

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 ivarettatt 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

Ansattrepresentantene 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 framtiden. Spesielt knyttet det ser uro til hvorvidt arbeidsplasser vil forsvinne om kollektivenhetene 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 kollektiv enhet 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 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.

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 framtiden.

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 ivaretaging 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 tilleggende 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.