



Arkivnr: 2018/16666-1

Saksbehandlar: Håkon Rasmussen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		28.11.2018
Fylkesutvalet		06.12.2018
Fylkestinget		11.12.2018

Utgreiing om alternative organisasjonsformer for Skyss

Samandrag

Fylkesrådmannen legg med dette fram sak om framtidig organisasjonsform for Skyss. Dette med bakgrunn i budsjettvedtak i fylkestinget 12.12.2017 og i sak 77/2018 i fylkesutvalet. Utgreiinga har vore gjennomført som eit prosjekt med deltagarar frå Hordaland Fylkeskommune, Skyss og Bergen kommune på administrativt nivå.

Som grunnlag for utgreiinga er det innhenta to eksterne rapportar «Omorganisering av Skyss» v/advokatfirmaet Thommessen og «Samanhengen mellom strategiske mål og organisering av kollektivtrafikken» v/ Urbanet analyse. Både prosjektet si utgreiing og dei to eksterne rapportane følgjer vedlagt saksframstillinga.

Med bakgrunn i utgreiinga og rapportane har fylkesrådmannen inngått ein intensjonsavtale om å etablere eit tettare samarbeid på kollektiv – og mobilitetsområdet. Dette samarbeidet skal ha som hovudmål å sikre eit miljøvenleg, effektivt og trygt transportsystem som fremjar mobilitet for befolkning og næringsliv i heile fylket.

Økonomi: Intensjonen med avtalen er å få betre utnytting av midlane til kollektiv og mobilitet.

Klima: Bidra til nullvekstmålet og dermed mindre utslepp

Folkehelse: Betre tilrettelegging for kollektivdrift og mobilitet kan påverka folkehelsa positivt.

Regional planstrategi: Ingen konflikt

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget ynskjer eit sterkare samarbeid om kollektivtrafikk med Bergen kommune.
2. Fylkestinget legg administrativ intensjonsavtale, dagsett 16.11.2018, til grunn for vidare arbeid.
3. Fylkesrådmannen skal utgreia om eit styrka samarbeid skal vera basert på eit utvida avtaleverk eller eit felles selskap.
4. Fylkesutvalet og Utval for Miljø og Samferdsel vert haldne informert i det vidare arbeidet.
5. Endeleg avtale skal leggjast fram for fylkestinget til godkjenning.
6. Fylkesrådmannen legg opp til god dialog med kommunane i fylket i utforminga av prinsipp for samhandling.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
kst. fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Omorganisering av Skyss ved Advokatfirma Thommessen
- 2 Samanhengen mellom strategiske mål og organisering av kollektivtrafikken v/Urbanet analyse
- 3 Utreiing av alternative organisasjonsformer for Skyss
- 4 Intensjonsavtale med Bergen

Fylkesrådmannen, 22.11.2018

1 . Bakgrunn for saka

Fylkestinget vedtok følgjande i samanheng med budsjetthandsamingat i fylkestinget 12.12.2017

Fylkestinget ber fylkesrådmannen om å komme med sak i løpet av 2018 om å omstrukturera Skyss til mobilitetsselskap. Dette vil gje meir kraftfull, heilskapleg satsing på gange, sykkel og kollektivsatsing i fylket.

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

1. *Fylkesutvalet ber fylkesrådmannen leggje fram ei utgreiing om alternative organisasjonsformer for Skyss som ivaretek behovet for endra ansvarsområde og eit tettare samarbeid med Bergen kommune om kollektivtrafikken i Bergen.*
2. *Fylkesutvalet ber fylkesrådmannen også vera i tett dialog med dei andre kommunane i fylket*

Lov om overføring av ansvar for kollektivtransport trer i kraft 1.1.2020. Ein kommune kan etter denne lova søke å få overført ansvaret for «kollektivtransporttilbudet innenfor kommunens grenser». Lova § 2 listar opp vilkåra for å få innvilga ein slik søknad:

Kongen i statsråd kan vedta overføring av ansvar for kollektivtransport fra fylkeskommunen til kommunen dersom kommunen kan dokumentere at den:

- a) *omfatter et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion*
- b) *har et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad og*
- c) *har et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig rutetilbud.»*

2. Om prosjektet – ny organisasjonsform Skyss

Arbeidet med utgreiinga har vore organisert som eit prosjekt med styringsgruppe med følgjande deltakarar: Frå HFK: kst. fylkesrådmann Ingrid Holm Svendsen, prosjektleiar Rune Haugsdal, fylkesdirektør samferdsel Håkon Rasmussen, kst. direktør Skyss Målfrid Vik Sønstabø og seniorrådgjevar Oddmund Sylta som prosjektkoordinator.

Frå Bergen kommune: kommunaldirektørane Robert Rastad, Anne Iren Fagerbakke og Kristin Ulvang

I tillegg har det vore ei arbeidsgruppe med representasjon frå Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune.

Prosjektet har hatt følgjande hovudmål:

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

Sjølve utgreiinga er ført i pennen av prosjektet sjølv. Som grunnlag for utgreiinga er det innhenta to eksterne rapportar:

- *«Omorganisering av Skyss» v/advokatfirmaet Thommessen av 31.08.18 (i det følgjande omtalt som «Thommessen-rapporten»)*
Rapporten inneheld utgreiing for ulike organisasjonsformer, herunder korleis omdanning kan gjennomførast, kva konsekvensar ei eventuell omdanning har og korleis eit eventuelt samarbeid med Bergen kommune om kollektivtransporten kan organiserast.

- «Sammenhengen mellom strategiske mål og organisering av kollektivtrafikken» v/Urbanet Analyse av 01.09.18 (i det følgende omtalt som «UA-rapporten») Dette er ei oppdatering av UA-rapport 68/2015 og drøftar moglege konsekvensar av regionreforma, moglegheiter for å omorganisere Skyss til eit mobilitetsselskap, basert på erfaringar frå andre fylkeskommunar og nyare studiar i Norge og internasjonalt.

Både prosjektet si utgreiing og dei to eksterne rapportane følgjer vedlagt saksframstillinga.

3. Prosjektet sine vurderingar

Prosjektet sine vurderingar framgår av vedlagte utgreiing. I utgreiinga er det vurdert tre ulike konsept for organisasjonsform/samarbeid, og dei tre alternativa er:

Eit nullalternativ

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

Eit samarbeidsalternativ

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

Eit formelt selskapsalternativ

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

Dei nemnte alternativa er vurdert etter følgjande kriterier:

- Kollektiv- og mobilitetstilbod som speglar behovet til innbyggerane
"Best tilbod der folk reiser" er eit av hovudgrepa i kollektivstrategien for Hordaland og strategien er avgjerande for å nå nullvekstmålet i Bergensområdet. Kriteriet er i hovudsak knytt til prioriteringar i kollektiv- og mobilitetstilbodet, og må vurderast opp mot i kva grad ei organisasjonsform legg til rette for slik prioritering. For at kollektiv- og mobilitetstilbodet skal spegle innbyggerane sitt behov for mobilitet i framtida, er det viktig at ein sikrar ei tilbodsutvikling som er innovativ og tek i bruk ny teknologi.
- Demokrati
Vurderingstemaet her blir i kva grad alternativet legg til rette for politisk styring og kontroll av verksemda.
- Styring og gjennomføringsevne
Vurderingstemaet her blir i kva grad alternativet legg til rette for korte og raske beslutningslinjer, og i kva grad organisasjonen vil kunne ha handlingsrom på det taktiske nivå.
- Føreseieleg økonomi
Vurderingstemaet her blir i kva grad alternativet gjev rom for å kunne planleggje transporttilbodet basert på pårekelege rammer frå år til år, og i kva grad alternativet har eigenskapar som kan medverke til å sikre finansiering som er nødvendig for å nå dei overordna måla.
- Sterkt fagmiljø
For å sikre dei beste og mest effektive løysingane for kollektivbrakarane vil ein vere avhengig av eit sterkt fagmiljø, til dømes innan ruteplanlegging, leverandøroppfølging, innkjøp, kunde- og marknaddialog og økonomi. Vurderingstemaet her blir i kva grad vald modell påverkar moglegheitene til å sikre seg eit slikt fagmiljø og i kva grad modellen vil legge til rette for eit fagmiljø

med høg innovasjonskompetanse og styrke til å inngå gode samarbeid med andre større og relevante aktørar.

Etter å ha vurdert dei tre alternativa opp mot desse kriteria kjem prosjektet med følgjande tilråding:

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

4. Fylkesrådmannen si vurdering

Hordaland fylkeskommune har ansvar for drifta av kollektivtrafikken og byggherreansvaret for Bybanen. Fylkesrådmannen vurderer at heilskapelege kollektiv- og mobilitetsløysingar vil vere avgjerande for om ein når dei overordna måla som er sett.

Vi er samstundes i ei brytningstid der transportbransjen står framfor store endringar. Aukande grad av digitalisering vil påverke kundane og innbyggjarane sine forventningar til løysingar og tenester, mellom anna nye betalingsløysingar og teknologi som mogleggjer individualiserte tilbod og informasjon. Det at andre aktørar også forventar open tilgang til alle data vil stille heilt nye krav til samarbeid og samhandling på tvers av bransjar, fagområde og aktørar. Desse nye krava er krevjande for offentlege aktørar som jobbar med transport- og arealplanlegging og fordrar at vi finn nye måtar å samarbeide og sikre innovasjon på.

Som det vert vist til i vedlagte utgreiing, er dagens modell der Skyss er ein del av fylkesadministrasjonen, ein uvanleg modell i høve korleis dette i dag vert organisert i fylker som kan samanliknast med Hordaland (t.d. Oslo, Akershus, Trøndelag og Rogaland). Dette er ein modell som i særleg grad skaper eit uklårt skilje mellom strategisk og taktisk nivå, noko som kan gå ut over styring og gjennomføringsevne på kollektivområdet.

På same tid som det er grunn til å gjere endringar som medfører styrking av gjennomføringsevne, vurderer fylkesrådmannen at det er eit reelt alternativ for Bergen kommune å søkje om å ta over ansvaret for kollektivtrafikken i Bergen, i samsvar med lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Fylkesrådmannen vurderer ei slik løysing, med todelt ansvar for kollektivtrafikken på kommunalt og fylkeskommunalt nivå som ei lite føremålstenleg løysing.

Etter fylkesrådmannen sitt syn er difor det såkalla «nullalternativet» som inneber å halde fast på dagens organisering lite tenleg dersom ein skal oppnå dei fastsette måla. Det beste for kollektivtrafikken og dei reisande vil vere å finne fram til ein modell som sikrar eins organisering av kollektivtrafikken i Vestland fylkeskommune.

Det kan leggjast til rette for ein slik modell på fleire måtar. Det kan etablerast eit selskap med felles eigarskap mellom Bergen kommune og fylkeskommunen, eller ein kan semjast om eit avtaleverk som sikrar Bergen kommune sin medverknad i strategiske avgjerder som gjeld kollektivdrifta i kommunen.

Fylkesrådmannen har på denne bakgrunn den 16. november 2018 inngått ein intensjonsavtale der målet er å sikra eit tettare samarbeid på kollektiv- og mobilitetsområdet. Dette samarbeidet skal ha som hovudmål å sikre eit miljøvenleg, effektivt og trygt transportsystem som fremjar mobilitet for befolkning og næringsliv.

Nemnte intensjonsavtale, som er inngått med føresetnad om politisk godkjenning, ligg vedlagt. Fylkesrådmannen rår til at denne blir lagt til grunn for vidare arbeid for utgreiing av eit styrka samarbeid med Bergen kommune.

Bergen kommune legg fram tilsvarande sak for politisk handsaming i bystyremøte i desember 2018.

Som det går fram av fylkesutvalet sitt vedtak 77/2018 må det vere tett dialog også med dei andre kommunane i fylket. Fylkesrådmannen ser på dette som ein viktig føresetnad for å sikre gode kollektivløysingar for eit samla fylke. Det er også presisert i intensjonsavtalen at endeleg avtale mellom Bergen kommune og fylkeskommunen skal regulere prinsipp for samhandling med dei andre kommunane i fylket. Korleis desse prinsippa og samhandlinga skal utformast, vil skje gjennom dialog med kommunane.

Det vil og vera viktig med god dialog med Sogn og Fjordane fylkeskommune, sidan organiseringa grip inn i Vestland fylkeskommune sitt ansvarsområde frå 2020.

Fylkesrådmannen legg opp til å halda fylkesutvalet og utval for miljø og samferdsel orientert om den vidare dialogen med Bergen og dei andre kommunane. Endeleg forslag til avtale med Bergen kommune vert lagt fram for fylkestinget for godkjenning.