og Brakar i stor grad fungerer som effektive virkemidler for å realisere politiske mål for kollektivtransporten, og at selskapene ser ut til å opptre lojalt innenfor sitt mandat. De fleste informantene lot også til å være fornøyde med hvordan styringen av selskapene, inkludert mål- og resultatstyringen, fungerte. Noen informanter uttrykte imidlertid skepsis til mål- og resultatstyring som en måte å styre en virksomhet på, og pekte på at slik rapportering kan manipuleres.

Styringen av ØKT er veldig forskjellig før og etter fylkessammenslåingen, og datagrunnlaget indikerer at dagens modell for styring av ØKT ikke fungerer godt: På grunn av økt avstand til politikere etter fylkessammenslåing, lider arbeidet i ØKT av mangel på muligheter til avklaringer av sentrale spørsmål. Dersom modellen med fylkeskommunal virksomhet skal fungere, er det liten tvil om at kontakten med politisk nivå må bedres. Den store avstanden mellom ØKT og politikere kan kun fungere dersom ØKT blir et aksjeselskap der avklaringer kan gjøres med styret.

Det bør også bemerkes at aksjeselskapsmodellen, i alle fall når selskapets informasjons-overtak er så stort som Ruters, er sårbar: I tilfeller der aksjeselskapet velger å forfølge andre mål enn de som eierne ønsker, kan det være vanskelig å oppdage denne «driften». Forholdet mellom kollektivselskapet og fylkeskommunen/kommunen hviler dermed, satt på spissen, på en konstruksjon av tillit og lojalitet snarere enn «harde» styringsmidler.

Mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng

Over tredjedel av Norges befolkning bor i Viken fylkeskommune og Oslo kommune. Området har mange byer i varierende størrelse og regional betydning. Måten kollektivtransporten blir organisert på, og kvaliteten på tilbudet som leveres, vil påvirke valg av transportmåte på lokalreiser internt i byer og tettsteder og på interurbane reiser. Dette på sin side vil ha en langsiktig konsekvens for areal-bruken.

Det er således et betydelig behov for å bedre samhandlingen mellom ulike aktører innenfor areal og transport. Et slik behov ble også understreket av en rekke informanter. Dette betinger imidlertid at aktørene samarbeider, og koordinerer sin politikk på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Vi kunne derimot i liten grad se at organisasjonsformen til kollektivselskapet vil ha stor påvirkning på mulighetene til et slikt samarbeid. Ansvar for kollektivtransport og arealbruk vil fortsatt være delt mellom ulike aktører, på ulike forvaltningsnivå, og det går ut over denne utredningens mandat å vurdere hvordan aktørene konkret kan fremme bedre samarbeid i form av blant annet nettverk eller andre samarbeidsformer.

Diskusjon av alternative modeller

Vi har vurdert de fem modellene «Dagens ordning, justert», «Begrenset BØR», «Funksjonsdelt BØR», «MaaS-Bør» og «BØR + Nettokontrakter» opp mot kriteriene for god kollektivtransport. Diskusjonen baserer seg på to analytiske grep. Det første grepet knytter seg til institusjoners stivhengighet, og peker i retning av å anbefale inkrementelle endringer, som viderefører styrkene som finnes i dagens organisering. Det andre grepet knytter seg til valg av verktøy for å studere måloppnåelse. Siden intervjuer utgjør en sentral del av datamaterialet, blir aktørenes tilfredshet med ordningene et verktøy for å måle hvor bra, eventuelt dårlig, kriteriene for god kollektivtransport er oppfylt.

De fem alternativene for framtidig organisering blir presentert etter hvordan de kom ut av multikriterieanalysen. Scorene for de ulike modellene er relativt like, og multikriterieanalyse er en vanskelig øvelse. Resultatene bør således tolkes med varsomhet. Rekkefølgen gir likevel en viss pekepinn på hvilke modeller som er mer eller mindre egnet.

Modellen «Funksjonsdelt BØR» fikk høyest score i multikriterieanalysen. Den innebærer at MaaS, utredning, billettsystemer og IT-utvikling samles i ett selskap eller en tydelig skilt enhet og drift i en annen enhet, gjerne lokalisert rundt i de ulike geografiske markedene. Rasjonale for denne funksjonsdelte modellen er at man utnytter spesialisering samtidig som man lager mindre og mer oversiktlige enheter.

Både grepet med å samle hele Viken i ett ansvarsområde, og oppdelingen i to ansvarsområder, kan være politisk problematiske. Tiden det har gått fra Viken ble opprettet og fram til man i dag vurderer hvilke endringer som eventuelt skal foretas, vitner om det førstnevnte problemet. Når det gjelder en oppdeling i to ansvarsområder, påpekte flere av våre informanter at hensikten med å etablere Ruter var nettopp å samle ansvaret på ett sted. Samtidig trenger ikke en slik modell være veldig langt fra de ansvarsfordelingene som i praksis gjøres innenfor Ruter og Brakar per i dag. Særlig IT-tjenester og andre «fellesfunksjoner», som utredningsarbeid, blir håndtert separat fra drift og kontraktsoppfølging.

Modellen «BØR+ Netto-kontrakter» fikk nest høyest score i multikriterieanalysen. Modellen innebærer å dele det geografiske området Oslo og Viken i to: Et definert dekningsområde, som inkluderer det aller meste av den funksjonelle Oslo-regionen, og ett eller flere rurale områder. De nøyaktige kriteriene for å definere hva som er den funksjonelle Oslo-regionen er ikke utarbeidet i dette prosjektet, men yttergrensen for dagpendlingsområdet til Oslo er det veiledende utgangspunktet. Kollektivtransporten i dekningsområdet vil i denne modellen bli ivaretatt av et aksjeselskap, som ivaretar kontrakter og anbudsutsetting,

og er et bindeledd mellom, og en deltaker blant ulike andre (private) transporttilbydere og deres kunder.

Utfordringene med en slik løsning ligger for det første i det at det politisk kan fremstå som at det blir etablert et A og et B lag, der BØR-selskapet blir A-laget og de med nettokontrakter blir B-laget. For det andre er det negative erfaringer med bruk av nettokontrakter.

«*Dagens ordning, justert*», har vært et 0-alternativ i vår studie. I multikriterieanalysen havnet modellen midt på treet i scoringen. Modellen innebærer å beholde Ruter, Brakar og ØKT, men vi anbefaler likevel å omdanne ØKT til et AS. Erfaringsgjennomgangen i denne rapporten har vist at modellen har flere svakheter. Dette vil være en hensiktsmessig løsning i den inntil man vet om Viken fylke vil bestå.

«*MaaS-BØR*» fikk en relativt dårlig score i multikriterieanalysen. Modellen innebærer at ett aksjeselskap, eid av Oslo kommune og Viken fylkeskommune, har et helhetlig ansvar for mobilitetsløsningen i hele Oslo og Viken. Panelet fant at en slik modell ville være den løsningen som i størst grad la til rette for innovasjon, men også i minst grad ville sikre en effektiv og transparent organisasjonsform, god politisk styring, eller ivaretaking av kollektivtransport i hele Viken fylke. Panelets syn er i overensstemmelse med funnene som har vært presentert ellers i rapporten.

Til tross for disse problemene er innretningen av kollektivtransporten i bunn og grunn et spørsmål om politiske ønsker og prioriteringer. At fremtidens transportsystem skal utvikles av en offentlig eid aktør, som har kollektivsystemet i bunn, kan bli vurdert som langt viktigere enn en viss besparelse på administrative kostnader, full oversikt over selskapets disponeringer, eller kollektivtilbudet i distriktene.

«*Begrenset BØR*» fikk den laveste scoren i multikriterieanalysen. Ordningen innebærer at ett aksjeselskap har ansvar for å utarbeide, inngå og administrere kontrakter med operatørselskapene, og nært tiliggende oppgaver til dette ansvaret, i Oslo og Viken. Selskapet vil ikke ha ansvar for å utvikle MaaS og sømløse transporttilbud, eller for å gjøre utredninger innenfor kollektivtransporten. Gitt kriteriene som har blitt vektlagt i denne utredningen fremstår ikke denne modellen som noen god løsning. Dette skyldes at konkurransekraften til andre transportmidler stadig blir bedre, og med begrensede muligheter til å gjennomføre satsinger vil det være rimelig å anta at en slik modell ikke vil fremme kollektivtrafikken på sikt.

1 Innledning

Kollektivtransporten skal oppfylle ulike samfunns mål. I byene inkluderer dette nullvekst i biltrafikken, mindre kø og kortere reisetid, og i distriktene ivaretaging av et mobilitetstilbud for alle befolkningsgrupper. Endelig skal kollektivtransporten bidra til reduserte utslipp. Det er fylkeskommunene som etter yrkestransportloven §§ 22 og 23 har ansvar for lokal kollektivtransport innenfor hvert fylke.

De fleste norske fylkeskommuner kjøper lokal kollektivtransport fra operatørselskaper gjennom anbud. Disse kjøpene blir ofte gjennomført og administrert av et kollektivselskap, organisert som et AS. En vanlig ansvarsdeling er derfor at fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for kollektivtransporten, kollektivselskapet håndterer planlegging og kjøp av kollektivtilbudet og skoleskyss, mens operatørene er ansvarlige for å produsere det avtalte rutetilbudet. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom fylkene med hensyn på hva slags type organ som står for kjøpet, hvilket ansvar dette organet har, plassering av kompetanse om bl.a. ruteplanlegging, billettering og markedsføring, samt hvordan organet blir styrt.

I tillegg til det «tradisjonelle» tilbudet av kollektivtransport, i form av buss, trikk og bane, har man de senere årene snakket om «Mobility-as-a-service», eller MaaS, kombinert mobilitet og å være «mobilitetsaktør». Tanken bak MaaS er at den reisende bare skal trenge å vite hvor og når han/hun skal reise, så ordner mobilitetsoperatøren resten. MaaS er med andre ord en samordning av eksisterende transporttjenester; som kollektivtransport-systemet, taxi, bysykkel, leiebil og elsparkesykkel. Hvilken rolle fylkeskommunenes kollektivselskap kan og bør spille som tilbyder i denne utviklingen har vært gjenstand for både politiske diskusjoner og vitenskapelige utredninger (Karlsson mfl., 2020; Hensher mfl., 2020; Pangbourne mfl., 2020; Polydoropoulou mfl., 2019; Ydersbond mfl., 2020; Aarhaug, 2017). Uavhengig av slike prinsipielle vurderinger har vi imidlertid sett en rekke eksempler på at kollektivselskapene utvider tjenestetilbudet sitt, for eksempel i form av bysykler eller selvkjørende busser. Flere selskaper har i tråd med dette begynt å kalle seg et «mobilitetsselskap» snarere enn et kollektivselskap.

I tillegg til diskusjonen om MaaS har det på nasjonalt nivå også vært drøftet hvorvidt ansvaret for kjøp av persontransport på jernbane i Oslo- området skal overføres til Viken fylkeskommune og Oslo kommune.

Viken fylkeskommune ble opprettet 1. januar 2020 som en del av regionreformen, og består av tidligere Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner. Utvikling og drift av det lokale kollektivtilbudet var organisert forskjellig i de tidligere fylkeskommunene som i dag utgjør Viken fylkeskommune. Akershus og Oslo hadde en 40/60 eierskapsfordeling i kollektivselskapet Ruter AS, Buskerud fylkeskommune eide kollektivselskapet Brakar AS, og i Østfold var Østfold kollektivtrafikk (ØKT) en del av fylkesadministrasjonen. Disse ulike ordningene ble videreført i sammenslåingen.

Organiseringen av kollektivtrafikken i Viken preges dermed av lokale organisatoriske tradisjoner på den ene siden, og en ny overordnet organisering, kombinert med nye trender innenfor kollektivtransporten, på den andre siden.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med dette prosjektet har vært å avklare behovet og mulighetene for endret organisering av utvikling og drift av kollektivtilbudet i Oslo kommune og Viken fylkeskommune. Rapporten fokuserer i hovedsak på organiseringen av kjøp av kollektivtransport, altså bestillerenhetens tilknytningsform og ansvar, samt fylkesadministrasjon og -politikeres oppfølging og styring av enheten. Rapporten omtaler til en viss grad også inter-organisatoriske forhold, altså forholdet mellom enhetene som har ansvar for kollektivtransport på den ene siden, og fagområder som legger viktige premisser for kollektivtransporten, slik som arealutvikling og (veg)infrastruktur på den andre siden.

En viktig del av arbeidet har bestått i å kartlegge styrker og svakheter ved dagens innretning av kollektivtransporten i Oslo og Viken. Med andre ord; hvordan praktiseres og reguleres samarbeidet, hvordan er utviklingen i tilbudet, hvordan er måloppnåelsen? Selv om en slik kartlegging ikke direkte gir noe svar på hvordan en fremtidig organisering bør være, er dette sentral og nødvendig kunnskap. Dels er kartleggingen nødvendig for å bestemme *behovet* for endring. Om dagens modell fungerer utmerket, er det ingen grunn til å gjøre store endringer. Dels er det vel kjent innenfor institusjonell teori at organisasjoner er såkalt *stianhengige*, altså innehar en egen identitet, i form av uformelle normer og verdier. Endringer skjer vanligvis som inkrementell tilpasning og utvikling i denne identiteten (Selznick 1997, Christensen og Lægneid 2002). Det er altså naturlig å forvente at en eventuell ny organisering av kollektivtransporten vil bringe elementer av den gamle organiseringen med seg. Dette betyr igjen at det er vanskelig å fullt ut «omorganisere seg vekk» fra svakheter ved dagens ordning. Det har allikevel en betydelig verdi å kunne identifisere, være bevisst på, og sette inn kompensierende tiltak mot svakheter ved organiseringen. Tilsvarende er det naturlig å forvente at de elementene som fungerer bra i dagens ordning også vil gjøre det i en fremtidig organisering. Da blir det viktig å ta vare på og dyrke fram disse, ved å la anbefalt fremtidig organisering støtte seg på styrkene som finnes i den nåværende ordningen.

De overordnede problemstillingene i prosjektet kan dermed oppsummeres som følger:

- Hvordan står kollektivtransporten i Oslo og Viken sammenlignet med andre fylkeskommuner når det gjelder kostnader, ressursinnsats og avtaleverk?
- Hvilke oppgaver skal Oslo og Viken ivareta innenfor kollektivtransporten, og hvordan skal ansvaret for disse oppgavene fordeles?
- Hvordan reguleres og praktiseres samarbeidet mellom kollektivaktørene i Oslo og Viken?
- Hvordan bør Viken organisere oppgaver og ansvar i fremtiden?

Rapporten inneholder en redegjørelse over dagens organisatoriske ordning, og en anbefaling om mindre justeringer innenfor denne. Videre er det utviklet fire alternative organisatoriske modeller, med en drøfting av deres styrker og svakheter. Drøftingen og anbefalingene baserer seg på oppfyllelse av ni kriterier for kollektivtransporten, som vi har studert gjennom en kombinasjon av ulike datakilder.

1.2 Aktører, organisering og oppgavefordeling

I det følgende vil vi gi en kort presentasjon av den overordnede organiseringen av kollektivtransport i Viken og Oslo. Denne vil bli utdypet og drøftet i kapittel 5.

Viken fylkeskommune og Oslo kommune har i dag organisert kollektivtrafikken med egne bestillerenheter og bruttokontrakter mot operatørene. Bestillerenhetene planlegger,

samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken. Bruken av bruttokontrakter innebærer at inntektene fra billettsalget blir overført til fylkeskommunen, som kjøper tjenesten. Det er dermed fylkeskommunen/kommunen som tar inntektsrisikoen og ansvaret for planlegging, mens operatørene beholder kostnads- og produksjonsrisikoen (Osland m.fl. 2008:17, Olsen m.fl. 2012).

Viken fylkeskommune deltar i flere byvekstavtaler og bymiljøavtaler. Byvekstavtale for kommunene Oslo, Lillestrøm, Nordre Follo og Bærum samt Akershus fylkeskommune ble inngått i 2019. Oslopakke³ er en avtale mellom Oslo og Viken om hvordan bruke inntektene fra bomringen rundt Oslo og er en del av byvekstavtalen. Det er også inngått to bymiljøavtaler med belønningsmidler fra staten som blant annet brukes til kollektivtrafikk. En i Nedre Glomma med kommunene Sarpsborg og Fredrikstad og Viken (tidligere Østfold og en i Buskerudbyen med kommunene Drammen, Lier og Øvre Eiker og Viken (tidligere Buskerud).

1.2.1 Organisering av innkjøpsorganene

Innkjøpsorganene Ruter AS og Brakar AS er organisert som aksjeselskaper, og er følgelig selvstendige rettssubjekter. Brakar er heleid av Viken fylkeskommune, mens Ruter eies 40% av Viken, og 60% av Oslo. Selskapene er underlagt aksjeloven, og styring utøves gjennom generalforsamlingen, som utnevner styremedlemmer og kan gjøre vedtektsendringer. Dermed ligger forretningsmessig ledelse hos styret og daglig leder. I tillegg til generalforsamlingen blir Ruter og Brakar styrt gjennom fylkeskommunens/kommunenes kjøp av tjenester, i form av budsjettvedtak og leveranseavtaler.

ØKT er et forvaltningsorgan som er en del av Viken fylkeskommune. Forvaltningsorganet styres således gjennom årlige budsjettbevilgninger, samt et oppdragsbrev som spesifiserer ØKTs forpliktelser, og slår fast hvilke kollektivtjenester ØKT skal få i stand i sitt område.

Viken fylkeskommune eier også Viken Kollektivterminaler FKF, som er et fylkeskommunalt foretak. Foretaket har ansvar for drift, forvaltning og utvikling av kollektivinfrastruktur, i geografisk område Akershus av Viken, samt Oslo Bussterminal og Aker Brygge fergeterminal for Nesoddfærgen.

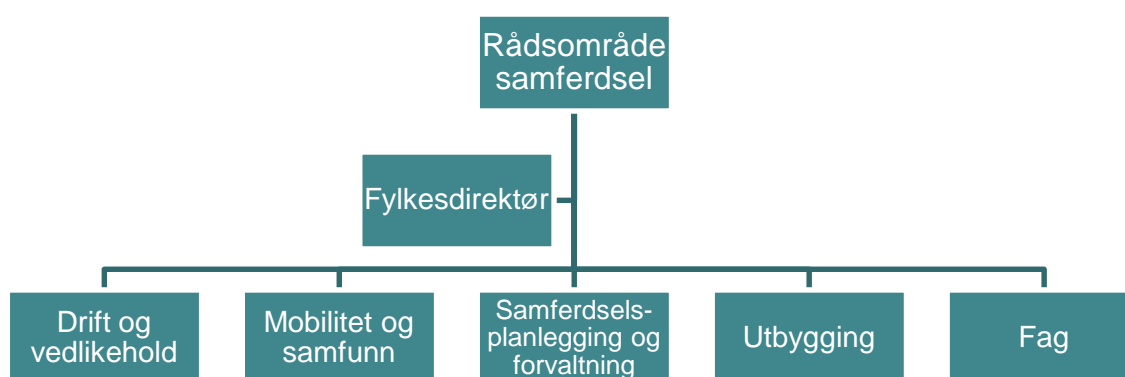
Vaterland bussterminal AS er eid 78,5% av Viken, og 21,5% av Oslo. Selskapet skal eie og drive Oslo Bussterminal. Dette ansvaret er satt bort til Viken Kollektivterminaler.

1.2.2 Organisering av kollektivtransport i Viken fylkeskommune

Viken fylkeskommune har siden dannelsen i 2020 hatt en parlamentarisk styreform, noe som betyr at fylkesrådet står ansvarlig overfor fylkestinget. Det er etablert syv rådsområder, som ledes av en fylkesråd. Både Østfold, Buskerud og Akershus benyttet fram til sammenslåingen den såkalte formannskapsmodellen¹. Sammenliknende studier av parlamentarisme og formannskapsmodellen indikerer at parlamentarisme gir en mer majoritetspreget politikkutforming, og dessuten at fylkespolitikere har mindre kontakt med aktører i sentraladministrasjonen og i de fylkeskommunale institusjonene (Bukve og Saxi 2011 og 2013).

¹ Når fylkeskommuner bruker den parlamentariske styringsmodellen, er fylkesrådet utøvende makt. Fylkesrådet utgår av et flertall i fylkestinget, og er avhengig av fylkestingets tillit. Der formannskapsmodellen er brukt, er det derimot fylkesutvalget som kan sies å være det utøvende organet. Fylkesutvalgets sammensetning er i hovedsak proporsjonal med partienes representasjon i fylkestinget. I formannskapsmodellen er det Fylkesrådmannen som er fylkeskommunens administrasjonssjef, mens fylkesrådet selv leder administrasjonen i fylkeskommuner med parlamentarisk styring.

Viken fylkeskommune tilbyr lokal kollektivtransport for innbyggerne, og har også ansvar for skoleskyss og transporttjenesten for funksjonshemmede. Det faglige og strategiske ansvaret for disse oppgavene er lagt til rådsområde samferdsel, som ligger under fylkesråd for samferdsel. Rådsområdet ivaretar også oppgaver innen mobilitet, vei, veipakker, luftfart-/infrastruktur, sjøtransport/ferge/havn og bredbånd. I 2020 utarbeidet Rådsområde samferdsel «Samferdselsstrategi 2022-2033 Temastrategi for Viken fylkeskommune» (Viken 2020), og rådsområdet arbeider nå med et handlingsprogram med konkrete prioriteringer, som skal vedtas i fylkestinget i februar. Figur 1.1 under viser organiseringen av rådsområde samferdsel.



Figur 1.1: Rådsområde samferdsel i Viken fylkeskommune. Kilde: Viken fylkeskommune.

Avdeling for mobilitet og samfunn har det overordnede ansvaret for kollektivtransport i Viken. Dette omfatter ansvar for tilskudd til og leveranser fra kollektivselskapene. Avdelingen består av tre seksjoner; Framtidens transporter, Mobilitet og Virksomhetsstyring. Seksjon for virksomhetsstyring har ansvar for den faglige oppfølgingen av kollektivselskapene og -enheten, noe som omfatter leveranseavtaler og budsjettoppfølging. Dette er organisert slik at ØKT, Brakar og Ruter har hver sin kontaktperson i seksjon for virksomhetsstyring, som håndterer disse spørsmålene.

Avdeling for Samferdselsplanlegging og forvaltning har ansvar for kollektivtiltak i Viken, noe som inkluderer alle forprosjekter, mulighetsstudier og reguleringsplaner med videre. Avdelingen har også ansvar for skoleskyss og TT-transport, og har dessuten vært involvert i arbeidet med å utvikle en felles pris- og betalingsmodell for kollektivtransporten i fylket. Det meste av håndteringen med Oslopakke 3 ligger også under denne avdelingen.

Fylkesrådsleders kontor ligger under fylkesrådslederen, og har ansvar for eierstyringen av Ruter og Brakar. Den eierstyringen som foregår gjennom generalforsamlingen i selskapene, der politisk ledelse møter styret, ligger altså ikke under rådsområde samferdsel.

1.2.3 Organisering av kollektivtransport i Oslo kommune

Oslo kommune har siden 1986 hatt en parlamentarisk byrådsordning, der byrådet står ansvarlig overfor bystyret. Det er opprettet ni byrådsavdelinger, og 15 bydelsadministrasjoner.

Mobilitetsseksjonen i Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel har ansvar for kollektivtrafikken i Oslo. Dette omfatter å forvalte eierskapet til Sporveien og til Ruter.

Seksjonen kjøper også tjenester av Ruter, gjennom tilskudd til og leveranseavtaler med selskapet.

Mobilitetsseksjonen arbeider også med Oslopakke 3 og Østlandssamarbeidet, og har etatsstyringsansvar for Fornebu-banen, og eierskap i deler av Vaterland Bussterminal AS.

1.3 Marked og utvikling

Befolkningsstørrelse, bymessighet og befolkningstetthet i byområder er viktige faktorer som legger grunnlaget for et mer effektivt kollektivtilbud. Med sin 1,25 millioner innbyggere er Viken det største fylket i landet, og utgjør 23% av Norges befolkning.

Viken utgjør også brorparten av den største bo- og arbeidsmarkedsregion i landet, noe som styrker potensialet for mer konkurransedyktig kollektivtransport med god utnyttelsesgrad. Om lag 1,1 millioner av innbyggerne i fylket er bosatt i tettbebygde strøk. SSBs befolkningsframskriving mot 2050 viser at Viken kommer til å vokse med 18,4 prosent, noe som er det høyeste blant fylkene (SSB, 2021). Tabell 1.1 viser nøkkeltall for fylkene i Norge rangert etter befolkningstall.

Tabell 1.1: Nøkkeltall, befolkning og areal i fylkene (2020)

Fylke	Areal og befolkning				Kollektivtransport med buss (år 2020)
	Befolkning i fylker	Bosatte i tettbebygde strøk	Areal av tettsted (km ²)	Tetthet i tettsteder (pers/km ²)	Kapasitetsutnyttelse (prosent)
Viken	1252384	1096425	552,5	1984,5	29*
Oslo	697010	693195	130,5	5313,1	
Vestland	638821	513258	280,7	1828,6	.. ²
Rogaland	482645	426718	191,8	2224,6	15
Trøndelag	471124	353766	174,2	2031,0	32
Vestfold og Telemark	421882	348038	212,3	1639,2	16
Agder	308843	245534	152,7	1607,5	17
Innlandet	370603	219727	184,7	1190,0	9
Møre og Romsdal	265544	195950	134,7	1454,8	11
Troms og Finnmark	242168	178405	106,8	1670,0	18
Nordland	240345	172227	112,6	1529,5	14
I alt	5391369	4443243	2233		23

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2021.

*Tall for Oslo og Viken samlet

Tall fra SSB viser at andelen kollektivpassasjerer har økt jevnt og betydelig fram til pandemien traff. I 2019 utgjorde kollektivpassasjerer 15% av persontransporten på landsbasis. Dette er 26 % høyere en 2010. I samme periode gikk antall kollektivpassasjerer (tog, rutebuss, forstadsbaner og sporveier) opp med 41 prosent. Utviklingene på etterspørselssiden der arealutviklingen i tettstedene legger til rette for multimodal kollektivtransport på den ene siden og kollektivtilbudet som gradvis utvikler seg mot dør-til-dør mobilitetstjenester på den andre siden, tyder på at denne trenden kommer til å vedvare.

² Kapasitetsutnyttelse for Vestland er ikke tatt med grunnet urimelig høye tall sammenlignet med kapasitetsutnyttelsen for samme område i år 2018 og 2019.

1.4 Gangen i rapporten

I neste kapittel gjør vi rede for prosjektets analytiske rammeverk. Dette omfatter å presentere og operasjonalisere ni kriterier for god kollektivtransport, samt å gå gjennom teoretiske perspektiver på organisering. Videre vil vi presentere fem organisatoriske modeller for organisering av kollektivtransporten i Viken. Den første modellen er det såkalte «nullalternativet»; dagens ordning, med en anbefaling om mindre justeringer innenfor denne. Til slutt i kapittel to gjør vi rede for metodene som er brukt i prosjektet.

I kapittel tre gjør vi en vurdering av hvordan Viken ivaretar ansvaret for kollektivtransporten. Dette inkluderer en sammenlikning av Viken/Oslo med andre fylkeskommuner, og en enkel effektivitetsanalyse. Videre diskuterer vi hvorvidt kollektivtransport blir ivaretatt i alle deler av regionen.

Kapittel fire drøfter vi nye mulige ansvarsområder på fylkeskommunens område, mens vi i kapittel fem ser nærmere på hvordan styringen av henholdsvis Ruter, Brakar og ØKT foregår i dag. I kapittel seks benytter vi oss av kunnskapen vi har tilegnet oss gjennom prosjektet til å drøfte prosjektets fem alternative modeller for organisering. Kapittel syv er rapportens konklusjon.

2 Analytisk rammeverk

2.1 Ni kriterier for god kollektivtransport

For å kunne vurdere ulike alternative modeller er det nødvendig med to avklaringer: For det første hvilke variabler vi vurderer modellene etter. For enkelthets skyld omtaler vi her disse variablene som *kriterier*.

I samråd med oppdragsgiver har vi i dette prosjektet sett nærmere på følgende kriterier:

1. Tilstrekkelig overordnet politisk styring
2. Mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng
3. Mulighet for innovasjon og utvikling til et helhetlig mobilitetstilbud,
4. Utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene
5. Videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen
6. Mer effektiv bruk av midlene som brukes til offentlig kjøp av kollektivtransport, og en effektiv og transparent organisasjonsform
7. Ivaretagning av kollektivtransport i alle deler av regionen
8. Ivaretagning av de ansattes rettigheter og interesser
9. Oppnåelse av samferdsels- og miljøpolitiske mål, inkludert tilrettelegging for et sømløst og attraktivt kollektivnettverk

Bakgrunnen for, og operasjonaliseringen av kriteriene følger under.

For det andre må vi avklare hvordan vi kan skåre de ulike modellene på hvert av disse kriteriene. For å kunne sammenlikne modellene trengs det mål, eller en «benchmarking». Med andre ord, hva skal til for at vi for eksempel skal kunne hevde at det er tilstrekkelig politisk styring av kollektivtransporten i Oslo og Viken? Eller at organiseringen gir den beste muligheten til å se arealutvikling og transport i sammenheng? Med andre ord; for å kunne si noe om hvorvidt en gitt modell er bra, er det nødvendig å referere til bra *sammenliknet med hva*. En ideell tilnærming ville være å se på politikutfall, altså effektiv og nøyaktig iverksetting av politikernes ønsker i det første eksempelet, og en perfekt koordinering av areal- og transportpolitikken i det andre eksempelet. I komplekse og sammenkoblede styringssystemer er imidlertid ansvaret for positive eller negative utfall vanskelig å tilskrive bestemte aktører (Radin 2011, Schillemans og Bjurstrøm 2018). Mangelfull iverksetting av politikernes ønsker kan skyldes budsjettbegrensninger eller pandemier, og manglende koordinering av areal- og transportpolitikken kan skyldes statlige eller kommunale forhold.

Vi har derfor inkludert en tilnærming der vi benytter *aktørenes tilfredshet* med ordningene³ som et mål. Tilfredshet forstås som forholdet mellom (personlige) forventninger og (personlige) oppfatninger av hvordan situasjonen faktisk er (Schillemans og Bjurstrøm 2018). Om situasjonen er lik eller nær det aktørene oppfatter som optimalt, er de altså fornøyde med ordningen. Med en slik tilnærming fjerner vi oss fra en «objektiv» vurdering, og overlater i stedet vurderingene til aktørene som er involvert i sakskomplekset. Samtidig

³ Denne løsningen benyttet også Schillemans og Bjurstrøm (2018), da de studerte styringen av offentlige etater i Nederland.

har vi trukket på mer «objektive» mål der disse er tilgjengelige. Vi benytter for eksempel sekundærlitteratur som et utgangspunkt for å gjøre egne vurderinger av avtaleverk, planer og ansvarsfordeling, og vi gjør komparative studier med andre fylkeskommuner der dette er mulig, spesielt i kriterium seks.

2.1.1 Tilstrekkelig overordnet politisk styring

Gode politiske styringsmidler er en betingelse for å sikre at politiske mål blir ivaretatt.

Det er gode faglige grunner til å forvente at grad av fristilling og delegering kan påvirke vilkårene for politisk styring. Å kontrastere styringsprosessene i tre tilfeller som er ulikt plassert på skalaen i fristillingsdimensjonen gir grunnlag for slutninger om hvordan hver ordning påvirker mulighetene for overordnet styring for å realisere samfunns mål.

Vi har under dette punktet studert periodiske strategiplaner og årlige avklaringer gjennom budsjett. Slik strategisk styring kan på den ene siden sikre at man unngår uproduktiv detaljstyring, og slik gi rom for at selskapet får arbeide på en optimal måte for å realisere overordnede mål satt av politikere. Samtidig kan stor grad av fristilling av og delegering til selskapet medføre risiko for at selskapets aktiviteter drifter bort fra myndighetenes ønsker og mål.

2.1.2 Mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng

Over tredjedel av Norges befolkning bor i Viken fylkeskommune og Oslo kommune. Området har mange byer i varierende størrelse og regional betydning. Måten kollektivtransporten blir organisert på, og kvaliteten på tilbudet som leveres, vil påvirke valg av transportmåte på lokalreiser internt i byer og tettsteder og på interurbane reiser. Dette på sin side vil ha en langsiktig konsekvens for areal-bruken.

Fylkeskommunen er ansvarlig for kollektivtransporten, mens i arealplanlegging er det i hovedsak kommunestyret eller bystyret som kan gjøre bindende vedtak. Å se arealbruk og transport i sammenheng er avgjørende for å påvirke reisemønsteret i et område. Dette skyldes at arealpolitikken bestemmer om folk bor nær kollektivtilbud, eller om de bosetter seg steder der det er vanskelig å gjennomføre daglige gjøremål uten å bruke privatbil. I en rekke studier er det vel etablert at spredt arealstruktur gjør det vanskeligere å tilby konkurransedyktig kollektivtransport. Organisatorisk fragmentering av oppgaver (og ansvar), og mangel på en kraft eller institusjon som kan samordne organisasjonene og styre mot de definerte målsettingene er to viktige hindringer for samordning i areal- og transportplanlegging.

2.1.3 Mulighet for innovasjon og utvikling til et helhetlig mobilitetsstilbud

De siste ti årene har det skjedd en rekke innovasjoner i transportsektoren. Mange av disse innovasjonene har til felles at de er basert på framskritt i IT-teknologi (digitalisering). Dette har muliggjort 1) forbedringer i eksisterende transportsystem, som introduksjon av sanntidsinformasjon, mobiltelefoner som billett bærere og app-baserte bestillingsløsninger, 2) nye tjenester, som stasjonsløse delesykkel, sparkesykkel og biltilbud, selvkjørende busser og 3) nye måter å organisere tjenester på som «kombinert mobilitet» eller MaaS, og plattformbaserte drosjetjenester som Uber (Haarstad mfl., 2020). Denne utviklingen (digitalisering) peker i retning av at man i planleggingen av fremtidens transportløsninger ikke bare må ta hensyn til den tradisjonelle kollektivtransporten, men også forholde seg til

transportmidler som gange, (by)sykkel, samkjøring/bybil og andre nye (dele)mobilitetsformer.

I tillegg til å la en offentlig aktør ivareta dette ansvaret, er det mulig å ha én eller flere tredjeparts aktører (Aarhaug, 2017). Dette innebærer at ett eller flere selskap fungerer som mobilitetsoperatører. Internasjonalt finnes det eksempler på MaaS-forsøk med begge disse løsningene, og de ulike løsningene har ulike fordeler og ulemper.

Vi har gått gjennom og drøftet litteratur om ulike organisatoriske løsninger for et helhetlig mobilitetstilbud, blant annet Aarhaug (2017). I tillegg har vi innhentet erfaringer og synspunkter fra informantene.

Vi har også drøftet noen mulige implikasjoner av det kommende ITS-direktivet fra EU.

2.1.4 Utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene

I forbindelse med arbeidet med regionreformen foreslo et ekspertutvalg oppnevnt av regjeringen at ansvaret for kjøp av fylkesinterne togruter og kjøp av togruter mellom henholdsvis Østfold/Akershus/Buskerud, Telemark/Vestfold, Hedmark/Oppland og Oslo, som i dag ligger til Jernbanedirektoratet, overføres til fylkeskommunene (Multiconsult, 2018).

Vi har vurdert hvorvidt en overføring av ansvaret vil gi de gevinstene som blir påpekt i ekspertutvalgets rapport.

2.1.5 Videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen

Byvekstavtaler og bymiljøavtaler er et helt sentrale virkemidler for å oppnå nullvekstmålet i Oslo og Viken. Den framtidige løsningen for organisering av kollektivtrafikken i Oslo og Viken må hensynta behovene som byvekstavtalen stiller opp.

En sammenslåing av kollektivselskapene i Viken medfører på den ene siden en mulighet for å utvide begrepet «hovedstadsregionen», noe som taler for at det kan være behov for samarbeid om et større geografisk område enn hva som er tilfelle i dag. På den andre side vil en sammenslåing og et større geografisk område kunne føre til problemer med å etablere tette nettverk, og flere interesser som skal høres og hensynstas.

Vi har benyttet relevant litteratur, og samt intervjuer med politikere og nøkkelaktører i fylkeskommunen og kollektivselskapene for å innhente synspunkter på mulighetene for samarbeid i hovedstadsregionen i en ny organisasjonsmodell.

2.1.6 Mer effektiv bruk av kollektivmidler

Effektiv bruk av ressurser er et viktig moment å vurdere i forbindelse med valg av framtidig organisering av kollektivtransporten i Viken. Eksisterende forskningslitteratur tyder på at fordelingen av risiko og ansvar betyr mer for administrasjonskostnader og anbudspriser enn tilknytningsform og størrelsen på eller antallet administrasjonsselskaper (se for eksempel Aarhaug og Rødseth, 2019, Aarhaug mfl. 2018, Aarhaug mfl. 2017, Krogstad og Aarhaug, 2015, Olsen mfl. 2012).

Selv om risiko- og ansvarsfordeling trolig betyr mest, kan også andre faktorer påvirke kostnadsnivået. For eksempel vil det i en aksjeselskap-modell trolig være behov for noe dobbeltkompetanse: For å utøve god oppfølging av tjenestene som er lagt til et aksjeselskap trengs kompetanse i fylkeskommunen, og noe av den samme kompetansen trengs i det utskilte selskapet for kollektivplanlegging. Isolert sett vil dette øke ressursbehovet, men kan også bidra til effektivitetsgevinster totalt sett. Videre kan det finnes stordriftsfordeler i administreringen av kollektivtransporten, i form av faste kostnader som kan fordeles på mange ruter og områder.

For å svare på disse spørsmålene har vi hentet inn kostnadsdata fra en rekke fylker, og supplert disse med opplysninger fra intervjuer med nøkkelinformanter.

2.1.7 Ivaretaking av kollektivtransport i alle deler av regionen

En vanlig hypotese i faglitteraturen er at store enheter har vanskeligere for å identifisere og tilfredsstille lokale behov enn små (Schakel 2010). Dette kan være relevant i sammenheng med denne utredningen, siden gode lokale kollektivtilbud kan kreve inngående lokalkunnskap. Skoleskyss i grunnskolen kan være et godt eksempel på dette. Samtidig kan små enheter ha vanskeligere for å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse mer kompliserte oppgaver.

Et viktig spørsmål for dette utredningsarbeidet er hvorvidt en geografisk oppdeling av Viken i større grad enn én stor enhet vil kunne gi gode, sammenhengende og koordinerte kollektivtilbud. Et sentralt poeng vil i så fall være at den geografiske oppdelingen sammenfaller med de tyngste reisestrømmene.

Muligheten til å ivareta kollektivtransporten i hele regionen kan med andre ord påvirkes av flere forhold. Vi forsøker å avdekke hvilke av disse effektene som er sterkest.

2.1.8 Ivaretaking av de ansattes rettigheter og interesser

Oppdragsgiver har satt som et kriterium at de ansattes rettigheter og interesser skal ivaretas ved en eventuell omorganisering. Vi legger derfor til grunn at reglene for virksomhetsoverdragelse vil bli gjort gjeldende ved en eventuell omorganisering.

Store omorganiseringer vil så godt som alltid skape usikkerhet og uro i organisasjonen. Usikkerheten kan inkludere nytt fysisk arbeidssted, pensjonsordninger, eller videre karrieremuligheter i den nye organisasjonen. Det kan også være ulikheter i lønns- og arbeidsvilkår i de tre enhetene i dag, noe som blir problematisk ved en eventuell felles organisasjon.

Vi har derfor innhentet synspunkter fra ansattrepresentanter med hensyn på de viktigste utfordringene, og hvordan disse kan løses.

2.1.9 Oppnåelse av samferdsels- og miljøpolitiske mål, inkludert tilrettelegging for et sømløst og attraktivt kollektivnettverk

Viktige mål for bærekraftig og sømløs bevegelsesfrihet er å utnytte og dra fordel av teknologi- og mobilitetstrender til å styrke kollektivselskapenes posisjon i mobilitetshverdagen, ta rollen som mobilitetstilbyder og på den måten bli det foretrukne

kundegrensesnittet for mobilitet i regionen. Alt for å styrke kollektivtransport, sykkel og gange på bekostning av privatbilen, jfr. bl.a. nullvekstmålet og flere av FNs bærekraftsmål.

Sømløshet på tvers av regioner, kollektive transportmidler inkludert tog og andre transportalternativer, handler for kundene i stor grad om tilpasset og enhetlig reiseinformasjon, sømløse takst- og billetteringssystemer og klar kundedialog ved klager og henvendelser. Her pågår det allerede flere, viktige prosesser, bl.a. takstsamarbeid med tog og samordning av takstsystemer i selskapene i Viken/Oslo. Samtidig jobber alle kollektivselskapene, og jernbaneselskapene, med egen merkevarebygging og kundeprofilering.

Vi har søkt å belyse hvorvidt en annen organisering enn dagens vil kunne bidra til større måloppnåelse for overordnede samferdsels- og miljøpolitiske mål. Herunder inngår spørsmålet om ansvaret for persontog. Vi har i stor grad lent oss på intervjuene som er gjennomført i prosjektet, og supplert disse med våre egne oppsummerende analyser av de foregående punktene.

2.2 Teoretisk perspektiv på organiseringen

Styring blir ofte gitt en todelt definisjon: Å styre innebærer for det første å fatte beslutninger. For det andre innebærer styring å gjennomføre beslutningene i praksis (Røiseland og Vabo 2012; Ansell og Torfing 2016).

Definisjonen over innebærer at styring handler om å *påvirke samfunnet på en bevisst og planmessig måte*. Dette innebærer på ingen måte at god styring er betinget av at politiske myndigheter tar flest mulig avgjørelser: Definisjonen innebærer derimot at politikere må kunne bestemme hvilke mål som skal realiseres, og at de har virkemidler som gjør at disse målene har gode sjanser til å nås.

De ulike modellene vi vurderer i denne rapporten, har konsekvenser for begge elementene i definisjonen av styring: Modellene er ulike med tanke på hvordan og på hvilket grunnlag beslutninger for kollektivtransport tas, og med tanke på hvordan beslutningene gjennomføres.

Dette delkapittelet gjennomgår temaer og perspektiver som vi senere skal bruke når vi diskuterer hvilke styringskonsekvenser de ulike modellene har: For det første presenterer vi tre grunnleggende mekanismer for styring og koordinering. For det andre gir vi en innføring i hvilke nivåer offentlige myndigheter kan involvere seg i kollektivtrafikken. For det tredje gjennomgår vi eksisterende litteratur om hvilke effekter mål- og resultatstyring kan ha. For det fjerde ser vi på teorier om hvordan delegering fra politiske myndigheter påvirker virksomhetene som får delegert ansvar.

2.2.1 Tre grunnleggende mekanismer for styring og koordinering

I statsvitenskapen snakker man gjerne om tre grunnleggende styrings- og koordineringsmekanismer: Hierarki, marked, og nettverk (Bouckaert et al. 2016). De tre kan opptre både alene og sammen innenfor en sektor eller styringsregime.

Styring og koordinering gjennom *hierarki* foregår gjerne gjennom regler, tildelingsbrev eller instruksjoner m.m. ovenfra-og-ned i et system der en eller flere aktører har formell makt over andre. Myndighetenes rolle er gjerne å etablere regler og spesifisere innholdet i de aktuelle styringsverktøyene, og å kontrollere at reglene overholdes. I kollektivtrafikk kan generelle

eksempler på dette være rene pålegg fra politiske myndigheter til enheten som administrerer kollektivtrafikken.

Når styring foregår gjennom *marked* er myndighetenes rolle i større grad å opprette og vokte markeder og kvasi-markeder som uavhengige markedsaktører opererer i. I tilfeller der markedsstyring dominerer, vil det som i utgangspunktet er en offentlig tjeneste ofte bli produsert av en privat aktør. Formålet er gjerne å la markedsmekanismer (priser, tilbud, etterspørsel) få rom til å virke. I den lokale kollektivtrafikken brukes markedsmekanismer mye av administrasjonsselskap overfor operatørselskaper. Gjennom anbudsutsetting får operatører konkurrere om å levere beste tilbud for å få rettigheten til å produsere kollektivtransport i et område. Også i forholdet mellom politiske myndigheter og administrasjonsselskap kan det brukes markedsmekanismer: For eksempel ville mål- og resultatstyring med kondisjonelle ekstrautbetalinger være et klassisk markedsbasert styringsinstrument.

Styring og koordinering via *nettverk* foregår gjerne mellom gjensidig avhengige aktører, både offentlige og private. Avgjørelsene og vedtakene i nettverk fattes gjennom forhandlinger og konsensus, og må derfor være akseptable for alle involverte parter. De offentlige aktørenes involvering skjer gjennom «myke» styringsmidler i stedet for lover og andre «hardere» styringsmidler. Gjennom nettverksmøter og andre fora møtes aktørene for å utvikle ideer, bygge tillit mer for å løse en felles utfordring (Røiseland og Vabo 2012). I den lokale kollektivtransporten i Norge er innslaget av nettverksstyring noe begrenset, siden sentrale relasjoner er vertikale i stedet for horisontale. Et nærliggende eksempel er at kollektivselskaper som Ruter *eies* av offentlige aktører. En del utvikling av billett-applikasjoner og annen teknologi foregår imidlertid i mer horisontale nettverk av kollektiv-aktører, som for eksempel BØR-samarbeidet (Brakar, ØKT og Ruter). Videre kan vi også tenke oss at tillit, kollegialitet og andre nettverks-mekanismer oppstår mellom parter som i utgangspunktet er ordnet i et hierarki.

2.2.2 Tre ansvarsnivåer for kollektivtrafikk

Offentlige myndigheter kan involveres på flere nivåer i prosessen der kollektivtransporttjenester blir produsert. I faglitteraturen snakker man gjerne om det strategiske, det taktiske, og det operasjonelle nivået (Longva m.fl. 2005, van de Velde 2004).

På det strategiske nivået formuleres de overordnede målene for kollektivtransporten. Aktuelle eksempler fra dagens lokale kollektivtransport kan være hvilke markedsandeler kollektivtransporten skal ha sammenliknet med andre transportmidler, og hvilke samfunns-messige goder kollektivtransporten skal støtte opp om.

Problemstillingene på det taktiske nivået gjelder utformingen av kollektivtilbudet sett i lys av målsetningene på det strategiske nivået. Her er rutetilbud, takstnivå og -struktur viktige spørsmål. På det operasjonelle nivået tas dag-til-dag-avgjørelser om hvordan operatører kan levere produktet som er bestemt på det taktiske nivået.

Tidligere forskning kan tyde på at det er mest formålstjenlig at politikernes involvering primært er på det strategiske nivået, mens avgjørelser på taktisk nivå bør overlates til en offentlig aktør som skal utforme et mest mulig kollektivtilbud innenfor de politisk satte strategiske målene.

2.2.3 Mål- og resultatstyring

Grovt sett finnes det to måter å kontrollere en organisasjon på: For det første kan man kontrollere hva organisasjonen *gjør*. Her utøves kontrollen gjennom å bestemme hvordan organisasjonens innsatsfaktorer skal brukes. For det andre kan man forsøke å kontrollere gjennom hva organisasjonen *leverer*. Den generelle tendensen de siste tiårene har vært at den første styringsformen taper terreng på bekostning av den andre (Sørensen og Thomsen 2018). Mål- og resultatstyringens tre hovedkomponenter er formulering av klare og konkrete mål, rapportering av resultatene som nås, og oppfølging av resultatene (se for eksempel Christensen m.fl. 2014).

Den grunnleggende ideen blant tilhengere av mål- og resultatstyring er at måling av en organisasjons resultater kan gi bedre styring og prestasjon. Flere mekanismer kan støtte opp om denne bedringen: Styringsmodellen skal gi mer frihet til den styrte organisasjonen, noe som kan gjøre at ressursene brukes mer effektivt. Denne tankegangen illustreres av slagordet «styring i stort, ikke i smått». Dersom mål- og resultatstyringen knyttes til positive eller negative insentiver («pisk eller gulrot»), kan organisasjonen også forbedre sine prestasjoner gjennom tilpasning til insentivene.

Ifølge kritikere av mål- og resultatstyring kan styringsmodellen imidlertid føre til en rekke uheldige virkninger. I denne studien er det særlig fire mulige virkninger som fremstår som relevante.⁴ For det første kan mål- og resultatstyring føre til at organisasjoner manipulerer indikatorene som de evalueres på. For det andre kan styringsmodellen føre til at organisasjonens virksomhet vrir seg i retning av *det som lar seg måle*, ikke det som er viktig. For det tredje kan organisasjoner med god resultatoppnåelse bli passive og selvtilfredse, noe som kan svekke framtidige ytelser. En fjerde innvending er at det kan være vanskelig å vite hvor stor del av resultatoppnåelsen som skyldes organisasjonens handlinger. Dersom man ikke lykkes med å isolere effekten av arbeidet til organisasjonen, blir det vanskelig å vite om den skal evalueres positivt eller negativt (se Cyert og March 1963, Sørensen og Thomsen 2018 og Johnsen 2007).

Hva forteller forskningslitteraturen om den samlede effekten av mål- og resultatstyring? I faglitteraturen som har hovedfokus på norske forhold, finner vi Christensen m.fl. (2014), som hevder at det i praksis har vist seg vanskelig å få mål- og resultatstyring til å fungere i tråd med intensjonene. Blant annet peker de på at politikere fremdeles detaljstyrer underliggende virksomheter, og at styringsmodellen krever store ressurser til rapportering på svært mange resultatindikatorer. I en omfattende og mye sitert metastudie basert på internasjonale studier finner Gerrish (2016) at den samlede effekten av mål- og resultatstyring trolig er liten, men positiv. Effektene varierer også stort mellom kontekster. Dette innebærer at forskningslitteraturen ikke gir entydige råd om hvordan mål- og resultatstyring bør innrettes for å gi gode resultater. Vår gjennomgang viser imidlertid en rekke mulige positive og negative effekter av mål- og resultatstyring som kan etterprøves i denne studien.

2.2.4 Delegering og styring på armlengdes avstand

Dag-til-dag-implementeringen av politikk blir ofte gjennomført av andre enn de som har vedtatt politikken. Dette gjelder i høyeste grad for våre studieobjekter: Det at Ruter administrerer kollektivtrafikken i Oslo og (det tidligere) Akershus er et eksempel på slik delegering av oppgaver. Det samme gjelder Brakar, som dekker det tidligere Buskerud

⁴ Johnsen (2007), som gir en av de mest inngående behandlingene av mål- og resultatstyring i norsk sammenheng, organiserer boken sin rundt hele tolv innvendinger (eller «myter») mot styringsmodellen.

fylke. Ruter og Brakar er dessuten fristilte aksjeselskaper, noe som kan øke avstanden til politiske myndigheter ytterligere. ØKT har også fått delegert ansvar for administrasjon av kollektivtrafikk i tidligere Østfold fylke. Denne delegeringen er imidlertid av en annen type, siden avstanden mellom politikere og ØKT er mindre enn avstanden fra politikere til aksjeselskapene Ruter og Brakar.

I faglitteraturen er delegering til organer «på armlengdes avstand» blant annet begrunnet med at det under gitte omstendigheter gir høyere effektivitet. En viktig grunn til dette er at politikere står overfor andre insentiver enn byråkrater: Mens politikerens handlinger ofte er motivert av ønsket om gjenvalg, er det å opptre som en kompetent fagperson en sentral motivasjon for byråkraten. I tilfeller der politikere kan tjene på å avvike fra en for øvrig formålstjenlig politikk, kan fellesskapet komme best ut ved å ha flyttet ansvar til et organ på avstand fra politikerne. Ikke minst i tilfeller der konsistent politikk over tid er viktig kan slik delegering være i fellesskapets interesse (se for eksempel Alesina og Tabellini 2008 og Rogoff 1985).

Delegering gir også opphav til det man i faglitteraturen kaller *prinsipal-agent-forhold*. Prinsipalen er i dette tilfellet Ruters eiere (Oslo kommune og Viken fylkeskommune), mens agenten er Ruter. Slike prinsipal-agent-forhold har gitt opphav til en lang rekke studier av ulike effekter av delegeringen. Sentralt i prinsipal-agent-litteraturen ligger en forventning om at god styring – at agenten opererer i tråd med prinsipalens intensjoner og tildelte oppgaver – krever at prinsipalen overvåker og kontrollerer agentens aktiviteter (Provan og Kenis 2008). Styringssystemer som i stor grad baserer seg på lojalitet er imidlertid sårbare for det som kalles *byråkratisk drift*⁵ – at agenten «drifter» bort fra oppgavene og oppdraget den har fått. Årsaken til slike uintenderte konsekvenser er at agenten har andre mål og ønsker enn prinsipalen, og at den i tillegg er selvinteressert og opportunistisk – at dersom muligheten byr seg, så vil agenten handle i tråd med egne målsetninger (Pollack 1997). Ettersom agenten gjerne har mer kunnskap om sin egen virksomhet enn det prinsipalen har, kan agenten søke å bruke informasjon strategisk. Botemiddelet mot slik byråkratisk drift er ex post- og ex ante-mekanismer: Kontrakter, overvåkning og maktmidler som kan tvinge agenten til å endre atferd. Gjennom slike mekanismer kan agenten ansvarliggjøres for handlingene sine (Mattli og Büthe 2005).

Antagelsene i prinsipal-agent-litteraturen står i motsetning til kjernen i *forvalter-teori*⁶ (Schillemans og Bjurstrøm 2019): At den som får delegert myndighet også kan være lojal mot oppdraget sitt, og at forholdet mellom prinsipalen og agenten kan være preget av tillit. Derfor kan agenten heller beskrives som en forvalter som etter beste evne forsøker å realisere mål på vegner av sin oppdragsgiver. Hvis agenten i tillegg er kompetent og i stand til å finne gode løsninger når utfordringer oppstår, så synker behovet for overvåkning og kontroll.

Det finnes så vidt vi vet ingen metastudier eller andre kunnskapsoppsummeringer som gir et velfundert svar på hva som er vanligst – at de som får delegert ansvar oppfører seg som en selvinteressert agent, eller som en samvittighetsfull forvalter. Ergo er det heller ikke her entydighet i litteraturen om hva vi har grunn til å forvente. Begge perspektivene gir likevel ulike forventninger (hypoteser) om delegeringens konsekvenser, noe som er nyttig i vår studie.

⁵ På det engelske fagspråket kalles dette *agency drift*.

⁶ I den engelske faglitteraturen, der mye av den faglige utviklingen foregår, omtales dette som *stewardship theory*.

2.3 Presentasjon av fem mulige organisatoriske modeller

I norske fylkeskommuners organisering av kjøp av kollektivtransporten er det betydelige forskjeller med hensyn på tilknytningsformen til organet som kjøper kollektivtransport, hvilke oppgaver dette organet har, plassering av kompetanse om bl.a. ruteplanlegging, billettering og markedsføring, samt hvordan organet blir styrt. Ulike organisatoriske modeller kan dermed ha ulike verdier på følgende variabler:

- Tilknytningsform, som refererer til de formelle og rettslige relasjonene mellom eier og underliggende virksomhet.
- Ansvarer enheten har, som henger sammen med hvilken kompetanse som er plassert der. Enheten kan eksempelvis ha (eller ikke ha) strategisk ansvar for å utvikle kollektivtransporten i Viken, for MaaS, for å utarbeide planer, takstsystemer og ruteplanlegging.
- Hvilket geografisk område enheten har ansvaret for.

Ved oppstarten av dette prosjektet inkluderte vi to mulige organisatoriske modeller for Oslo og Viken, som vi senere har forkastet, og som følgelig ikke blir vurdert nærmere i dette prosjektet.

I den første modellen var det skissert at de oppgavene som i dag blir ivaretatt av BØR-selskapene (Brakar, ØKT og Ruter) skulle bli ivaretatt av en enhet i fylkesadministrasjonen. Etter å ha gjennomført datainnsamlingen har vi imidlertid vurdert det slik at denne modellen har betydelige ulemper, og uklar nytte. For det første ville en slik endring betinge svært store organisatoriske endringer, noe som i seg selv er både kostbart og tidkrevende. For det andre sannsynliggjorde studien av ØKT at en slik enhet ville savne et styre som en viktig pådriver og veileder, i tillegg til at beslutningsprosessene vil bli mer tidkrevende, siden beslutninger må fattes politisk og ikke av et styre. Endelig vil en enhet i fylkesadministrasjonen ha mindre mulighet for å planlegge langsiktig, siden den er avhengig av årlige budsjettbevilgninger. Vi viser til kapitlene om styring av ØKT; 5.1.3 og 5.2.3, for en mer utfyllende gjennomgang av disse momentene.

Den andre modellen gikk ut på å opprette to fylkeskommunale/kommunale foretak; ett som håndterte kollektivtransporten i Viken, og ett som håndterte kollektivtransporten i Oslo. I henhold til informantenes tilbakemeldinger fremstår det imidlertid som svært lite hensiktsmessig å redusere dekningsområdet for et kollektivselskap/foretak i hovedstadsområdet. Vi kan heller ikke se noen vesentlige fordeler ved å benytte foretak framfor AS. Foretaksmodellen er ikke veldig forskjellig fra et AS, men de endringene den innebærer vil være nye for alle parter, og således avvike fra rapportens prinsipp om inkrementelle endringer. Videre har en tidligere utredning pekt på at erfaringene med foretaksmodellen er ganske dårlige (Trøndelag fylkeskommune, 2020). I henhold til denne utredningen førte ordningen til et uheldig forhold mellom styret, daglig leder og fylkesråd, der de tre partene kunne være uenige, og alle tok sin plass. Både Hordaland og Tromsø valgte å gå bort fra foretaksmodellen.

Disse vurderingene har resultert i at «tilknytningsform» har falt bort som en variabel, og vi står igjen med måter å organisere ansvar og geografisk område på, for ett eller flere aksjeselskap i de ulike modellene. Figur 2.1 viser hvordan de fem modellene fordeler seg på disse variablene.

		Ansvaret	
Geografi		Helt	Delt
	Helt	<ul style="list-style-type: none"> «MaaS-BØR» 	<ul style="list-style-type: none"> «Begrenset BØR» «Funksjonsdelt BØR»
	Delt	<ul style="list-style-type: none"> «BØR + Nettokontrakter» 	<ul style="list-style-type: none"> Dagens ordning

Figur 2.1: Modeller for organisering fordelt på variablene «Geografi» og «ansvar».

2.3.1 Dagens ordning, justert

Som redegjort for i kapittel 1.2 består dagens modell av ulike tilknytningsformer. Østfold kollektivtrafikk (ØKT) er en egen virksomhet i fylkesadministrasjonen, mens Ruter AS og Brakar AS er aksjeselskaper som før opprettelsen av Viken var eid av henholdsvis Akershus/Oslo og Buskerud. Nå er eierne henholdsvis Oslo/Viken og Viken.

Om hovedprinsippene i denne modellen skal videreføres, anbefaler vi at ØKT blir omdannet til et aksjeselskap. Argumentene for denne anbefalingen er de samme som argumentene for å droppe en nærmere utredning av en modell der oppgavene som i dag blir ivaretatt av Brakar, Ruter og ØKT, blir ivaretatt av en enhet i fylkesadministrasjonen. Med andre ord; omdannelse til et AS vil gi ØKT et styre, som kan fungere som en pådriver og veileder i arbeidet, beslutninger kan fattes direkte av ØKTs styre, og enheten vil kunne planlegge mer langsiktig enn de årlige budsjettbevilgningene.

2.3.2 Begrenset BØR

Grunntanken i denne modellen er at ett aksjeselskap, eid av Oslo kommune og Viken fylkeskommune, har ansvar for kollektivtilbudet i hele Oslo og Viken. BØR AS sin formelle tilknytningsform vil være lik den tilknytningsformen Ruter AS og Brakar AS har i dag; et selvstendig rettssubjekt som er regulert i aksjeloven.

Ansvaret til det begrensede BØR AS vil være definert ut fra en bestiller-utøver-relasjon som likner den man finner i flere andre fylkeskommuner, blant annet tidligere Buskerud fylke (Osland m.fl. 2008, Olsen m.fl. 2012). Det er fylkeskommunen som har det overordnede og strategiske ansvaret for kollektivtransporten i fylket. Dette innebærer at politiske beslutninger om kollektivtransporten fattes i bystyre og fylkesting, og behandles av kommune- og fylkesadministrasjon.

Det begrensede BØR AS sitt viktigste ansvar vil være å utarbeide, inngå og administrere kontrakter med operatørselskapene, strategisk ruteplanlegging, utvikle takst-, billetterings- og markedsføringsystemer, utarbeide budsjettforslag for virksomheten, samt skoleskyss.

Fylkeskommunens mulighet for å styre det begrensede BØR er dels økonomiske virkemidler; selskapet vil motta rammetilskudd, og kan gis mulighet til å øke takster eller redusere tilbudet innenfor gitte rammer. Videre kan det begrensede selskapet styres gjennom eierrelasjonen; i form av generalforsamling, aksjonæravtale og vedtekter. Endelig kan selskapet styres gjennom det avtaleverket det har med fylkeskommunen, og rapporteringskrav på dette. En slik avtale vil ofte omfatte et mål om antall rutekilometer, og nivå for produksjonen.

Denne modellen innebærer at «Begrenset Bør» blir et relativt lite og transparent selskap som fokuserer på kjerneoppgavene i et tradisjonelt kollektivselskap. Å utvikle Maas og sømløse transporttilbud er ikke en høyt prioritert oppgave for offentlige

kollektivmyndigheter. I den grad Maas prioriteres, ligger ansvaret hos eierne selv. Videre ivaretar eierne selv utredningsoppgaver om kollektivtransport. Dette er oppgaver som aksjeselskapene Ruter og Brakar har i dag. Begrunnelsen for en slik oppgavefordeling er at mer kollektivfaglig kompetanse flyttes til eierne, noe som kan gi økt politisk kontroll over kollektivtransporten. En ulempe kan være at modellen fører til dobbeltkompetanse; at den samme kompetansen om kollektivmarkedene etc. som «Begrenset BØR» trenger til å utføre sine oppgaver også finnes på utredningssiden hos eierne.

2.3.3 Funksjonsdelt BØR

I denne modellen administreres kollektivtransporten i hele Oslo og Viken av to aksjeselskaper med ulike funksjoner: *Det operative selskapet* har ansvaret for kontrakter og anbudsutsetting av den tradisjonelle kollektivtransporten, i tillegg til skoleskyss. Videre har et *støtteselskap* ansvar for et baksystem med en rekke funksjoner som skal støtte opp under kollektivtrafikken og andre transportformer. Dette støtteselskapet har ansvaret for billettering og takstsystemer, IT-støtte og å koordinere Maas og liknende tjenester. I tillegg skal støtteselskapet være kompetanseorgan for kollektivtransport.

Rasjonalet for denne funksjonsdelte modellen er at man utnytter spesialisering samtidig som man lager mindre og mer oversiktlige enheter. Oppgavene som legges til det operative selskapet hører naturlig sammen, men trenger ikke nødvendigvis utføres av den samme enheten som utfører støtteselskapets oppgaver: Ansvaret for anbudsutsetting og skoleskyss i et område krever lokalkunnskap og bør derfor utføres av én enhet. Den enheten trenger imidlertid ikke være den samme enheten som er ansvarlig for IT-drift og støtte.

2.3.4 MaaS-BØR

I denne modellen har ett aksjeselskap, eid av Oslo kommune og Viken fylkeskommune, et helhetlig ansvar for mobilitetsløsningen – Maas – i hele Oslo og Viken, i tråd med gjeldende strategier for Brakar og Ruter. Vi vil i resten av rapporten referere til selskapet som Maas-BØR.

Maas-BØR sin formelle tilknytningsform vil være lik tilknytningsformen til det begrensede BØR. Ansvaret til Maas-BØR vil for det første omfatte det ansvaret som ble skissert for «Begrenset BØR». I tillegg vil Maas-BØR sine tjenester inkludere koordinering av tjenester som drosjer, leiebiler og el-sparkesykkel. Endelig vil selskapet ha ansvar for å identifisere og inkludere nye innovasjoner i sitt tilbud, som f.eks. nye samkjøringsløsninger. Målsetningen om sømløse tilbud tilsier at dette brede spekteret av transporttjenester bli koordinert og tilbudt gjennom en felles elektronisk plattform (app).

Det utvidede ansvaret for tjenester vil antakelig også ha betydning for selskapets strategiske ansvar. Maas-BØR vil bli en aktør som er et bindeledd mellom og en deltaker blant ulike andre (private) transporttilbydere og deres kunder. De vil ha behov for å kunne definere og veie ulike mål opp mot hverandre. Man kan eksempelvis se for seg utfordringer i med hensyn på nasjonalt regelverk, som yrkestransportloven, i å koordinere tjenester der Maas-BØR har et eget (subsidiert) tilbud, som kommer i tett konkurranse mot andre aktørers kommersielle tilbud av en tilsvarende tjeneste.

Det utvidede ansvaret vil også ha en innvirkning på detaljnivået for styring. Selv om Maas-BØR vil motta rammetilskudd, vil det være vanskelig å utarbeide uttømmende, og antakelig

også svært detaljerte, planer (og krav) for tilbudet de skal levere. Det vil også være naturlig å gi dem vide rammer for takstfastsettelse og andre taktiske og strategiske vurderinger.

Dette selskapet vil også fungere som eiernes kompetanseorgan for kollektivtransport og andre transportløsninger som faller under selskapets virkeområde.

2.3.5 BØR + nettokontrakter

I denne modellen deles det geografiske området Oslo og Viken i to: Et definert dekningsområde, som inkluderer det aller meste av den funksjonelle Oslo-regionen, og ett eller flere rurale områder. De nøyaktige kriteriene for å definere hva som er den funksjonelle Oslo-regionen er ikke utarbeidet i dette prosjektet. Man kan tenke seg et vidt dekningsområde, som omfatter hele de tidligere fylkene Akershus og Østfold, samt tidligere Buskerud opp til noe ovenfor for Kongsberg og Hønefoss. Man kan også tenke seg et snevrere dekningsområde, der også deler av Indre Østfold og det nordlige Akershus faller utenfor dekningsområdet.

Kollektivtransporten i dekningsområdet vil i denne modellen bli ivaretatt av et aksjeselskap som er identisk med Maas-BØR når det gjelder oppgaver. I den andre delen administreres kollektivtransport inkludert skoleskyss av fylkeskommunen, og utføres på nettokontrakter⁷. Bakgrunnen for å velge netto- framfor bruttokontrakter er at ved bruk av nettokontrakter flyttes ansvaret for markeds- og ruteplanlegging til operatørselskapene. Dette reduserer kravet om denne typen administrativ kompetanse i Viken fylkeskommune. Viken vil likevel måtte ha noe egenkompetanse for å ta sitt ansvar for å administrere anbud og skoleskyss. Det samme gjelder utredningskompetanse, siden det ikke lenger vil finnes noe fylkeskommunalt eid aksjeselskap som er kompetanseorgan for kollektivtransporten i de aktuelle områdene.

2.3.6 Tilknytningsform og skatte- og avgiftsmessig risiko

Administrative tjenester som er avgiftspliktige gir fradragsrett på merverdiavgift⁸. Dette betyr at dersom rammetilskuddene som fylkeskommunene overfører til kollektivselskapene er avgiftspliktige, har selskapene fradragsrett på merverdiavgift.

Rettsapparatet har tidligere vurdert om delen av rammetilskuddet som er vederlag for den administrative tjenesten kollektivtransportsselskapet leverer til fylkeskommunen, er avgiftspliktig⁹. Retten konkluderte med at kollektivselskapets aktiviteter knyttet til kollektivtransport var tjenester omsatt til fylkeskommunene «ved administrasjon og organisering av kollektivtjenester». Vederlaget var dermed avgiftspliktig, og ga fradragsrett for merverdiavgift. Både en form der selskapet administrerte bruttokontrakter og der selskapet administrerte nettokontrakter ble regnet som avgiftspliktig omsetning. Administrasjon av nettokontrakter ble imidlertid regnet som den formen så lå nærmest å ikke være avgiftspliktig. Her ble det imidlertid vektlagt at rammeavtalen og leveranseavtalen

⁷ Nettokontrakter kjennetegnes ved at operatøren beholder alle billettinntektene og på denne måten bærer både inntekts- og kostnadsrisikoen. I bruttokontrakter blir inntektene fra billettsalget overført til fylkeskommunen, som kjøper tjenesten. Dette betyr at fylkeskommunen tar inntektsrisikoen og ansvaret for all planlegging (Olsen m.fl., 2012).

⁸ Jfr. Merverdiavgiftsloven 1-3.2.16 Offentlige tilskudd mv.

⁹ Jfr. dom i Borgarting lagmannsrett 11. mars 2014.

<https://lovdata.no/pro/auth/login#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2012-167141?searchResultContext=2335&rowNumber=2&totalHits=3>

detaljert beskrev kollektivselskapets oppgaver, og dermed etablerte «en konkret og definert forventning til hva tjenesten skal gå ut på, og det resultat som forventes». Avtalene ga også fylkeskommunene mulighet til å påvirke hvordan oppgavene skulle utføres. Også administrasjon av skoleskyss ble regnet som avgiftspliktig, og fradragsberettiget.

Modellene vi vurderer i rapporten vil således gi fradragsrett for merverdiavgift ut fra dagens rettspraksis.

2.4 Data

Vi har benyttet en rekke informasjonskilder i dette prosjektet.

For det første har vi innhentet dokumenter og bakgrunnsinformasjon fra aktørene. Dette omfatter styringsdokumenter som aksjonæravtale, rammeavtale og leveranseavtale. Vi har også benyttet rapporter, policydokumenter eller strategidokumenter som er relevante for prosjektet.

For det andre har vi benyttet sekundærlitteratur, som har vært samlet inn gjennom litteratursøk.

For den eksterne sammenligningen har vi samlet inn eksisterende avtaleverk fra sammenlignbare fylkeskommuner. Til benchmarkingsanalysen har vi samlet inn data gjennom et skjema (se Vedlegg 1) med antall årsverk, budsjett og ressursbruk som har blitt sendt til samtlige fylkeskommuner og administrasjonsselskaper. Vi har mottatt data med litt varierende detaljeringsgrad fra 8 fylkeskommuner og 10 administrasjonsselskaper.

2.4.1 Intervjuer

Den mest sentrale delen av datainnsamlingen har bestått av intervjuer med de ulike aktørene. Denne delen av prosjektet er blitt meldt inn til og har fått godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Vi har benyttet oss av en seminstrukturert intervjuguide med åpne spørsmål, som har vært tilpasset de ulike informantenes organisatoriske bakgrunn (se Vedlegg 2). Vi har intervjuet administrative ledere og fagekspert i administrasjonen i Viken fylkeskommune og Oslo kommune, sentrale politikere i Viken og Oslo, ledere i Ruter, Brakar og ØKT, representanter fra tre kommuner i Viken, en fagekspert i Jernbanedirektoratet, samt ansatterepresentanter i Brakar og ØKT. Intervjuene er gjennomført fra september til desember 2021. De aller fleste intervjuene har blitt gjennomført som videomøter. Vi gjorde opptak av intervjuene, og har fått dem transkribert. Informasjonen fra intervjuene er blitt kvalitetssikret av respondentene ved at de har fått lese gjennom og kommentert relevante utdrag av rapporten.

Totalt ble det gjennomført 27 intervjuer, med 36 informanter. Fem av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer. En oversikt over informantene finnes i vedlegg 3. Informantene ble valgt ut med sikte på å få en bred oversikt over situasjonen gjennom innspill fra de aktørene som er mest sentrale i prosjektet, innspill fra ulike organisatoriske nivå og informanter med ulik geografisk tilhørighet, samt politikere med ulik partipolitisk tilhørighet. Det er mange aktører som er involvert i arbeidet med kollektivtransport i Oslo og Viken, og vår liste over informanter er ikke uttømmende i så måte. Vi mener allikevel å ha dekket et relativt bredt spekter av synspunkter.

2.4.2 Multikriterieanalyse

Prosjektet har benyttet multikriterieanalyse som en metode for å få et håndfast utgangspunkt for endelige anbefalinger. Resultatene fra denne er omtalt i kapittel seks.

Multikriterieanalyse er en vanskelig øvelse, og vi har ikke sett oss blinde på resultatene. De kan allikevel gi en viss pekepinn på hva som skal prioriteres høyt og lavt.

Innspill til multikriterieanalysen ble innhentet på et arbeidsseminar med oppdragsgiver 30. november, der fire representanter fra oppdragsgiver og fem forskere i dette prosjektet deltok. I tillegg ble det 2. desember gjennomført et kortere arbeidsseminar med lederne fra Ruter, Brakar og ØKT, samt en leder fra henholdsvis Viken fylkeskommune og Oslo kommune. Deltakerliste fra de to arbeidsseminarene finnes i vedlegg 4.

Multikriterieanalyse er et verktøy for beslutningstaking, og blir gjerne betegnet som et alternativ til nytte-kostnadsanalyser, i tilfeller der det ikke er mulig å gjennomføre slike (Vatn, 2005, OPTIC, 2010, NOU 2013). En multikriterieanalyse gjennomføres i flere trinn, der de innledende trinnene inkluderer å definere og strukturere problemet, definere alternativer og definere et sett med evalueringskriterier (Vatn 2005).

I dette prosjektet er disse trinnene gjennomført ved at

- a. Vi skal avklare behovet og mulighetene for endret organisering av utvikling og drift av kollektivtilbudet i Oslo kommune og Viken fylkeskommune,
- b. fem ulike alternative ordninger er definert, og
- c. ordningene vurderes opp mot ni ulike kriterier for god kollektivtransport

De videre skrittene i multikriterieanalysen består i å beskrive alternativene ved å sette score på kriteriene, og å identifisere preferansene til de involverte aktørene, eventuelt uttrykt som vektning av kriteriene. Endelig vil man sammenlikne alternativene og evaluere resultatene. En slik evaluering kan føre til at man går tilbake og omdefinerer alternativene og evalueringskriteriene.

Multikriterieanalysen tok utgangspunkt i åtte av prosjektets ni kriterier for god kollektivtransport¹⁰. Til hvert av disse hovedkriteriene ble det utviklet flere underkriterier. Det ble gjennomført en prosentvis scoring av kriteriene, slik at den totale scoren skulle summere seg til 100. Eksempelvis kunne altså «tilstrekkelig overordnet politisk styring» bli tillagt 10 prosent vekt, mens «mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng» kunne bli tillagt 20 prosent vekt, med hensyn på hva som er viktig for å oppnå god kollektivtransport i Oslo og Viken. Etter noe diskusjon endte deltakerne på at kriteriet «Ivaretaging av de ansattes rettigheter og interesser» er absolutt, og i tillegg regulert i loven. Dette kriteriet ble derfor ikke vektet.

Videre ble det gjennomført en scoring av måloppnåelse på hvert kriterium i hver av prosjektets fem modeller. Denne scoringen ble gjennomført på en skala fra 1 til 5, der fem var best. Modellene skulle ikke rangeres i forhold til hverandre, og det var med andre ord mulig å få som resultat at «tilstrekkelig overordnet politisk styring» ble godt ivarettatt, i form av toppscoren 5, i alle modellene. En oppsummering av vektningen av kriteriene, og deres score i de ulike modellene, gjorde det mulig å lage en rangering av de fem modellene.

¹⁰ Kriterium 9; Oppnåelse av samferdsels- og miljøpolitiske mål, inkludert tilrettelegging for et sømløst og attraktivt kollektivnettverk, ble, vurdert som en syntese av de andre kriteriene, og derfor ikke behandlet som et selvstendig kriterium.

2.4.3 Innspill fra oppdragsgiver

Viken fylkeskommune og Oslo kommune opprettet en referansegruppe for prosjektet, som har fulgt arbeidet tett. Gruppen har bestått av totalt seks representanter; tre fra Viken og tre fra Oslo. Det har vært gjennomført tre møter med arbeidsgruppen, i tillegg til arbeidsseminaret for multikriterieanalyse, som beskrevet over. I disse møtene har gruppen blant annet gitt innspill om relevante bakgrunns- og styringsdokumenter, informanter, og øvrig metodebruk i prosjektet. Gruppen har også kommet med innspill på og kvalitetssikring av TØI-forskernes arbeid underveis i prosjektet. Det har også vært hyppig kontakt mellom Vikens prosjektansvarlige og TØIs prosjektleder gjennom hele prosjektperioden.

3 Ivaretaking av kollektivtransport i Viken

3.1 Effektivitet og tilknytningsform

En effektiv produksjon av kollektivtransport innebærer både at riktig tilbud blir produsert og at det som blir produsert blir produsert på en kostnadsminimerende måte. Å måle disse størrelsene er imidlertid vanskelig. Det beste er å se på kostnader før og etter når det skjer endringer.

De to største endringene som har skjedd i kollektivtransporten etter år 2000 har vært 1) at stadig større del av produksjonen har blitt overført til anbud på bruttokontrakter. Og 2) at mange fylkeskommuner har skilt ut kollektivtrafikken til en egen enhet, enten i fylket, som et fylkeskommunalt foretak (FKF) eller et aksjeselskap (AS). Uavhengig av om et kollektivtransportsselskap er organisert som en avdeling i fylkeskommunen, et FKF eller et AS, er det avhengig av høy kompetanse som planlegger og bestiller av kollektivtransport.

Å måle i hvilken grad rett tilbud blir produsert er svært vanskelig. Et viktig moment i dette er i hvilken grad rutetilbudet bidrar til å nå mål som nullvekstmålet, eller tallfestede mål om økning i antall passasjerer. Samtidig utgjør også kollektivtilbudet et minimumstransporttilbud og et lovpålagt skoletransporttilbud. Å optimere rutetilbudet med hensyn på ulike mål, som å maksimere antall passasjerer, minimere antallet biler over gitte snitt og å få alle skoleelevene til rett skole til rett tid, kan være i konflikt med hverandre når det kommer til rutestruktur. Hvordan og hvor viktige disse konfliktene er henger sammen med lokale forhold. I flere av intervjuene har det blitt trukket fram at disse avveiningene gjøres best når det ikke er direkte politisk innblanding i ruteopplegget.

Å måle i hvilken grad et gitt kollektivtilbud produseres effektivt er lettere, fordi en kan bruke relativt sammenlignbare enhetskostnader, men heller ikke det er uproblematisk.

Innføringen av anbud medførte reduserte total kostnader og økt effektivitet både med hensyn på hva som ble produsert og til hvilke enhetskostnader (Bekken mfl., 2006; Longva og Osland, 2010a; Aarhaug, 2009). Samtidig medførte innføring av anbud økte administrasjonskostnader hos bestillerenheten (Longva mfl., 2007). Kostnadsøkningen på administrasjonssiden var imidlertid vesentlig mindre enn besparelsen i reduserte kjøpskostnader jf. (Longva mfl., 2010).

Longva og Osland (2010b) analyserte opprettelsen av fylkeskommunale AS i Norge og drøftet deres relasjon til det politiske nivået og sammenlignet dette med det fylkesinterne alternativet og utviklingen som hadde skjedd innenfor «den skandinaviske modellen» for kollektivtransport (som bl.a. handler om utskilte administrasjonsselskap og bruttoanbud). Da analysen ble gjort, var det imidlertid en sammenheng som forkludret problemstillingen: Utskillelse av AS gikk hånd i hånd med bruttoanbud, mens fylkesinterne kollektivselskap i større grad fremforhandlet nettoavtaler med busselskapene. Overgangen fra fremforhandlede nettoavtaler til konkurranseutsatte bruttoavtaler medførte behov for å styrke kompetansen i bestillerorganet med hensyn til bl.a. håndtering av markedsrisiko, ruteplanlegging og bestillerkompetanse. Noe av denne kompetansen var i praksis overført fra busselskapene til kjøpsorganet. Utover dette er en viktig konklusjon fra Longva og

Oslands analyse at fylkene må vedlikeholde og opprettholde en viss egen internkompetanse for å ivareta rollen som strategisk planlegger og eier.

Samme år slo Hoff og Osland (2010) fast at det er uklart hvorvidt fylkeskommunens totale ressursbruk avhenger av hvordan kollektivtransporten er organisert i fylket: *«Det later ikke til å være noen entydig sammenheng mellom antall årsverk som jobber med kollektivtransport i fylkeskommunen og hvorvidt det er etablert kjøpsorgan.»* (s. 16). Totalt for hele landet teller de opp 417 årsverk til kollektivtransport i fylker og administrasjonsselskaper. Hundre av disse årsverkene var i Ruter, som ble fordelt 40:60 mellom Akershus og Oslo, ut i fra eierskap. Foruten Ruter-årsverkene talte de opp 4,8 årsverk i Akershus fylkeskommune og 17 årsverk i Oslo kommune. For Østfold fant de 18 årsverk (2 i fylkeskommunen og 16 i administrasjonsselskap) og i Buskerud fant de 13,5 i Buskerud (1,5 i fylkeskommunen og 12 i administrasjonsselskap) (Hoff og Osland, 2010, tabell 1).

Et par år senere observerte Olsen mfl. (2012) en trend i at flere arbeider i administrasjon av kollektivtrafikken, altså summen av årsverk i fylkeskommunene og administrasjonsselskapene. Dette mønsteret gjaldt både i fylker med og uten egne administrasjonsselskap (AS'er). Vi skal i neste delkapittel se at denne trenden har fortsatt. Videre gikk de så langt som til å oppsummere at det er *«rimelig å anta at det er stordriftsfordeler ved drift av administrasjonsselskap»* som de utyper at fremkommer *«når vi ser på passasjerer per ansatt i fylkeskommunene og administrasjonsselskapene med ansvar for kollektivtrafikken. De minste fylkene (målt etter antall kollektivreisene) med egne administrasjonsselskap er de som har færrest passasjerer per ansatt i administrasjonen»* (s. 27). For øvrig fant Olsen mfl. (2012) en veldig nær sammenheng mellom årsverk til kollektivtransporten og henholdsvis innbyggertall, årlig ruteproduksjon og passasjertall. De fant også en nær samvariasjon mellom netto driftsutgifter til kollektivtransport og henholdsvis kollektivandeler og ruteproduksjon (rutekilometer) i de ulike fylkene. For sistnevnte (netto driftsutgifter vs ruteproduksjon) ble Oslo holdt utenfor. Oslo har et veldig annerledes kostnadsbilde enn øvrige fylker, som dokumentert bl.a. i Aarhaug mfl. (2018).

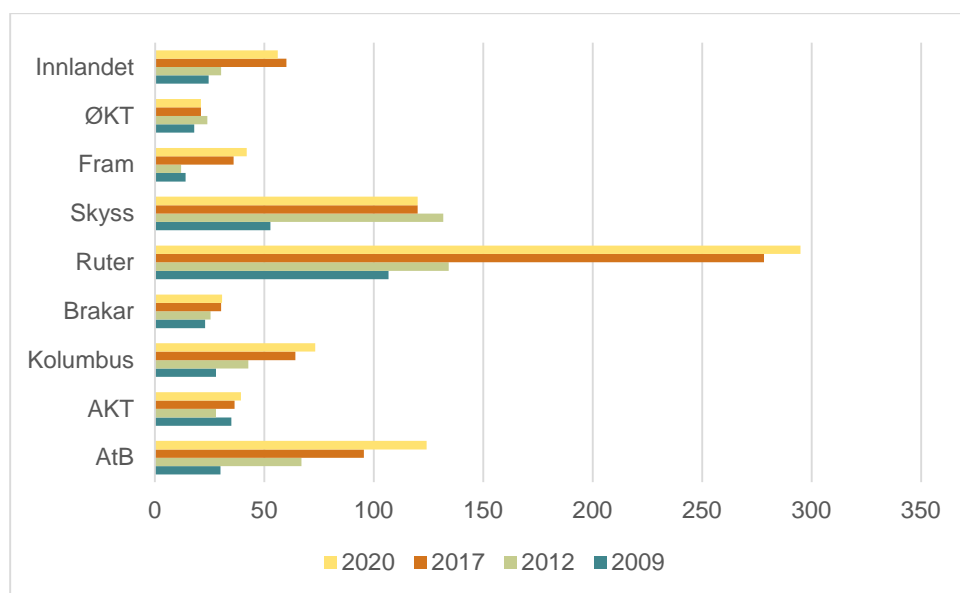
Hvis vi ser på andre faktorer enn årsverk og kostnader, argumenterte Leiren mfl. (2014) med at et AS vil gi større mulighet for låneopptak for selskapet, sammenlignet med fylkesintern organisering. I forbindelse med Trøndelag fylkeskommune sin nylige *Eierskapsmelding for AtB (83/20 - Eierskapsmelding for AtB, Arkivsak-dok. 202016014-1)* ble det gjennomført en sammenligning av organiseringen av fire fylkeskommuner hvorav to organiserte kollektivadministrasjonen i egen organisasjon (Troms og Finnmark og Møre og Romsdal) og to var organisert med AS (Agder og Rogaland). Det konkluderes med at *«Erfaringene fra de andre fylkeskommunene gir ingen svar på hvilken styringsform som er best. Det er fordeler og ulemper ved både egenregi og AS, foretaksmodellen anbefales ikke»*. Det listes noen fordeler og ulemper ved ulike organisasjonsformer, men ingen av disse gjelder ressursbruk eller effektivitet.

Øvrig litteratur gir svært lite informasjon om hvordan organiseringen av kollektivtransporten påvirker effektivitet. De store summene går naturligvis til selve ruteproduksjonen. Alt i alt er det derfor lite i litteraturen som tilsier at tilknytningsformen alene skal påvirke ressursbruk og effektivitet i kollektivtransporten. Økonomiske gevinster ved god gjennomføring av anbud som fremmer konkurranse og som allokterer risiko fornuftig, vil ventelig gi langt større utslag enn eventuelle ulikheter i administrative årsverk i fylkeskommunene og administrasjonsselskapene.

3.2 Effektivitetsanalyse

En av innvendingene som har blitt fremmet mot overgangen fra at kollektivtransporten var organisert som en avdeling av fylkeskommunen til å bli organisert gjennom administrasjonsselskap har vært at det medfører økte administrative kostnader og dobbeltadministrasjon (Osland mfl., 2008; Olsen mfl., 2012).

Samtidig som antall passasjerer som reiste med kollektivtransport økte jevnt og trutt fram til mars 2020 har også antall administrativt ansatte med arbeid knyttet opp mot kollektivtransporten økt. Som det framgår av dette delkapitlet og tidligere studier har dette skjedd både i områder der hvor kollektivtransporten var og har forblitt del av fylkeskommunen, der hvor den er skilt ut som et eget administrasjonsselskap (uavhengig av organisasjonsform) og der hvor organisasjonsformen er endret i den tidsperioden vi har data for (2009-2020).



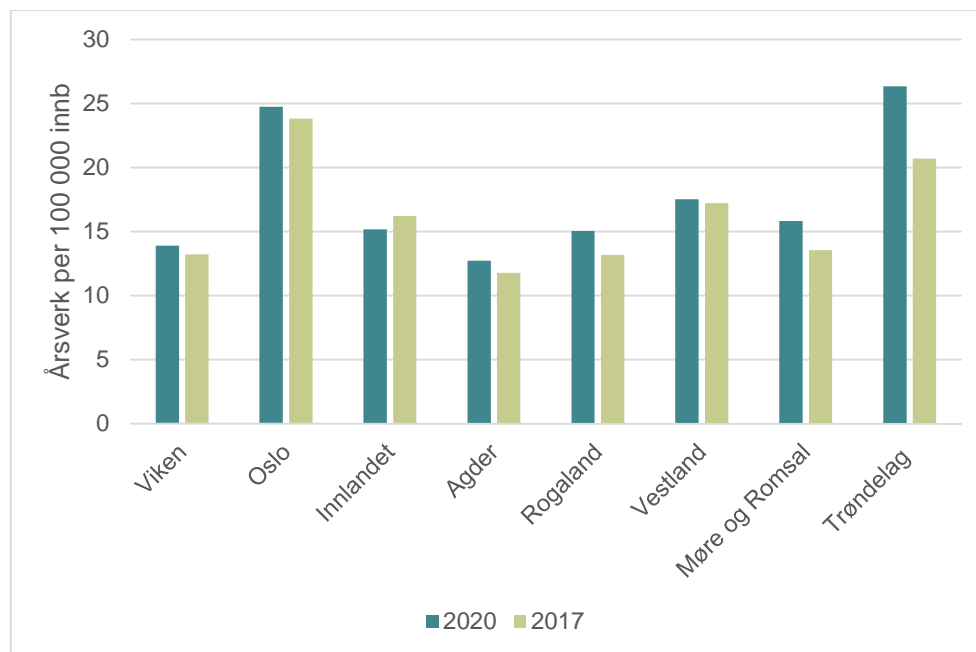
Figur 3.1: Årsverk i ulike administrasjonsselskap 2009 – 2020. (inkl.fk.adm). Kilde for 2009; (Hoff og Osland, 2010); 2012 (Olsen mfl., 2012); 2017, 2020 (innsamling).

Figur 3.1 viser antall årsverk i administrasjonsselskap, både fylkeskommunale foretak og aksjeselskap i utvalgte år, organisert ut i fra hvilket selskap som dekker området i dag. Flere av områdene har gjennomført organisasjonsendringer i perioden. Figuren viser at alle selskapene og fylkeskommunene vi har data for, har økt antall administrativt ansatte i perioden. Innlandet inkluderer tidligere Oppland trafikk (fylkesintern) og Hedmark trafikk (FKF), ØKT inkluderer andel av ansatte i Viken fk i 2020. Fram inkluderer ansatte i Møre og Romsdal fylkeskommune. Skyss inkluderer ansatte i tidligere Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner, inkludert Kringom. Men ikke Bybanen AS. Ruter inkluderer ansatte i morselskapet og fylkesadministrasjonene (Oslo og Akershus, andel av Viken for 2020), men ikke innleide konsulenter¹¹ og datterselskap (som Konsentra). Brakar inkluderer ansatt i Buskerud fylke (og andel av ansatte i Viken i 2020). Kolombus inkluderer også Rogaland fylke. AKT inkluderer også Agder fylke i 2020 (tidligere summer Aust- og Vest-Agder fylker). AtB, inkluderer ansatte i Trøndelag fylke, tidligere summert Nord-Trøndelag,

¹¹ Tilsvarende ca 120 årsverk, om gjennomsnittslønnskostnad i Ruter legges til grunn.

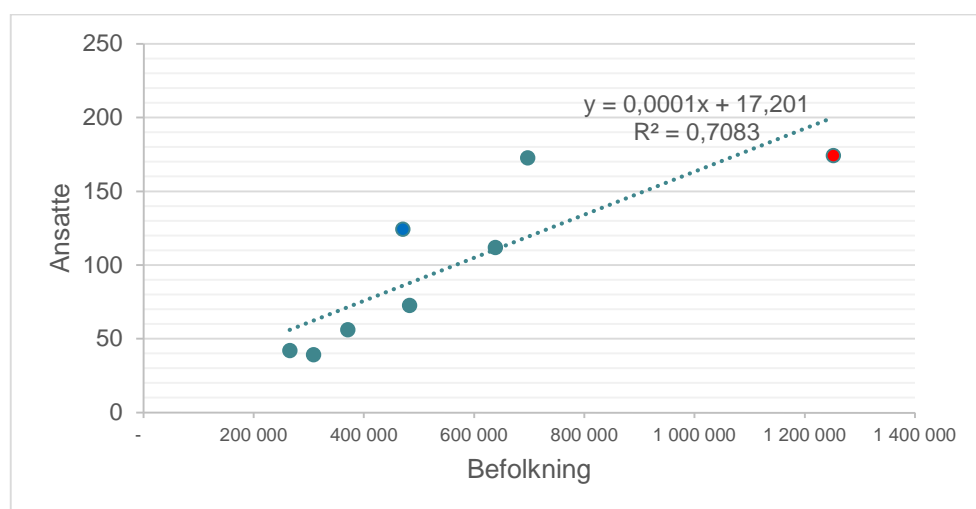
Sør-Trøndelag og AtB. Vestfold og Telemark, Nordland og Troms og Finnmark har ikke svart på henvendelsen.

Samtidig som selskapene er veldig ulike er det viktig å ha med seg at befolkningen som betjenes også er ulik, slik at antall årsverk per innbygger er langt likere (figur 3.2).



Figur 3.2: Årsverk i administrative stillinger knyttet til kollektivtransport, *fk.adm* og *adm.selskap* (2017 og 2020).

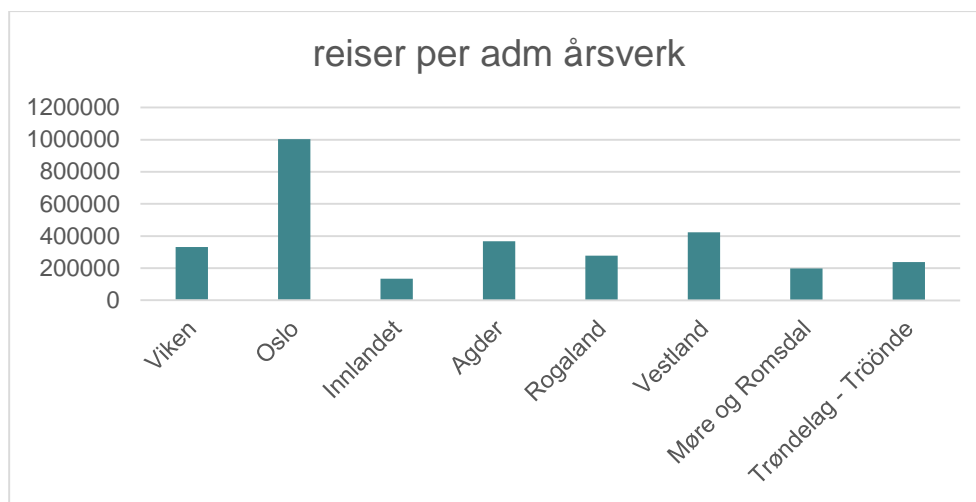
Figur 3.2 viser antall årsverk sett opp mot innbyggertall. Her er årsverkene i Ruter delt mellom Oslo og Viken ut i fra eierskapsandelen, mens ansatte i fylkeskommunene holdes separat. For fylkeskommuner som er slått sammen i perioden, er 2017-tallene summen for de fylkene som dekket samme geografiske område som det nye fylket.



Figur 3.3: Plot ansatte med kollektivtransportadministrasjonsrelaterte arbeidsoppgaver i fylkeskommune og administrasjonsselskap mot befolkning (2020).

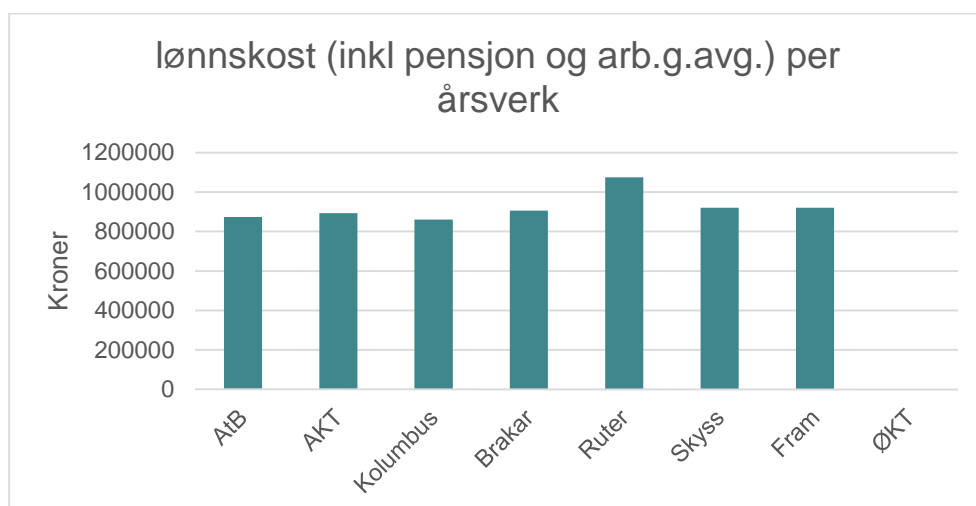
Figur 3.3 viser et scatterplot med trendlinje over antall ansatte og befolkning. Viken er uthevet i rødt. Ansatte i Ruter er fordelt mellom Oslo og Viken etter eierskapsbrøken. Figuren viser at det er stor samvariasjon mellom antall ansatte og befolkning. Dette er parallelt til tilsvarende funn i Olsen mfl. (2012). Tilsvarende samvariasjon finnes mellom ansatte og ruteproduksjon.

Variasjonen mot reiser viser et litt annet bilde (figur 3.4).



Figur 3.4: Reiser per administrativt årsverk (2020) (SSB, TØI).

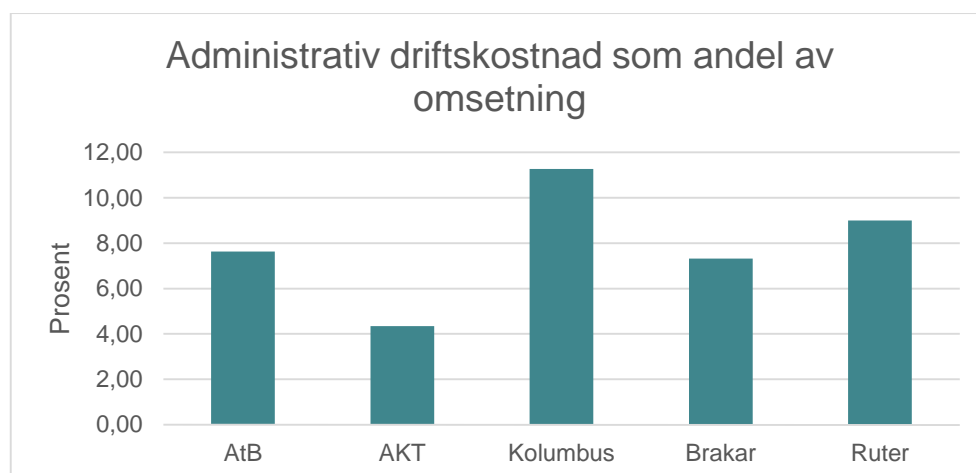
Figur 3.4 viser antall passasjerer per administrativt årsverk i 2020. Figuren viser i hovedsak at det er trafikken i Oslo som er avvikende. Det er vesentlig høyere kollektivandel også i forhold til antall ansatte i administrasjonen. I praksis viser dette tilbake på en høyere kollektivandel. Fylker med et lavt antall reiser per administrativt årsverk har vesentlig lavere kollektivandeler og høyere andel skoleskyss.



Figur 3.5: Lønnsutgifter per årsverk adm. selskap 2020 (innrapportering og årsrapporter)¹².

¹² I disse tallene er konsulentkostnader holdt utenom. Lønnskostnadene for Fram og Skyss er delvis beregnet ut i fra innrapporterte tall.

Lønnskostnadene, inkludert pensjonsavsetninger, arbeidsgiveravgift mm. i administrasjons-selskapene ligger påfallende likt.

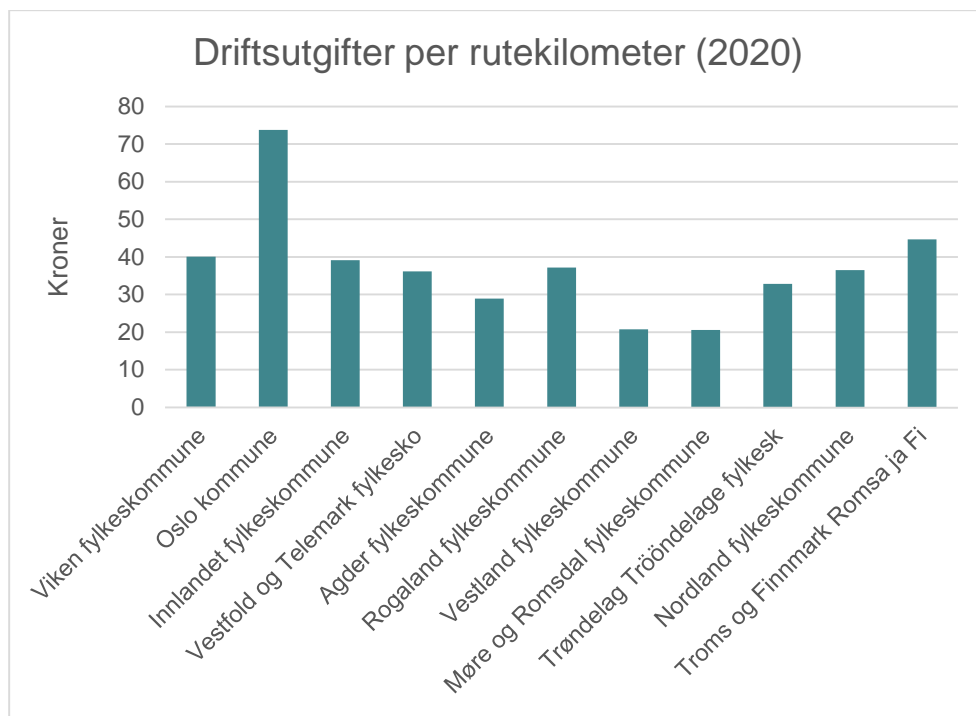


Figur 3.6: Administrativ driftskostnad som andel av omsetning (årsrapporter, innrapportering, KOSTRA)¹³.

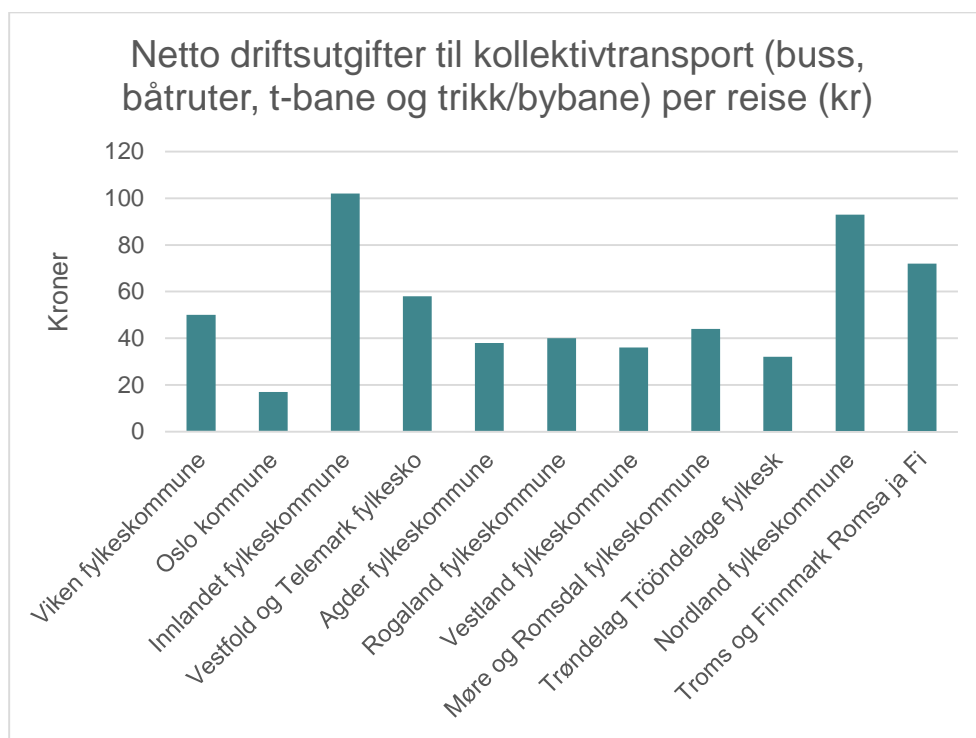
Figur 3.6 viser hvor stor andel av omsetningen til kollektivtransportsselskapene som går til administrative kostnader. Dette er interessant fordi det viser at fylker med en offensiv satsing på å gå inn i nye mobilitetsmarkeder, særlig Kolumbus og Ruter, også har høyere kostnader som følge av dette. Altså en større andel av utgiftene går til andre aktiviteter enn kjøp av ruteproduksjon. Disse tallene er også for Kolumbus og Ruters vedkommende høyere enn tilsvarende tall i 2016, mens de i tilfellet AtB, AKT og Brakar er lavere jf. Tørring og Johansen (2018). Noe av dette blir in intervjuene forklart ved at Kolumbus og Ruter tar på seg fellesfunksjoner på vegne av alle kollektivselskapene i Norge.

Som indikator på effektivitet på produksjonen er det naturlig å se på enhetspriser. Figur 3.7 og figur 3.8 og figur 3.9.

¹³ Her er kollektivselskap som drives innenfor fylkeskommunen utelatt fordi disse benytter seg av en del fellesfunksjoner ved fylkeskommunene, som i praksis gjør det vanskelig å skille ut hva som er relevante kostnader.

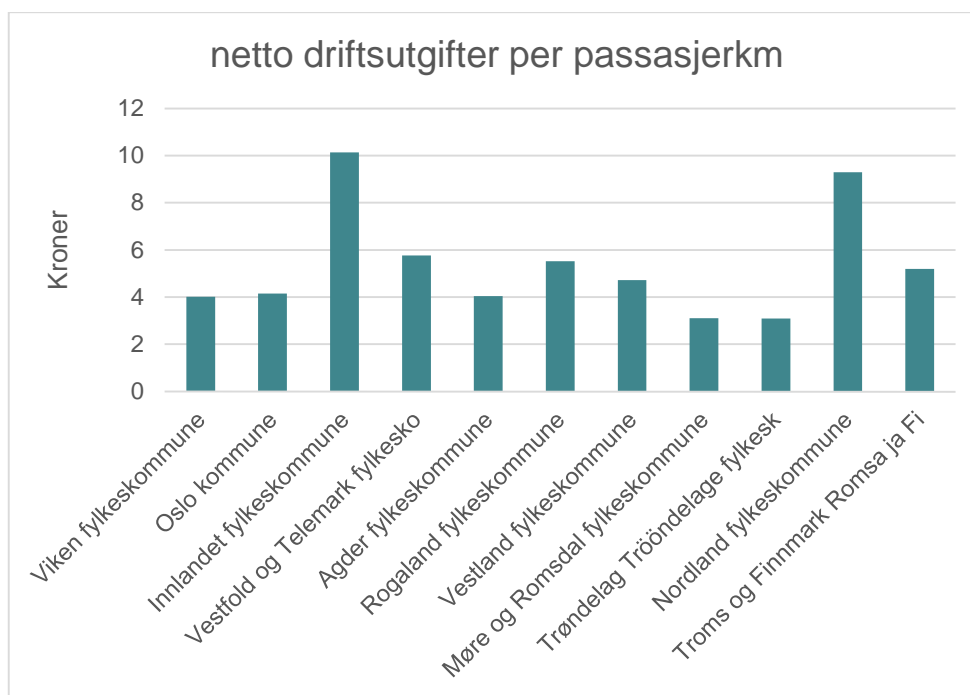


Figur 3.7: Driftsutgifter (samlet kjøp) per rutekilometer. (SSB, KOSTRA).



Figur 3.8: Driftsutgifter per reise (SSB, KOSTRA).

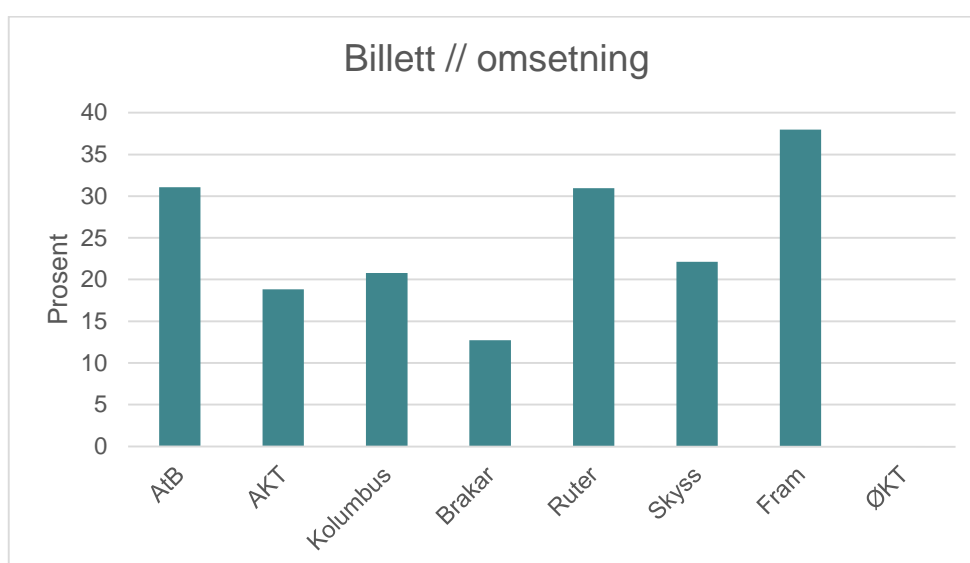
Figur 3.7 og figur 3.8 viser at det er endel variasjon i enhetsprisene som de ulike fylkeskommunene møter. Imidlertid virker dette å i veldig stor grad kunne forklares med geografiske og markedsmessige forhold. I Oslo, er en vesentlig del av trafikken med trikk og t-bane, som frakter mange mennesker men koster relativt mye per rutekilometer. Storbytrafikk går også saktere, slik at driftsutgiftene for buss også er høyere per kilometer i Oslo, enn i resten av landet (Aarhaug mfl., 2018).



Figur 3.9: Driftsutgifter per passasjerkilometer.

Figur 3.9 viser en oversikt over driftsutgifter til kollektivtransportadministrasjonen (samlet administrasjonsselskap og fylkeskommune) per passasjerkilometer. Den viser at det er relativt lite variasjon. De høyeste driftsutgiftene sett opp mot transportarbeidet finner vi i fylker hvor skoletransporten utgjør en vesentlig andel av produksjonen samtidig som kollektivandelen er lav.

Pandemien har gjort at store deler av billettinntektene har falt bort. Dette påvirker økonomien, særlig for de selskapene hvor billettinntektene utgjør en vesentlig andel av inntektssiden. Samtidig er en stor andel av omsetningen i kollektivtransporten knyttet opp mot ulike former for tilskudd, slik at inntektsfallet er vesentlig lavere enn trafikkfallet.



Figur 3.10: Andel av omsetning fra billettinntekter (2020) (årsrapporter, innsamling).

Figur 3.10 viser andel av omsetningen som kommer fra billettinntekter i de ulike kollektivtransportsselskapene i pandemiåret 2020. Altså er det vanlige billettinntektsnivået vesentlig høyere. Hvor mye varierer stort med hvor strenge koronatiltakene har vært. I AtB og Kolumbus områdene har nedgangen vært på sju og åtte prosent, sammenlignet med 2017, mens nedgangen i AKT og Ruterområdet har vært på 34 og 27 prosent, mens Brakar har sett en nedgang på om lag 50 prosent. Skyss hadde høyere billettinntekter i 2020 enn i 2017.

3.2.1 Resultater fra multikriterieanalysen

Som redegjort for i kapittel 2.4.2 ble det gjennomført en multikriterieanalyse i prosjektet. Kriteriet «Effektiv bruk av midler, og en effektiv og transparent organisasjonsform» ble delt opp i underkriteriene «nyttmaksimering», «kostnadsminimering» og «transparens». Tabell 3.1 viser hvordan panelet scorete de ulike kriteriene. Nyttmaksimering ble sett på som det klart viktigste, med en score på 46 prosent. Transparent fikk en score på 29 prosent.

Tabell 3.1: Vekting av underkriterier for «Effektiv bruk av midler, og en effektiv og transparent organisasjonsform». Prosent.

Effektiv bruk av midler, og en effektiv og transparent organisasjonsform	min	maks	snitt
Nyttmaksimering	25	80	45,5
Kostnadsminimering	0	40	25,5
Transparens	20	50	29

Tabell 3.2 viser hvordan deltakerne vurderte at dette kriteriet ville bli ivaretatt innenfor hver av de fem modellene. Vi ser at modellen «Funksjonsdelt BØR» kommer best ut, med en score på 4,17. En forklaring kan være at denne modellen tilrettelegger for å utnytte stor-driftsfordeler på ulike kompetanseområder, gjennom å samle all kompetanse på anbud og kontrakter ett sted, samtidig som man samler kompetanse på billettering og takstsystemer, MaaS og utredninger på et (annet) sted. I tillegg vil denne modellen antakelig tilrettelegge for større grad av transparens enn eksempelvis modellen MaaS-BØR, ved at den består av to mindre enheter.

Modellene «Begrenset BØR» og «BØR+ Nettokontrakter» får begge en score på 3,67. Et interessant fellestrekk ved disse modellene er at de legger opp til, om enn på ulike vis, å overføre flere oppgaver til fylkeskommunen enn hva som er tilfelle i dag. I «Begrenset BØR» dreier dette seg om ansvaret for utredninger om kollektivtransport og for MaaS, mens det i «BØR+ Nettokontrakter» dreier seg om ansvar for kollektivtransporten utenfor dekningsområdet. Dagens modell, samt «MaaS-BØR», kommer lavest ut på dette kriteriet, med scorer på henholdsvis 2,83 og 2,5. Også her er det en betydelig spredning mellom respondentenes svar.

Tabell 3.2: Ivaretaging av kriteriet «Effektiv bruk av midler, og en effektiv og transparent organisasjonsform» innenfor fem ulike organisasjonsmodeller. Score 1-5, 5 er best.

Effektiv bruk av midler, og en effektiv og transparent organisasjonsform	min	maks	snitt
Dagens modell	1	4	2,83
Begrenset BØR	2	5	3,67
Funksjonsdelt BØR	2	5	4,17
BØR+ Nettkontrakter	3	5	3,67
MaaS-BØR	1	4	2,50

3.2.2 Vurdering

Hoveddelen av fylkeskommunenes utgifter til kollektivtransporten går til ruteproduksjon. Hvor stor denne er, henger i hovedsak sammen med befolkningsstørrelse, geografi og hvilken rolle kollektivtrafikken har i det aktuelle området. Tidligere studier har vist at organisasjonsendringen fra å organisere kollektivtransporten internt i fylkeskommunen og på nettokontrakter til administrasjonsselskap og bruttokontrakter medførte effektivitetsgevinster. Både ved at en prioriterte mer effektivt i hvordan rutetilbudet skulle utformes og ved at enhetskostnadene ble lavere gjennom konkurranse.

Ser vi på utviklingen siste tiår har administrasjonskostnadene knyttet til kollektivtransport økt. Noe av dette drevet av produksjonsvolumet og befolkningen som betjenes, samt skoleskyss. Samtidig har hverken befolkningen, trafikkvolumet eller antall skoleelever økt i samme takt som kollektivadministrasjonen.

Det er få observasjoner å støtte seg på, elleve fylker hvorav åtte har gitt oppdatert informasjon. I dette materialet er det tendens til at kollektivtrafikkselskapene som har fokusert på å administrere kollektivtransport har en vesentlig lavere vekst i antall ansatte og administrasjonskostnader, enn selskaper som har beveget seg mot å ha en større rolle i transporttilbudet. Dette er langt på vei et resultat av en villet politikk i de aktuelle fylkene. Altså at fylkeskommunene har besluttet at kollektivtrafikkselskapene skal ta flere oppgaver. utfordringen i dette ligger i at det å gå inn på nye oppgaver medfører betydelige kostnader knyttet til å bygge opp kompetanse, samtidig som gevinsten, i form av økte markedsandeler for kollektivtransporten er uklar. Effekten av «harde» tiltak, som frekvensøkninger, billettpriser, rutenett virker i stor grad å være hentet ut. Effekten av «myke» tiltak, som bedre informasjon, billettering, tilgjengelighet har vist seg ha høye verdsetting, men ikke samme etterspørselseffekt som verdsettingen skulle tilsi, jf. (Fearnley mfl., 2015a; Fearnley mfl., 2015b).

3.3 Kollektivtransport i hele fylket

Mye av de daglige gjøremålene i den integrerte bo- og arbeidsmarkedsregionen innebærer mobilitet over lange avstander. Multimodale mobilitetsløsninger der konkurransedyktig kollektivtransport er kjernen, er derfor det viktigste virkemidlet for å redusere klimautslipp fra persontransporten og å nå nullvekstmålet. Forutsigbarhet, dekningsgrad og tilgjengelighet er viktige kjennetegn i et konkurransedyktig kollektivtilbud som kan konkurrere med bilen, samtidig som den skaper synergier med andre bærekraftige mobilitetsløsninger (Redman, Friman, Gärling, & Hartig, 2013).

Vi gjennomførte intervjuer med representanter for kommunene Fredrikstad, Gol og Drammen. Disse informantene understreket betydningen av å skape et forutsigbart og tilfredsstillende kollektivtilbud i rurale strøk så vel som de sentrale. Spesielt i den rurale kommunen ble det uttrykt bekymring for at en mer sentralisert organisering av kollektivselskapene kunne skape skjevhet i kollektivtilbudet til fordel for sentrale strøk.

Å danne en reiseatferd der reiser med kollektivtransport er førstevalget, krever en langsiktig forpliktelse for et reelt tilbud. Fra små distriktskommuner sitt perspektiv kan man si at et reelt kollektivtilbud til alle innbyggerne innebærer et verdivalg. Dette kan ivaretas ved å opprettholde den lokale kunnskapen i regionen, samtidig som man utnytter stordriftsfordeler og synergier i fylket og fra regionale samarbeid for å utvikle framtidsrettede løsninger.

Uavhengig av størrelse og sentralitet har kommunene et klart ønske om et mer integrert mobilitetstilbud, med pris- og takstsamarbeid mellom operatørene for kollektivtransport, og på sikt MaaS eller lignende løsninger. De uttrykker at dette bør være et mål uavhengig av hvordan kollektivtransporten organiseres.

Store enheter har blitt regnet som dårligere til å identifisere og tilfredsstille lokale behov enn små (Schakel 2010). I dette tilfellet impliserer dette at gode lokale kollektivtilbud kan kreve inngående lokalkunnskap. Skoleskyss i grunnskolen kan være et godt eksempel på dette. Flere informanter i både ØKT og Brakar støttet opp om dette synet, og mente at kjennskap til lokale forhold hever kvaliteten på tilbudet og gjør den løpende håndtering av problemer som oppstår enklere og raskere.

I forbindelse med kommunereformen vedtok Stortinget at kommuner skal kunne søke om å få overta kollektivtransportansvaret fra fylkeskommunen. Loven som tredde i kraft 1. januar 2020 gir kommuner mulighet til å søke om å overta ansvar for lokal kollektivtransport innen sitt område fra fylkeskommunen. Ved innsending av søknad må kommunen dokumentere at området det skal søkes om:

1. omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion
2. har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad og
3. har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud

Første punkt innebærer at det geografiske området er funksjonelt for oppgaveløsningen, og at området ikke er delt av kommunegrenser. Dette betyr at tettstedet Fredrikstad-Sarpsborg, som fungerer som sekundærsentrum for nærliggende kommuner, neppe kan antas å oppfylle lovens krav, siden det består av to forskjellige kommuner.

Til andre punkt har Samferdselsdepartementet lagt til grunn at 100 000 innbyggere er en normgivende størrelsesorden, noe som er i samsvar med det ekspertutvalget anbefalte. Drammen kommune har et innbyggertall på rett over hundre tusen, og bør således kunne oppfylle lovens krav, både til punkt en og to. Det vil i så fall være den eneste kommunen i Viken som har mulighet til å få innvilget en søknad om å håndtere kollektivtransport selv.

Selv om det kan se ut til at Drammen etter loven har mulighet til å håndtere kollektivtransport selv, fremstår ikke dette som en god løsning. Dette skyldes at kommunene i Viken er for små til å ha stordriftsfordeler for en effektiv multimodal kollektivtransport. Pendlingsstrømmene henger sammen med den regionale senterstrukturen i Viken, som danner felles bolig-, arbeids- og serviceregioner. Brorparten av befolkningen og kommunene befinner seg i Oslos dekningsområde, mens byområder som Drammen og Fredrikstad-Sarpsborg fungerer som sekundærsentra for nærliggende små kommuner. Sekundærsentrene i seg selv er godt integrert til Oslo som hovedsentrum i

regionen. Disse betraktningene er i tråd med litteraturen som hevder at små enheter kan ha vanskeligere for å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse kompliserte oppgaver (Schakel 2010).

Ingen av informantene fra kommunene så heller på en overføring til kommunalt nivå som noen god eller realistisk løsning. I stedet pekte de på at ansvaret for kollektivtransporten krever betydelig ekspertkompetanse. En slik ekspertkompetanse bør være samlet på et mer sentralt nivå. Videre må kollektivtilbudet i kommunen sees i sammenheng med omlandet, og kollektivtransport bør således håndteres i et større system enn hva en enkeltkommune vil være i stand til.

Litteraturen viser også at fragmentert styring av kollektivtransporten hemmer langsiktig planlegging og begrenser evnen til å gjennomføre funksjonelt og romlig integrert løsninger (Kumar & Agarwal, 2013). Et kollektivtilbud som er konkurransedyktig mot bilen og som oppfyller klimamålene må kunne kombinere innsatsene fra både tilbuds- og etterspørselssiden. Dette innebærer en høy grad av samordning mellom areal og transport. Kollektivtransporttjenester kan oppnå bedre resultater når planlegging gjøres av en overordnet organisasjon, med myndighet over et område tilsvarende store pendlermønstre. En slik integrert planmyndighet, kan utnytte synergiene mellom arealbruk og transport bedre, redusere motstridende signaler fra overlappende planmyndigheter samt unngå skadelig konkurranse mellom operatører (Hirschhorn, van de Velde, Veeneman, & ten Heuvelhof, 2020; May, 2004; Pemberton, 2000; Tennøy, 2012).

3.3.1 Vurdering

Ivaretaking av kollektivtransport i alle deler av regionen fordrer altså, ifølge en rekke informanter, lokalkunnskap og nærhet til problemstillingene. Den gjennomgående argumentasjonen fra disse informantene var i stor grad også at denne typen kompetanse vil gå tapt om man slår sammen eller avviker noen av de administrasjonsselskapene som i dag betjener kollektivtransporten i Oslo og Viken. Samtidig pekte imidlertid samtlige informanter fra kommunene på at det er nødvendig med ekspertkompetanse og å se tilbudet i sammenheng, og mente at kollektivtransport bør håndteres i et større system enn hva en enkeltkommune vil være i stand til.

Tabell 3.3 viser hvordan deltakerne i multikriterieanalysen vurderte at dette kriteriet ville bli ivaretatt innenfor hver av de fem modellene. Forskjellene mellom de ulike modellene er ikke veldig store, men «Dagens modell» har høyest score, med 4,33. Dette impliserer at deltakerne i arbeidsseminaret er på linje med de informantene som mente at lokalkunnskap og kompetanse er viktig, og best kan bli ivaretatt gjennom å beholde Brakar og ØKT. Modellen «BØR+Nettokontrakter» er i stor grad designet for å imøtekomme behovet for en egen oppfølging av kollektivtransporten i distriktene, og får nest høyeste score, med 4,17. Dårligst ut kommer «MaaS-BØR» med 3,33. Å samle all kompetanse om kollektivtransporten i ett selskap vil altså ikke slå godt ut for de mer gravgrendte delene av Viken, ifølge vårt panel.

Tabell 3.3: Ivaretaging av kriteriet «Ivaretaging av kollektivtransport i alle deler av regionen» innenfor fem ulike organisasjonsmodeller. Score 1-5, 5 er best.

Ivaretaging av kollektivtransport i alle deler av regionen	min	maks	snitt
Dagens modell	3	5	4,33
Begrenset BØR	3	5	3,50
Funksjonsdelt BØR	3	5	4,00
BØR+ Nettokontrakter	3	5	4,17
MaaS-BØR	2	5	3,33

3.4 Samarbeid i hovedstadsområdet

I 2019 inngikk kommunene Oslo, Lillestrøm, Nordre Follo og Bærum samt Akershus fylkeskommune i 2019 en byvekstavtale med staten for perioden fram til 2029. Oslopakke 3 er en avtale mellom Oslo og Viken om hvordan bruke inntektene fra bomringen rundt Oslo, og er en del av byvekstavtalen. Det er også inngått to bymiljøavtaler med belønningsmidler fra staten som blant annet brukes til kollektivtrafikk: En i Nedre Glomma med kommunene Sarpsborg og Fredrikstad og Viken (tidligere Østfold), og en i Buskerudbyen med kommunene Drammen, Lier og Øvre Eiker og Viken (tidligere Buskerud). Disse avtalene er sentrale virkemidler for å oppnå nullvekstmålet i det aktuelle området.

Vårt intervjumateriale gir i liten grad grunnlag for å hevde at dette samarbeidet blir påvirket av den framtidige organiseringen av kollektivtransporten i Viken. Ingen av våre informanter påpeker klare forbindelser mellom framtidig organisering og byvekstavtalen. På direkte spørsmål om det kan tenkes at større geografiske områder med fordel kan inkluderes i byvekstavtalen, svarer en informant skeptisk: «Den tanken har jeg ikke tenkt (...) [men] du begynner å rokke ved mye da». Informanten viser videre til at byvekstavtalen institusjonelt sett er meget kompleks, og mener at mange endringer må til for å innlemme flere kommuner. En annen informant svarer: «Jeg har ikke reflektert noe spesielt over det, men det tror jeg er en dårlig ide. Og det handler rett og slett om en realpolitisk vurdering av de økonomiske mulighetene som finnes.»

Under arbeidsseminaret 30. november ble deltakerne bedt om å vurdere en rekke spørsmål. Blant annet skulle deltakerne gi karakterer (skårer) til ulike momenter som kan tenkes å påvirke muligheten til å videreføre og utvikle samarbeidet i hovedstadsregionen. De ulike momentene (spørsmålene) var oppgitt i et skjema. Hver deltaker hadde 100 poeng som kunne fordeles etter hvor viktig de mener hvert moment er for å videreføre og utvikle samarbeidet. På dette spørsmålet svarte seks deltakere, hvorav tre var medlemmer i prosjektets referansegruppe, og tre var forskere. Minimum-, maksimum- og gjennomsnittsverdier for disse skårene vises i tabell 3.4.

Tabell 3.4: Vekting av underkriterier for «Videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen». Prosent.

Videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen	min	maks	snitt
Tilstrekkelig kompetanse, FK	5	15	9,9
Tilstrekkelig kompetanse, BØR	5	15	10,7
Tilstrekkelige ressurser, FK	5	14,3	8,2
Tilstrekkelige ressurser, BØR	5	20	10,7
Gode samarbeidsrutiner	10	50	22,4
Inkludere i mål- og resultatstyring	10	30	20,7
Tillit, samarbeid og informasjonsdeling	0	30	17,4

Momentene «Gode samarbeidsrutiner» og «Inkludere i mål- og resultatstyring» skårer høyt, henholdsvis 22 og 21 poeng i gjennomsnitt. Det tredje viktigste momentet er ifølge denne undersøkelsen tillit, samarbeid og informasjonsdeling. De resterende fire momentene får mellom 8 og 11 poeng i snittkarakter. Det er for øvrig verdt å merke seg at spredningen mellom respondentenes svar er betydelig, noe som blir vist av minimum- og maksimumsverdiene.

3.4.1 Vurdering

Tabell 3.5 viser hvordan deltakerne i multikriterieanalysen vurderte at videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen ville bli ivaretatt innenfor hver av de fem modellene. Vi ser at spredningen mellom respondentenes svar er betydelig. Snittscorene fordeler seg imidlertid ganske jevnt. BØR+ Nettokontrakter kommer best ut, med en snittscore på 3,33, mens dagens modell kommer dårligst ut, med et snitt på 2,5.

Tabell 3.5: Ivaretaging av kriteriet «Videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen» innenfor fem ulike organisasjonsmodeller. Score 1-5, 5 er best.

Videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen	min	maks	snitt
Dagens modell	1	4	2,50
Begrenset BØR	2	4	3,00
Funksjonsdelt BØR	1	5	2,88
BØR+ Nettokontrakter	2	4	3,33
MaaS-BØR	2	4	3,00

En mulig tolkning av disse resultatene er at panelet ikke er spesielt fornøyd med organiseringen av samarbeidet i hovedstadsregionen i dag, og ønsker en form for endring. De finner imidlertid ikke at en annen type organisering av kjøp av kollektivtransporten vil bidra med noen vesentlig forbedring på dette området. En slik tilbakemelding kan sies å være i tråd med gjennomgangen av informantenes innspill.

3.5 Ansattes rettigheter

Oppdragsgiver har satt som et kriterium at de ansattes rettigheter og interesser skal ivaretas i en eventuell omorganisering. Vi legger derfor til grunn at reglene for virksomhetsoverdragelse blir gjort gjeldende. Dette vil sikre at gjeldende tariffavtaler blir videreført.

Den generelle opplevelsen blant ansatte om deltagelse i viktige beslutninger om kollektivtransporten er todelt. Ansattes interesseorgan blir sjeldent involvert i overordnede beslutninger. I prosessene som foregikk i forkant av fylkessammenslåingen ble fagforeningene til en viss grad involvert, men hadde lite påvirkningskraft i beslutningene.

Når det gjelder den praktiske gjennomføring av kollektivarbeidet innad i organisasjonen derimot, er det stor grad av involvering i beslutningsprosesser. Den eksisterende desentraliserte organiseringen gir kortere vei til beslutningstagere, mener disse informantene. Kombi- nert med lokalkunnskap, bidrar den desentraliserte organiseringen til høyere involvering av ansatte i lokale beslutninger om kollektivtransport.

I intervjuene kom det fram at sammenslåingen har skapt mye usikkerhet og uro, og til tider små konflikter blant ansatte. Mye av urolighetene knytter seg til manglende trygghet om en fremtidig jobb, og uklarheter om de generelle utsiktene for framtiden. Spesielt knyttet det ser uro til hvorvidt arbeidsplasser vil forsvinne om kollektiveneheten slår seg sammen. Per i dag har ansatte lite kjennskap til endelig form som kollektivtransporten kommer til å bli organisert under. Men, i lys av forutsigbarhet og nærhet til beslutningstagere foretrekker ansatte en desentralisert organisering.

Det ligger utenfor dette oppdragets rammer å skissere i detalj utformingen og lokaliseringen av en eventuell ny og felles kollektivenehet for Viken. Det betyr at vurderingene av ansattes vilkår vil bli gjort uten konkret kjennskap til hvorvidt alle ansatte skal lokaliseres på ett sted, hvilke(t) lokaliseringssted(er), stillingsfunksjoner og -titler i den nye enheten, etc. Våre vurderinger er derfor gjort på et overordnet nivå, og vi anbefaler en mer konkret utredning av disse spørsmålene senere.

4 Nye ansvarsområder?

4.1 Innledning

Mobilitetssystemet er i endring. Det skjer som et resultat av en serie med endringer som økt bevissthet om de negative konsekvensene av transport med tilhørende endrede prioriteringer og endret mulighetsrom som følge av tilgang på ny teknologi. I hovedsak kan en se for seg at ny teknologi kan påvirke transportsystemet langs tre ulike akser. 1) ny teknologi kan medføre forbedringer i det eksisterende transportsystemet. Eksempler på dette inkluderer introduksjon av sanntidsinformasjonssystemer, mobiltelefoner som billettberere og appbaserte bestillingsløsninger. 2) det kan komme som nye tjenester, som stasjonsløse deletilbud for sykkel, sparkesykkel og bil. 3) Selvkjørende busser og drosjer.) Ny teknologi medfører mulighet til å organisere tjenestene annerledes. Det inkluderer særlig å organisere mobilitet gjennom alternative former for «plattformer», enten fokusert på et enkelt transportmiddel fra et enkelt selskap, eller gjennom mer kompliserte strukturer. Tilgangen på og kjennskapen til ny teknologi påvirker også hvilke forventninger som stilles til de ulike aktørene i mobilitetssystemet og mulighetsrommet de har for handling.

I tilfellet Viken har fylkessammenslåingen medført at transportmarkedene som skal betjenes har blitt flere og mer sammensatte, de tidligere fylkene var mer homogene. Størrelsen og sammensetningen gjør også at det er vanskelig å finne paralleller som er hensiktsmessige å sammenligne med. Viken er Norges klart største fylke med hensyn til befolkning. Spørsmålet er om denne økningen i størrelse bør medføre at kollektivselskapet får flere oppgaver. Enten ved en horisontal ekspansjon, at kollektivtransport-selskapet får ansvar for flere transportmidler, som tog, drosjer, delebiler og/eller elsparkesykler. Eller om kollektivselskapet bør ekspandere vertikalt med å ta en koordinerende rolle for flere transportmidler. Altså ikke at kollektivtrafikken tar en lederrolle i å koordinere reiser på tvers av ulike transportmidler (MaaS). I dette kapitlet ser vi på mulighetene for at et framtidig BØR-selskap kan å gå inn som en MaaS aktør (4.2.), å overta ansvaret for lokal jernbane (4.3.) og faktorer for sømløse reiser (4.3.).

4.2 MaaS

Mobility-as-a-Service (MaaS), mobilitet som en tjeneste eller kombinert mobilitet er en måte å tenke mobilitet på som skiller seg litt fra tidligere tilnærminger. Konseptuelt går et viktig skille mellom det å se på mobilitet som noe som tilbys på tvers av transportmidler eller som en sum av de ulike transportmidlene.

I all hovedsak har de forsøkene som har vært på MaaS, fra de tidligste forsøkene i Sverige og Finland, gått ut på å kombinere ulike transporttilbud gjennom en felles bestillingsportal som håndterer reisepanlegging og betaling. Det finnes en lang rekke definisjoner på hva MaaS er og det finnes ingen overgripende felles forståelse av hva begrepet egentlig inkluderer jf. (Jittrapirom mfl., 2017; Hensher mfl., 2020; Smith og Hensher, 2020). Begrepet «mobilitetsaktør» som brukt av blant annet Brakar (2021) og Ruter (2020) er (ofte) nært beslektet med MaaS og tilsvarende uklart og kontekstavhengig.

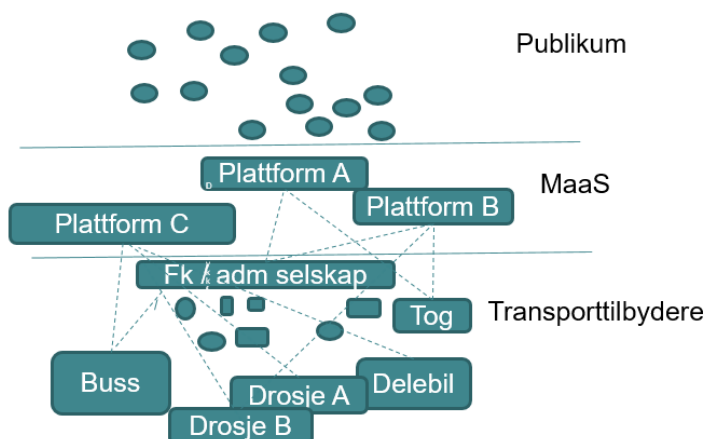
En kan se på MaaS som et forsøk på å bryte opp i de eksisterende strukturene i mobilitetssystemet ved å koble tjenester på en ny måte, slik at en i større grad kan frikoble bruk av mobilitet fra bilkjøp. Per i dag er det tre modeller for MaaS som framstår som mer aktuelle enn andre. 1) MaaS som en IT-basert tjeneste som ligger som en paraply over ulike transporttilbud. Dette er i tråd med Hietanen (2014)s opprinnelige ideer og blir fulgt av bl.a. MaaSGlobal. 2) MaaS som en utvidelse av administrasjonsselskapenes rolle. Tilsvarende det som blir skissert av Ruter og Brakar og de tidlige eksperimentene i blant annet Västtrafik. 3) MaaS som et kommersielt tilbud, basert på transporttjenester fra et enkelt konsern/plattformsselskap. Som blant annet tilbys av Vy og Bolt. Eller en kombinasjon av dette.

Hvis en tar utgangspunkt i at tjenesten en MaaS-tilbyder skal komme med for et betydelig antall personer skal framstå som et reelt alternativ til det å eie egen bil, betyr det at et MaaS-tilbud minimum må inkludere et transportmiddel for korte og lange reiser, og en mulighet for dør-til-dør transport. Dette kan tilbys på tre ulike måter, (minst).

4.2.1 Tre modeller for MaaS

1) MaaS via en ekstern tredjepartsaktør som MaaSGlobal. Koordinerende enhet mellom tilbydere av fysiske transporttjenester og kundene.

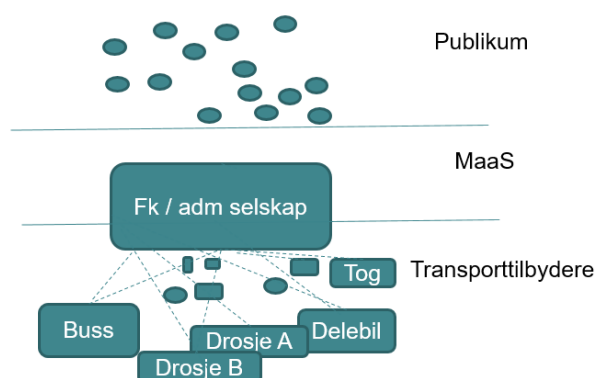
Figur 4.1 viser en stilisert modell hvor MaaS blir introdusert som et nytt mellomledd mellom de ulike transporttilbyderne og publikum.



Figur 4.1: Modell for framtidig organisering med flere MaaS-selskaper

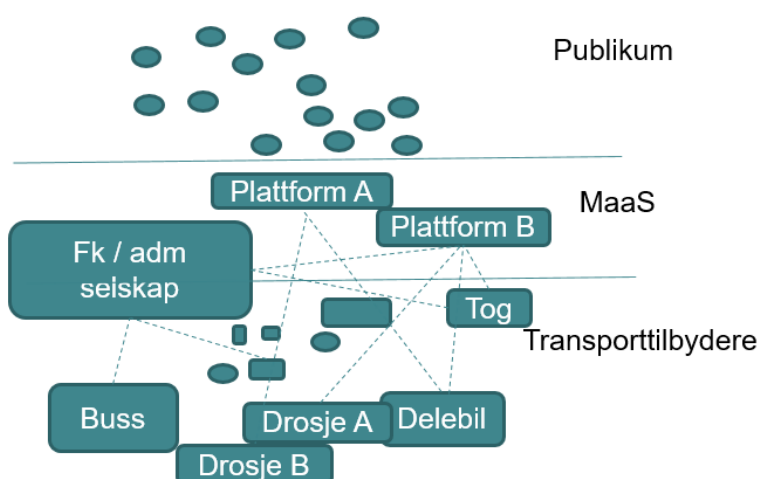
I denne modellen er det flere aktører som tilbyr MaaS-tjenester. Hver av MaaS-selskapene (plattformer) inngår kontrakter om formidling av billetter og turinformasjon fra transporttilbydere. Slik at de fleste transporttilbyderne er koblet på minst en slik plattform. Et viktig moment i dette er at fylkeskommunen eller administrasjonsselskapet står som et mellomledd mellom de tilskuddsberettigede delene av kollektivtransporten og MaaS-aktøren. Altså at kollektivbilletter selges via en kommersiell plattform.

Figur 4.2 viser en modell for framtidig organisering hvor fylkeskommunen/administrasjonsselskapet står som mellomledd mellom (tilnærmet alle) operatørselskapene og publikum.



Figur 4.2: Modell for framtidig organisering med fylkeskommunen / administrasjonsselskapet.

Dette innebærer at fylkeskommunen / administrasjonsselskapet står som publikums hovedalternativ til bilen. Operatørselskap som ikke tilbyr tjenestene sine via fylkeskommunen/administrasjonsselskapet vil da kunne tilby kommersielle tjenester rett til sine egne kunder, men uten at dette inngår i et større MaaS-tilbud.



Figur 4.3: Modell for framtidig organisering med MaaS bygget på dagens transporttilbydere (dagens situasjon).

Figur 4.3 viser en modell for framtidig organisering med MaaS, som minner om dagens situasjon i Oslo, hvor Ruter fungerer som en MaaS-aktør med utgangspunkt i det offentlige kollektivtransporttilbudet. Mens Vy fungerer som en alternativ plattform med formidling av både lokale og regionale kollektivtransporttjenester i tillegg til et delebiltilbud og videreformidling av drosjetjenester. Og Bolt som kombinerer drosje- og elsparkeresykkeltjenester.

4.2.2 Hvilken innvirkning har valg av organisasjonsmodell i Viken?

Hvordan kollektivtilbudet i Viken organiseres vil ha stor betydning for hvordan et MaaS-tilbud vil se ut.

Hvis man i BØR fokuserer på å tilby kollektivtransporttjenester, uten å gå inn som mobilitetsplattform, vil det åpne dette markedet for kommersielle aktører. Så langt er det lite som tyder på at dette har vært et veldig attraktivt marked for kommersielle aktører

(Pangbourne mfl., 2020). Dette kan henge sammen med at de tidlige MaaS-aktørene har vært noe optimistiske i sine antagelser om hvor lett det har vært å komme forbi de organisatoriske barrierene som det å tilby et kommersielt MaaS-tilbud innebærer. Da særlig knyttet opp til mulighetene til å hente ut den potensielle merverdien fra å kombinere ulike tjenestetilbud. En viktig erfaring virker å være at det er lett å få flere til å velge å reise med drosje om drosjetilbudet subsidieres, men at en stort sett tiltrekker seg personer som i utgangspunktet var faste kollektivreisende.

Hvis Viken i stedet går inn for at administrasjonsselskapet skal være en aktiv mobilitetsaktør, vil denne aktøren fort kunne få en dominerende posisjon, særlig i de sentrale deler av regionen, hvor kollektivtransport er et reelt alternativ. Spørsmålene vil da være i hvilken grad andre aktører har anledning til å tilby tilsvarende tjenester, og hvordan selskapet vil velge å forholde seg til kommersielle transporttilbydere som per i dag ikke har et kontraktsmessig forhold til administrasjonsselskapet. Det ligger også utfordringer med en slik modell (med én offentlig eid MaaS-plattform)særlig knyttet til de områdene hvor kollektivtrafikk per i dag ikke er et reelt alternativ jfr. (Aarhaug, 2017).

Dagens løsning i Oslo, hvor både Vy, Ruter og Bolt tilbyr tjenester som kan ses som MaaS-løsninger gitt en enkel definisjon av MaaS jf. (Kamargianni mfl., 2016), er en løsning en kan se for seg videreutviklet i framtida. Dette kan skje både innenfor en modell med et helintegret mobilitetselskap og et funksjonsdelt selskap, og ved en videreføring av dagens selskapsstruktur.

Spørsmålet om hvilken rolle administrasjonsselskapene ellers i Viken i framtida bør ha er nært koblet til hvilken idé man har om hva MaaS skal være. I dette ligger det også usikkerhet knyttet til om, og eventuelt hvordan en EU-forordning om temaet vil se ut. Samtidig virker det vanskelig å se for seg en løsning som hverken gir administrasjonsselskapet monopol på rollen som MaaS-tilbyder eller forbyr selskapet å ta en slik rolle. Dermed blir spørsmålet ikke om, men i hvilken grad den framtidige organisasjonen skal være involvert i MaaS.

Fra intervjuene virker det som det å bli en mobilitetsaktør i tilfellet Ruter er initiert fra Ruter, og godtatt av eierne, mens det i tilfellet Brakar er motsatt. Dette kan tolkes som et uttrykk for Ruters lederrolle. Altså at Ruter i stor grad setter agendaen og opplyser eierne og publikum om hvilken rolle de ser for seg at selskapet bør ha i framtiden om en ikke skal bli forbigått av private løsninger som ikke har kollektivsystemet i bunn.

Et poeng som har blitt trukket fram av flere av informantene er at kollektivtransporten er styrt ut i fra et tradisjonelt tankesett som i liten grad tar inn de mulighetene som MaaS-teknologi gir. Tilbudet styres for seg, og prissettingen blir gjort politisk og ut i fra et veldig gammelt og stivbeint systemder selv mindre prisendringer tar trekvart år å innføre. Dette kontrasteres opp mot aktører som Voi som kan endre prisene på sekunder.

Fra forskningslitteraturen om digitale plattformer (Cutolo og Kenney, 2019; Kenney mfl., 2019) er det et gjennomgående funn at digitale plattformer er en heterogen størrelse. De mest vellykkede plattformene virker enten å være sektorspesifikke/lokale eller store og tverrsektorielle. Samtidig peker noe av den økonomiske litteraturen om plattformer i retning av en kamp om flaskehalsene (Teece, 2018). Overført til diskusjonen om MaaS kan dette tolkes i retning av at det er to alternative veier fram for et kollektivselskap.

Den ene er å fokusere på å produsere kollektivtransporttjenester i tråd med tradisjonell drift, kostnadseffektivt. Dette muliggjør at kommersielle MaaS og andre mobilitetsplattformer etablerer seg uten direkte konkurranse og kan ta kontroll over brukergrensensnittet. Dette peker videre i retning av det uavklarte spørsmålet om hvilken

flaskehals som er viktigst, tilgangen på tilskudd til å drive et subsidiert kollektivtransporttilbud, eller tilgangen på kunder.

Den andre er at kollektivselskapet blir en MaaS-aktør med fokus på det lokale markedet, altså at den utvikler en lokal sektorspesifikk plattform. Med et sterkt lokalt marked, vil en slik kunne være konkurransedyktig.

Vurderingen er at organisasjonsformen et begrenset BØR, er den eneste av de diskuterte mulige organisasjonsformene som vil være i konflikt med å etablere/videreutvikle et MaaS-tilbud basert på kollektivtransportselskapet. Og at spørsmålet om hvilken modell for MaaS-som velges, i hovedsak ligger utenfor Viken fylkeskommunes myndighetsområde. Det vil styres av nasjonale og europeiske reguleringer for videreformidling av billetter og transporttjenester og hvordan man velger å regulere andre transporttilbud som kan tenkes inngå i MaaS. Altså, om det er mulig for andre aktører enn BØR-selskapet å tilby MaaS på en lønnsom måte i Oslo og Viken.

4.2.3 Resultater fra multikriterieanalysen

Mulighet for innovasjon og utvikling til et helhetlig mobilitetstilbud handler om hvilken rolle administrasjonsselskapene i Oslo og Viken skal spille i å utvikle MaaS som en tjeneste. Gjennomgangen i kapittel 4.2 har vist at aktørene varierer fra å være entusiastiske pådrivere i utviklingen (Ruter), til mer forbeholdne og med en «vente-og-se» holdning (noen politikere og administrativt ansatte i Viken, flere informanter i Brakar og ØKT). I tillegg ligger det en usikkerhet knyttet til hvordan en EU-forordning om temaet vil se ut.

Tabell 4.1 viser resultatet av multikriterieanalysen. Modellen «MaaS-BØR» får høyeste score, med et snitt på 4.

Tabell 4.1: Ivaretaging av kriteriet «Mulighet for innovasjon og utvikling til et helhetlig mobilitetstilbud» innenfor fem ulike organisasjonsmodeller. Score 1-5, 5 er best.

Mulighet for innovasjon og utvikling til et helhetlig mobilitetstilbud	min	maks	snitt
Dagens modell	2	4	3,08
Begrenset BØR	1	3	2,17
Funksjonsdelt BØR	3	5	3,83
BØR+ Nettokontrakter	1	4	3,00
MaaS-BØR	2	5	4,00

Panelet mente altså at et selskap som har ansvar for både «tradisjonelle» kollektivtjenester og MaaS-tjenester, i hele Oslo og Viken, vil være best rustet for å ivareta MaaS. «Funksjonsdelt BØR», hvor det geografiske området er det samme, mens ansvaret for MaaS ligger i et annet selskap enn det som ivaretar anbud og kontrakter for den «tradisjonelle» kollektivtransporten, får nesten like høy score, med 3,83.

Vi ser videre at det er stor spredning i svarene. Dette reflekterer antakelig den ambivalente holdningen informantene i dette prosjektet har vist med hensyn på hvorvidt MaaS er en oppgave som overhodet bør bli ivaretatt av fylkeskommunen/kommunen, med tilliggende selskaper.

Et påfallende utslag i panelets scoring av dette kriteriet er at «BØR+Nettokontrakter» scorer et helt poeng lavere enn «MaaS-BØR». Vi kan ikke umiddelbart se at det vil være en

stor fordel for utviklingen av MaaS at selskapet som skal ivareta dette også skal håndtere anbud og kontrakter i grisgrendte strøk, som er den vesentlige forskjellen mellom «BØR+Nettokontrakter» og «MaaS-BØR». Muligens skyldes dette utslaget i score metodiske svakheter ved gjennomføringen av arbeidsseminaret; vektleggingen av MaaS i presentasjonen av «MaaS-BØR»-modellen, inkludert konstruksjonen av navnet, kan ha bidratt til at panelet ga modellen en uforholdsmessig høy score på dette kriteriet. Den høye scoren på «Funksjonsdelt BØR» kan på sin side sees i sammenheng med at denne modellen generelt blir vurdert høyt i sin ivaretagelse av kriteriene for god kollektivtransport, noe vi kommer tilbake til i kapittel 6.

4.3 Jernbane

I forbindelse med arbeidet med regionreformen foreslo et ekspertutvalg oppnevnt av regjeringen at ansvaret for kjøp av fylkesinterne togruter og kjøp av togruter mellom henholdsvis Østfold/Akershus/Buskerud, Telemark/Vestfold, Hedmark/Oppland og Oslo, som i dag ligger til Jernbanedirektoratet, overføres til fylkeskommunene (Multiconsult, 2018).

Ekspertutvalget pekte blant annet på at en overføring av ansvaret ville gi gevinster som redusert parallellkjøring mellom tog og bussruter, og bedre mateløsninger fra buss til tog (Multiconsult, 2018). Våre informanter opplevde imidlertid at denne typen gevinster i stor grad allerede er hentet ut, gjennom samarbeid og dialog mellom Jernbanedirektoratet og Viken/Oslo. Samarbeidet foregår blant annet gjennom en årlig innspillsprosess om utvikling av rutetilbud på tog, hvor fylkeskommunene blir invitert til å komme med innspill på ruteendringer. Fylkeskommunene involverer også kollektivselskapene i disse vurderingene. Ut i fra denne dialogen planlegger begge parter sine ruter; Jernbanedirektoratet med bakgrunn i fylkeskommunenes ønsker, og fylkeskommunene forsøker å hindre parallellkjøring, og legger til rette for mateløsninger.

En informant pekte også på at det ikke foreligger noen interessekonflikt mellom aktørene på buss og bane som skulle gjøre det det nødvendig å samle ansvaret. I stedet har togoperatørene en interesse av at togene fylles opp ved hjelp av matebuss, og de fylkeskommunale kollektivselskapene har en interesse av at togtilbudet er en sentral del av det helhetlige kollektivtilbudet. *«Jeg oppfatter ikke at det er parallellkjøring mellom buss og tog i dag i utstrakt grad for det er jo veldig lite rasjonelt. Og jeg oppfatter at kollektivselskapene er opptatt av å bruke ressursene sine rasjonelt ved å legge til grunn togtilbudet som en del av tilbudet sitt.»*

Flere informanter peker også på at jernbane er et svært komplisert system med en infrastruktur som er høyt utnyttet, særlig på det sentrale østlandsområdet. Dette innebærer at kapasitet til et lokalt togtilbud henger nøye sammen med kapasitet til regjontog, fjerntog og godstog – det er derfor hensiktsmessig at alle togtilbud sees i sammenheng. , Hvis fylkeskommunen skulle overta ansvaret for kjøp av togtilbud vil det kreve at fylkeskommunen/ og kollektivselskapene må skaffe seg kompetanse på jernbane som de ikke har i dag. En informant i Ruter forteller at *«Vi brukte to år for å dra opp den kontraktskonkurransen som nå jo kanskje blir avlyst og til et nivå som kan funke som en del av vårt nettverk. Men [...] dette var folk som ikke hadde kjøpt integrert jernbane før. Man kunne liksom ikke kjøpe en strekning og ferdig med det. Men dette skal jo kjøpes inn i et fungerende nettverksystem og er veldig, veldig komplisert.»* Kompleksiteten består også i at togsystemet går utover lokalområdet. Dagens togsystem består i stor grad av de regionale linjene som er Intercity-systemet og betjener også fylkene Innlandet og Vestfold og Telemark. Å splitte opp dette systemet, som utgjør et stort nettverk på jernbanesiden, er antakelig upraktisk, mente en informant.

I tillegg til jernbanens kompleksitet, vil en overføring av ansvaret for lokaltrafikk med tog kreve en annen type kontraktkompetanse enn den kollektivselskapene sitter med i dag. Som nevnt i kapittel 1.2 benytter kollektivselskapene i dag bruttokontrakter mot operatørene. Innenfor jernbanen blir det derimot benyttet nettokontrakter, slik at disse innkjøperne opererer i to ulike regimer.

4.3.1 Resultater fra multikriterieanalysen

Under arbeidsseminaret 30. november ble deltakerne bedt om å gi skårer til ulike momenter som kan tenkes å påvirke muligheten til utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene. De ulike momentene (spørsmålene) var oppgitt i et skjema. Hver deltaker hadde 100 poeng som kunne fordeles etter hvor viktig de mener hvert moment er for å videreføre og utvikle samarbeidet. På dette spørsmålet svarte seks deltakere, hvorav tre var medlemmer i prosjektets referansegruppe, og tre var forskere. Minimum-, maksimum- og gjennomsnittsverdier for disse skårene vises i tabell 4.2.

Tabell 4.2: Vekting av underkriterier for «Videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen». Prosent.

Utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene	min	maks	snitt
Tilstrekkelig kompetanse	10	30	21,4
Tilstrekkelige ressurser	10	30	21,4
Inkludere i mål- og resultatstyring	5	20	14,3
Nasjonal beslutning	10	50	28,6
Tillit, samarbeid og informasjonsdeling	0	30	14,3

Momentet «Nasjonal beslutning» skåret høyest, med 28,6 poeng i gjennomsnitt. Deretter fulgte «tilstrekkelig kompetanse» og «tilstrekkelige ressurser», begge med 21,4 poeng i snitt.

Det er også verdt å merke seg at i scoringen av hovedkriteriene var «Utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene» det kriteriet som fikk den laveste vektingen, med 8,75 %. Vårt materiale gir dermed i liten grad grunnlag for å hevde at et fylkeskommunalt ansvar for jernbanen er en nødvendig betingelse for en god utvikling av kollektivtransporten i Viken i fremtiden.

Tabell 4.3 viser hvordan deltakerne vurderte at dette kriteriet ville bli ivaretatt innenfor hver av de fem modellene.

Tabell 4.3: Ivaretaging av kriteriet «Utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene» innenfor fem ulike organisasjonsmodeller. Score 1-5, 5 er best.

Utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene	min	maks	snitt
Dagens modell	1	4,5	2,70
Begrenset BØR	1	4	2,83
Funksjonsdelt BØR	2	5	3,50
BØR+ Nettokontrakter	1	4	2,67
MaaS-BØR	2	5	3,33

Som vi ser er spredningen mellom respondentenes svar betydelig, mens snittscorene fordeler seg ganske jevnt. Dette kan reflektere at paneldeltakerne ikke har spesielt sterke meninger om et spørsmål som blir vurdert som ganske lite relevant.

4.4 Sømløshet

I brev av 19. mai 2020 fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Ruter, ble det oversendt et mandat for utredning av ny pris- og betalingsmodell for kollektivtransport i Oslo og Viken. Et mål var å sikre et sømløst kollektivnettverk. I dette var harmonisering av prisstruktur er en forutsetning. TØI har vært involvert i deler av denne utredningen, men kan ikke her forskuttere konklusjonene og sluttresultatet.

Uansett hvorvidt og hvordan en fremtidig, felles pris- og betalingsmodell materialiserer seg, kan det likevel legges til grunn at tre selvstendige selskaper som betjener svært ulike markeder og med sterkt varierende tilskuddsandeler, ikke gjør takstharmonisering enklere. Her bør vektleggingen like gjerne legges på det faktum at markedene er svært forskjellige, som at det er ulike selskaper.

Allerede i dag er reiseinformasjon på tvers av BØR-selskapene mulig gjennom Entur. Entur-appen selger også billetter fra alle BØR-selskapene. Det samme gjør Vy. Men det fins i dag ingen fullverdige, gjennomgående billetter mellom de tre takstsystemene.

Alle BØR-selskapene og jernbaneselskapene jobber i dag med egen merkevarebygging og kundeprofilering. Dette er ikke nødvendigvis til hinder for at den enkelte reisende skal oppleve sømløshet i sin foretrukne kanal, men i praksis kan det oppstå uheldige ulikheter, eksempelvis i klage- og avvikshåndtering, reisegarantier, mv.

For en region av Vikens størrelse, er toget en nøkkel for sømløshet. De siste års toganbud har vært utlyst med tydelige krav om takstsamarbeid med lokal kollektivtransport. Refusjoner av takstdifferanse mellom BØR-selskapenes takstsystem og togets høyere distansetakst er noe BØR-selskapene trolig ser på som en mulig økonomisk risiko.

For de større befolkningskonsentrasjonene og byene, er sømløshet kanskje særlig knyttet til det totale transporttilbudet som inkluderer slike ting som bysykkel, delebilordninger, elsparkesykkel, taxi, mv. Altså transporttilbud som ligger utenfor den tradisjonelle kollektivtransporten og som heller vil falle inn under det en MaaS-aktør eller et mobilitetselskap kan tenkes å tilby. Målbildene om bærekraftig og sømløs bevegelsesfrihet og kundefokus står sentralt her. Det samme gjør (særlig Ruters) ambisjonen om å bli kundenes foretrukne kanal, eller kundegrensesnitt. I fremtiden vil sømløshet i stadig økende grad handle om slik integrering av transporttilbud som tradisjonelt ikke har vært kjerneområde for kollektivtransporten.

Også når det gjelder ivaretagelse av kollektivtransport i alle deler av regionen, altså kollektivbetjening i spredtbygde og avsidesliggende områder, er «MaaS»-temaet aktuelt. Hverken økonomisk eller med hensyn til andre aspekter ved bærekraft vil det bli regningssvarende med hyppige kollektivavganger og stor flatedekning med tradisjonelle busser. Et mobilitets-tilbud som inkluderer flere transportalternativer, inkludert blant annet delemobilitet og fremtidige former for mikromobilitet, kan i fremtiden potensielt bidra til større mobilitet og fleksibilitet i distriktene for dem uten bil – uten at det overbelaster budsjettene.

I lys av dette vil de organisatoriske modellene hvor «MaaS» ikke er en fremtredende faktor, altså der ambisjonen for kollektivtransporten er begrenset til å produsere tradisjonell kollektivtransport, skåre svakere på sømløshet.

5 Styring i praksis

Dette kapittelet beskriver først hvordan styringen av kollektivtransport foregår i Viken og Oslo per i dag. Dataene til dette kapittelet er hentet inn gjennom en rekke dokumenter (både offentlig tilgjengelige og dokumenter som vi har mottatt på forespørsel) og intervjuer med nøkkelinformanter. Vi har mer data om styring av Ruter enn av Brakar av ØKT, noe som reflekteres i datagjennomgangen og analysen. Under punkt 5.1 presenteres de formelle rammene for styring av administrasjonsselskapene, mens vi under punkt 5.2 og 5.3 legger vekt på å løfte frem utdypende synspunkter fra informantene. Punkt 5.4 drøfter hvilke konklusjoner som kan trekkes på bakgrunn av datagrunnlaget.

5.1 Formelle rammer for styring, kompetanse og ansvar

5.1.1 Styring av Ruter: Formelle rammer

Dette delkapittelet greier ut om følgende sentrale styringsmidler overfor Ruter: Vedtak i generalforsamling, vedtekter, aksjonæravtale, avgjørelser i styret, strategiske planer, leveranseavtaler, samt kontaktmøter med mer.

Ettersom Ruter er et aksjeselskap,¹⁴ setter aksjeloven (1997) rammer for styringen av Ruter. Gjennom generalforsamlingen utøver eierne Oslo Kommune og Viken fylkeskommune den øverste myndighet i selskapet. Generalforsamlingen fatter avgjørelser i overordnede spørsmål, godkjenner årsregnskap og årsberetning, og velger styre og valgkomite. Aksjeloven pålegger Ruters styre en forvaltningsplikt og en tilsynsplikt. Dette innebærer at styret er ansvarlig for å holde seg orientert om selskapets økonomi, sørge for kontroll av selskapets virksomhet, og føre tilsyn med Ruters daglige drift.

Ruters vedtekter (Ruter 2019) setter videre rammer for selskapets aktiviteter. Vedtektene slår fast at «Selskapet skal legge grunnlaget for et helhetlig, rasjonelt og markeditilpasset kollektivtransportsystem for hele Oslo- og Akershusregionen.» Videre heter det at «Selskapet skal bidra til at [eierne] når sine politiske mål for samferdselspolitikken, også i de tilfeller oppfyllelse av slike mål ikke bidrar til et optimalt økonomisk resultat for selskapet. Selskapet har ikke til formål å skaffe eierne økonomisk vinning.»

Vedtektene legger også begrensninger på bruk av prissetting som virkemiddel for selskapet: Ifølge § 7b kan ikke selskapets billettpriser endres ut over rammen for prisindeksen for kommunale tjenester, med mindre generalforsamlingen gir sitt samtykke.

Videre fastslår vedtektene at alle beslutninger i generalforsamlingen krever støtte fra «minst to tredeler så vel av de avgitte stemmer som av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen.» I praksis betyr dette at eierne må være enige, til tross for at Oslo kommune eier 60 prosent av selskapet mot Viken Fylkeskommunes 40 prosent.

¹⁴ Selskapet ble opprettet som et administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus 1. januar 2008.

Aksjonæravtalen (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2012) regulerer eierens innbyrdes forhold som aksjonærer i Ruter AS, og stiller flere krav til Ruters aktiviteter. Avtalen inneholder regler for styrevedtak, og fastslår at Ruter skal gi årlige innspill til eierens budsjetter, inkludert planer for rutetilbud og billettpriser. Aksjonæravtalen sier videre at Ruter hvert fjerde år skal utarbeide og presentere en strategisk plan, og to år senere legge frem en vurdering av oppfølgingen av planen.

Ruters styre består i henhold til aksjonæravtalen av fem medlemmer. Av disse utnevner Oslo kommune tre og Viken Fylkeskommune to. I tillegg velger de ansatte to styremedlemmer. Hovedregelen for styrevedtak er at flertallet bak en beslutning må inkludere minst tre eieroppnevnte medlemmer og minst ett medlem oppnevnt av hver av eierne.¹⁵

Ifølge aksjonæravtalen skal det også holdes minst fire «kontaktmøter» årlig mellom selskapet og eierne. På disse møtene fattes det ikke vedtak: Formålet er å sørge for informasjonsflyt og dialog om drift og utvikling av selskapet.

Av aksjonæravtalen fremgår det også at Ruter inngår årlige leveranseavtaler med hver av eierne. Disse avtalene spesifiserer den aktuelle eieren og selskapets gjensidige forpliktelser, inkludert hvordan eierens tilskudd skal forvaltes i perioden. Leveranseavtalene setter også rammer for hvordan Ruter skal ivareta sin rolle som eierens kompetanseorgan for kollektivtransport.

I tillegg har Ruters eiere avtalt en eierstrategi for selskapet (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune 2019). Denne inkluderer formuleringer om selskapets formål og hvordan eierne og selskapet skal arbeide for å oppfylle disse.

Oslopakke 3-avtalen bør også nevnes, siden Oslopakke 3 (Statens Vegvesen 2022) legger rammene for investeringer som Ruter må forholde seg til, og kanaliserer midler inn i kollektivtransporten.

5.1.2 Styring av Brakar: Formelle rammer

De formelle rammene for styringen av aksjeselskapet Brakar har mange fellestrekk med de vi finner hos Ruter. Aksjeloven krever at selskapene har generalforsamling og styre, og inkluderer bestemmelser om deres virksomhet. Ifølge Brakars vedtekter (Brakar 2019) er selskapets formål å «å tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud internt i fylket og mellom fylket, naboregioner og kommuner. Det er et mål å arbeide langsiktig for å utvide samarbeidet spesielt mot hovedstadsområdet.» I tillegg understreker vedtektene at selskapet er et virkemiddel for miljøvennlig transport, og at selskapet ikke har overskudd og utbytte til eierne som formål. Brakars styre skal ha tre til fem medlemmer, og styre, styreleder og valgkomité velges av generalforsamlingen.

En rammeavtale mellom Viken¹⁶ fylkeskommune og Brakar (Buskerud fylkeskommune og Buskerud Kollektivtrafikk AS 2010) regulerer grunnleggende betingelser og retningslinjer for interaksjonen mellom partene. Avtalen avklarer de generelle ansvarsområdene til partene, finansieringskildene for Brakars virksomhet, hvordan Brakar skal rapportere på sentrale mål og parametere, og setter rammer for hvordan kontakten mellom partene skal

¹⁵ Formuleringen er som følger: «Når ikke annet følger av denne Avtale, krever en beslutning av styret i tillegg til flertallet av de avgitte stemmer at minst tre medlemmer oppnevnt av partene, herunder minst et medlem oppnevnt av hver Part, slutter seg til forslaget.»

¹⁶ Denne avtalen ble inngått i juni 2010, da Brakar fremdeles het Buskerud Kollektivtrafikk AS, og Buskerud Fylkeskommune var selskapets eier.

foregå. Rammeavtalen slår fast at det hvert år inngås leveranseavtaler, og at Brakar er eierens kompetanseorgan for kollektivtrafikk. Brakar rapporterer tertialvis på ruteproduksjon, kostnader og inntekter, passasjerstatistikk, med mer. Oppfølgingsmøter mellom partene skal holdes løpende, og følger blant annet opp tertialrapportene.

De årlige leveranseavtalene mellom eier og Brakar spesifiserer blant annet hvordan partene skal sørge for at de overordnede målsetningene blir realisert det aktuelle året. Gjøre mål som skal skje innenfor ett gitt år. Leveranseavtalen for 2021 (Viken fylkeskommune og Brakar 2021) fastslår at Brakar fastsetter kollektivsatser innenfor rammen av kommunal deflator vedtatt i fylkeskommunens budsjett.

Ettersom Brakar har kun én eier, skiller Brakars vedtekter seg fra Ruters siden sistnevnte har bestemmelser om forholdet mellom Ruters eiere. Av samme årsak har Brakar heller ingen aksjonæravtale. Derimot har Brakar, som nevnt, årlige leveranseavtaler med sin eier. Disse tjener mange av det samme formålene som tilsvarende avtaler mellom Ruter og Ruters eiere.

5.1.3 Styring av ØKT: Formelle rammer

ØKT er i dag en egen virksomhet i Viken Fylkeskommune. Før fylkessammenslåingen hadde ØKT tilsvarende status i Østfold Fylkeskommune. Som bestillerenhet for kollektivtrafikk i sitt område utfører ØKT mange av de samme oppgavene som Ruter og Brakar. Kjerneoppgaven er å planlegge, bestille og samordne kollektivtransport med buss i det tidligere Østfold fylke. På samme måte som i resten av Viken, er ruteproduksjonen i Østfold anbudsutsatt.

Fylkeskommunen setter de økonomiske rammene for ØKT gjennom årlige budsjett. Når det gjelder ØKTs takster, blir disse fastsatt av fylkesrådet innenfor årlig kommunal deflator (prisvekst). I tillegg legger Viken fram fireårige økonomiplaner som signaliserer framtidige overføringsnivåer til ØKT.

Der aksjeselskapet Ruter har en leveranseavtale med sine eiere, får ØKT et oppdragsbrev fra Viken Fylkeskommune. Dette brevet spesifiserer ØKTs forpliktelser, og slår fast hvilke kollektivtjenester ØKT skal få i stand i sitt område.

ØKT rapporterer på kravene i oppdragsbrevet gjennom månedlige møter med administrativ ledelse og møter annenhver måned med fylkesråd for samferdsel i Viken Fylkeskommune. I tillegg utarbeider ØKT tertialrapporter som omtaler oppnåelsen av kravene.

5.2 Styring: Praksis og virkninger

5.2.1 Styring av Ruter: Utfyllende og overordnede vurderinger fra informantene

Våre informanter understreker særtrekkene som følger av at Ruter er et aksjeselskap: Vedtak i generalforsamlingen og i styret fremheves rimeligvis som sentrale. Informantene legger også stor vekt på at styring av selskap er noe helt annet enn for eksempel styring av en etat. Informantene viser til at når aksjeloven setter rammer for Ruters virksomhet, får det konsekvenser for hvordan man fra politisk hold kan forholde seg til selskapet. Styret

har ansvar for selskapets drift og økonomi, og er satt til å ivareta selskapets interesser. Bestillinger fra eierne må følges opp av midler. Dette oppleves som en disinsentiv til detaljstyring. En informant formulerer det slik: «Ruter er et AS, det er aksjeloven som gjelder, og da skal eier være forsiktig med å legge seg bort i ting, for da koster det penger. Hvert detaljstyrende ord eier sier overfor et AS, det er på en måte litt risikofyllt. Da skal man lage en ekstraordinær generalforsamling og legge føringer der. Man kan ikke bare sende et brev og be om noe uten videre. Dette er det vi kan kalle AS-linja i styringen av Ruter, og den følger vi ganske stramt.»

Den samme informanten trekker frem en annen virkning av det faktum at Ruter er et aksjeselskap: Som AS må Ruter ha et styre. Informanten trekker fram at dette har positive effekter på styringen av Ruter fordi det gir mer kompetanse: Mange høyt kvalifiserte personer har latt seg rekruttere som styremedlemmer. Denne kompetansen hadde ifølge informanten neppe vært enkel å få inn dersom man hadde hatt en annen tilknytningsform mellom eier og enheten som administrerer kollektivtrafikken.

Styring via leveranseavtale fremheves også som viktig: I leveranseavtalen bestiller eierne spesifikke oppgaver fra Ruter, som selskapet senere rapporterer på. Disse årlige avtalene legger sterke føringer for Ruters aktiviteter.

Flere informanter understreker også at kontaktmøtene mellom Ruter og eierne kan være viktige, til tross for at det ikke fattes vedtak der. Kontaktmøtene sikrer informasjonsflyt fra selskapet til eierne, men er også en arena der eierne diskuterer saker av gjensidig interesse.

Ettersom kollektivtrafikken mottar midler fra Byvekstavtalen og Oslopakke 3, fremhever flere informanter at avgjørelser under Oslopakke 3 kan ses på som styringsinstrumenter i denne sammenheng.

I tillegg til de mer formelle rammene for styring som er presentert over, understreker flere informanter at det er mange uformelle kanaler mellom eierne og selskapet. Disse dag-til-dag-kontaktene handler ofte om utredningsoppdrag som eierne bestiller fra Ruter.

På spørsmål om hva som overordnet beskriver styringen av Ruter, sier en informant følgende: «Først så vil jeg trekke fram at de framstår som ganske så selskapsstyrt. Det er en sterk organisasjon som i veldig stor grad definerer sine egne mål og virksomhetsområder. Det er relativt lite politisk styring av Ruter. Både i konkrete enkelt ting som linjer og rutetider og så videre, og så mer overordnet knyttet til hva selskapets satsingsområder skal være.»

Informanten trekker fram tre grunner til at Ruter i betydelig grad «styrer seg selv»: For det første at Ruter ser ut til å ha lyktes meget godt siden selskapet ble opprettet: «Dette er en suksess som gir selskapet autoritet.» For det andre trekker informanten fram at «styringsmodellen i seg selv gjør politikerne ganske svake i form av at det er et AS eid av to fylker.» For det tredje trekker informanten fram ulikheten i ressurser mellom Ruter på den ene siden og det politisk-byråkratiske apparatet på den andre: «Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel har vel noen ganske få personer som jobber med kollektivtrafikk, i motsetning til Ruter som har en organisasjon med mange hundre mennesker, så mulighetene for å ha styring av selskapet utenfra er jo begrenset i kraft av størrelse.»

Flere andre informanter understreker også at styringen av Ruter foregår på avstand, og i betydelig grad er tillitsbasert: «Måten vi styrer Ruter på gjenspeiler nok til en viss grad at vi i all hovedsak er veldig fornøyde med den jobben Ruter gjør. (...) Ruter har langt på vei vært en suksesshistorie og de står på mange måter litt fritt (...) Jeg vil si at styringen i stor grad er tillitsbasert.» Informanten mener at det er gode grunner til at styringsmodellen fungerer godt: «Ruter har vist seg den tilliten verdig. Når det kommer politiske ønsker som Ruter

kanskje ikke alltid er sånn faglig helt enige i, utviser de etter mitt syn ganske god *fingerspitzgefühl* og er lydhøre, uten at de kjøper alt av ideer som kommer.» I forlengelsen av dette understreker informanten at vedkommende i det store og hele opplever at Ruter er lojal overfor eierne og oppdraget selskapet har fått. Dette inntrykket deles av andre informanter, for eksempel en som formulerer det slik: «Ruter forstår at det de gjør også må være politisk forankret. Jeg synes Ruters rolleforståelse er god.»

En annen informant understreker at eierne «har alle de formelle redskapene som skal til hvis det skulle være behov for det, men sjelden at vi må trå til med saker i generalforsamling eller sånne ting.» Dette indikerer at den tillitsbaserte styringen av Ruter foregår i det som på fagspråket kalles *i skyggen av hierarki* (Røiseland og Vabo 2012, Heretier og Lehmkuhl 2008). Dette innebærer at hierarkiske styringsmidler kan tas i bruk dersom eierne ikke er fornøyde med hvordan selskapet opptrer. Det er gode grunner til å forvente at dette kan påvirke Ruters atferd betydelig: Hadde ingen hierarkiske mekanismer eksistert, ville selskapet trolig forutsett at det kunne gjøre som det ville uten materielle konsekvenser. Ettersom hierarkiske mekanismer finnes i stort monn i relasjonen mellom eierne og Ruter, kan ikke selskapet forvente å slippe unna med åpenlyse brudd med eiernes ønsker.

5.2.2 Styring av Brakar: Utfyllende og overordnede vurderinger fra informantene

Informantene som beskriver styring av Brakar peker på mange av de samme momentene som blir pekt på for Ruter. De ser styrker i det at Brakar er organisert som AS og at de har et kompetent styre. Samtidig oppfatter de at det har vært en overgang fra Buskerud fylkeskommune til Viken. Informantene opplever at rollefordelingen er god, men at mulighetene til å følge politiske føringer og å avklare småting var lettere før.

Styringen av aksjeselskapene Brakar og Ruter har mange fellestrekk. En informant understreker imidlertid følgende forskjell: Vikens leveranseavtale med Brakar inkluderer et estimat av hvor mange rutekilometer som skal produseres. Et tilsvarende tall finnes ikke i leveranseavtalen mellom Viken og Ruter. «Brakar har i leveranseavtalen sin antall kjørte kilometer. Jeg tenker at det innebærer en vesensforskjell i hvordan man bestiller et oppdrag. Det betyr jo egentlig at Brakar må gå i forhandlinger med oss hvis de tenker at det er fornuftig å forlenge noen ruter eller kjøre en mindre avgang og så videre. Jeg mener at det er riktig at vi ikke sitter og styrer dem på antall kjørte kilometer, de har et ansvar og et oppdrag og så må de finne andre måleindikatorer på om de lykkes i å gjøre det. Dette handler jo om hvilken grad man ønsker politisk styring, og jeg tror det er et uttrykk for et ønske om å ha en slags kontroll på tilskuddet.»

5.2.3 Styring av ØKT: Utfyllende og overordnede vurderinger fra informantene

Et sentralt funn i intervjuene med aktører i og rundt ØKT, er at det er betydelige forskjeller mellom styringen før og etter fylkessammenslåingen. Ifølge en informant er styrings-systemet etter sammenslåingen til Viken krevende å navigere i: «Jeg opplever at det er mange nivåer i Viken, tunge og lange prosesser. Det er så mange ledernivåer etter hvert at det er vanskelig å holde oversikten.»

Ifølge våre informanter er det i den nåværende situasjonen begrenset kontakt mellom ØKT og politikerne i Viken. Dette står i kontrast til situasjonen før fylkessammenslåingen, da kontakten var vesentlig tettere.

Flere informanter knyttet til ØKT påpeker at det i lang tid – også før fylkessammenslåingen – har vært mye kontakt mellom ulike nivåer i de tre administrasjonsselskapene. Informantene beskriver hyppige kontakter på tvers av organisasjonene, og forklarer dette med at det er en rekke samarbeidsprosjekter knyttet til for eksempel takstsoner og -nivåer. «Kontakten med de andre, Ruter og Brakar, den har jo alltid vært der. Vi har sittet i faste grupper og møtes hos Ruter for eksempel knyttet til reiseappen vi har, og vi har også opprettet et ganske stort samarbeid som man kaller Kollektivkameratene, der kollektivmyndighetene i flere fylker deltar.»

Siden denne typen kontakt er funksjonelt begrunnet, er ikke den utløst av fylkessammenslåingen. «Denne kontakten har ikke noe med Viken å gjøre», sier en informant. Informantene opplever slike samarbeid på tvers av organisasjoner som nyttig og velfungerende.

På grunn av den korte tiden som er gått siden fylkessammenslåingen, og på grunn av pandemi-situasjonen, har vi begrenset grunnlag for å vurdere hvordan ulike styringsmidler brukes i styringen av ØKT i dag. På spørsmål om hvor detaljert og hvor mye fylkeskommunen bruker oppdragsbrevet, sier en informant som følger: «Til det spørsmålet du er inne på nå så er det jo sånn at nå har Viken fungert snart i to år. Men vi har jo hatt to unormale år, både i forhold til organisasjonen og hvordan organisasjonen har fungert. Og vi har også hatt unormal situasjon innen kollektivtrafikken og driften vår og alt har jo vært unormalt. Sånn at det er egentlig vanskelig å svare på det spørsmålet der nå føler jeg. Men hadde du spurt oss om tre, fire år hadde det vært mye lettere å svare på det, nettopp fordi at i en så stor organisasjon er det naturlig at det tar litt tid før det setter seg.»

Ifølge informantene våre fører den begrensede organisasjonen til at de ansatte i ØKT er generalister som utfører oppgaver på mange felt. Informantene gir ikke uttrykk for at det i seg selv er problematisk å være generalist, men flere understreker ulemper med å være en liten organisasjon: En informant påpeker at det kan være vanskelig å rekruttere riktig kompetanse til et lite fagmiljø, og peker på IT-kompetanse som et felt der flere ansatte og mer kompetanse er nødvendig. «Utfordringen er jo at like barn leker best, IT-folk vil helst jobbe med IT-folk, og det vi har merket på at folk har søkt seg videre raskt», sier en informant.

Samme informant mener at små organisasjoner ikke opplever de samme synergiene som for eksempel Ruter har. «De er såpass store at de både har egne folk og folk som de leier inn til å kjøre utviklingsprosjekter, og Ruter har jo vært i forkant hele veien. Det drar hele Kollektiv-Norge fordeler av, ikke minst når det gjelder utvikling av billettsystemer og informasjonssystemer og så videre. Så der er Ruter litt framme i skoa mens vi andre henger litt etter.»

Informanten knytter noe av vanskelighetene med å ansette nok mennesker til at ØKT er en virksomhet i fylkeskommunen. «Noe av problematikken i det å være i en fylkeskommune er at du må ha tillatelse til å gå til nyansettelser, mens AS-ene i mye større grad kan styre det selv. Så for oss er dette en litt omstendelig jobb, vi skal ansette to nå, men først skal vi så klart ha stillingene inn i budsjettet, og så skal det vurderes om det er nødvendig. Og så skal det vurderes om det er andre i fylkeskommunen som kan være i disse jobbene. Og til slutt kan vi gå ut og få lov til å ansette.»

5.2.4 Hvilke virkemidler har administrasjonsselskapene?

I arbeidet for å gi et best mulig kollektivtilbud og vinne markedsandeler på bekostning av privatbilen har administrasjonsselskapene en rekke virkemidler. Gjennom ruteplanlegging kan administrasjonsselskapene sørge for å styre sine ressurser på en optimal måte, gitt målene selskapet er satt til å nå. Det kan for eksempel sørge for å tilby konkurransedyktig kollektivtransport på tidspunkt da potensialet for å ta nye markedsandeler er størst. Videre kan de bruke sin kompetanse på kontraktsutforming til å få mest mulig kollektivtrafikk for hver krone, og kvalitetsheving og markedsføringstiltak kan brukes til å trekke til seg reisende. Dersom aksjeselskapene Ruter og Brakar lykkes med å bli helhetlige mobilitetsaktører, vil også dette kunne være et konkurransefortrinn.

To potensielt kraftfulle virkemidler er imidlertid ikke stilt til disposisjon for hverken Ruter, Brakar eller ØKT: Takster og infrastrukturinvesteringer.

Administrasjonsselskapene har i praksis liten innflytelse over prising av kollektivtjenestene. Prismekanismen kan være et viktig virkemiddel – ikke minst for å insentivere kunder til å reise utenfor rushtid og på andre tidspunkt der de eksterne kostnadene er relativt lave.

Prising kan også være viktig dersom man ønsker å utnytte kapasiteten i transportsystemet bedre. En av våre informanter er «overbevist om at et transportsystem som skal levere for framtidens miljøutfordringer (...) burde hatt frihet til å bruke prissystemet til å lage et effektivt system. De fleste som jobber med markeder vil jo mene at det er en selvfølge. Noe av det som gjør hele denne diskusjonen vanskelig er at hele transportmarkedet er skåret ut fra vanlig måte å tenke økonomisk tilpasning på, ved at prisregimet er underlagt fullstendig politisk kontroll.»

Informanten sier videre: «Det er jo veldig tankevekkende faglig, når du vet hva som gjør at flyene ofte er fulle (...) det er jo at de hele tiden tilpasser prisene og bruker det som regulator i systemene. Her kan du ikke en gang endre det på ett års sikt.» Liknende synspunkter fremmes av andre informanter. En av dem mener at det er et mulig paradoks at man har valgt AS-modellen uten å gi selskapet flere muligheter til å øke inntektene: «At selskapet ikke selv kan styre inntektsstrømmen mer via billettinntektene annet enn via å øke reiseandelen, jeg tror at det ligger en svakhet der.»

Våre informanter er samstemte om hva som er årsaken til at prisvirkemiddelet ikke er overlatt til administrasjonsselskapene: Kollektivpriser oppfattes som politisk sensitivt, og politikerne ønsker ikke å overlate dem til administrasjonsselskapet.

Infrastrukturen som brukes av kollektivtransporten er heller ikke underlagt administrasjonsselskapene. Dette kan ha flere implikasjoner. En virkning kan være at aksjeselskapene Ruter og Brakar i mindre grad tar hensyn til kostnader på infrastrukturensiden når de utformer tilbudene sine. En informant i Viken trekker frem følgende eksempel: «På politisk hold i Fylkeskommunen er de veldig opptatt av å utnytte potensialet for persontransport på fjorden. De mener det er bra å avlaste et overfylt veisystem og at det kan være attraktivt for menneskene å forfyllet seg også med båt. Men det er jo rigget på en sånn måte at det er krevende.» Informanten eksemplifiserer med transport mellom Oslo og Slemmestad, der det bygges nye boliger. «Skal du komme deg fra Slemmestad, så er det en drøm å kunne kjøre båt. Men det er ikke nødvendigvis Ruter sin drøm, for det er dyrt å kjøre båt i utgangspunktet. Da er det billigere per enhet å transportere på buss. Men skal du kjøre buss må du ha vei, og den veien er det ikke Ruter som betaler og utvikler, det er det Viken fylkeskommune og Staten som gjør. Og vi vet i

utgangspunktet at der er det kø og kaos nå, og det kommer til å bli masse kø og kaos videre.»

Det faktum at administrasjonsselskapene ikke er ansvarlig for infrastrukturinvesteringer kan også ha konsekvenser for hvordan de skjøtter sitt ansvar for utredninger: En informant i Viken Fylkeskommune mener at det ikke er alle utredningsspørsmål som egner seg for Ruter: «Det koster veldig mye å øke kapasitetsutnyttelsen med økte investeringer. Men Ruter sitter ikke ansvarlige for investeringene, det er det vi som gjør,» sier informanten, og peker på at fordelingen av ansvar påvirker hvilke konsekvenser av en investering som blir vektlagt: «Avveiningen av de mange ulike konsekvensene av svære investeringer opp mot driftsfordeler, den gjør ikke Ruter, den er det vi som gjør. Og da er det litt sprøtt egentlig at vi hele tiden ber Ruter om å utrede investeringsspørsmål.»

5.2.5 Administrasjonsselskapene som kompetanseorgan for kollektivtransport

Ruter, Brakar og ØKT er gitt rollene som eiernes kompetanseorgan for kollektivtransport. I stor grad handler denne oppgaven om å gjennomføre utredningsoppdrag for eierne, og å svare på små og store spørsmål som kommer fra politisk hold. For denne studien er selskapenes rolle som kompetanseorgan sentral av flere årsaker. For det første er det viktig med høy kvalitet på underlagsmaterialet som eierne baserer sine beslutninger på, uavhengig av styringsmodell. For det andre kan det argumenteres for at selskapenes fristilte rolle gjør det særlig viktig at eierne får relevant informasjon av høy kvalitet: Avstanden mellom eierne og selskapet kan medføre fare for svekket politisk kontroll over selskapet.

Våre informanter er i hovedsak fornøyde med hvordan Ruter og Brakar ivaretar sine roller som eiernes kompetanseorgan for kollektivtransport. Informantene trekker fram at det kan kreve mye kunnskap å gjøre seg opp velinformerte meninger om problemstillinger knyttet til kollektivtransport, men at de opplever Ruter som en kompetent hjelper i så måte. En informant sier at Ruter «blir oppfattet som et veldig sterkt og progressivt fagmiljø, de er 'langt framme i skoa' når det kommer til å utforske nye løsninger, og som et innovativt selskap.»

En annen informant svarer følgende på spørsmål om det er formålstjenlig at fag- og utredningskompetansen er hos Ruter i stedet for hos fylkesadministrasjonen: «Det har jeg ingen problemer med, og jeg tenker til en viss grad så er det en fordel også, for Ruter er jo nær markedet og de fanger lettere opp både trender og hva som skjer og publikums ønsker. Så jeg synes det er veldig all right at det fungerer som det gjør i dag.»

En annen tendens i vårt intervjumateriale er at Ruters fagkompetanse blir anerkjent, men at informantene samtidig understreker at en del materiale fra Ruter må leses med kritisk blikk, og at man ikke alltid får tilrettelagt den informasjonen man ber om. En informant sier det slik: «Ruter er kjempeflinke og leverer informasjon som i og for seg er god. Men det de leverer er preget av deres perspektiv.» Informanten mener videre at det kan være utfordrende å få tak i godt kunnskapsmateriale dersom det ligger utenfor det Ruter jobber med selv, og forteller at man noen ganger må gå til andre kunnskapsmiljøer for å få det man trenger for å ta velinformerte avgjørelser.

I forlengelsen av dette argumenterer informanten for at noe mer av kompetansen på kollektivtransport og samferdsel generelt burde sitte nærmere politikerne enn den gjør i dag. «I hvert fall rent prinsipielt, når du sitter og styrer en så svær sektor så er det viktig at du også har kompetanse på bestillersiden.»

En annen informant deler oppfatningen om at de store kompetanseforskjellene mellom eierne og Ruter kan ha uheldige virkninger: «Jeg har egentlig ikke spesielt stor tiltro til kommunens evne til å vurdere Ruters forslag, om vi er best tjent med å følge opp Ruters forslag eller best tjent med å prøve andre typer virkemidler for å nå de målene. Det er tydelig at Ruter sine vurderinger handler om at man trenger driftsmidler til kollektivtilbudet, de gjør for eksempel i liten grad vurderinger av om hva kunne man gjort hvis man hadde investert i ... ja, som for eksempel Snarveiprojektet som er i Trondheim og Bergen hvor man har sett på raskere gangveier til stasjonene, altså hvordan alternativ pengebruk skal vektlegges opp mot hverandre.» Informanten mener med andre ord at Ruters utredninger kan bli påvirket av selskapets iboende interesser. Dersom dette er tilfelle, og eierne ikke balanserer denne skjevheten, kan konsekvensen bli suboptimal pengebruk.

Samme informant mener at Ruter årsberetninger er gode og informative. Informanten understreker imidlertid at «det er vanskelig å trenge inn i selskapet og gjøre ordentlige vurderinger av hvordan Ruter forvalter sin andel av kollektivutgiftene. Nå tenker jeg ikke på selve driften, ikke selve kjøringen av kollektivtrafikken, men på de interne administrasjonsmidlene som går i Ruter. Det synes jeg det er bortimot umulig å klare å svare på.»

Informanten knytter denne pengebruken til tilknytningsmodellen mellom Ruter og eierne: «Hvis dette skulle ha foregått i en enhet som lå direkte under Byrådsavdelingen, så tror jeg ikke det hadde vært like sterk satsing på diverse teknologiutviklingsprosjekter, da hadde de vært mye tettere på politikerne og politikere hadde i mye større grad sagt at pengene skal gå til busstilbud og ikke til utvikling av noe dere ikke helt kan si hva er og hva blir.» Informanten mener at utfallet da heller hadde blitt at andre aktører hadde utviklet teknologier som for eksempel førerløse busser, og så hadde kollektivtrafikken i Oslo kjøpt inn teknologien når den er klar og fungerer.

Flere informanter deler denne oppfatningen om at noen typer pengebruk er enklere å kontrollere enn andre. En informant formulerer det slik: «En ting er at de greier fint å dokumentere at de får stadig flere kilometer produksjon buss for hver krone de putter inn, det er enkelt å dokumentere. Men Ruter som organisasjon har jo vokst [mye], og det gir jo grunn til å stille spørsmålet om Ruter bare vokser uten at noen holder øye med det fordi de er så flinke på det de gjør?» Informanten understreker også at BDO i 2018 gjennomførte en evaluering av den økonomiske effektiviteten i Ruter. Ifølge selskapets årsmelding fra samme år konkluderte undersøkelsen med at de administrative kostnadene i Ruter «ikke avviker fra hva man må forvente i et selskap av denne størrelse og kompleksitet» (Ruter 2018).

Informantene knyttet til Brakar mener også at Brakar utfører sine oppgaver som kompetanseorgan på en god måte. I motsetning til de kritiske merknadene om Ruters virke som kompetanseorgan, er det ingen av våre informanter som peker på mulige negative virkninger av Brakar i denne sammenheng. Det virker rimelig å tro at dette skyldes at Brakar er et lite selskap sammenliknet med Ruter, og at Brakar ikke er like dominerende overfor sine eiere med tanke på informasjonstilgang.

5.2.6 Delegering og fristilling: Mer effektiv styring, eller tap av kontroll?

Delegering i Ruter og Brakar

En sentral motivasjon for å la et aksjeselskap administrere kollektivtrafikken i Oslo og det tidligere Akershus var å overlate oppgavene til en aktør på en armlengdes avstand til

politikernes oppgaver skulle være å styre gjennom å sette overordnede mål for kollektivtrafikken, og justere kursen basert på informasjon om hvordan Ruter løste oppgavene selskapet ble tildelt. Liknende resonnementer dukker opp en rekke ganger i vårt intervju materiale. Et flertall av våre informanter trekker fram fordeler med at Ruter er et AS. Fordelen som blir trukket fram oftest, er at AS-modellen gjør at styringen av Ruter foregår på det overordnede nivået, og man unngår detaljstyring: At selskapet har det daglige ansvaret for implementering av overordnede mål som politikere har satt. Slik sikres demokratisk kontroll og effektiv drift av et helhetlig kollektivsystem. Flere informanter fremhever at dette oppleves som en formålstjenlig arbeidsdeling og et effektivt styringsapparat. En informant formulerer det slik: «Jeg har ofte sagt, litt humoristisk, at dersom vi politikere hadde fått bestemme holdeplasstrukturen, så hadde vi hatt ti tusen av dem, og bussen hadde tatt fem timer fra øst til vest fordi vi ikke tør å ta de litt mer kontroversielle avgjørelsene som maksimerer effektiviteten.» Liknende syn formuleres av en rekke informanter knyttet til Ruter: At aksjeselskap-modellen gjør at politikere setter rammer og mål som Ruter skal realisere, men at rutetilbud og andre vedtak på taktisk nivå fattes av Ruter.

En annen politiker vi intervjuet understreker noe av det samme: «Jeg oppfatter at de fleste er ganske fornøyde med hvordan Ruter fungerer og egentlig er litt takknemlige for å slippe å ha ansvar for en masse mindre avgjørelser. Vi har gitt et oppdrag til Ruter å lage best mulig kollektivtrafikk og så er det de som må vurdere hva som skal til for å nå målet. Det er både en riktig og en takknemlig posisjon for oss å være i.»

En av politikere vi intervjuet fremhever likevel at det finnes innvendinger mot denne delegeringen av ansvar: «Fra et bystyreperspektiv har den store frustrasjonen vært at man ikke har medbestemmelse når det skjer ting som skaper uro i byen. Denne 'armlengdes avstand-tilnærmingen' gjør at for eksempel når busstoppet blir nedlagt og den lokale politikeren får beskjed om å fikse det, så er svaret nei, dette er Ruters domene; det er Ruter som skal bestemme holdeplasstruktur.» Informanten mener likevel at fordelene ved delegeringen er vesentlig større enn ulempene.

En informant sier at Ruter også kan se ut til å «ønske å utvide sitt mandat, og er ganske selvgående.» Informanten mener dette kan føre til at man får et selskap som er «egenrådig og som ønsker å maksimere sin innflytelse.» Dette dukker ifølge informanten opp i budsjett diskusjoner, der Ruter er «ganske ekspansive, og ønsker å ansette flere og ha nye prosjekter. Så man får inntrykk av at de er... ikke utenfor politisk kontroll, men at de i kraft av å være et AS og mer frittstående enn det for eksempel Sporveien er, så får man fordelene med å ha en stor aktør med mye initiativ, men at det også kan være utfordringer knyttet til styringen.» Informanten la ikke fram konkrete eksempler som underbygger vedkommendes generelle bekymring for at fristillingen kan føre til uheldige utfall.

Våre informanter knyttet til Brakar er i hovedsak fornøyde med AS-modellen, også delegeringen fører til. Siden Brakar er vesentlig mindre enn Ruter, kan det argumenteres for at de mulige negative konsekvensene trolig er mindre i tilfellet Brakar. En informant indikerer at Brakar i større grad holder seg innenfor strategiske planer: «Jeg vet at Brakar har uttrykt at de vil holde seg godt innenfor målsettingene til eieren sin, mens Ruter utfordrer målbildet hele tiden.»

Delegering i ØKT

Vårt datamateriale indikerer at det er store forskjeller mellom hvordan ØKT styres i dag kontra før fylkessammenslåingen. Mens Østfold var et selvstendig fylke, var politikere i stor grad involvert i avgjørelser om kollektivtrafikken – også på det taktiske nivået. På direkte

spørsmål om hvordan politikere eventuelt involveres i avgjørelser om rutetilbud, svarer en informant i ØKT følgende: «Så lenge vi var i Østfold hadde vi veldig nær kontakt med politikerne. Vi hadde for eksempel møter i Samferdselskomiteen hvor vi la fram endringer i [rutetilbud]. Det er ikke det samme i dag. Nå har vi ikke endret noe særlig siden vi kom inn i Viken. Vi har lite kontakt med det politiske nivå nå.» Informanten understreker at lavere fokus på rutetilbud kan skyldes at det er lite rom for utvidelser, gitt dagens økonomiske situasjon i Viken. «Når du skal endre vesentlig så har det lett for å ha en kostnadsside også. Sånn som jeg oppfatter den økonomiske situasjonen i Viken i dag, er det ikke akkurat lett å få tak i penger. Så vi jobber nok mer aktivt med å beholde det vi allerede har enn å lage mange nye tilbud.»

Videre understreker informanten at dagens styringsmodell er mer komplisert enn tidligere. «Jo nærmere en kommer beslutningstakerne, jo lettere er det å få til ting. Tidligere gikk politikerne og andre ute i gangene ti meter fra meg her, og vi var i kantinen sammen. Det blir jo en helt annen måte å treffes på enn et fylkesting som skjer kanskje i Drammen eller på Kongsberg eller i Fredrikstad eller her noen ganger. Det blir en helt annen måte å jobbe på og det er en større utfordring for en virksomhet som vi er enn det er for et AS.»

Styringen av kollektivtrafikk i Østfold ser med andre ord ut til å bli svekket av den økte avstanden mellom politikere og ØKT etter fylkessammenslåingen. Viktige avgjørelser kan kreve involvering fra politikere, men per i dag er det lite kontakt mellom ØKT og politikere, noe som svekker evnen til å utvikle kollektivtrafikken. Avstanden mellom Viken-politikerne og ØKT hadde kunne fungert bedre dersom ØKT var et aksjeselskap, der nødvendige avklaringer kunne ha blitt tatt med et styre.

Intervjumaterialet indikerer at de involverte aktørene opplevde styringssystemet før fylkessammenslåingen som godt. «Virksomhetsløsningen fungerte helt greit i Østfold, men det var på grunnlag av at det var korte avstander til beslutningstaker. Jeg tror det er en større utfordring når avstandene blir større. Da har jeg mer tro på aksjeløsningen.»

Dette impliserer at å administrere kollektivtransport av en enhet i fylkeskommunen kan fungere, men kun dersom denne enheten har god kontakt med det politiske nivået. Denne kontakten har ifølge våre informanter blitt betydelig redusert etter fylkessammenslåingen.

Basert på tidligere forskning (se for eksempel Van de Velde 2004) er det interessant å spørre om den betydelige involveringen av Østfold-politikere i ØKTs beslutninger medførte unødvendig detaljstyring. Dette sier vårt datamateriale lite om. Ingen av våre informanter har nevnt detaljstyring som et problem i styringen av ØKT før fylkessammenslåingen.

Videre mener ansatte i ØKT at de har mindre frihet enn de ville hatt hvis ØKT hadde vært et aksjeselskap. En av våre informanter sier at «[Ruter og Brakar] har mye raskere prosesser i styrene sine enn vi har med politisk behandling i Viken fylkeskommune da. Selv om vi i utgangspunktet har fått fullmakt så må det fortsatt politisk behandles. Ellers så forholder vi oss til de politiske vedtakene vi får, Ruter og Brakar forholder seg til styrene sine, og de har nok en mye tettere oppfølging vil jeg tro enn vi har med fylkesråd og politiske nivåer.» En annen informant peker på at «det har sine fordeler med veldig korte og kjappe prosesser. Jeg føler de har en mye større frihet i det daglige til å få til ting enn det vi har.»

5.2.7 Mål- og resultatstyring

Ruter har flere indikatorer som de rapporterer på overfor eierne. Særlig viktig er *kollektivtransportens markedsandel, andel utslippsfri transport, og vekst i passasjertall.*

De fleste informantene våre er i hovedsak fornøyde med styringen av Ruter – også hvordan mål- og resultatstyring fungerer. Dette oppfattes som en naturlig del av styringsmodellen overfor selskapet. Som tidligere nevnt mener de fleste informantene at Ruter i hovedsak skjønner sin rolle som informasjonsleverandør overfor eierne godt. Dette gjelder også rapporter på de indikatorene som selskapet måles på.

Flere informanter understreker likevel mulige fallgruver og svakheter knyttet til mål- og resultatstyring.

Et potensielt problematisk aspekt er at flere av indikatorene er påvirket av en rekke faktorer – også faktorer som Ruter ikke kontrollerer. Dermed oppstår det en attribusjonsutfordring: Hvordan kan vi vite hvor stor ære Ruter skal få for en ønsket utvikling, og hvor mye skyld skal selskapet få hvis utviklingen er negativ? Flere informanter påpeker denne utfordringen, men understreker at de mener at en betydelig andel av den positive utviklingen i for eksempel kollektivtransportens markedsandel kan tilskrives Ruters arbeid.

Et annet moment som opptrer i vårt intervjumateriale er at mål- og resultatstyring kan føre til at selskapets aktiviteter i for stor grad dreier seg om aktiviteter som lar seg måle, mens andre aktiviteter blir underprioritert. Flere informanter påpeker at dette er en mulig utilsiktet virkning av styringsmodellen, men at de etter beste evne forsøker å unngå at det skjer. «Man kan neppe oppheve slike problemer fullstendig, vi må oppdage dem hvis det skjer og forholde oss til det på en fornuftig måte», sier en informant.

En kilde i Ruter er imidlertid uenig i at mål- og resultatstyringen vrir selskapets virksomhet i uheldige retninger. På direkte forespørsel om det kan tenkes at mål- og resultatstyringen har slike effekter, svarer informanten: «Noe av suksessmodellen i Ruter har vært at hvis du står i sterke endringer så trenger du handlingsrom og handlingsrom får du ved å bygge tillit. Og vi har fått mye handlingsrom.»

I forlengelsen av dette understreker informanten at det på generelt grunnlag kan være betydelig rom for påvirkning av informasjon som blir brukt i mål- og resultatstyring om målene blir for detaljorienterte: «Jeg har i tidligere selskaper sittet i forkant av generalforsamling og bearbeidet underlaget slik at detalj-KPI-er, som går på for eksempel effektivitet, fremstår som mest mulig fordelaktig. Jeg har sett mange eksempler på at «kreativ bokføring» gjør at det er nesten helt umulig uten tilstrekkelig nærhet til selskapet å skaffe seg tilstrekkelig innsikt. Ansvar for at selskapet drives effektivt og forsvarlig i daglig drift er derfor en rolle som bedre ivaretas av styret på oppdrag fra eierne.»

En effekt som blir foreslått av den teoretiske litteraturen på feltet, men som vi ikke finner igjen i vårt materiale, er at mål- og resultatstyring kan føre til passivitet dersom måloppnåelsen er god. Ingen av våre informanter har indikert at Ruter kan ha blitt mett av suksessen og nå hviler på laurbærene. Tvert imot oppfattes Ruter som et sultent selskap som står på for rask utvikling. Når dette er sagt, kan det ikke utelukkes at det finnes en slik utilsiktet, negativ effekt av mål- og resultatstyringen, men at den ikke framtrer i våre data. Dette gjelder spesielt ettersom Ruter er leverandør av mye av informasjonen som brukes i evalueringen av selskapets prestasjoner.

Intervjumaterialet knyttet til styringen av Brakar forteller lite om hvordan mål- og resultatstyringen fungerer der. De ulike informantene trekker fram litt forskjellige momenter som sentrale innen mål- og resultatstyringen. I hovedsak er vurderingen at denne fungerer i henhold til hensikten.

5.3 Øvrige styrings- og samarbeidsrutiner

5.3.1 Involvering i strategiske planer

I november 2020 presenterte Ruter dokumentet «Målbilde for bærekraftig bevegelsesfrihet». Dette er det foreløpig siste strategidokumentet som selskapet ifølge aksjonæravtalen skal utarbeide. I Målbildet understrekes det at Ruter er i ferd med å endre strategiarbeidet fra å lage én plan hvert fjerde år til nå å lage og oppdatere planer mer kontinuerlig. Denne endringen begrunnes med de stadig raskere endringene i selskapets omgivelser.

Ingen av våre informanter har vært særlig involvert i arbeidet med Målbildet. Dette er ikke overraskende, ettersom aksjonæravtalen slår fast at det er Ruters ansvar å utarbeide strategiplaner. «Ruter er et AS og Ruter lager sitt eget målbilde. Men det gjøres selvfølgelig ikke i et vakuum, det gjøres i god kontakt med eierne», sier en informant, og peker på at det har vært møter og workshops for interessenter i prosessen med målbildet. «Men Ruter selv vedtar jo sin egen strategi, sitt eget målbilde, og så får vi det og så blir det lagt fram for Bystyret til orientering, i all hovedsak», sier informanten.

Denne modellen kan ha implikasjoner for styringen av selskapet: At selskapets ansatte er langt mer sentrale i arbeidet med strategiene enn politikere og byråkrater, kan innebære manglende de facto politisk kontroll. En informant understreker imidlertid at eierne beholder kontrollen med selskapets utvikling: «Strategien til Ruter vil jo komme til oss, vi har hatt flere møter med dem og diskutert den, og den skal til og med behandles i bystyret. Selskapet kan med andre ord ikke utvikle seg til å bli hva de selv vil uten at eierne på en måte nikker til det.»

Dette er et gyldig poeng. Likevel kan det innvendes at den store graden av selskapsstyring i strategiarbeidet kan være problematisk når mye ellers tyder på sterk informasjonasymmetri til fordel for Ruter. Det virker rimelig at politikere kan finne det vanskelig å si nei til et forslag til strategi dersom de ikke har fått forelagt godt utredede alternative strategiske grep.

Da samferdselsstrategien for Viken fylkeskommune for perioden 2022-2033¹⁷ ble utarbeidet, var hverken Brakar eller ØKT involvert i særlig grad. Når det gjelder ansatte i Viken fylkeskommune, indikerer våre intervjuer at ansatte som arbeider med kollektivtransport var mindre involvert i arbeidet enn de som arbeider med vei. En informant sier at involveringen fra kollektivsiden var for liten, og den kom for sent til at prosessen kunne bli god.

Dette fremstår ved første øyekast som en tapt mulighet til å skape felles problemforståelser og forankre løsninger. Ettersom samferdselsstrategien trer i kraft i 2022, kan ikke vårt intervjumateriale si mye om konkrete uheldige virkninger av den manglende involveringen.

Andre informanter er fornøyde med både prosessen bak og selve strategien: «Vi laget en samferdsels strategi som baserer seg på [de tre gamle fylkene sine planer], og jeg synes det har blitt et veldig godt strategidokument som vi kan bruke. Det viser hvordan vi ser for oss utviklingen i fylket vårt og hva målsettingen vår er og hvilke tiltak vi legger inn for å nå de målsetningene.» Informanten peker på at kommuner og sivilsamfunnsorganisasjoner ble

¹⁷ <https://viken.no/tjenester/vei-og-kollektiv/samferdselsplanlegging/planer-og-strategier/samferdselsstrategi-2022-2033/>

invitert til å gi innspill til planene, men kommenterer ikke den interne prosessen i Viken fylkeskommune.

5.3.2 Helhet og samordning i Viken

Etter fylkessammenslåingen er det en kompleks organisasjonsstruktur som står bak kollektivtransporten i Viken. Viken fylkeskommune styrer kollektivtrafikken gjennom tre ulike enheter med ulik eierstruktur og organisasjonsform. Styringen av aksjeselskapene Ruter og Brakar har mange fellestrekk, men skiller seg fra hverandre på eiersiden: Viken er eneste eier av Brakar, mens Ruter er eid i fellesskap med Oslo kommune. Når det gjelder ØKT er det rimeligvis ingen andre eiere å forholde seg til for Viken, men styringen der skiller seg fra styringen av aksjeselskapene.

En informant kommenterer organisasjonsstrukturen slik: «Fra et administrativt perspektiv så er det slitsomt å jobbe slik som vi gjør nå. Ikke bare er det to forskjellige organiseringsformer mellom ØKT og Brakar, men det er så utfordrende at det er ulik eierstruktur, det gjør det litt vanskelig. Og at det er forskjellige folk og forskjellige måter å gjøre det på, det gjør at det blir administrativt tungt for oss å jobbe i det.»

En sentral motivasjon for å slå geografiske enheter sammen er å fremme helhetstenkning og utnytte potensial for stordriftsfordeler. Det forutsetter at man klarer å spre faste kostnader på flere enheter. Her synes det å være et betydelig uutnyttet potensial. På spørsmål om de gamle fylkesgrensene er visket ut, svarer en informant at de gamle fylkesgrensene «eksisterer altfor mye i mine øyne. Noe av hensikten med Viken var jo akkurat det at vi skulle bli en stor kommune. Innbyggere flest har jo ikke noe forhold til fylkesgrensene, de skal på jobb og studier i Oslo og andre steder og vil komme seg dit raskest mulig. Men rutenettet f.eks., fra gamle Østfold og Akershus og inn til Oslo er jo i prinsippet akkurat det samme som før. Og det viktigste da vi ble Viken, å se helheten, det har ikke skjedd noe med det. Det er fremdeles et eget billett- og prisregime i gamle Akershus og ett i gamle Østfold.»

5.4 Drøfting: Optimal styring av kollektivtransport

5.4.1 Informasjonsasymmetri, mål- og resultatstyring og prinsippal-agent-problemer

Dette delkapittelet syntetiserer datamaterialet vårt knyttet til Ruters rolle som kompetanseorgan, fordelingen av informasjon mellom eiere og selskap, hvordan mål- og resultatstyring av selskapet ser ut til å fungere, og om Ruter i hovedsak fremstår som en lojal forvalter eller en opportunistisk agent. I de foregående delkapitlene har vi ofte omtalt Ruter og Brakar under ett, siden de begge er aksjeselskaper. Her går vi bort fra denne framgangsmåten, fordi Ruter i kraft av sin størrelse og dominerende posisjon er i en særstilling. Disse temaene er tett sammenvevd: Mål- og resultatstyring fremstår som et sentralt styringsmiddel overfor Ruter. En forutsetning for at mål- og resultatstyring skal fungere etter hensikten, er at eierne får god og relevant informasjon som de kan bruke til å vurdere Ruters prestasjoner og ytelse. Dersom det er stor informasjonsasymmetri mellom eiere og selskap, kan det oppstå såkalte prinsippal-agent-problemer, siden slik asymmetri kan gi selskapet (agenten) mulighet til å drifte bort fra eierens (prinsippalens) målsetninger.

Noen forhold synes klare: For det første har Ruter langt større kapasitet til å fremskaffe informasjon om kollektivfaglige spørsmål enn hva eierne har. Hovedkilden til denne forskjellen er at Ruter har langt flere ansatte som arbeider med kollektivtrafikk. Denne forskjellen er på ingen måte overraskende, ettersom Ruter eksplisitt er gitt rollen som eierens kompetanseorgan for kollektivtransport.

For det andre synes det klart at denne ulikheten i kapasitet og kompetanse gjør at eierne er avhengig av å få relevant informasjon fra Ruter. Dette innebærer ikke nødvendigvis at det er stor informasjonsasymmetri mellom Ruter og eierne: Dersom den nødvendige informasjonen flyter fra Ruter til eierne, vil begge parter sitte på kunnskapen som trengs til å vurdere ulike veivalg. Spørsmålet er imidlertid hvor god denne informasjonsflyten faktisk er.

Vårt intervjumateriale tyder på at politikere og byråkrater i Oslo og Viken samlet sett er fornøyde med informasjonen de får fra Ruter. Samtidig viser gjennomgangen over at flere informanter har kritiske bemerkninger eller bekymringer. En merknad er at man litt for ofte får informasjon som er lite tilrettelagt for formålet. Det er vanskelig å vite om disse manglene er omtrent som man bør forvente innenfor et system som behandler svært mange forespørsler om informasjon, eller om de er kritikkverdige. Det som imidlertid synes klart, er at eierne i praksis står i et underlegent forhold til Ruter som kompetanseorgan, og at eierne er prisgitt at Ruter er svært lojale i utøvelsen av sin rolle som informasjonsleverandør.

Spørsmålet er om det finnes indikasjoner på at Ruter utnytter denne posisjonen, for eksempel til å bruke midler på aktiviteter som ikke er helt i tråd med eierens interesser og ønsker. Hovedtendensen i vårt datamateriale er at Ruter, til tross for noen kritiske merknader, forholder seg lojalt til oppdraget sitt. De store pengestrømmene i Ruter går til å realisere de overordnede målene om en konkurransedyktig kollektivtransport som tar markedsandeler fra privatbiler uten å gå på bekostning av sykkel og gange.

For å vurdere Ruters prestasjoner er riktignok eierne et stykke på veg avhengige av informasjon de får fra Ruter selv. Men denne avhengigheten er ikke større enn at det er rimelig å anta at våre informanter er i posisjon til å vurdere hovedtendensene i Ruters arbeid. Våre informanter er nær unisone i vurderingen av Ruter som et selskap som leverer mye kollektivtrafikk for pengene. Den mest rimelige konklusjonen er derfor at Ruter i hovedsak opptrer som en lojal «forvalter», og ikke som en opportunistisk og selvinteressert «agent». Når dette er sagt, er det nødvendig å understreke at flere informanter er usikre på mindre, men ikke ubetydelige deler av Ruters pengebruk. Dette gjelder først og fremst midler som går til teknologiutvikling og innovasjon, som for eksempel selvkjørende busser. Informantene understreker at det på ingen måte er gitt at disse midlene gir tilstrekkelig verdi på kort og lang sikt, og at noen av de teknologiske risikoene kanskje ikke er verdt å ta. Én informant mener at Ruters tendens til å satse på (i overkant) usikker teknologiutvikling til posisjonen som aksjeselskap på armlengdes avstand fra politikerne.

Tidligere forskning har funnet en rekke måter som mål- og resultatstyring kan føre til suboptimal atferd. Vårt materiale tyder ikke på at noen av disse mekanismene er særlig virksomme i tilfellet Ruter eller Brakar. Selv om flere informanter gir uttrykk for at de er oppmerksomme på at mål- og resultatstyring kan vri Ruters virksomhet bort fra viktige, men lite målbare aktiviteter, er det lite som tyder på at dette er et reelt problem i dag. Videre finner vi ingen tegn til at høy skåre på resultatmål har fått Ruter til å «hvile på laurbærene». Tvert imot tyder vårt materiale på at Ruter er et svært proaktivt selskap som driver utviklingen fremover på mange områder. Det er verdt å merke seg at én informant i Ruter understreker at mål- og resultatstyring er sårbart for manipulering, og at styringen av selskapet lener seg på andre mekanismer.

5.4.2 Fordeling av ansvar: Har administrasjonsselskapene de riktige virkemidlene?

Ruter, Brakar og ØKT har mange av de samme virkemidlene til å utvikle konkurransedyktig kollektivtransport. Det viktigste unntaket handler om at ØKT i liten grad har blitt satt til å utvikle et helhetlig mobilitetstilbud (Maas). De tre aktørene har også til felles at de *ikke* er tillagt to sentrale virkemidler: Takster og infrastrukturinvesteringer. At administrasjonsselskapene ikke har ansvar for store infrastrukturinvesteringer forklares av at slike investeringer har stor betydning for mange samfunnsområder. Endringer i kollektivprisene oppfattes som svært politisk sensitivt, og politikerne ønsker derfor å beholde kontrollen på takstverktøyet. Et annet argument er at billettpriser er en del av inntektsgrunnlaget til kollektivtransporten, der også bidrag fra stat og kommune samt bompenger inngår. Derfor kan det hevdes at det er rimelig at politikerne også har kontroll over billettinntektene fra kollektivtransporten, siden de kan se inntektsstrømmene i sammenheng.

Det finnes imidlertid flere argumenter for å overlate takster til kollektivselskapene. Som allerede nevnt er priser et sentralt virkemiddel dersom man ønsker å øke utnyttelsen av kapasiteten i kollektivsystemet. Videre er det trolig nødvendig å bruke priser dersom man ønsker å vri noe av reisene bort fra rush og andre tidspunkt der reisene har store negative eksterne virkninger. Det er også verdt å merke seg at argumentet som brukes for å gi aksjeselskaper som Ruter og Brakar ansvar for ruteplanlegging også kan underbygge at de får ansvar for billettpriser: Dersom man mener at Ruter og Brakar er best egnet til å utvikle et helhetlig og konkurransedyktig kollektivsystem, så kan det framstå som inkonsekvent at de ikke får mulighet til å bestemme billettprisene. På samme måte kan man argumentere for at ØKT skal ha mer makt over billettprisene.

Det går utenfor rammen av denne rapporten å komme med anbefalinger om hvor ansvaret for billettpriser skal ligge. Vi mener imidlertid at dette spørsmålet er verdt å diskutere videre. Politikere i Oslo og Viken bør være bevisst på hvilke oppsider man går glipp av dersom dagens ansvarsfordeling opprettholdes.

5.4.3 Resultater fra multikriterieanalysen

Gjennomgangen i dette kapitlet peker i retning av at aksjeselskapene Ruter og Brakar i stor grad fungerer som effektive virkemidler for å realisere politiske mål for kollektivtransporten, og at selskapene ser ut til å opptre lojalt innenfor sitt mandat. Samtidig er aksjeselskapsmodellen, i alle fall når selskapets informasjonsovertak er så stort som Ruters, sårbar: I tilfeller der aksjeselskapet velger å forfølge andre mål enn de som eierne ønsker, kan det være vanskelig å oppdage denne «driften». Forholdet mellom kollektivselskapet og fylkeskommunen/kommunen hviler dermed, satt på spissen, på en konstruksjon av tillit og lojalitet snarere enn «harde» styringsmidler. Disse funnene peker i retning av å velge en organisasjonsmodell som ikke rokker ved denne konstruksjonen.

I multikriterieanalysen delte vi opp kriteriet «god styring» i underkriteriene riktig fordeling av henholdsvis ansvar og kompetanse, involvering i prosesser/planer, god mål- og resultatstyring, redusere informasjonsasymmetri, samt tillit, samarbeid og informasjonsdeling. Tabell 5.1 viser hvordan paneldeltakerne vektet de ulike underkriteriene.

Tabell 5.1: Vekting av kriterier for «God styring» av kollektivtransporten i Oslo og Viken. Prosent.

God styring	min	maks	snitt
Riktig fordeling av ansvar	5	50	25,7
Riktig fordeling av kompetanse	5	25	12,9
Involvering i prosesser/planer	5	20	10,0
God mål- og resultatstyring	10	40	22,1
Redusere informasjonsasymmetri	5	15	10,0
Tillit, samarbeid og informasjonsdeling	5	30	16,4

Riktig fordeling av ansvar, samt god mål- og resultatstyring fikk de høyeste scorene, med henholdsvis 26 og 22 prosent. Lavest score fikk Involvering i prosesser/planer og redusere informasjonsasymmetri, med 10 prosent hver. Dette kan indikere at panelet vurderer situasjonen slik at det er nødvendig med en styrking av de «harde» styringsmidlene. Som vi erfarte under intervjuene, er det imidlertid delte meninger om dette blant informantene. De fleste informantene lot til å være fornøyde med hvordan styringen av selskapene, inkludert mål- og resultatstyringen fungerte. Andre informanter uttrykte skepsis til mål- og resultatstyring som en måte å styre en virksomhet på, og pekte på at slik rapportering kan manipuleres.

Tabell 5.2 viser hvordan deltakerne i multikriterieanalysen vurderte at dette kriteriet ville bli ivaretatt innenfor hver av de fem modellene.

Tabell 5.2: Ivaretaging av kriteriet «God styring» innenfor fem ulike organisasjonsmodeller. Score 1-5, 5 er best.

God styring	min	maks	snitt
Dagens modell	1	5	3,17
Begrenset BØR	1	4	3,00
Funksjonsdelt BØR	2	4	3,17
BØR+ Nettokontrakter	2	4	3,17
MaaS-BØR	2	4	2,50

Spredningen mellom respondentenes svar er betydelig, mens snittscorene fordeler seg ganske jevnt. Modellene «Funksjonsdelt BØR», «BØR+ Nettokontrakter» og «Dagens modell» deler førsteplassen, med en score på 3,17. Det kan også bemerkes at sammenliknet med hvordan panelet scoret for eksempel beste ivaretagelse av «Ivaretaging av kollektivtransport i alle deler av regionen» (4,33) og «Effektiv bruk av midler, og en effektiv og transparent organisasjonsform» (4,17), fremstår ikke dette som noen spesielt høy score. Panelets dom er således styring ikke vil bli spesielt godt ivaretatt i noen av de foreslåtte modellene. En slik dom kan imidlertid tolkes dithen at tilliten og lojaliteten mellom partene som en rekke informanter har fremhevet utgjør et lim i organiseringen, som til en viss grad overflødiggjør formelle styringsmekanismer og formell organisering for et velfungerende samarbeid.

5.4.4 Oppsummerende konklusjon

Dette kapittelet har behandlet en rekke problemstillinger: Hovedproblemstillingen er hvordan mulighetene er for god politisk styring under ulike vilkår. Vi har funnet at aksjeselskapene Ruter og Brakar i stor grad fungerer etter hensikten i den forstand at de er effektive virkemidler for å realisere politiske mål for kollektivtransporten. Selv om det ikke

kan utelukkes at Ruter i noen tilfeller tar risiko – særlig i teknologiutviklings- og innovasjonsprosjekter – som ikke er i eierens interesse, er hovedinntrykket at selskapet opptrer lojalt innenfor sitt mandat. Vi finner likevel at aksjeselskapsmodellen – i alle fall når selskapets informasjonsovertak er så stort som Ruters – er sårbar: I tilfeller der aksjeselskapet velger å forfølge andre mål enn de som eierne ønsker, kan det være vanskelig å oppdage denne «driften».

Grunnlaget for å vurdere modellen med fylkeskommunal enhet er noe begrenset, siden styringen av ØKT er veldig forskjellig før og etter fylkessammenslåingen. Datagrunnlaget indikerer likevel at politikerne før sammenslåing var noe mer involvert i taktiske vurderinger enn hva som er optimalt, og at ulempene med ikke å ha et styre var synlige også da. Videre er det på det rene at dagens modell for styring av ØKT ikke fungerer godt: På grunn av økt avstand til politikere etter fylkessammenslåing, lider arbeidet i ØKT av mangel på muligheter til avklaringer av sentrale spørsmål. Dersom modellen med fylkeskommunal virksomhet skal fungere, er det liten tvil om at kontakten med politisk nivå må bedres. Den store avstanden mellom ØKT og politikere kan kun fungere dersom ØKT blir et aksjeselskap der avklaringer kan gjøres med styret.

5.5 Areal og transport

Arealstrukturen påvirker i stor grad reisemønsteret i en region. Og sammenhengen mellom bystruktur og transport har blitt dokumentert i en rekke norske undersøkelser (Engebretsen og Christiansen, 2011; Engebretsen, 2003; Dale Nordbakke mfl., 2021). Arealstrukturen påvirker både antall reiser, lengde på reisene og hva slags transportmiddel som blir brukt. Litt forenklet viser resultatene at bilbruken øker jo lenger fra sentrum folk bor og arbeider. Det har blant annet sammenheng med at slike steder gjerne har lenger avstand til ulike aktivitetstilbud, som arbeidsplasser, kommersielle tilbud, servicetilbud og offentlige institusjoner. Bilen er ofte det mest konkurransedyktige framkomstmiddelet – blant annet fordi det er vanskelig å tilby et tilstrekkelig attraktivt kollektivtilbud i slike områder. Høyere tetthet nært sentrum, eller områder med godt kollektivtilbud, bidrar til å redusere bilbruken.

Arealstrukturen påvirker også mulighetene til å tilby et godt kollektivtilbud (Strand mfl., 2010). Spredt arealutvikling fører til at kollektivtransporten må ha høyere flatedekning ved at ruteproduksjonen blant annet må ha flere linjer og lenger traseer. Tilgjengelige driftsmidler vil alltid være begrenset. Derfor vil spredt utbygging gjerne redusere mulighetene for å tilby et høyfrekvent og raskt kollektivtilbud. Ut fra et slikt perspektiv er det viktig at offentlige aktører samarbeider og koordinerer sin politikk for å fremme bedre sammenheng mellom areal og transport. En lang utfordring i norsk planforvaltning har nettopp vært manglende koordinering mellom areal og transport. Det har blant annet blitt pekt på at 37 prosent av statlige virksomheter ikke lokaliserte seg i områder som var i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Tennøy mfl., 2017). Også blant kommuner blir det påpekt at det føres en arealpolitikk som ikke er i samsvar med gjeldende areal- og transportplaner (Hanssen, 2018).

Det er kommunen, gjennom kommuneplanen, som angir bestemmelser og angir de arealformål en arealdel kan inneholde. Kommuneplanen angir dermed hvordan kommunen, fylkeskommunen og statens planlegging og utbygging skal foregå i kommunen (Hanssen 2018:175). En generell hovedutfordring for kollektivtransporten har derimot vært at kommuneplaner har lagt opp til byspredning (Amundsen mfl., 2019). Det kan føre til at

bilbruken øker, samt at det gjør det vanskeligere å tilby et konkurransedyktig kollektivtilbud. En grunnleggende utfordring er at kommuner ønsker å ha et så godt kollektivtilbud som mulig, men samtidig har de ingen kostnader knyttet til driften av kollektivtransporten. Slikt sett blir ikke kommunen ansvarliggjort for arealutviklingens påvirkning på kostnadene til kollektivtransporten.

Regional plan, på sin side, skal blant annet omhandle sektorovergrepene samfunnsutfordringer og gi felles strategisk retning til regional utvikling (Hanssen m.fl. 2018:119). Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen (ibid:122). I praksis betyr dette at den regionale planen skal gi forpliktende føringer for planlegging. I den forbindelse ble Oslo kommune og Akershus fylkeskommune pålagt av Stortinget å utarbeide en felles regional plan for areal og transport i 2008 (Ot.prp. nr.10, 2008-2009). Som et ledd i arbeidet med å utarbeide en ny regional plan ble det utført en rekke utredninger av blant annet hvordan ulike arealstrategier ville påvirke transport, boligmarkedet, næringsutvikling, arealverdier og kommuneøkonomi¹⁸. I den vedtatte regionale planen ble det lagt vekt på å konsentrere utbyggingen til et mindre antall prioriterte vekstområder. En overordnet hovedstrategi for kollektivtransporten er dermed å opprette matebusslinjer fra mindre sentrale områder til kollektivknutepunktene framfor å tilby «konkurrerende» direktelinjer inn til det sentrale Osloområdet. Viken arbeider for tiden med å utarbeide en ny regional plan for Viken. Denne planen skal erstatte eksisterende regionale planer basert på fylkesgrensene i Akershus, Buskerud og Østfold. Vi kan ikke forskuttere utfallet av denne prosessen. Planen kan både bidra til å styrke eller svekke potensialet for at den regionale planleggingen støtter opp under kollektivtransporten. Utfallet av denne prosessen kan sette sentrale premisser for kollektivtransportplanleggingen i framtiden.

I tillegg har det blitt etablert såkalte byvekstavtaler for de største byregionene. Byvekstavtaler er en avtale mellom stat, fylket og kommuner. Bedre samordning av areal og transport er et av hovedformålene. I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange. Selv om byvekstavtalene ikke er juridisk bindende, kan de likevel påvirke arealutviklingen. I forhandlingene før avtalene signeres er arealdimensjonen sentral. Det fremheves tydelig at aktørene skal følge vedtatte regionale og lokale planer for arealutviklingen. Byvekstavtalene kan slikt sett innebære at det regionale forvaltningsnivået blir viktigere. Aktørene opplever at avtalene bidrar både til å styrke den regionale planen og fremme bedre koordinering knyttet til byutvikling (Amundsen m.fl. 2019:17).

I intervjuene fremhever informantene betydningen av den regionale planen for areal- og transportutviklingen i Oslo og Akershus¹⁹:

«Den regionale areal- og transportplanen mener jeg er en veldig viktig felles referanse for å koble sammen både kommunenes arealpolitikk og Ruters transport eller strategi for oppbyggingen av linjenettet.»

«Jeg oppfatter at disse tingene spiller veldig godt sammen. ATP bygger opp under klimamålene og trafikkreduksjonsmålene og de bygger opp under kollektivtrafikken.»

¹⁸ Se <https://plansamarbeidet.no/filetype/konsekvensbeskrivelser/> for en nærmere beskrivelse av utredningene.

¹⁹ Viken for tiden arbeider med å utarbeide en ny regionplan. Informanter i dette prosjektet har vært kritisk til blant annet tidsplanen og grad av involvering i denne prosessen.

Samtidig pekes det på at Ruter, i det store bildet, følger opp denne strategien i deres linjenettverk:

«Jeg synes den regionale areal- og transportplanen som ble utviklet sammen med Akershus fungerer bra i all hovedsak. De investeringene og den driften som Ruter foreslår bygger opp under det. Jeg synes den omleggingen som en gjorde av bussystemet i Bærum med flere lokale, et bedre lokalt nettverk og med mating til skinnegående transport inn til byen er med på å bygge opp under sånne ting. Det blir mer attraktivt å gjøre ting lokalt og mer effektivt å frakte flere inn til byen. Så jeg overordnet si at det funker.»

Bildet er likevel ikke helt entydig i og med at enkelte informanter også påpeker at ruteplanleggingen ikke nødvendigvis alltid følger et slikt prinsipp:

«men så sitter de konkrete ruteplanleggerne i systemet, de er jo opptatt av å betjene det markedet de ser der nå. Og de vet at de skal inn til Oslo og de vet at de helst vil kjøre direkte. Det å ha da ha en organisasjon som på en måte skjønner den differensieringen i geografien, det er viktig.»

I Buskerud derimot fremheves utfordringen med at kommuner fører en spredt utbygging i områder som er vanskelig å betjene kollektivt:

«Det er vel særlig Lier og sånne midtfylkekommuner som er rammet av det. Som Lier for eksempel, bygger stort boligfelt inne i Lierdalen oppe på et jorde.»

Et sentralt spørsmål i dette prosjektet er hvorvidt organiseringsformen til kollektivselskapet påvirker mulighetene for å se areal og transport i sammenheng. I avsnittene ovenfor har vi forklart hvordan arealutviklingen setter klare premisser for mulighetene til å tilby et konkurransedyktig kollektivtilbud. Ut fra et slikt perspektiv kan det argumenteres for at det er andre forhold enn organiseringen av kollektivtransporten som er avgjørende for å fremme bedre samordning av areal- og transportfeltet. Kommunens, fylkeskommunen og staten sin praksis i planprosesser kan være av langt større betydning. Det betyr likevel ikke at kollektivselskapets organisasjonsform nødvendigvis er uten betydning. Teoretisk kan det forventes variasjon i linjenettverket hvis vi eksempelvis antar at incentivene for å optimalisere kollektivtilbudet varierer etter organisasjonsform. Men vi finner lite belegg for en slik hypotese blant informantene:

«Og de påvirkes egentlig ikke så mye av hvordan kollektivtransporten er organisert. Det er andre forhold som påvirker det. Jeg tror at jo at uansett hvordan den kollektivaktøren er organisert, så vil vi jobbe egentlig for det samme. Vi vil jobbe for å optimalisere kollektivtilbudet sånn at det fanger opp mest mulig reisende, ikke sant. Det har de all mulige interesse for, for det er sånn de for gode resultater og sånn de får mest inntekter. Men mulighetene de har til å gjøre det påvirkes veldig av den kommunale arealpolitikken. For hvis vi sprer det rundt på masse små områder som nesten er umulig å dekke på en god måte kollektivt, så er jo mulighetene for å få mer lønnsomme kollektivruter mye, mye vanskeligere. Det som kanskje påvirker mye mer er jo i hvilken grad fylkeskommunen som regional myndighet går inn og sier nei, dette får dere ikke lov til, sånn kan dere ikke bygge ut for det er i strid med for eksempel den regionale planen. Men det har ikke så mye å si hvordan kollektivtransport er organisert, det er mer arealpolitikken og den rollen som fylkeskommunen også har.»

Et annet spørsmål i denne utredningen er hvorvidt det organisatoriske ansvarsområdet til kollektivselskapet påvirker rammevilkårene for å se areal og transport i sammenheng. I den forbindelse kan tidligere fylkesgrenser sette begrensninger i utformingen av kollektivtilbudet. Det gjelder kanskje spesielt for fylkeskryssende reisende.

Arbeidsmarkedet er en sentral dimensjon knyttet til kollektivtransport. Omtrent en av fem av daglige reiser er arbeidsreiser og det er betydelig inn- og utpendling mellom eksempelvis Buskerudbyen og Osloregionen. Pendlere som reiser på tvers av fylkesgrenser kan måtte forholde seg til både to og tre ulike kollektivselskaper (for eksempel Brakar, Vy og Ruter). Den geografiske avgrensningen til kollektivselskapet kan være en utfordring hvis de

organisatoriske grensene setter begrensninger i både utformingen av kollektivtilbudet, men også knyttet til spørsmål om reisende har rett til overgangsordninger når de bytter mellom ulike kollektivselskap. Et nærliggende eksempel er hvis kollektivselskapene ikke blir enige om en taksavtale om sikrer overgangsordninger for de reisende. Et annet eksempel er hvis kollektivselskapet ikke ser det som hensiktsmessig å ha bussruter som krysser det geografiske ansvarsområdet. Som en informant uttrykte:

«Før Ruter ble etablert hadde kollektivselskapene tradisjonelt laget bussruter som gikk langs fylkesgrense fordi det var det pengestrømmen stoppet.»

I denne rapporten har det ikke vært anledning til å studere hvor stor utfordring dette er i praksis. Informanter peker likevel på enkelte utfordringer knyttet til blant annet overgangsordninger for dem som må bytte mellom to ulike kollektivoperatører. Samtidig nevnes det også på at det stort sett er et relativt godt samarbeid mellom ulike kollektivselskap. Til tross for dette kan det argumenteres for at det er lettere å utarbeide et kollektivsystem som bedre kan ivareta fylkeskryssende reiser både i planleggingen og for de kollektivt reisende med et større regionalt kollektivselskap. Opprettelsen av Ruter blir blant annet nevnt som et eksempel:

«Ruter har greid å tenke marked, ikke ut fra kommune og fylkesgrenser mellom Oslo og gamle Akershus»

Med ett kollektivselskap vil finansieringen av en gitt bussrute baseres på et kollektivselskap framfor to. Behovet for forhandlinger og avtaler vil ut fra et slikt perspektiv bli redusert. I planleggingen av linjenettet kan kollektivaktøren dessuten i mindre grad være begrenset av geografiske administrative grenser. Som en informant uttrykte:

«Men hvis man skulle tenke seg at dette kun var organisert etter arbeids- og reisestrømmen eller noe sånt framfor administrative grenser, så kunne jeg tenke meg at dette selskapet hadde litt større nedslagsfelt enn bare Oslo og Akershus(...)»

De som reiser med kollektivtransport, vil også potensielt slippe å kjøpe billetter hos flere kollektivselskap hvis de har behov for å reise med ulike kollektivselskap. Det er også et uttrykt mål for regionen:

«Det felles målet er at vi skal ha en sømløs billettering og en felles takst og sonestruktur som gjør at kundene våre, innbyggerne, kan oppleve det trygt og enkelt å ferdes i hele Viken».

På den ene siden kan disse faktorene tale for et større regionalt selskap når det kommer til å se areal og transport i sammenheng. Det påpekes dessuten at Ruter, i kraft av sin størrelse, har betydelig mer makt enn Brakar og ØKT. Det kan bidra til at Ruter i stor grad setter premissene for sentrale aspekter knyttet til samarbeid og samordning innenfor areal og transport mellom kollektivselskapene. På den andre siden er det også nødvendig å påpeke at det er mulig å redusere slike problemer med andre virkemidler enn organisasjonsendringer.

Et tredje spørsmål i denne utredningen er hvorvidt oppgavene til kollektivselskapet kan påvirke mulighetene til å fremme bedre samarbeid mellom areal og transport. Den tradisjonelle forståelse av areal innebærer at oppmerksomheten rettes mot lokalisering av boliger og arbeidsplasser. Perspektivet kan likevel være langt bredere hvis man tar hensyn til hvordan areal også innebærer spørsmål knyttet til blant annet kollektivtransportens rolle og prioritering langs veier og gater i byer. En sentral utfordring for busser er framkommelighet og prioritering i byer. Forsinkelser reduserer konkurransekraften til kollektivtransporten ved at blant annet reisetiden øker og at bussen blir mindre pålitelig. Som en informant uttrykte:

«Framkommelighet og bruk av veiareal er det viktigste for oss»

Kollektivtransportens rolle i transportsystemet bestemmes i hovedsak av aktøren som er infrastruktureier. I sentrale byområder er det primært kommunen som eier veiene. Kommunen har dermed stor påvirkning på spørsmål knyttet til hvor mye plass kollektivtransporten skal ha i bybildet. Det synliggjør et klart behov for å samarbeide med kommunale arealmyndigheter. Behovet forsterkes hvis kollektivselskapets rolle utvides til å også inkludere sentrale MAAS-oppgaver, som for eksempel sparkesykler. Nødvendigheten av koordinering og samarbeid mellom kollektivtransporten og annen form for mikromobilitet i bystrukturen øker fordi kollektivselskapet får økt ansvar i å forvalte hva som skjer på gategrunn. Det kan dessuten gjøre det mer nødvendig å utforme en politikk som ivaretar hvordan de ulike transportformene skal sameksistere.

«Ser og det at hvis vi skal lykkes med å nå målene for samferdsel må vi bruke infrastrukturen på en annen måte om reiseatferd og transportteknologi endrer seg. Få til gode koblinger mot dem som har ansvaret for den arealutviklingen og se hele arealbruken i sammenheng også på mikronivå.»

«Vi må tenke på hvordan man disponerer infrastrukturen annerledes.»

Det vil uansett organisasjonsform være et behov for å samhandle mellom ulike aktører innenfor areal og transport. En grunnleggende utfordring innenfor de fleste samfunnssektorer er nettopp at problemer i stadig større grad er grenseoverskridende. Samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå er ofte en nødvendighet. Byveksttalen er et eksempel. Staten, fylkeskommunen og kommuner besitter alle en rekke virkemidler som er avgjørende for å nå et nullvekstmål. Aktørene må derfor samarbeide og koordinere sin politikk innen areal og transport hvis de skal nå målsetninger om at personbiltrafikken ikke skal vokse.

I dette tilfellet er det ikke gitt at organisasjonsformen til kollektivselskapet vil ha stor påvirkning på mulighetene til samarbeid innenfor areal og transport. Ansvaret for kollektivtransport og arealbruk vil fortsatt være delt mellom ulike aktører med mindre det er kommunen som overtar ansvaret for kollektivtransporten. Hovedskille mellom de ulike organisasjonsformene er trolig mer knyttet til behovet for koordinering og samarbeid. Men det er ikke i denne utredningens mandat å vurdere hvordan aktørene konkret kan fremme bedre samarbeid i form av blant annet nettverk eller andre samarbeidsformer.

I den forbindelse blir det likevel nevnt blant informantene at det er et potensial for å bedre ivareta helheten i planleggingen av areal og transport. Blant annet pekes det på at planleggingen og politikken i større grad burde ivareta samspillet mellom ulike transportformer:

«Infrastrukturen som er rundt er jo ikke noen sånn stor prioritering fra Ruter sin side, ikke sant. Sporveienes ansvar slutter med en gang man går ut av t-banestasjonen, så ikke noe som tyder på at verken Sporveien eller Ruter er spesielt opptatt av at folk skal komme raskt til tbanestasjonen. Det er jo en avveining som kommunen burde gjøre, for det er jo en del av et totalt mobilitetsbilde. Og den avveiningen gjøres nok i for liten grad er mitt inntrykk.»

5.5.1 Vurdering

I vår gjennomgang av «mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng» kom det fram at det er et betydelig behov for å samhandle mellom ulike aktører innenfor areal og transport. Et slik behov ble understreket av en rekke informanter. Dette betinger imidlertid at aktørene samarbeider, og koordinerer sin politikk på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Vi kunne derimot i liten grad se at organisasjonsformen til kollektivselskapet vil ha stor påvirkning på mulighetene til et slikt samarbeid. Ansvaret for

kollektivtransport og arealbruk vil fortsatt være delt mellom ulike aktører, på ulike forvaltningsnivå, og det går ut over denne utredningens mandat å vurdere hvordan aktørene konkret kan fremme bedre samarbeid i form av blant annet nettverk eller andre samarbeidsformer.

Tabell 5.3 viser hvordan deltakerne i multikriterieanalysen vurderte at dette kriteriet ville bli ivare tatt innenfor hver av de fem modellene.

Tabell 5.3: Ivaretaking av kriteriet «Mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng» innenfor fem ulike organisasjonsmodeller. Score 1-5, 5 er best.

Mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng	min	maks	snitt
Dagens modell	2	4,5	2,7
Begrenset BØR	2	4,5	2,9
Funksjonsdelt BØR	2	4	2,8
BØR+ Nettkontrakter	2	4,5	2,9
MaaS-BØR	2	5	3,7

Spredningen mellom respondentenes svar er også her betydelig. «MaaS-BØR» kommer best ut, med en snittscore på 3,7, mens dagens modell kommer dårligst ut, med et snitt på 2,7. Det ser altså ut til at panelet ikke er spesielt fornøyd med muligheten for å se arealutvikling og transport i sammenheng i dag, og ønsker en form for endring. En mest mulig integrert løsning på kollektivtransportens område vil gi den beste sjansen for et bedret samarbeid mellom areal og transport, mener panelet videre.

6 Diskusjon av alternative modeller

6.1 Innledning

I denne utredningen har vi vurdert sju ulike alternativer for framtidig organisering av kollektivtrafikken i Viken og Oslo. To av alternativene; organisering internt i fylkeskommunen og som et fylkeskommunalt foretak, ble tatt ut av utredningen etter intervjuene. Disse ble erstattet av to alternative løsninger som ble introdusert av intervjuobjekter; et funksjonsdelt BØR, og et geografisk delt BØR. Disse blir sammen med MaaS-BØR og dagens løsning - med mindre endringer, vurdert nærmere her. Kriteriene for vurderingene er presentert i kapittel 2.1., og utdypet i rapportens kapitler 3, 4 og 5.

Diskusjonen baserer seg på to analytiske grep vi har gjort i dette prosjektet. Det første grepet knytter seg til institusjoners stivhengighet, og peker i retning av å anbefale inkrementelle endringer. Altså endringer som viderefører styrkene som finnes i dagens organisering. I tråd med dette grepet drøfter vi funn fra gjennomgangen i kapittel 3, 4 og 5, og vurderer hvordan forhold ved dagens organisering vil utvikle seg om man velger en gitt modell. Hensynet til stivhengighet gjør det også nødvendig å diskutere hvor politisk mulig og sannsynlig en modell framstår. Det andre grepet knytter seg til valg av verktøy for å studere måloppnåelse. Som redegjort for i kapittel 2.1. har vi i relativt stor grad benyttet aktørenes *tilfredshet* med ordningene som et verktøy for å måle hvor bra, eventuelt dårlig, kriteriene for god kollektivtransport er oppfylt i dagens modell.

Den videre teksten diskuterer de fem ulike alternativene for framtidig organisering. Vi begynner med å presentere panelets samlede prosentvise scoring av modellene, som ble gjennomført som en del av multikriterieanalysen presentert i kapittel 2.4.2, deretter diskuterer vi hver modell for seg. Til slutt gjør vi en samlet vurdering av avvegingene som ligger bak anbefalingene våre. Som det vil framgå av kapittel 6.2 er scorene for de ulike modellene er relativt like. Vi har også anført tidligere er denne typen multikriterieanalyse en vanskelig øvelse, og resultatene bør således tolkes med varsomhet. Scoringen kan allikevel gi en viss pekepinn på hvilke modeller som er mer eller mindre egnet. I tillegg

6.2 Samlet vurdering av modellene - scoringer

I arbeidet med å sette de ulike alternative modellene opp mot hverandre ble det gjennomført en samlet scoring. Dette innebar en vektning av kriteriene for god kollektivtransport. Denne vektningen ble gjennomført som en prosentvis scoring av kriteriene, slik at den totale scoren skulle summere seg til 100. Eksempelvis kunne altså «tilstrekkelig overordnet politisk styring» bli tillagt 10 prosent vekt, mens «mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng» kunne bli tillagt 20 prosent vekt, med hensyn på hva som er viktig for å oppnå god kollektivtransport i Oslo og Viken.

Videre ble det gjennomført en scoring av måloppnåelse på hvert kriterium i hver av prosjektets fem modeller. Denne scoringen ble gjennomført på en skala fra 1 til 5, der fem var best. I denne scoringen skulle ikke modellene rangeres i forhold til hverandre. Det var med andre ord mulig å få som resultat at «tilstrekkelig overordnet politisk styring» ble godt

ivaretatt, i form av toppscoren 5, i alle modellene. En oppsummering av vektingen av kriteriene, og deres score i de ulike modellene, gjorde det mulig å lage en rangering av de fem modellene.

Basert på scoringen av kriteriene for god kollektivtransport kan vi sammenfatte resultatene, noe som gir en hovedscore for hver av modellene. Dette er vist i tabell 6.1 under.

Vi ser at scorene for de ulike modellene er relativt like. «Funksjonsdelt BØR» har fått høyest totalscore. Modellen kommer best ut på «Mer effektiv bruk av midlene som brukes til offentlig kjøp av kollektivtransport, og en effektiv og transparent organisasjonsform», og «Utvikling av mobilitet utover dagens ansvar for kollektivselskapene», og scorer også relativt sett høyt på «Mulighet for innovasjon og utvikling til et helhetlig mobilitetstilbud».

Dårligst samlet score får modellen «Begrenset BØR», fulgt av «Dagens modell».

Tabell 6.1: Samlet uvektet score for modellene.

Samlet uvektet	God styring	Areal	Innovasjon	Mobilitet utover dagens ansvar	Samarbeid hovedstad	Effektivitet og transparens	Regionalt	Totalt
Dagens modell	3,17	2,70	3,08	2,70	2,50	2,83	4,33	21,32
Begrenset BØR	3,00	2,90	2,17	2,83	3,00	3,67	3,50	21,07
Funksjonsdelt BØR	3,17	2,80	3,83	3,50	2,88	4,17	4,00	24,34
BØR+ Netto-kontrakter	3,17	2,90	3,00	2,67	3,33	3,67	4,17	22,90
MaaS-BØR	2,50	3,70	4,00	3,33	3,00	2,50	3,33	22,37

Som tidligere redegjort for ba vi i tillegg deltakerne i de to arbeidsseminarene om å foreta en vekting av delkriteriene. Om vi anvender disse vektene endrer imidlertid ikke rangeringen av de forskjellige modellene seg, som tabell 6.2 under viser.

Tabell 6.2: Samlet vektet score for modellene.

Samlet vektet	God styring	Areal	Innovasjon	Mobilitet utover dagens ansvar	Samarbeid hovedstad	Effektivitet og transparens	Regionalt	Totalt
Dagens modell	0,48	0,44	0,42	0,24	0,28	0,50	0,70	3,06
Begrenset BØR	0,45	0,47	0,30	0,25	0,34	0,64	0,57	3,02
Funksjonsdelt BØR	0,48	0,46	0,53	0,31	0,32	0,73	0,65	3,47
BØR+ Netto-kontrakter	0,48	0,47	0,41	0,23	0,38	0,64	0,68	3,29
MaaS-BØR	0,38	0,60	0,55	0,29	0,34	0,44	0,54	3,13

Som gjennomgangen i rapporten har vist, ser det imidlertid ikke ut til at alle kriterier har like stor betydning for hvordan kjøp av kollektivtransport kan og bør organiseres. Vi har således argumentert for at organisering av kjøp av kollektivtransport neppe vil ha stor betydning for muligheten for å se arealutvikling og transport i sammenheng (kap. 5.5), eller for en videreføring og utvikling av samarbeidet i hovedstadsregionen (kap. 3.5). Videre ser det ut i fra vårt materiale ikke ut til at et fylkeskommunalt ansvar for lokal persontrafikk på jernbane er en nødvendig betingelse for en god utvikling av kollektivtransporten i Viken i fremtiden (kap. 4.3).

Om vi tar konsekvensen av disse betraktningene, og overstyrrer panelets vektning ved å ta ut de nevnte kriteriene, fordeler score på de ulike modellene seg som vist i tabell 6.3.

Tabell 6.3: Samlet uvektet score for modellene, fire kriterier.

Samlet uvektet	God styring	Innovasjon	Effektivitet og transparens	Regionalt	Totalt
Dagens modell	3,17	3,08	2,83	4,33	13,42
Begrenset BØR	3,00	2,17	3,67	3,50	12,33
Funksjonsdelt BØR	3,17	3,83	4,17	4,00	15,17
BØR+ Netto-kontrakter	3,17	3,00	3,67	4,17	14,00
MaaS-BØR	2,50	4,00	2,50	3,33	12,33

Vi ser at «Funksjons-delt BØR» fortsatt oppnår den høyeste scoren. «Begrenset BØR» havner fortsatt nederst, nå sammen med «MaaS-BØR».

6.3 «Funksjonsdelt BØR»

Modellen «Funksjonsdelt BØR» fikk høyest score i multikriterieanalysen, både uvektet, vektet, og etter en «overstyrt vekting» med fire kriterier. I henhold til presentasjonen av modellen i kapittel 2.3.2 innebærer ordningen at kollektivtransporten i hele Oslo og Viken blir administrert av to aksjeselskaper med ulike funksjoner. *Det operative selskapet* har ansvaret for kontrakter og anbudsutsetting av den tradisjonelle kollektivtransporten, i tillegg til skoleskyss. Videre har et *støtteselskap* ansvar for et baksystem med en rekke funksjoner som skal støtte opp under kollektivtrafikken og andre transportformer. Dette støtteselskapet har ansvaret for billettering og takstsystemer, IT-støtte og å koordinere Maas og liknende tjenester. I tillegg skal støtteselskapet være kompetanseorgan for kollektivtransport.

Begrunnelsen for modellen er for det første at den legger til rette for å utnytte spesialisering. Ett selskap som spesialiserer seg på å sørge for at riktig kollektivløsning blir brukt og ett selskap som spesialiserer seg i å sørge for at den valgte produksjonen skjer så effektivt som mulig. Basert på effektivitetsanalysen i kapittel tre, er det rimelig å anta at det er knyttet stordriftsfordeler til driften av et administrasjonsselskap. Videre har både gjennomgangen i denne rapporten og tidligere studier vist at et kollektivselskap er avhengig av høy kompetanse for å hente ut gevinstene ved anbud. I svært grove trekk peker disse funnene i retning av å opprette ett stort selskap med høy kompetanse, med ansvar for hele Oslo og Viken. Det virker klart både fra gjennomgangen i effektivitetsanalysen samt i gjennomgangen av utviklingen av samarbeidet i Oslo og Viken at det er betydelige effektivitetsgevinster å hente på en samordning av IT-drift, analyse, samt takst- og billetteringsystemer. Disse oppgavene bør derfor utføres av én enhet, altså «Støtte-BØR». Samtidig er det ikke gitt at *alle* typer oppgaver må bli ivarettatt av ett og samme selskap for at man skal kunne dra nytte av stordriftsfordelene det ble pekt på i kapittel tre. Ansvaret for anbudsutsetting og skoleskyss i et område krever i tillegg til ekspertise også lokalkunnskap, som vi pekte på i vår gjennomgang av kollektivtransport i hele fylket (kap. 3.3). Man kan altså tenke seg at «Operativt BØR» organiseres med lokale filialer som ivaretar den lokale tilknytningen.

For det andre vil inndelingen i et støtte- og et operativt selskap legge til rette for større grad av transparens. Gjennomgangen av dagens styring viste at eierne i praksis står i et underlegent forhold til Ruter som kompetanseorgan, og er prisgitt at Ruter er svært lojale i utøvelsen av sin rolle som informasjonsleverandør (kap. 5.4.1). Å splitte opp virksomheten i to selskaper vil ikke eliminere en slik informasjonsasymmetri. Grepene vil imidlertid etablere en klarere ansvarsdeling, og minimere mulighetene for en intern «krysssubsidiering» mellom operative oppgaver og støtteoppgaver.

Som nevnt i kap. 4.2.1. og 5.4.2 kan det være grunn til å se nærmere på muligheten for «Støtte-BØR» til å bruke takster som et virkemiddel. Pris er et sentralt virkemiddel dersom man ønsker å øke utnyttelsen av kapasiteten i kollektivsystemet. Dersom man mener at «Støtte-BØR», er best egnet til å utvikle et helhetlig og konkurransedyktig kollektivsystem, kan det være at de bør ha mulighet til å bestemme billettprisene som et virkemiddel for å påvirke kapasitetsutnyttelse.

For Viken fylkeskommune vil denne modellen innebære at administrasjonen får ansvar for eierstyring, kontrakts- og avtaleoppfølging av to selskaper, i stedet for dagens to selskaper og et forvaltningsorgan. Løsningen innebærer med andre ord et noe redusert krav til fylkesadministrativ kapasitet. For Oslo vil løsningen antakelig innebære et visst krav til økning i administrativ kapasitet, siden de tidligere kun har hatt oppfølging av Ruter AS.

Det vil også være naturlig for Viken og Oslo å foreta en gjennomgang av eierfordelingen i de to selskapene. Som nevnt eies Ruter i dag 40% av Viken, og 60% av Oslo. I omsetning vil det gi en økning på drøyt 10% om man plusser Brakar og ØKT sin omsetning på Ruters omsetning²⁰. I antall reisende vil tallene fordele seg ganske likt mellom de to fylkene, med en viss overvekt på Oslo-reisende. I befolkningstall er Viken klart størst. Eierfordelingen vil selvsagt være et politisk spørsmål, men den enkleste løsningen er kanskje å fordele eierskapet likt. En slik løsning fremstår også som nærliggende sett i lys av hvordan informantene har fortalt at det delte eierskapet i Ruter stort sett har fungert godt.

I et stivhengighetsperspektiv fremstår «Funksjonsdelt BØR» som en relativt utfordrende løsning. Ordningen innebærer å samle hele det geografiske området i Viken til ett ansvarsområde, samtidig som det blir foretatt en annen funksjonsdeling av oppgaver enn hva som eksisterer i Oslo og Viken i dag, eller for den saks skyld ellers i Norge. Det er også betegnende for modellens «radikale» innretning at den ikke var blant løsningene som oppdragsgiver spesifikt hadde bedt om at skulle utredes. At modellen dukket opp som et alternativ undervegs i arbeidet har også medført at den har vært presentert for relativt få informanter som et alternativ, og vi har således et begrenset kildegrunnlag for å vurdere aktørenes syn på dens styrker og svakheter.

Å samle hele Viken til ett ansvarsområde er i seg selv en radikal og politisk sett tung beslutning, noe tiden det har gått fra Viken ble opprettet og fram til man i dag vurderer hvilke endringer som eventuelt skal foretas vitner om. Som vi har sett gjennom prosjektet taler spesielt hensynene til lokalkunnskap og lokal forankring mot et slikt grep, og det er således ikke enighet blant informantene om en sammenslåing.

Oppdelingen i to ansvarsområder tilfører modellen ytterligere kompleksitet med hensyn på å beslutte den. Flere av våre informanter har i intervjuene således påpekt at hensikten med å etablere Ruter var nettopp å samle ansvaret på ett sted. Organiseringen og oppsplittingen innenfor jernbanesektoren har i flere tilfeller vært trukket fram som et skremmebilde og en motsats til organiseringen i Oslo og Viken. Samtidig kan en funksjonsdeling som inkluderer lokale filialer ses på som et slags kompromiss, og en (delvis) imøtekommelse av ønskene om å bevare en lokal forankring, i og med at de funksjonene som er minst avhengige av lokalkunnskap slås sammen, mens de andre funksjonene kan håndteres lokalt. Det kan også legges til at slik modell ikke vil være veldig langt fra de ansvarsfordelingene som i praksis gjøres innenfor Ruter og Brakar per i dag. Særlig IT-tjenester og andre «fellesfunksjoner», som utredningsarbeid, blir håndtert separat fra drift og kontraktsoppfølging. Ved neste eventuelle veiskille i beslutninger om organisering er en funksjonsdeling derfor ikke umulig å se for seg, men i denne omgang virker det som en samling av det geografiske området vil være det mest sentrale spørsmålet.

6.4 Geografisk deling «BØR+ Netto-kontrakter»

Modellen «BØR+ Netto-kontrakter» fikk nest høyest score i multikriterieanalysen, både uvektet, vektet, og etter en «overstyrt vekting» med fire kriterier. Modellen innebærer å dele det geografiske området Oslo og Viken i to: Et definert dekningsområde, som inkluderer det aller meste av den funksjonelle Oslo-regionen, og ett eller flere rurale områder. Som

²⁰ I 2020 hadde Ruter en omsetning på 9,678 milliarder, Brakars omsetning var 738 millioner, og ØKTs var 432 millioner.

nevnt i kapittel 2.3.5 er de nøyaktige kriteriene for å definere hva som er den funksjonelle Oslo-regionen er ikke utarbeidet i dette prosjektet, men yttergrensen for dagpendlingsområdet til Oslo er det veiledende utgangspunktet.

Kollektivtransporten i dekningsområdet vil i denne modellen bli ivaretatt av et aksjeselskap. Dette selskapet vil ivareta kontrakter og anbudsutsetting, og i tillegg være et bindeledd mellom og en deltaker blant ulike andre (private) transporttilbydere og deres kunder. Det utvidede ansvaret vil også ha en innvirkning på detaljnivået for styring. Selv om selskapet vil motta rammetilskudd, vil det være vanskelig å utarbeide uttømmende, og antakelig også svært detaljerte, planer (og krav) for tilbudet de skal levere. Det vil også være naturlig å gi dem vide rammer for takstfastsettelse og andre taktiske og strategiske vurderinger.

Dette selskapet vil dessuten fungere som eiernes kompetanseorgan for kollektivtransport og andre transportløsninger som faller under selskapets virkeområde. Selskapet skal altså operere som et alternativ for de som ellers ville reise med bil

Også i modellen «BØR+ Netto-kontrakter» kan det være grunn til å se nærmere på muligheten for til å bruke takster som et virkemiddel. Priser et sentralt virkemiddel dersom man ønsker å øke utnyttelsen av kapasiteten i kollektivsystemet. Dersom man mener at BØR-selskapet er best egnet til å utvikle et helhetlig og konkurransedyktig kollektivsystem, kan det være at de bør ha mulighet til å bestemme billettprisene som et virkemiddel for å påvirke kapasitetsutnyttelse.

I den delen av Viken som er utenfor dekningsområdet vil kollektivtransport, inkludert skoleskyss, bli administrert av fylkeskommunen, og utføres på nettokontrakter. I dette området er kollektivtrafikkens rolle å gi et minimumstilbud for befolkningen. En naturlig følge av nettokontrakter er at ansvaret for markeds- og ruteplanlegging flyttes til operatørselskapene. Dette reduserer kravet til denne typen kompetanse i fylkeskommunen.

«BØR+ Netto-kontrakter» gir BØR-selskapet mulighet til å fokusere på et effektivt og konkurransedyktig kollektivtilbud innenfor dekningsområdet. Som tidligere nevnt er det også grunn til å tro at man kan hente effektivitetsgevinster på en samordning av IT-drift, samt takst- og billetteringssystemer.

Videre vil «BØR+ Netto-kontrakter» gi grunnlag for lokal medbestemmelse i distriktene, og legger til rette for å utnytte den lokalkunnskapen som er nødvendig for å ivareta kollektivtransporten i hele fylket. Vi antar med andre ord at det er det lettere for innbyggerne i distriktene å forholde seg direkte til fylkeskommunen eller en lokal transportoperatør enn å forholde seg til et stort BØR-selskap. Integrering mot andre transportmidler fremstår også som mindre aktuelt når kollektivtrafikken fyller en minimumstilbudsfunksjon og ikke er en konkurrent til privatbil.

For Viken fylkeskommune vil denne modellen innebære at administrasjonen får ansvar for eierstyring, kontrakts- og avtaleoppfølging av bare ett selskap, i stedet for dagens to selskaper og et forvaltningsorgan. I tillegg vil Viken fylkeskommune måtte ha noe egenkompetanse for å ta sitt ansvar for å administrere anbud og skoleskyss. Det samme gjelder utredningskompetanse, siden det ikke lenger vil finnes noe fylkeskommunalt eid aksjeselskap som er kompetanseorgan for kollektivtransporten i de aktuelle områdene. For Oslo er det ikke grunn til å tro at løsningen innebærer noen endringer i krav om administrativ kapasitet.

Også «BØR+ Netto-kontrakter» vil reise spørsmål om en eventuell endring i eierfordelingen mellom Oslo og Viken i selskapet som skal håndtere kjerneområdet. Nærmest uansett hvordan kjerneområdet blir definert, vil størsteparten av omsetningen i

Brakar og ØKT, og de fleste beboerne som i dag betjenes av Brakar og ØKT, bli overført til det nye selskapet.

Utfordringene med en slik løsning ligger for det første i det at det politisk kan fremstå som at det blir etablert et A og et B lag, hvor BØR-selskapet blir A-laget og de med nettokontrakter blir B-laget. For det andre har tidligere erfaringer med nettokontrakter vist at langsiktig satsing går på bekostning av konkurranse og kostnadseffektivitet (Homleid og Heldal, 2004). For det tredje knytter det seg praktiske problemer til en implementering av BØR med nettokontrakter i Viken; Brakar har nylig inngått kontrakter med operatør for Kongsberg-området, som løper fram til 2033. Om og hvordan disse kontraktene eventuelt kan overføres til fylkeskommunen er ikke avklart, og kontraktene er uansett utarbeidet som bruttokontrakter

6.5 Dagens modell

En videreføring av dagens modell, altså tre ulike kollektivselskap, med mindre endringer i organisasjonsformen, har vært et 0-alternativ i vår analyse. I multikriterieanalysen fikk modellen nest lavest uvektet og vektet score, og havnet midt på treet i den «overstyrte vektingen» med fire kriterier.

Modellen kan være hensiktsmessig på kort sikt, i og med at framtida til Viken fylke er såpass usikker. En slik modell fremstår som lite hensiktsmessig om Viken fylke skal bestå, men vil gjøre en omorganisering tilbake til tre fylker lettere.

Om hovedprinsippene i denne modellen skal videreføres, anbefaler vi at ØKT blir omdannet til et aksjeselskap. Omdannelse til et AS vil gi ØKT et styre, som kan fungere som en pådriver og veileder i arbeidet. En rekke beslutningsprosesser vil også bli mindre tidkrevende, siden de kan fattes av et styre og ikke gjennom politisk behandling. Videre vil AS-tilknytningen gjøre ØKT i stand til å planlegge mer langsiktig enn de årlige budsjettbevilgningene.

Administrativt vil dagens ordning antakelig resultere i noen flere årsverk i Viken fylkeskommune enn en mer integrert modell. Å følge opp kontrakter og leveranser fra tre selskap framfor ett eller to selskap krever naturlig nok noe mer ressurser. Det bør også påpekes at Viken fylkeskommune i dag ser ut til å fordele sine styringsressurser relativt likt, på tre aktører som har en svært ulik omsetning. Det kan med andre ord være grunn til å se på om seksjon for virksomhetsstyring bør ha flere kontaktpersoner for Ruter, eventuelt om personene som i dag håndterer Brakar og ØKT også bør arbeide noe mot Ruter. Internt i BØR-selskapene vil man antakelig ikke komme bort fra noen doble (eller rettere sagt triple) funksjoner på IT-tjenester, lønn, personal, regnskap, etc. Om man ser på de samlede overføringene til kollektivtransporten kan allikevel ikke disse ressursene sies å utgjøre en spesielt stor andel.

Som vi så i effektivitetsanalysen (kap 3.2) har de totale administrasjonskostnadene knyttet til kollektivtransport økt betydelig i Viken og Oslo det siste tiåret. Noe av økningen kan tilskrives økt produksjonsvolum og befolkningen som betjenes, samt skoleskyss. Samtidig har hverken befolkningen, trafikkvolumet eller antall skoleelever økt i samme takt som kollektivadministrasjonen. Dette er imidlertid en trend som gjelder ikke bare i Oslo og Viken, men i hele Norge. Det er således ikke gitt at en annen organisasjonsform ville gitt en annen utvikling.

Noe som imidlertid så ut til å være en tydelig tendens, var at selskaper som har beveget seg mot å ha en større rolle i transporttilbudet har hatt en høyere vekst i

administrasjonskostnader og antall ansatte enn kollektivtrafikkselskapene som har fokusert på den mer tradisjonelle administrasjonen av kollektivtransport. I dagens modell ser det til en viss grad ut til at de tre kollektivaktørene trekker i ulike retninger på dette området. Ruter har tatt initiativ til å bli en mobilitetsaktør, noe som later til å ha blitt godtatt av eierne. Retningen Ruter beveger seg i ser imidlertid ikke ut til å være resultat av aktive strategiske valg fra eierne side. Brakar har på sin side fått nedfelt i formålsparagrafen at selskapet skal være en mobilitetsaktør, og bidra til å binde sammen kundens reisekjede fra dør til dør. Den retningen Ruter trekker i kan på denne måten sies å dra de andre aktørene med. En mer aktiv politisk rolle med hensyn på MaaS, og tydeligere strategiske valg fra eierne, er likevel å anbefale. Dette vil skape større likhet for befolkningen i Viken, og tydeliggjøre de demokratiske prosessene. Også i Oslo kommune vil en tydeligere demokratisk forankring av bevegelsen mot et mobilitetselskap være ønskelig.

Dagens budsjettbevilgninger til BØR-selskapene er forholdsmessig på samme nivå som de de tre fylkene ble slått sammen. På bakgrunn av intervjuene ser det ut til at dette ikke egentlig er et resultat av prinsipielle vurderinger eller reelle behov, men mer en videreføring av gammel praksis. En mer bevisst tilnærming til budsjettoverføringer til BØR-aktørene i Viken vil være en naturlig praksis om dagens organisatoriske modell skal videreføres.

Skjevheten vi har observert i kompetanse og ressurser kan gjøre det vanskelig å opprettholde et godt samarbeid mellom de ulike aktørene på sikt. Som redegjort for i kapittel fem eksisterer det i dag en stor grad av tillit, og i det store og hele et godt samarbeid mellom aktørene. Dette inkluderer også en erfarings- og informasjonsutveksling, som ser ut til å ha kommet hele Viken fylke til gode. I denne modellen er det likevel en tydelig «storebror», og to «lillebrødre». Det kan oppleves som frustrerende å vedvarende befinne seg i en posisjon der man selv har svært begrensede muligheter til å utvikle nye tekniske løsninger eller gjennomføre utredninger, men i stedet må vente på hva «storebror» utvikler. Dagens gode personlige relasjoner kan således betegnes som en skjør konstruksjon, og ikke som et robust system som er rigget for de utskiftninger av personell som på et eller annet tidspunkt nødvendigvis vil skje i organisasjoner.

6.6 MaaS-Bør

«MaaS-Bør» innebærer å samle alle oppgavene innenfor kollektivtransporten i ett stort selskap, og å la dette selskapet få ansvar for et geografisk område som er betydelig mye større enn det som Ruter ivaretar i dag. I multikriterieanalysen havnet modellen midt på treet i uvektet og vektet score, og på delt sisteplass i den «overstyrte vektingen» med fire kriterier.

Maas-BØR vil for det første ha ansvar for å utarbeide, inngå og administrere kontrakter med operatørselskapene, strategisk ruteplanlegging, utvikle takst-, billetterings- og markedsføringssystemer, utarbeide budsjettforslag for virksomheten, samt skoleskyss. Videre vil Maas-BØR sine oppgaver inkludere koordinering av tjenester som drosjer, leiebiler og el-sparkeykkel. Endelig vil selskapet ha ansvar for å identifisere og inkludere nye innovasjoner i sitt tilbud, som f.eks. nye samkjøringsløsninger. Målsetningen om sømløse tilbud tilsier at dette brede spekteret av transporttjenester bli koordinert og tilbudt gjennom en felles elektronisk plattform (app). Det utvidede ansvaret for tjenester vil også ha betydning for selskapets strategiske ansvar. Maas-BØR vil bli en aktør som er et bindeledd mellom og en deltaker blant ulike andre (private) transporttilbydere og deres kunder. De vil ha behov for å kunne definere og veie ulike mål opp mot hverandre.

Det utvidede ansvaret vil også ha en innvirkning på detaljnivået for styring. Selv om MaaS-BØR vil motta rammetilskudd, vil det være vanskelig å utarbeide uttømmende, og antakelig også svært detaljerte, planer (og krav) for tilbudet de skal levere. Det vil også være naturlig å gi dem vide rammer for takstfastsettelse og andre taktiske og strategiske vurderinger.

Dette selskapet vil også fungere som eiernes kompetanseorgan for kollektivtransport og andre transportløsninger som faller under selskapets virkeområde.

Modellen gir MaaS-BØR-selskapet mulighet til å fokusere på et effektivt og konkurransedyktig kollektivtilbud i hele Oslo og Viken. Selskapet vil ha vide fullmakter, og mulighet for å bygge den nødvendige kompetanse og fatte de beslutninger som trengs for å møte framtidens utfordringer. Som tidligere nevnt er det også grunn til å tro at man kan hente effektivitetsgevinster på en samordning av IT-drift, samt takst- og billetteringssystemer.

På samme måte som for «Funksjonsdelt BØR» og «BØR + nettokontrakter» kan det være grunn til å se nærmere på «MaaS- BØR» sin mulighet til å bruke takster som et virkemiddel.

En slik helintegreert modell vil hindre mulige koordineringsproblemer (som drøftet under «Funksjonsdelt BØR»), og et geografisk «A- og B- lag» (som drøftet under «BØR + nettokontrakter»).

For Viken fylkeskommune vil denne modellen innebære at administrasjonen får ansvar for eierstyring, kontrakts- og avtaleoppfølging av bare ett selskap, i stedet for dagens to selskaper og et forvaltningsorgan. Siden «MaaS-BØR» får ansvar for utredningsoppgaver, vil Viken også kunne redusere sin kompetanse på dette. For Oslo vil løsningen antakelig ikke innebære noen endringer i krav om administrativ kapasitet.

Som for «Funksjonsdelt-BØR» og «BØR + nettokontrakter» vil det for denne modellen være naturlig for Viken og Oslo å foreta en gjennomgang av eierfordelingen i selskapet. Som nevnt i kap. 6.2. vil en sammenslåing i omsetning gi en økning på drøyt 10% om man plusser Brakar og ØKT sin omsetning på Ruters omsetning²¹. I antall reisende vil tallene fordele seg ganske likt mellom de to fylkene, med en viss overvekt på Oslo-reisende. I befolkningstall er Viken klart størst. Eierfordelingen vil selvsagt være et politisk spørsmål, men den enkleste løsningen er kanskje å fordele eierskapet likt. En slik løsning fremstår også som nærliggende sett i lys av hvordan informantene har fortalt om at det delte eierskapet i Ruter stort sett har fungert godt.

Om vi ser nærmere på modellens score på enkeltkriterier i multikriterieanalysen (Tabell 6.1) finner vi at den har en rekke ekstreme utslag hos panelet; den er best eller verst. Kriteriene «MaaS-Bør» vil være best på å ivareta er i henhold til panelet innovasjon, samt samordning mellom areal og transport. Den vil i mist grad av alle modellene legge til rette for en effektiv og transparent organisasjonsform, god politisk styring, eller ivaretaking av kollektivtransport i hele Viken fylke, i henhold til panelet.

Panelts scoringer kan sies å være i overensstemmelse med funnene som har vært presentert i rapporten. Effektivitetsanalysen (kap. 3.2.) viste at selskaper som har beveget seg mot å ha en større rolle i transporttilbudet har hatt en høyere vekst i administrasjonskostnader og antall ansatte enn kollektivtraffikselskapene som har fokusert på den mer tradisjonelle administrasjonen av kollektivtransport. Gjennomgangen av politisk styring viste for det første at det kan være vanskelig å ha overblikk over pengebruk på teknologiutviklingsprosjekter (kap. 5.2.5). For det andre ble det indikert at et stort selskap

²¹ I 2020 hadde Ruter en omsetning på 9,678 milliarder, Brakars omsetning var 738 millioner, og ØKTs var 432 millioner.

som Ruter i større grad enn et mindre selskap Brakar utfordrer strategier og målsettinger som er satt av eieren (kap. 5.2.6). Endelig pekte en rekke informanter på at lokalkunnskap og nærhet til problemstillingene er viktig, og uttrykte bekymring for at denne typen kompetanse vil gå tapt om man slår sammen eller avviker noen av de administrasjonsselskapene som i dag betjener kollektivtransporten i Oslo og Viken (kap. 3.3).

Til tross for disse problemene er innretningen av kollektivtransporten i bunn og grunn et spørsmål om politiske ønsker og prioriteringer. At fremtidens transportsystem skal utvikles av en offentlig eid aktør, som har kollektivsystemet i bunn, kan bli vurdert som langt viktigere enn en viss besparelse på administrative kostnader, full oversikt over selskapets disponeringer, eller kollektivtilbudet i distriktene. Gitt et slikt premiss, samt at en geografisk samling av Viken (om fylket består) ser ut til å stå høyt på den politiske agendaen, fremstår MaaS-BØR som en ganske nærliggende politisk beslutning.

6.7 Begrenset BØR

I denne modellen har ett aksjeselskap, eid av Oslo kommune og Viken fylkeskommune, ansvar for kollektivtilbudet i hele Oslo og Viken. Begrenset BØR har ansvar for å utarbeide, inngå og administrere kontrakter med operatørselskapene, strategisk ruteplanlegging, utvikle takst-, billetterings- og markedsføringssystemer, utarbeide budsjettforslag for virksomheten, samt skoleskyss.

«Begrenset BØR» fikk lavest score i multikriterieanalysen, både uvektet, vektet, og etter en «overstyrt vekting» med fire kriterier.

Modellen innebærer at «Begrenset Bør» blir et relativt lite og transparent selskap som fokuserer på kjerneoppgavene i et tradisjonelt kollektivselskap. Å utvikle MaaS og sømløse transporttilbud skal ikke være en oppgave for offentlige kollektivmyndigheter. I den grad MaaS prioriteres, ligger ansvaret hos eierne selv. Videre ivaretar eierne selv utredningsoppgaver om kollektivtransport. Dette er oppgaver som aksjeselskapene Ruter og Brakar har i dag. Begrunnelsen for en slik oppgavefordeling er at mer kollektivfaglig kompetanse flyttes til eierne, noe som kan gi økt politisk kontroll over kollektivtransporten. En ulempe kan være at modellen fører til dobbeltkompetanse; at den samme kompetansen om kollektivmarkedene etc. som «Begrenset BØR» trenger til å utføre sine oppgaver også finnes på utredningssiden hos eierne.

For Viken fylkeskommune vil denne modellen innebære at administrasjonen får ansvar for eierstyring, kontrakts- og avtaleoppfølging av bare ett selskap, i stedet for dagens to selskaper og et forvaltningsorgan. Både Viken og Oslo må imidlertid styrke sin kompetanse på utredninger knyttet til kollektivtransporten.

Som for de øvrige modellene som innebærer en sammenslåing av det geografiske området, vil det for denne modellen være naturlig for Viken og Oslo å foreta en gjennomgang av eierfordelingen i selskapet.

Et begrenset BØR framstår ikke som en attraktiv løsning. Det vil antagelig være en kostnadseffektiv løsning for å opprettholde dagens tilbud. utfordringen i denne modellen ligger mest i at konkurransekraften til andre transportmidler stadig blir bedre, og med begrensede muligheter til å gjennomføre satsinger vil det være rimelig å anta at dette ikke vil fremme kollektivtrafikken på sikt.

6.8 Samlet vurdering

Kollektivtrafikken i Oslo og Viken fylker står overfor store utfordringer, både knyttet til å gi et godt tilbud i et svært sammensatt område og å fortsette å være relevante når alternativene til rutegående kollektivtransport framstår som stadig mer attraktive for kundene.

Det er flere hensyn som framstår som viktige å ta hensyn til. Å ivareta et konvensjonelt kollektivtilbud virker ikke å kreve større enheter enn det som eksisterte i fylkeskommunene før sammenslåingen til Viken. De innsamlede dataene, og den foreliggende litteraturen gir heller ingen klar pekepinn på hvorvidt dette håndteres best av en avdeling i fylkeskommunen, av et fylkeskommunalt foretak eller av et AS. Om noe virker det som om organisasjonsformen har begrenset påvirkning på dette.

Utfordringene knyttet til å utvikle mer kompliserte billettsystemer og mer integrerte kollektivtilbud på tvers av transportmidler som MaaS og sømløs billettering peker imidlertid i retning av større enheter, og enheter organisert som AS. Dette dreier seg om å utvikle ikke-lovpålagte tilbud til befolkningen. For denne typen arbeid peker intervjuobjektene på at man ser stor nytte av å forholde seg til et styre og at AS, der organiseringen sikrer en armlengdes avstand mellom politisk styring og operative vurderinger. Effektivitetsanalysen kan også tolkes i denne retningen. Det er lite forskjell i administrasjonskostnadene hos selskap hvor hoveddelen av produksjonen egentlig kan betraktes som et minimumstilbud, her har heller ikke administrasjonskostnadene økt vesentlig over tid. Dette gjelder på tvers av organisasjonsform. Imidlertid har administrasjonskostnadene økt betydelig i selskaper som har fått en større rolle i utvikling av nye tilbud.

Hvis en ikke tenker at kollektivtransporten skal ha en annen rolle enn den tradisjonelle, virker altså ikke organisasjonsform å ha så mye å si. Hvis man derimot mener at kollektivtrafikkens rolle skal endres og utvikles, særlig i retning av mer integrerte tjenester og digitale løsninger, peker dette i retning av den bør organiseres i større selskap og selskap i AS form.

En utfordring i dagens løsning sett opp mot å utvikle nye tilbud ligger i måten takster fastsettes på. Dette gjør at takster og takstdifferensiering i praksis er tatt bort som mulig virkemiddel for å styre trafikken og å allokere kapasitet mellom brukergrupper. Hvis kollektivtrafikken skal ha en større rolle, altså at kollektivtrafikk-selskapet skal gi et MaaS-tilbud, framstår det som sentralt at selskapet får et større ansvar for å utvikle takstene.

Medvirkning og politisk styring er viktig for kollektivtransportens legitimitet. Kollektivtransport er i stor grad et skattefinansiert gode som delvis tilbyr lovpålagte tjenester. Dette betyr at politisk involvering og styring er nødvendig. For å kunne gjennomføre styring på en god måte er en avhengig av transparente prosesser. Erfaringene fra tidligere studier er blandede med hensyn på hvordan politisk styring og medvirkning best kan håndteres. Intervjuobjektene virker i stort grad å mene at dagens løsning for Brakar og Ruter fungerer godt. Den organisatoriske løsningen med ØKT lot til å fungere godt mens Østfold var et eget fylke. Dagens løsning for ØKT i Viken virker derimot ikke å være attraktiv, siden avstanden mellom det fylkesinterne selskapet og politikerne har blitt større.

I valg av hensiktsmessig modell ligger det å veie ulike hensyn opp mot hverandre. I denne vurderingen finner vi at modellen med et funksjonsdelt BØR framstår som den beste i et lengre tidsperspektiv. Modellen er et kompromiss mellom flere ulike hensyn. Viktigste i dette ligger i mulighetene til å utnytte sterke fagmiljøer for IT, produktutvikling og analyse,

samt å beholde nærhet til kundene. I dagens situasjon utføres mye av IT og billetteringsarbeidet av Ruter for flere administrasjonsselskap, hvor kostnadene fordeles. Utvikling av MaaS og analyser av nye konsept virker å være tjenester som naturlig dekker et stort område og hvor kostnadene vil falle som følge av større skala. Altså er det lite hensiktsmessig at flere ulike enheter utfører dette arbeidet. På motsatt side blir det i intervjuene trukket fram behovet for geografisk nærhet for forståelse av de aktuelle problemene i de ulike delene av Viken fylke. Det blir også påpekt at behovet for stor skala er mindre for mange av de operative oppgavene et administrasjonsselskap i dag har. Disse forholdene står altså delvis i motsetning til hverandre. Nærhet peker mot lokal forankring, og skalafordeler peker i retning av større enheter og sentralisering. Styringsutfordringene som Viken i dag opplever, peker i stor grad tilbake på informasjonasymmetri. Utfordringene knyttet til skala, nærhet og informasjonasymmetri adresseres delvis av denne modellen. Samtidig gir modellen noen potensielle utfordringer knyttet til koordinering.

På kort sikt er det stor usikkerhet knyttet til om Viken fylkeskommune vil bestå. Dette betyr at hensynet til reverseringsmuligheter må tillegges noe vekt. Dette peker i retning av å beholde dagens løsning litt til. Selv i et slikt nullalternativ framstår det som fornuftig å vurdere å omorganisere ØKT til et AS, for å få bedre mulighet til å utvikle kollektivtilbudet videre.

De øvrige løsningene virker alle mulige, og i noen grad hensiktsmessige. Men disse har til felles at de scorer dårlig på noen kritiske kriterier. Et geografisk delt selskap gir behov for dobbelkompetanse, kan lage et A og B-lag, og gir utfordringer knyttet til transparens. Ett enkelt selskap som integrerer alt vil gjøre dagens styringsutfordringer større. Det virker også å være utfordringer knyttet til lokal forankring utenom de sentrale delene av regionen. Et begrenset BØR, hvor en fokuserer på de tradisjonelle kjerneoppgavene, virker ikke å være en framtidsrettet løsning.

7 Konklusjon

Vi har vurdert behovet og mulighetene for endret organisering av utvikling og drift av kollektivtilbudet i Oslo kommune og Viken fylkeskommune. Vi har kartlagt dagens situasjon, og drøftet ulike alternative modeller for organiseringen av kjøp av kollektivtransport i Oslo og Viken. Analysen har fokusert på bestillerenhetens tilknytningsform og ansvar, samt fylkesadministrasjon og -politikeres oppfølging og styring av enheten. Drøftingen har for det første vært basert på en effektivitetsanalyse, hvor vi sammenliknet kollektivtransporten i Oslo og Viken med andre fylkeskommuner med hensyn på kostnader, ressursinnsats og avtaleverk. Vi diskuterte også hvilke oppgaver Oslo og Viken bør ivareta innenfor kollektivtransporten, inkludert MaaS og liknende tjenester, og hvordan ansvaret for disse oppgavene skal fordeles. Endelig undersøkte vi hvordan samarbeidet mellom kollektivaktørene i Oslo og Viken reguleres og praktiseres.

I rapporten har vi analysert ulike modeller som kan ses som besteløsninger for ulike kriterier. Eksempelvis er det en konflikt mellom det å fokusere på kjerneoppgavene og det å utvikle et nytt og mer fremoverlent tilbud. Det ser med andre ord ikke ut til å være mulig å ha et lite og transparent selskap som samtidig gjennomfører ambisiøse teknologiutviklingsprosjekter. Videre vil et stort, teknologirigget selskap etter all sannsynlighet utvikle egne ambisjoner og målsettinger, som utfordrer de strategier og målsettinger som er satt av eieren. Endelig er det usikkert om det er mulig å finne en organisatorisk form som fullt ut ivaretar hensynene til lokalkunnskap og nærhet til problemstillingene.

Det er mye som tyder på at det er fornuftig å samle ansvaret for kollektivtransporten i Viken og Oslo. At kollektivtransport har flere funksjoner enn bare transport peker i retning av offentlig eierskap og styring. Det er også godt mulig at en utvikling hvor en inkluderer flere tjenester og nyttiggjør seg av digitaliseringens muligheter er nødvendig for å fremme konkurransekraften mot privatbilisme. Samtidig vil en slik utvikling etter all sannsynlighet innebære at den informasjonsasymmetrien vi har observert mellom prinsipal (Oslo og Viken) og agent(ene) (BØR), vil øke. Dette henger sammen med at kompetanseforskjellene mellom eierne og BØR, som vi allerede i dag har karakterisert som store, vil bli enda større når flere oppgaver og mer teknisk kompetanse inkluderes. Som vi også har diskutert, er det ikke gitt at en mer detaljert, eller «strengere» bruk av mål- og resultatstyring vil redusere informasjonsasymmetrien. Det ble i denne sammenhengen påpekt at det kan være betydelig rom for påvirkning av informasjonen som blir brukt i mål- og resultatstyring om målene blir for detaljorienterte. En jevnlig gjennomgang av kriteriene kollektivselskapet måles på, og en videreføring av dagens rapporteringsrutiner, er likevel anbefalt. Gjennomgangen viste i tillegg at det finnes et forbedringspotensial med hensyn på å involvere aktørene i strategiprosesser, for å skape felles problemforståelser og forankre løsninger. I Viken fylkeskommune var kollektivselskapene i liten grad involvert i «Samferdselsstrategi 2022-2033». I Oslo kommune har det ikke vært gjennomført noen slik prosess de siste årene. I en situasjon med gjennomgående god tillit og godt samarbeid mellom aktørene, slik vi har beskrevet organiseringen av kollektivtransporten i Oslo og Viken, ligger forholdene til rette for fruktbare prosesser om mål og retning for kollektivtransporten.

Etter å ha drøftet ulike modeller for organisering av kjøp av kollektivtransporten er vår samlede vurdering at løsningen som på sikt virker å være mest hensiktsmessig, er en løsning med et funksjonsdelt BØR hvor MaaS, utredning, billettsystemer og IT-utvikling samles i ett selskap eller en tydelig skilt enhet og drift i en annen enhet, gjerne lokalisert i de ulike geografiske markedene. En slik løsning vil gi noe økt transparens, etablere en klarere ansvarsdeling, og redusere mulighetene for en intern «kryss-subsidiering» mellom operative oppgaver og støtteoppgaver. Løsningen kan samtidig betegnes som den politisk mest radikale av de vi har vurdert.

Nest beste løsning fremstår å være et geografisk delt BØR, hvor man skiller mellom områdene hvor dagpendling til Oslo er et alternativ og områdene utenfor dette. I det førstnevnte utvikles kollektivtilbudet for å konkurrere mot privatbil, i det sistnevnte fokuseres det på å gi de som ikke har tilgang på egen bil et lokalt forankret minimumstilbud. Utfordringene med en slik løsning ligger for det første i det at det politisk kan fremstå som det blir etablert et A og et B lag, der BØR-selskapet blir A-laget og de øvrige blir B-laget. For det andre er det negative erfaringer med bruk av nettokontrakter.

Tredje beste løsning fremstår å være dagnes løsning, med mindre endringer. Dette vil være en hensiktsmessig løsning i den tiden man ikke vet om Viken fylke vil bestå. Løsningen har mange mindre gode sider, men kan fungere som en «realopsjon» eller utsettelsesløsning der en holder mulighetene åpne for å gjøre bedre valg ettersom en vet mer om hvilke endringer som kommer.

Løsningene MaaS-BØR og Begrenset BØR, fremstår som mindre gode gitt kriteriene som har blitt vektlagt i denne utredningen. Samtidig er begge fullt gjennomførbare alternativ.

De minst hensiktsmessige alternativene, organisering av kollektivtrafikken internt i fylkeskommunen og å opprette et fylkeskommunalt selskap for kollektivtrafikken i Viken har blitt tatt ut av analysene som reelle alternativ med bakgrunn i innledende analyser av datamaterialet.

I drøftingen av flere av modellene har vi påpekt at det er grunn til å se nærmere på muligheten for å gi kollektivselskapet takster som et virkemiddel. Priser er et sentralt virkemiddel dersom man ønsker å øke utnyttelsen av kapasiteten i kollektivsystemet. Økt takstfrihet for kollektivselskapet kan eventuelt kombineres med inntektskrav eller krav til gjennomsnittlig takstnivå.

Vi har også drøftet implikasjoner av at infrastrukturen som brukes av kollektivtransporten ikke er underlagt kollektivselskapene. Blant annet kan det medføre at kollektivselskapet i liten grad tar hensyn til kostnader på infrastrukturensiden når de utformer tilbudene sine, eller at de i uforholdsmessig stor grad anbefaler økte investeringer for å øke kapasiteten, framfor tiltak som utnytter eksisterende infrastruktur bedre. Denne ansvarsdelingen taler for å se infrastrukturinvesteringer i sammenheng med utnyttelsen av kollektivsystemet gjennom prismetanismene.

God organisering av kollektivtransporten i Oslo og Viken betinger også en god ansvarsdeling mellom kollektivselskapet og infrastrukturforvalteren, altså mellom Ruter og henholdsvis Sporveien AS, Viken Kollektivterminaler FKF, og Vaterland bussterminal AS. Det har ligget utenfor dette oppdragets mandat å studere dette.

Rapporten har i begrenset grad omtalt inter-organisatoriske forhold, altså forholdet mellom enhetene som har ansvar for kollektivtransport på den ene siden, og fagområder som legger viktige premisser for kollektivtransporten, slik som arealutvikling og (veg)infrastruktur på den andre siden. Vår gjennomgang av muligheten for å se arealutvikling og transport i sammenheng viste at det er et betydelig behov for å bedre samhandlingen mellom ulike

aktører innenfor areal og transport. Gjennomgangen viste imidlertid også at organisasjonsformen til kollektivselskapet i liten grad vil påvirke mulighetene for et slikt samarbeid, og det ble i stedet pekt på at ansvaret i stor grad ligger hos fylkeskommunen, som regional myndighet. Det er behov for mer forskning på hvordan aktørene konkret kan fremme bedre samarbeid, eksempelvis i form av nettverk eller endret organisering, i skjæringsfeltet mellom areal og transport.

Referanser

- Aarhaug, J. 2017. *Bare Ma(a)S? – Morgendagens transportsystem i storbyregioner?*, TØI-rapport 1578/2017, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, F. A. og Norseng, R. B. 2018. 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – An analysis of bidders and winning bids. *Research in Transportation Economics*, 69, 97-105.
- Alesina, Alberto, and Guido Tabellini. "Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks." *Journal of Public Economics* 92.3-4 (2008): 426-447.
- Amundsen, H., Christiansen, P., Hanssen, G. S., Hofstad, H., Tønnesen, A. og Westskog, H. 2019. Byvekstvtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer. *CICERO Report*.
- Ansell, Christopher, and Jacob Torfing. "Introduction: theories of governance." *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing, 2016.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). *Coordination of public sector organizations*. London: Palgrave Macmillan.
- Brakar 2021. Årsrapport 2020 Fra Krise til en ny hverdag. Drammen: Brakar.
- Bukve, O. og HP Saxi (2011) Styringssystemet i Akershus fylkeskommune: en vurdering i forkant av mulig overgang til parlamentarisme. Rapport. Sogndal: Høgskulen i Sogn- og fjordane.
- Bukve, O. og H.P. Saxi (2013) "Parliamentarism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition", in *Local Government Studies*. DOI: 10.1080/03003930.2012.744968
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Jacob Aars. 2014. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Cyert, Richard, og James G. March. 1963. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Dale Nordbakke, S. T., Christiansen, P., Engebretsen, Ø., Grue, B., Bjørnson Lunke, E. og Krogstad, J. R. 2021. Acceptable measures for more efficient and environmental friendly commute travels in large urban areas.
- Engebretsen, Ø. 2003. *Byreiser*, TØI-rapport 677/2003, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Engebretsen, Ø. og Christiansen, P. 2011. Bystruktur og transport. En studie av personreiser i byer og tettsteder. *TØI-rapport 1178/2011*.
- Fearnley, N., Aarhaug, J., Flügel, S., Eliasson, J. og Madslie, A. 2015a. *Etterspørselseffekter av kvalitetsbevinger i kollektivtransporten*, TØI-rapport 1408/2015, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Fearnley, N., Aarhaug, J., Flügel, S., Eliasson, J. og Madslie, A. Measuring the patronage impact of soft quality factors in urban public transport. ITEA Annual conference and summer school (Kuhmo Nectar), Oslo, Norway, 2015b.
- Gerrish, Ed. "The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis." *Public Administration Review* 76.1 (2016): 48-66.
- Hanssen, G.S. (2018) Kommuneplanens arealdel i G.S. HANSSEN og N. AARSÆTHER (2018) Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? Universitetsforlaget

- Hanssen, G.S., H. Hofstad & U. Higdem (2018) Regional plan i G.S. HANSSSEN og N. AARSÆTHER (2018) Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? Universitetsforlaget
- Hensher, D. A., Mulley, C., Ho, C., Wong, Y., Smith, G. og Nelson, J. D. 2020. *Understanding mobility as a service (MaaS): past, present and future*, Elsevier.
- Hietanen, S. 2014. Mobility as a Service. *the new transport model*, 2-4.
- Hirschhorn, F., Van De Velde, D., Veeneman, W. og Ten Heuvelhof, E. 2020. The governance of attractive public transport: Informal institutions, institutional entrepreneurs, and problem-solving know-how in Oslo and Amsterdam. *Research in Transportation Economics*, 83, 100829.
- Hoff, A. H. og Osland, O. 2010. *Kompetanse i og om kollektivtransporten - en forstudie*, TØI-rapport 1098/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Homleid, T. og N. Heldal, 2004. "Bruttokontrakter er bedre enn nettokontrakter i kollektivtransporten", Artikkel i *Samferdsel*, nr 4, 2014.
- Jittrapirom, P., Caiati, V., Feneri, A.-M., Ebrahimigharehbaghi, S., Alonso González, M. J. og Narayan, J. 2017. Mobility as a Service: A critical review of definitions, assessments of schemes, and key challenges. *Urban Planning*, 2, 13-25.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget
- Karlsson, I. C. M., Mukhtar-Landgren, D., Smith, G., Koglin, T., Kronsell, A., Lund, E., Sarasini, S. og Sochor, J. 2020. Development and implementation of Mobility-as-a-Service – A qualitative study of barriers and enabling factors. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 131, 283-295.
- Leiren, M. D., Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. H. 2014. *Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo*, TØI-rapport 1297/2014, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Longva, F. og Osland, O. 2008. "Anbud på norsk". *Konkurransetsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere*, TØI-rapport 982/2008, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Longva, F. og Osland, O. 2010. Regulating the regulator: The impact of professional procuring bodies on local public transport policy and its effectiveness. *Research in Transportation Economics*, 29, 118-123.
- Longva, F., Osland, O. og Skollerud, K. H. 2007. *Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader*, TØI-rapport 927/2007, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Mattli, Walter, and Tim Büthe. "Accountability in accounting? The politics of private rule-making in the public interest." *Governance* 18.3 (2005): 399-429.
- NOU, 2013:10 *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*. Norges offentlige utredninger 2013: 10
- OPTIC, 2010. "Deliverable 3 Ex-post identification and remedies of adverse effects". *Amendment to deliverable 3: Ex-post package optimisation*
- Olsen, S. J., Krogstad, J. R. og Aarhaug, J. 2012. *Herre i eige bus? Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark*, TØI-rapport 1234/2012, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Osland, O., Longva, F. og Leiren, M. D. 2008. *Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker*, TØI-rapport 990/2008, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. 2012. "Aksjonæravtale mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune vedrørende Ruter AS.
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. 2019. "Oslo kommunes og Akershus fylkeskommunes eierstrategi for Ruter AS."

- Pangbourne, K., Mladenovic, M., Stead, D. og Milakis, D. 2020. Questioning Mobility as a Service: Unanticipated implications for society and governance. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 131, 35-49.
- Pemberton, S. 2000. Institutional governance, scale and transport policy – lessons from Tyne and Wear. *Journal of Transport Geography*, 8, 295-308.
- Pollack, Mark A. "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community." *International organization* 51.1 (1997): 99-134.
- Polydoropoulou, A., Pagoni, I., Tsirimpa, A., Roumboutsos, A., Kamargianni, M. og Tsouros, I. 2019. Prototype business models for Mobility-as-a-Service. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*.
- Provan, Keith G., og Patrick Kenis. "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 2, April 2008, Pages 229–252, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Redman, L., Friman, M., Gärling, T. og Hartig, T. 2013. Quality attributes of public transport that attract car users: A research review. *Transport Policy*, 25, 119-127.
- Rogoff, Kenneth. (1985). "The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target." *Quarterly Journal of Economics* 100: 1169-1190.
- Ruter. 2019. "Vedtekter for Ruter AS." Oslo, Ruter
- Ruter 2020. *Målbilde for bærekraftig bevegelsesfrihet* Oslo, Ruter.
- Røiseland, A., og Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Schillemans, Thomas, og Karl Hagen Bjurstrøm (2020) "Trust and verification: balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies," *International Public Management Journal* 23:5, 650-676, DOI: [10.1080/10967494.2018.1553807](https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1553807)
- Smith, G. og Hensher, D. A. 2020. Towards a framework for mobility-as-a-service policies. *Transport policy*, 89, 54-65.
- Statens Vegvesen. 2022. "Oslopakke 3". <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/prosjekt/oslopakke-3/>
- Strand, A., Aarhaug, J., Fearnley, N., Loftsgarden, T. og Hanssen, J. U. 2010. *Høykvalitets kollektivtransport i landets fire største byområder*, TØI-rapport 1099/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Sørensen, Rune, og Carlo Thomsen. 2018. *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tennøy, A. 2012. Areal-og transportplanlegging – institusjonelle og organisatoriske betingelser for samordning og måloppnåelse. *Kart og Plan*, 72, 266-277.
- Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O. H., Skartland, E.-G. og Øksenholt, K. V. 2017. *Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?*, TØI-rapport 1576/2017, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Trøndelag fylkeskommune, 2020. *Eierstyring av kollektivområdet - erfaringer fra andre fylkeskommuner*. Vedlegg 4 til «Eierskapsmelding for AtB»
- Tørring, R. og Johansen, M. 2018. Forslag til nullpunkt for bruk av belønningsmidler og bompenger i Stor-Trondheim. In: PWC (ed.). PwC.
- Vatn, A. (2005): *Institutions and the Environment*. Edward Elgae, Cheltenham, UK og Northampton, MA, USA.
- Viken fylkeskommune og Brakar. 2021. "Leveranseavtale 2021 mellom Viken fylkeskommune og Brakar AS".
- Ydersbond, I. M., Auvinen, H., Tuominen, A., Fearnley, N. og Aarhaug, J. 2020. Nordic Experiences with Smart Mobility: Emerging Services and Regulatory Frameworks. *Transportation Research Procedia*.

Vedlegg 1: Skjema til fylkeskommuner

Faktainnsamling om leddene fra politisk vedtak til utførte tjenester

Bakgrunnen for denne henvendelsen er at TØI, som ledd i en utredning om alternative måter å organisere fylkeskommunal kollektivtransport og mobilitetstjenester på, ønsker å kartlegge ressursbruken i de eksisterende organisasjonene. Resultater av analysene (ikke rådata) vil bli presentert i en TØI-rapport som forventes publisert rundt årsskiftet 2021/2022.

Siden 2020 var et spesielt år, blant annet med tanke på pandemien, ønsker vi data fra både 2020 og 2017, som er et antatt normalår før.

Du må gjerne supplere informasjonen i tabellene med kvalitative merknader og vurderinger. **Gule celler** / **gul tekst** er informasjon vi ønsker at dere legger inn.

Tabell V1.1: Kontaktinformasjon

Kontaktperson, navn	
Telefon	
e-post	
Hvilken virksomhet svarer du for	
Din stilling	

Hvordan er fordelingen av oppgaver mellom sentraladministrasjonen i fylket og den fylkeskommunale enheten / administrasjonsselskap(et/ene)?

En kvalitativ vurdering (kan legges som eget dokument).

Legg ved følgende dokument:

- Styringsavtale mellom fylket og utførende enhet / AS
- Organisasjonskart

Beskrivelse av ressursbruk på følgende aktiviteter innenfor kollektivtransport for din enhet (altså enten sentraladministrasjon, fylkeskommunal enhet eller administrasjonsselskap)):

Tabell V1.2: Ressursbruk

	Totalt	Fordeling							Driftsbudsjett (kroner)
		Overordnet samferdselsplanlegging	Planlegging av ruter, takster etc	IT-utvikling	Kjøp, kontrakter og forhandlinger	Skoleskyss	Annet (inkl løyver)	Politikerkontakt, forberede politiske saker mm.	
Faste ansatte 2020 , årsverk									
Konsulenter / midlertidig ansatte 2020 , årsverk eller kroner									
Fast ansatte 2017 , årsverk									
Konsulenter / midlertidig ansatte 2017 , årsverk eller kroner									

Hvis relevant, hvilke budsjettposter for produksjon har dere og hvor store er de? (jf. KOSTRA).

Tabell V1.3: Budsjetterte utgifter innenfor samferdsel i fylket

Kategori (forslag, gjør endringer!)	Beløp (2020)	Beløp (2017)
Vei		
Kollektiv		
TT		
Ferger		
Skoleskyss		
Investeringer		
Annet (skriv hva)		
Annet (skriv hva)		

Vedlegg 2: Intervjuguide

Overordnet om funksjon, organisering og mål

- Info om prosjektet
- Vi ber om en kort presentasjon av informanten: Hvilken rolle har du i kollektivarbeidet i Viken?
- Hva opplever du er de viktigste målsettingene for kollektivtransporten i Viken?
 - Opplever du at målsetningene er hensiktsmessige og har riktig ambisjonsnivå?
 - Er det enighet om disse målene mellom de ulike aktørene?

Samarbeid og kompetanse

- Hvordan foregår samarbeidet mellom alle aktørene innen kollektivtransport i fylket (Fylkeskommunen, Brakar/Ruter/Østfold, politikere, operatører, kommuner)?
 - Hvilke rutiner finnes for utveksling av informasjon mellom fylkesadministrasjonen på den ene siden, og Brakar/Ruter/Østfold kollektivtrafikk på den andre?
 - Hvilke roller har de ulike aktørene i samarbeidet, og hvordan veies ulike interesser?
 - Er noen av aktørene initiativtakere og drivende i samarbeidet, og i tilfelle hvilke er det?
 - Er graden av delegasjon/selvstendighet fra fylkesadministrasjonen til de tre kollektivaktørene lik/ensartet?
 - Er de tre aktørene likt organisert mht. oppgaver, mål og utvikling?
 - Hvordan opplever du rolle- og ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunen og Ruter/Brakar/Østfold kollektivtrafikk? Hva fungerer bra/dårlig/bør endres?
 - Hvordan opplever du at koordineringen fungerer; det er tre kollektivaktører i fylket? En beskrivelse
 - (Om problemer, hvordan manifesterer i så fall disse seg?) En vurdering av disse
 - Hvordan håndteres eventuelle uenigheter?
- «Samferdselsstrategi 2022-2033 Temastrategi for Viken fylkeskommune» ble hovedsakelig utarbeidet av rådsområde Samferdsel.
 - Var du involvert?
 - Vil du si at arbeidet med denne planen ble benyttet som et en måte å etablere en felles forståelse mellom ulike enheter/aktører
 - Er det planlagt at du/din enhet skal delta i arbeidet med handlingsprogrammet til Samferdselsstrategien?
- Kompetanse
 - Hva slags kompetanse sitter hhv fylkesadministrasjonen og Brakar/Ruter/Østfold kollektivtrafikk med?
 - Hvordan fungerer kompetansedelingen? Er det overlappende kompetanse noen steder i denne organiseringen?
 - I hvilken grad er det hensiktsmessig med overlappende kompetanse?
- Hvilke(n) aktør (FK, Brakar/Ruter/Østfold kollektivtrafikk, operatøren) henvender generelt politikere seg til for spørsmål? Fungerer dette bra?

Leveranser og effektivitet

- Kjenner du til avtaleverket mellom fylkeskommunen og Brakar/Ruter/Østfold kollektivtrafikk?
- Hvilke muligheter har Viken FK til å legge føringer på rutetilbud og produksjon gjennom dette avtaleverket?
 - Er dette en tilfredsstillende ordning?
 - Hvilke virkemidler benyttes for å legge føringer på rutetilbud og produksjon utover avtaleverket?
- Vil dagens organisering fungere om fylkeskommunen skulle overta ansvaret for kjøp av lokal togtrafikk?
 - Hva er utfordringene?
- Vil dagens organisering fungere om fylkeskommunen skulle overta ansvaret for å utvikle et helhetlig MaaS-tilbud???
 - Hva er de viktigste utfordringene?
- Har du inntrykk av at kollektivtransporten i Viken drives på en kostnadseffektiv måte i dag?

Ansvar og organisering

- Etter ditt syn, hva slags funksjoner bør enheten som ivaretar ansvaret for kollektivtransport ivareta?
 - (MaaS, jernbane, bare Viken eller Oslo/Viken, evt deles opp i enda mindre enheter)
 - Hvordan vil de ønskede funksjonene for denne enheten kunne bli ivaretatt innenfor dagens organisering?
- Hvordan fungerer samarbeidet i hovedstadsregionen om byvekstavtalen? Hva skal til for å utvikle dette videre?
- I hvilken grad gir dagens modell mulighet for å se arealutvikling og transport i sammenheng? Kan du se for deg at en annen løsning ville fungert bedre?
- Kjenner du til hvordan Viken FK utøver sitt eierskap i Ruter/Brakar?
 - Hvor viktig vil du si eierskap er som et styringsverktøy? (Hva tilfører det, som man ikke får gjennom samarbeid og økonomiske instrumenter?)
- Hvordan samarbeider Viken og Oslo om kollektivtransporten og eierskapet i Ruter?
 - Har administrasjonen i Oslo og Viken vanligvis felles møter med og henvendelser til Ruter, eller foregår disse hver for seg?
- Hvor stor nytte vil du si det gir at kollektivtrafikken har en samlet organisering i Ruter?

Alternative modeller for organisering

Informanten blir presentert for et ark med fire alternative måter å organisere kollektivtransporten i Oslo og Viken på, og bedt om å kommentere disse.

1. **Aksjeselskap eid av Viken alene**
2. **Aksjeselskap;** eid i fellesskap av Oslo og Viken
3. **Mobilitetsselskap med strategisk ansvar**
4. **Fylkeskommunalt/kommunalt foretak;** eid av Viken og Oslo hver for seg
5. **Virksomhet/avdeling som en del av fylkesadministrasjonen/kommuneadministrasjonen;** som ivaretar ansvaret i hver(t) sitt fylke/kommune

Ivaretaking av de ansattes rettigheter og interesser

Stilles til ledere i Ruter/Brakar/Østfold kollektivtrafikk.

1. Etter din kjennskap, vil du si at de ansatte har like arbeidsvilkår i Ruter/Brakar/Østfold kollektivtrafikk? Hva består evt. forskjeller i?
2. I hvilken grad opplever du at organisasjonen kjenner til en mulig endring/sammenslåing? Er det bekymring knyttet til denne endringen, eller ser de på dette som noe positivt? Hva består bekymringen(e) i?

Er det noe annet du vil legge til?

Vedlegg 3: Informanter

Viken Fylkeskommune

Håkon Bjarne Johnsen Rådsområde samferdsel

Gro Ryghseter Solberg, leder Mobilitet og samfunn

Morten Rannem, leder Virksomhetsstyring

Therese Tuft, virksomhetsstyring

Thomas Tvedt, leder avd. samferdselsplanlegging

Njål Nore, mobilitetsseksjonen

Oslo kommune:

Inger-Anne Ravlum, Kommunaldirektør

Anne Sigrid Hamran, Mobilitetssjef

Gruppeintervju:

a. Tom-Alex Hagen og Terje Falch

b. Edit Elisabeth Grung-Olsen og Solveig Hay Ingebrigtsen

Politikere, Viken

Olav Skinnnes, SP, Fylkesråd for Samferdsel

Erik Mogens Unaas, Høyre

Bjørn Tore Ødegården, AP (4. november)

Politikere, Oslo

Eivind Trædal, MDG

Andreas Halse, Ap

Ruter

Bernt Reitan Jensen, adm dir

Gruppeintervju: Endre Angelvik (direktør mobilitetstjenester), Johan Gjørnum (strategisk utvikling), Ellen Rogde (markedsdirektør)

Brakar

Terje Sundfjord, Adm dir

Gruppeintervju, ledergruppe:

Anne Gamborg (Trafikkutviklingssjef), Ingunn Fjeld (Økonomisjef), Kjersti Danielsen Nordgård (Salgs og markedsjef), Åsmund Åsly (Fagansvarlig drift)

ØKT

Børre Johnsen, seksjonsleder

Gruppeintervju: Kjetil Gaulen (enhetsleder markedsavdeling), Lars Erik Haug (enhetsleder trafikkseksjon), Solfrid Olsen (fagkoordinator)

Kommuner

Gert Myren, Drammen kommune

Heidi Granli, ordfører Gol kommune

Eirik Berget, seksjon for kultur, miljø og byutvikling i Fredrikstad kommune

Jernbanedirektoratet

Benedicte Bruun-Lie

Ansatterepresentanter

Loyd Harald Bodum, ØKT

Knut Gunnar Fonn, Brakar

Vedlegg 4: Panelet i multikriterieanalysen

Panel Arbeidsseminar 30. november

Leder for panelscoringen: Silvia J. Olsen, TØI

Spesialrådgiver Kenneth Johnsen, Viken FK

Spesialrådgiver Marit Johanne Aarum, Viken FK

Seniorrådgiver Therese Tuft Viken FK

Spesialrådgiver Tom-Alex Hagen, Oslo kommune

Andreas Kokkvoll Tveit, TØI

Jørgen Aarhaug, TØI

Fitwi Wolday, TØI

Nils Fearnley, TØI

Panel kort arbeidsseminar, 2. Desember

Leder for panelscoringen: Silvia J. Olsen, TØI

Børre Johnsen, seksjonsleder ØKT

Terje Sundfjord, Adm dir Brakar

Bernt Reitan Jenssen, adm dir Ruter

Anne Sigrid Hamran, Mobilitetssjef Oslo kommune

Gro Ryghseter Solberg, leder Mobilitet og samfunn Viken fylkeskommune

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et verrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel på internett og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no