



# Organisasjonsform for planlegging og drift av kollektivtrafikken i Hedmark og Oppland



*Vista Analyse AS, november 2009*

## Forord

Fylkestinget i Hedmark vedtok i sitt møte 19.06.2009 å gjennomføre en vurdering av organiseringen av kollektivtrafikken i fylket. I vedtaket heter det at vurderingen skal omfatte:

- Alternative organisasjonsmodeller/selskapsformer – styring politisk og administrativt
- Hvilken kompetanse som bl.a. jus, økonomi, personal, trafikk, adm., som er nødvendig i en eventuell ny organisering og i fylkesadministrasjonen. Muligheter for felles ressursbruk vurderes

Vista Analyse AS har gjennomført vurderingen, på oppdrag fra Hedmark fylkeskommune.

Utredningen bygger blant annet på erfaringene med dagens organisering i Hedmark gjennom Hedmark Trafikk FKF. Det inngår imidlertid ikke i mandatet å evaluere Hedmark Trafikk FKF.

Under arbeidet med analysen har Vista Analyse AS intervjuet en rekke personer blant politikere og fylkesadministrasjonene i begge fylker, samferdselsavdelingene og Hedmark Trafikk FKF. Innspillene fra disse personene inngår i vårt arbeidsgrunnlag, uten at samtaler, synspunkter og utsagn for øvrig gjengis eller identifiseres i rapporten. Vurderingene i rapporten står fullt og helt for Vista Analyses regning.

Vurderingen er gjennomført av en prosjektgruppe bestående av Rolf-Henning Blaasvær (prosjektleder), Nicolai Heldal, Vivian Dyb og Ingeborg Rasmussen.

Sandefjord, 12. november 2009

Rolf-Henning Blaasvær,  
prosjektleder

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Sammen drag og anbefalinger</b> .....	<b>4</b>
1.1 Anbefaling .....	4
1.2 Oppsummering .....	5
<b>2 Bakgrunn</b> .....	<b>12</b>
<b>3 Mål og rammebetingelser</b> .....	<b>14</b>
3.1 Lover og forskrifter .....	14
3.2 Planer .....	17
3.3 Kontraktsform og organisering .....	18
<b>4 Dagens organisering</b> .....	<b>19</b>
<b>5 Organisering i andre fylker</b> .....	<b>21</b>
5.1 Rogaland .....	21
5.2 Buskerud, Vestfold og Telemark .....	22
5.3 Vest-Agder .....	23
5.4 Erfaringer .....	23
<b>6 Organisasjonsform</b> .....	<b>25</b>
6.1 Aktuelle organisasjonsformer .....	25
6.2 Vurdering av alternativer .....	31
<b>7 Styring og ansvar</b> .....	<b>39</b>
7.1 Ansvarsdeling .....	39
7.2 Styring .....	42
<b>8 Samarbeid med Oppland</b> .....	<b>47</b>
8.1 Motivasjon .....	47
8.2 Utfordringer .....	47
8.3 Aktuelle organisasjonsformer .....	49
8.4 Ansvar og styring .....	50
8.5 Andre samarbeidspartnere .....	50
<b>9 Økonomiske konsekvenser</b> .....	<b>52</b>
<b>10 Videre arbeid</b> .....	<b>54</b>

# 1 Sammendrag og anbefalinger

## 1.1 Anbefaling

<b>Fortsatt frittstående enhet</b>	Vista Analyse AS anbefaler at Hedmark fylkeskommune fortsetter å organisere sin styring av kollektivtrafikken gjennom en frittstående enhet utenfor fylkeskommunens sentraladministrasjon. Organisering gjennom en frittstående enhet vurderes som nødvendig for å tiltrekke og beholde den kompetansen som kreves i markedsutvikling og samspill med sterke og kompetente busselskaper.
<b>Ansvarsområder som i dag</b>	Den frittstående enheten anbefales som i dag å ha ansvar for markedsføring, informasjon, produktutvikling, ruteplanlegging, kjøp av transporttjenester, terminaldrift og ruteopplysning. Ansvaret for markedsføring og tilbudsutvikling vil få gradvis økende betydning i takt med (forventet) økende bruk av anbud. Fylkesadministrasjonen vil ha som hovedansvar å tilrettelegge for politisk behandling av overordnede krav og rammer for kollektivtrafikken.
<b>Klare spilleregler for politisk styring</b>	Den politiske styringen av kollektivtrafikken anbefales konsentrert om overordnede føringer for kollektivtrafikkens områdedekning, takstnivå, utslipp og miljøvennlighet. For å sikre forutsigbarhet og handlefrihet innenfor disse føringene anbefales styringen primært utøvd gjennom årlige ytelsesavtaler mellom fylkeskommunen(e) og den frittstående enheten. Dagens ytelsesavtale bør videreutvikles slik at den fanger opp de faktiske politiske prioriteringene, og behandles gjennom prosesser som sikrer ønsket politisk styring. Etter at ytelsesavtalen er vedtatt, bør den frittstående enheten ha handlefrihet til å utforme tilbudet og velge virkemidler for å nå de politisk fastsatte målene.
<b>Samarbeid med Oppland</b>	Hedmark og Oppland fylkeskommuner anbefales å formalisere et samarbeid i én felles enhet, med felles ansvar for styring, planlegging og drift av kollektivtrafikken i de to fylkeskommunene. Det bør også vurderes utvidet samarbeid med kollektivselskaper i andre fylker, blant annet med Ruter AS i Oslo/Akershus og med kommuner i Hedmark og Oppland. Et samarbeid med Oppland fylkeskommune anbefales etablert før man vurderer andre samarbeidspartnere
<b>IKS eller AS</b>	De spillereglene som etableres for styringen av den frittstående enheten er viktigere enn den formelle juridiske organisasjonsformen. For Hedmark isolert kan en hensiktsmessig styring av kollektivtrafikken oppnås både ved organisering av enheten som et fylkeskommunalt foretak (FKF, som i dag), interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS). Det er heller ingen vesentlige forskjeller i sannsynlige økonomiske konsekvenser av de ulike juridiske selskapsformene. For å legge til rette for samarbeid med Oppland, anbefales Hedmark Trafikk omorganisert til et IKS eller et AS. Omorganiseringen anbefales gjennomført etter at det er avklart hvorvidt det blir et formalisert samarbeid med Oppland fylkeskommune.

## 1.2 Oppsummering

### Oppdraget

#### Organisering og styring av kollektivtrafikken

Vista Analyse AS har på oppdrag av Hedmark fylkeskommune gjennomført en vurdering av organiseringen av styringen av kollektivtrafikken i Hedmark. Oppdraget omfatter både:

- Vurdering av ulike organisasjonsmodeller
- Hvordan den politiske styringen skjer innenfor disse modellene
- Hvilken kompetanse som kreves for å utøve styringen

I tillegg inkluderer oppdraget en vurdering av hvorvidt og gjennom hvilken organisasjonsform Hedmark og Oppland fylkeskommuner bør samarbeide om styringen av kollektivtrafikken.

#### Ikke evaluering av Hedmark Trafikk FKF

Utredningen bygger blant annet på erfaringene med dagens organisering i Hedmark gjennom Hedmark Trafikk FKF. Det inngår imidlertid ikke i mandatet å evaluere Hedmark Trafikk FKF.

#### Innspill fra nøkkelpersoner

Under arbeidet med analysen har Vista Analyse AS intervjuet en rekke personer blant politikere og fylkesadministrasjonene i begge fylker, samferdselsavdelingene og Hedmark Trafikk FKF. Innspillene fra disse personene inngår i vårt arbeidsgrunnlag, uten at samtaler, synspunkter og utsagn for øvrig gjengis eller identifiseres i rapporten.

### Utgangspunkt

#### Fokus på kollektivtrafikken

Det er bred politisk enighet om en videre sterk satsing på økt kollektivtrafikk, som et viktig virkemiddel for regional utvikling, økt trafikksikkerhet, bedre helse, redusert luftforurensing, mindre parkeringsbehov og lavere veislitasje.

#### Skjerpede krav til organisering

En forsterket satsing krever økte bevilgninger og en gradvis høyere aktivitet med styring av kollektivtrafikken. Samtidig vil det til enhver tid være knappe ressurser i forhold til mål og ambisjoner. Dette skjerper kravene til en organisering som bidrar til effektiv utnyttelse av tilgjengelige midler.

#### Fylkeskommunen i bestillerrollen

Vi er kjent med at Hedmark Fylkeskommune for kort tid tilbake vurderte, men forkastet, å eie og drive eget busselskap. Vi holder et slikt eventuelt eierskap utenfor vurderingene av ulike former for organisering. Vi legger til grunn at fylkeskommunen har en ren bestillerrolle, som bevilger midler og stiller krav til det som skal leveres av private/statlig eide busselskaper.

#### Store beløp

Hedmark og Oppland fylkeskommuner kjøper til sammen kollektivtjenester for betydelige beløp. Den offentlige busstrafikken, inkludert for skoleskyss, anropstyrt transport, TU-kjøring, m.m utgjør mer enn NOK 700 mill på årsbasis. I tillegg kommer sykehustransporten, som er organisert

	<p>utenfor fylkeskommunene, på ca kr 150 mill. Kjøp av transporttjenester for så betydelige beløp underbygger kravet om en hensiktsmessig organisering av styring, planlegging og drift.</p>
<b>Endringer i kjøpsformer og bransjestruktur</b>	<p>Kjøp av busstjenester innen kollektivtransporten har historisk vært gjennomført gjennom direkte, enkeltvis forhandlinger med mange mindre lokale aktører. Dette har endret seg sterkt de siste 10-15 årene. Fylkeskommunene har i økende grad tatt i bruk konkurranse om oppdragene gjennom bruk av anbud. Samtidig, og delvis som en følge av dette, er mange av busselskapene kjøpt opp eller slått sammen med andre selskaper.</p>
<b>Mer anbud</b>	<p>Bruk av anbud vil ytterligere øke i tiden fremover. Mange fylkeskommuner har erfart at konkurranse gir flere kjørte rutekilometer for samme bevilgninger. Videre vil lovgivningen knyttet til anbud skjerpes, bl.a. gjennom en EØS-direktiv som er planlagt innført som forskrift i Norge senere i år. Forskriften vil gi færre muligheter for å holde visse geografiske områder utenfor konkurranseutsetting.</p>
<b>Færre og sterkere busselskaper</b>	<p>Bransjestrukturen for busstransport i større byer og tettsteder er konsentrert om få aktører, som Concordia, Nettbuss, Norgesbuss, Tide, Unibuss og Veolia. Flere av disse selskapene er engasjert i mange land, har milliardomsetning, stort administrativt apparat, og er gjerne statlig eller internasjonalt eid.</p> <p>Selskapene har bred kompetanse på innkjøp, økonomi, materiell og jus. Denne kompetansen utnyttes kontinuerlig ved at fokus flyttes rundt i Norge når de ulike fylkeskommunene er i markedet for kjøp av busstjenester.</p>
<b>Økte kompetansekrav</b>	<p>Bruk av anbud stiller strenge krav til profesjonalisering av kjøpsfunksjonen. Dette skyldes både det komplekse regelverket og busselskapenes tunge fagekspertise. Høy kompetanse og profesjonalitet ved kjøp av transporttjenester er imidlertid også av stor betydning selv om kjøpet baseres på tradisjonelle kjøp uten konkurranse.</p> <p>Busselskapenes sterke og flyttbare kompetanse gir dem ofte et fortrinn i anbudsprosesser med fylkeskommuner som hver for seg gjennomfører slike prosesser langt sjeldnere. Kompetansemessig ubalanse mellom kjøper og selger av kollektivtjenester påvirker utformingen av avtalene og i neste omgang omfanget, kvaliteten og kostnadene ved kollektivtrafikken.</p> <p>For å unngå slike ubalanser må kompetansen på kjøpersiden styrkes vesentlig. Organisasjonsheten med ansvar for kjøp av kollektivtjenester må sikre tilgang på nødvendig kompetanse gjennom en kombinasjon av egne ansatte og kjøp/innleie. Primærbehovene innenfor anskaffelser, materiellkunnskap, drift, økonomi, IT og marked bør dekkes gjennom egne ansettelser, mens spisskompetanse innen jus, reklame, markedsføring mv kan kjøpes eksternt etter behov eller gjennom samarbeid.</p>

## Organisering

**Tiltrekke kompetanse** Konkurransen i Norge om dyktige medarbeidere blir stadig hardere, og gjør det vanskeligere å rekruttere og beholde ønsket kompetanse. Erfaringsmessig er denne typen kompetanse lettest å tiltrekke innenfor frittstående organisasjonsenheter med resultatansvar og utstrakt handlefrihet. Geografisk nærliggende eksempler er Flytoget og Norsk Tipping.

**Frittstående enhet anbefales** På denne bakgrunn anbefales planleggingen og styringen av kollektivtrafikken i Hedmark (fortsatt) organisert gjennom en frittstående enhet. En frittstående enhet vurderes også best egnet til å synliggjøre kollektivtrafikken og legge til rette for løpende tilpasninger i rutetilbud, markedsføring m.v. Ønsket politisk styring av kollektivtrafikken kan også oppnås gjennom en fritstilt enhet, som omtalt nedenfor.

**IKS eller AS** En frittstående organisasjonsenhet kan organiseres som et fylkeskommunalt foretak (FKF), aksjeselskap (AS) eller som et interkommunalt selskap (IKS). I et FKF kan bindingene til det fylkeskommunale lønnsystemet i noen situasjoner begrense mulighetene for å tiltrekke og beholde ønsket kompetanse. Et FKF kan også bare eies av en fylkeskommune, og vil dermed være uaktuelt som organisasjonsform ved et eventuelt eiermessig samarbeid med Oppland eller med primærkommuner i fylket.

På denne bakgrunn anbefales IKS eller AS som organisasjonsform for den frittstående enheten. Konkret kan dette gjennomføres gjennom omdanning av Hedmark Trafikk FKF til et IKS eller AS. Omorganiseringen anbefales gjennomført etter at det er avklart hvorvidt det blir et formalisert samarbeid med Oppland fylkeskommune.

## Politisk styring

**Utgangspunkt i styringsambisjoner** Det politiske systemet fastsetter de økonomiske rammebetingelser for kollektivtrafikken gjennom bevilgninger krav til hvordan midlene skal benyttes. Politikerne har derigjennom den overordnede styringen av kollektivtrafikktilbudet, men kan selv velge hvor detaljert politisk styring som ønskes. Styringsformer og organisering må tilpasses styringsambisjonene.

**Konsentrasjon om overordnede føringer** Utviklingen, størrelsen og kompleksiteten på kollektivtrafikken i årene som kommer vanskeliggjør en detaljert politisk styring av eksempelvis rutemønster, avgangsfrekvenser, materiell, drivstoff og takster. Nødvendig markedsorientering og profesjonalitet overfor busselskapene utvikles best når den utøvende enheten har betydelig handlefrihet innenfor tydelige rammer. Den politiske styringen bør derfor, etter vår vurdering, konsentreres om overordnede føringer for kollektivtrafikkens områdedekning, takstnivå og miljø.

**Klar rollefordeling og** En forutsetning for en vellykket styring av kollektivtrafikken er

- spilleregler** at rollefordelingen mellom politikere, fylkesadministrasjonen og styret og administrasjonen i den frittstående enheten er avklart. Sentrale spørsmål som må avklares er:
- Gjennom hvilke prosesser og på hvilke arenaer fylkespolitikere skal gi styringssignaler
  - Når styringen skal utøves
  - Hvilke fullmakter har foretakets styre skal ha til å gjennomføre korrektive tiltak ved budsjettavvik, og hvilke som må forelegges fylkeskommunen
- Ulike svar på disse spørsmålene kan gi en tilfredsstillende styring av kollektivtrafikken i fylket. Det viktigste er tydelighet og respekt for avtalt rollefordeling og spilleregler.
- Ytelsesavtale** For å sikre forutsigbarhet og klare rammer for den frittstående enheten anbefales den politiske styringen primært utøvd gjennom de årlige ytelsesavtalene. I ytelsesavtalene angis mål, prioriteringer, krav til områdedekning, generelt takstnivå, miljøkrav og andre politiske føringer, sammen med tilhørende bevilgninger til enheten. Innenfor rammene av ytelsesavtalen har enheten frihet til å velge virkemidler som styret og administrasjonen vurderer som hensiktsmessige.
- For at ytelsesavtalen skal fungere etter hensikten må den respekteres og tas på alvor av alle parter. For det første må politikere og fylkesadministrasjonen avstå fra løpende detaljstyring gjennom året. Samtidig må gjentatte avvik fra ytelsesavtalen få konsekvenser for styret og ledelsen for enheten.
- Rapportering** Fylkeskommunen har to typer roller overfor den frittstående enheten; som bestiller av tjenester og som eier.
- Bestillerrollen* innebærer styring av bevilgninger og krav til leveransen, og utøves av politiske og administrative organer gjennom nevnte ytelsesavtale.
- Eierrollen* er en styring av organisasjonsenhetens lønnsomhet og risiko, og utøves i enhetens styrende organer (generalforsamlingen (AS)/representantskapet (IKS) og styret).
- Rapporteringen fra enheten må gi muligheter for å fylle begge disse rollene. Rapporteringen knyttet til bestillerrollen knyttes opp mot etterlevelsen av ytelsesavtalen. Rapporteringen knyttet til eierrollen vil ha fokus på økonomi, organisasjon og andre forhold som normalt omtales i års- og perioderapporter. Hyppighet, form og innhold må bestemmes i forkant og respekteres, og ikke endres underveis i rapporteringsåret.



## Samarbeid

- Samarbeid nødvendig** Hver av landets 19 fylkeskommuner kan ikke parallelt skaffe seg identisk kompetanse for å møte busselskapenes overlegenhet. Samarbeid er over tid den eneste realistiske muligheten for samlet å inneha kompetansen.
- Flere samarbeidsformer** Enkelte fylkeskommuner bør ut fra geografiske, historiske og andre naturlige forutsetninger samarbeide. Samarbeidet kan gjennomføres i forpliktende juridiske enheter, men også i andre former som bransjeforeninger, felles innkjøp, produktutvikling, markedsføring, m.m.
- Samarbeid med Oppland i felles selskap anbefales** For Hedmark fylkeskommune er Oppland fylkeskommune den naturlige samarbeidspartneren. Gjennom et samarbeid vil fylkeskommunene ha langt bedre muligheter for å finansiere, tiltrekke og beholde nødvendig kompetanse innen styring og drift av kollektivtrafikken. Fylkeskommunene har også gode erfaringer med samarbeid innen kollektivtrafikken. Vår anbefaling er at samarbeidet utvides til et felles eierskap i en frittstående enhet for styring av kollektivtrafikken.
- Samarbeid med Ruter AS** Ruter AS, med ansvar for Oslo og Akershus, er landets største kjøper av kollektivtjenester, og har mest sannsynlig også samlet den tyngste kompetansen. Det bør vurderes om og eventuelt i hvilken form Hedmark og Oppland fylkeskommuner bør søke samarbeid med Ruter AS. Den minst forpliktende form er ved behov å kunne kjøpe tjenester i enkelttilfeller.
- Kollektivtrafikkforeningen** Kollektivtrafikkforeningen er et nylig etablert forum med formål *å samarbeide nasjonalt for å styrke kollektivtrafikkens konkurransekraft og dermed gi kundene et bedre tilbud*. Med aktiv og forpliktende støtte fra majoriteten av fylkeskommunene bør dette samarbeidet kunne utvikles til å videreutvikle nødvendig felles kompetanse.
- Kommunene på eiersiden?** Kommunene har ikke noe direkte ansvar for kollektivtrafikken. Gjennom blant annet areal- og parkeringspolitikken har de imidlertid stor innvirkning på rammebetingelsene for kollektivtrafikken, særlig i byområdene. Samtidig har kommunene sterk interesse av et godt fungerende kollektivtilbud innen og til og fra sine respektive kommuner. Kommunene er også en viktig samarbeidspartner for skoleskyssen, blant annet gjennom valg av tidspunkter for skolestart og-slutt.
- Disse momentene kan tale for å trekke kommunene mer aktivt med i styringen av kollektivtrafikken, for eksempel gjennom å åpne eierskap i det foretaket/selskapet som styrer kollektivtrafikken. En slik løsning, som nå praktiseres i Vest-Agder, vil styrke kommunenes motivasjon for å legge til rette for kollektivtrafikken. Selv om en eller flere kommuner deltar på eiersiden, vil fylkeskommunen beholde kontrollen over kollektivtilbudet gjennom ytelsesavtalene.
- Vi anbefaler at et mer formalisert samarbeid med kommunene vurderes nærmere. I første omgang anbefales imidlertid samarbeidet med Oppland fylkeskommune prioritert.

**Økonomiske konsekvenser**

<b>Styrket kompetanse koster</b>	Behovet for styrking av kompetansen vil isolert sett gi økte kostnader til styring av kollektivtrafikken, uavhengig av hvilken organisasjonsform som velges. Utviklingen i det samlede kostnadsnivået vil avhenge av ambisjonsnivået for kollektivtrafikken og i hvilken grad økt innslag av anbud vil gi lavere kostnader til kjøp av kollektivtrafikktenester.
<b>Samarbeid gir besparelser</b>	En frittstående enhet som er eid av og betjener begge fylkeskommunene vil få jevnere og bedre utnyttelse av sin kompetanse knyttet til innkjøp, materiell, jus osv. Det samme gjelder kompetanse knyttet til markedsføring, informasjon og produktutvikling. Kostnadene ved å opprettholde tilfredsstillende kompetanse på marked, produktutvikling og anbudsprosesser blir dermed lavere enn dersom fylkeskommunene skal betjene denne kompetansen hver for seg.
<b>Små forskjeller mellom organisasjonsformene</b>	<p>En eventuell tilbakeføring av styringen av kollektivtrafikken fra Hedmark Trafikk FKF til fylkesadministrasjonen vil gi bortfall av et styringsnivå. Isolert sett kan dette gi lavere kostnader til ledelse og administrasjon. Besparelsene knyttet til bortfall av eget styre og regnskap må vurderes opp mot ressursbruk knyttet til deltakelse i ordinære fylkeskommunale prosesser. Disse kostnadselementene utgjør en meget liten andel av kostnadene innenfor kollektivtrafikken, og er ubetydelige i forhold til selv meget små utslag på kostnadene knyttet til kjøp av kollektivtrafikk.</p> <p>Det er heller ingen store forskjeller i de direkte økonomiske konsekvensene av å velge et aksjeselskap (AS), interkommunalt selskap (IKS) eller et fylkeskommunalt foretak (FKF). Også her blir de indirekte konsekvensene knyttet til eventuell påvirkning av kostnadene til kjøp av kollektivtrafikktenester dominerende.</p>

**Hedmark Trafikk FKF**

<b>Evaluering utenfor mandatet</b>	Det ligger ikke i oppdraget til Vista Analyse AS å evaluere frittstående enhet Hedmark Trafikk FKF. Likevel har vi fra media, tidligere rapporter og intervjuene ikke kunnet unngå å få en viss innsikt og kunnskap hvordan dette selskapet oppfattes.
<b>Ulikt utgangspunkt for vurderinger</b>	<p>En evaluering av Hedmark Trafikk FKF ville vært en komplisert øvelse, og vi advarer mot lettvinne resonnementer og raske konklusjoner. Alle berørte parter har sin egen agenda for å utøve kritikk, ikke minst passasjerene og busselskapene.</p> <p>Det er aldri vanskelig å finne kunder som er misfornøyde og ønsker seg bedre busser, større rutedekning, hyppigere avganger eller lavere billettpriser. På samme måte vil et busselskap som allerede har mistet eller står i fare for å miste sitt monopol og bli underlagt et anbudsregime, ha en</p>

lav terskel for å kritisere. Konkurransen, lavere marginer, prispress og tett kontraktsoppfølging vil naturlig være mindre populært enn en tilskuddsbasert kontrakt uten konkurranse, hvor busselskapet er sikret en godtgjørelse basert på egne kostnader og bransjestatistikker.

På bakgrunn dette vil vi advare mot at det settes likhetstegn mellom oppfatninger om dagens Hedmark Trafikk FKF, og om det er fornuftig å organisere drift og styring av kollektivtrafikken innad i fylkeskommunens egen sentraladministrasjon eller i en frittstående enhet.

**Viktige forutsetninger**

Uten å ta stilling til hvordan ulike parter har agert til nå, vil vi gjenta forutsetninger som er avgjørende for en vellykket organisering og styring av kollektivtrafikken:

- Bevilgningene må stå i forhold til de politiske ambisjonene og deres krav til rutetilbud, takstnivå og miljøprofil
- Markedsorientering og profesjonalitet overfor busselskaper og markedet utvikles best i frittstående enheter med betydelig handlefrihet til å bestemme innkjøpsform, materiell, ruter og takster
- Detaljert og "impulsiv" politisk styring svekker frittstående enhetens muligheter for markedsrettet tilbudsutvikling og kostnadsstyring
- En frittstående enhet kan ikke tillate seg å være underbemannet og uten solid kompetanse på marked, økonomi, innkjøp og juss.
- En frittstående enhet må være lyttende og tro mot rammebetingelsene, og raskt tilpasse seg endringer i økonomiske og markedsmessige forutsetninger.
- Den politiske bestillingen og den frittstående enhetens "leveranse" må kommuniseres begge veier med ærlighet, tydelighet og hyppighet.

## 2 Bakgrunn

- Vedtak i fylkestinget** Fylkestinget i Hedmark vedtok i sitt møte 19.06.2009 å gjennomføre en vurdering av organiseringen av kollektivtrafikken i fylket. I vedtaket heter det at vurderingen skal omfatte:
- Alternative organisasjonsmodeller/selskapsformer – styring politisk og administrativt
  - Hvilken kompetanse som bl.a. jus, økonomi, personal, trafikk, adm., som er nødvendig i en eventuell ny organisering og i fylkesadministrasjonen. Muligheter for felles ressursbruk vurderes.
- Oppdrag i tre hoveddeler** Med bakgrunn i vedtaket tok Hedmark fylkeskommune initiativ til en utredning av organiseringen av drift og planlegging av kollektivtrafikken i Hedmark. Utredningen består av tre hoveddeler:
1. Organisering for styring av kollektivtrafikken i Hedmark
  2. Samarbeid om organisering av kollektivtrafikken mellom Hedmark og Oppland fylkeskommuner
  3. Økonomiske konsekvenser
- Organisering i Hedmark** Første del av oppdraget er å foreslå en hensiktsmessig organisering for styring av kollektivtrafikken i Hedmark. Forslaget skal både omfatte valg av organisasjonsmodell/ selskapsmodell og utøvelse av den politiske styringen innenfor de ulike modellene. Vurderingen skal konsentreres om tre alternative organisasjonsmodeller:
- Fylkeskommunalt foretak (dagens modell)
  - Aksjeselskap, herunder kommunen som medeier
  - Egen enhet i fylkeskommunens sentraladministrasjon
- For hver av modellene vurderes kompetansebehov i foretaket/selskapet/enheten og fylkeskommunens sentraladministrasjon. Gjennomgangen inkluderer også vurdering av muligheter for effektiv ressursutnyttelse innenfor og på tvers av organisasjonsnivåene.
- Samarbeid mellom Hedmark og Oppland** Samarbeid mellom Hedmark og Oppland fylkeskommuner gir muligheter for utnyttelse av felles kompetanse, samhandling og ressursbruk. I den andre hoveddelen av utredningen vurderes tre alternative organisasjonsformer for et slikt samarbeid:
- Interkommunalt selskap i Hedmark og Oppland etter § 27 i kommuneloven
  - Interkommunalt selskap etter lov av 29.01.1999 nr 6 om interkommunalt selskap
  - Aksjeselskap

**Økonomiske  
konsekvenser**

Organiseringen har konsekvenser for ressursbruken i fylkeskommunen(e) og eventuelle foretak eller selskap som velges som organisasjonsform. Tredje del av utredningen er en vurdering av ressursbruken på de ulike nivåene og samlet i de alternative modellene.

**Avgrensing mot  
gjennomføringsfasen**

Dersom det vedtas vesentlige endringer av organiseringen, må det gjennomføres en rekke oppgaver knyttet til bla. økonomiske forhold, utforming av avtaler, overføring av oppgaver m.v. Disse oppgavene faller utenfor rammene av denne utredningen. Hovedelementer i et eventuelt videre arbeid med endringer av organiseringen er likevel tatt med avslutningsvis i rapporten.

## 3 Mål og rammebetingelser

### 3.1 Lover og forskrifter

I dette kapitlet gjennomgås lover og forskrifter som er relevante for organiseringen av kollektivtrafikken, med unntak av det regelverket som er spesifikt for de enkelte organisasjonsformene som er beskrevet i et senere kapittel.

**Yrkestransportloven** Den mest sentrale loven for organisering og ansvarsdeling innen kollektivtrafikken er Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (Yrkestransportloven). Loven erstattet fra 1.1.2003 Lov om samferdsel (Samferdselsloven). I loven reguleres blant annet ansvar for behandling av løyver og for tilskudd til kollektivtransport.

**Yrkestransportlovens nye ansettelsesvern** Det er nylig vedtatte endringer i Yrkestransportloven, en lovendring vedtatt 19.juni 2009, med ikrafttreden 1.september 2009.

Lovendringen innebærer at arbeidstakere tilsatt hos de som driver de aktuelle rutene som blir konkurranseutsatt, har rett til overføring av sitt ansettelsesforhold ved skifte av operatør. Den nye operatøren er forpliktet til å gi lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtaler. Den nye loven gjelder både operativt og administrativt personell.

**Tilskuddsansvar** I henhold til loven har fylkeskommunen ansvar for å gi tilskudd til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde. Fylkeskommunen fastsetter kontraktsform og retningslinjer for tilskudd til operatørselskapene.

**Administrasjonsselskap** I henhold til lovens § 23 kan fylkeskommunen vedta å overføre tilskuddet til et administrasjonsselskap, som dermed overtar ansvaret for tilskudd til operatørene.

Begrepsbruken i bestemmelsen legger ingen føringer på valg av organiseringen av den frittstående enheten. Formelt berører bestemmelsen bare selskap som er en egen juridisk person, for eksempel et aksjeselskap (AS) eller et interkommunalt selskap (IKS). Et fylkeskommunalt foretak (FKF) er i juridisk forstand en del av fylkeskommunen.

**Løyvemyndigheten må forbli i fylkeskommunen** Løyvemyndigheten for motorisert persontransport innenfor fylket er tillagt fylkeskommunen. Myndigheten kan ikke delegeres fra fylkeskommunen til et administrasjonsselskap.

**Forskrift om anbud** Samferdselsdepartementet har fastsatt nærmere regler som regulerer bruk av anbud i lokal rutetransport i forskrift 26. mars 2003 nr 400, med hjemmel i yrkestransportloven.

I forskriften § 1 nr 1-1 er det uttrykkelig angitt at det med "oppdragsgiver" menes fylkeskommunen eller "administrasjonsselskap opprettet i medhold av yrkestransportlova § 23".

- Lov om anskaffelser** På alle andre områder enn bussdrift er fylkeskommunen forpliktet til å følge generelle regler for offentlige anskaffelser, blant annet med krav om konkurranse over definerte terskelverdier. Yrkestransportloven er en særlov som unntar rutetransport fra disse reglene, mens skolebarnttransport med drosje og transport for forflytningshemmede skal tildeles i konkurranse.
- Krav om anbud inn i lovverk** I et høringsnotat fra Samferdselsdepartementet fra desember 2008 foreslås det lovendringer som ledd i implementering av rådsforordning (EF) nr. 1370/2007 om offentlig persontransport med jernbane og på vei (kollektivtransportforordningen, heretter benevnt forordningen). Forordningen skal være implementert i alle EØS-landene senest 3. desember 2009.
- Forordningen regulerer fremgangsmåten ved tildeling av offentlig godtgjørelse eller enerett til persontransport på vei og bane der hvor inntektsrisikoen ligger på operatøren. Reglene sier at slik tildeling som hovedregel bare skal finne sted etter en åpen, ikke-diskriminerende og rettferdig prosess der operatører i hele EØS-området er likestilt. Inngåelse av kontrakt for jernbane- og busstrafikk der hvor den offentlige oppdragsgiveren har inntektsansvaret (bruttokontrakt), skal alltid konkurranseutsettes. Unntaket fra kravet om konkurranse gjelder bare når den offentlige oppdragsgiveren produserer transporttjenestene i egen regi og når transportvolumet er lite og/eller tildeles mindre transportselskaper.
- Departementet foreslår i høringen at yrkestransportloven tar inn referanse til forordningen i de aktuelle paragrafene hvor gjeldende yrkestransportlov ikke er i samsvar med rådsforordningen.
- Rådsforordningen innebærer at gjeldende krav om minimum 5 års kontrakts- og løyveperiode, som bare er tillatt når det benyttes anbud, blir opphevet. I stedet tas det inn en maksimumsgrense på 10 år. Den tidligere bestemmelsen om at løyve skal ha 10 års løpetid, tas ut.
- Disse reglene vil ventelig gjelde fra og med 3.12.2009.
- Arbeidsmiljøloven** Den mest sentrale loven (ved siden av Yrkestransportloven) som har betydning for organiseringen av kollektivtrafikken i fylket, er Arbeidsmiljøloven. Særlig viktig her er reglene om virksomhetsoverdragelse. Disse reglene innebærer at arbeidstaker beholder sine individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtale som den tidligere arbeidsgiver var bundet av. Denne rettigheten gjelder inntil tariffavtalen utløper eller avløses av en annen tariffavtale. Pensjonsordninger omfattes ikke av reglene om virksomhetsoverdragelse.

En overdragelse av funksjoner, helt eller delvis, fra fylkeskommunen til et nyopprettet selskap<sup>1</sup>, omfattes av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (Arbeidsmiljøloven kap XII A). Det dreier seg om en videreføring av dagens virksomhet under en annen organisering og annet navn, slik at vilkårene "virksomhet eller del av virksomhet" og kontinuitetskravet må anses oppfylt.

I henhold til Arbeidsmiljøloven § 73 E har både tidligere og ny innehaver en drøftingsplikt med de tillitsvalgte, noe som skal gjøres "så snart som mulig". Det kreves likevel ikke slike drøftelser før det overtakende subjekt er etablert. Når et eventuelt AS eller IKS er etablert, må et av de første punktene på dagsorden være å avklare forholdet til aktuelle ansatte i fylkeskommunen.

I forbindelse med en virksomhetsoverdragelse aktualiseres spørsmål om valg- og reservasjonsrett for de ansatte.

Ansatte i fylkeskommunen vil trolig kunne utøve en reell valg- og reservasjonsrett vis a vis fylkeskommunen, som da må anvende de ordinære rutiner for håndtering av en eventuell overtallighetssituasjon.

## Forvaltningsloven

Forvaltningsretten og offentlighetsloven kommer til anvendelse på utøvelse av offentlig forvaltningsmyndighet.

*Forvaltningsloven* fastslår at loven kommer til anvendelse på "virksomhet som drives av forvaltningsorganer". Med "forvaltningsorganer" forstås alle organer for stat og kommune, men også private som er tillagt kompetanse eller myndighet til å fastsette enkeltvedtak eller utferdige forskrift.

Et fylkeskommunalt foretak er juridisk sett en del av kommunen, og reiser ingen nye problemstillinger i forhold til forvaltningsloven.

Om og i hvilken grad offentlig myndighet kan delegeres til et *aksjeselskap* vil avhenge av forhold som lovens ordlyd og system, med andre ord hvilken myndighet det dreier seg om, hva som fremstår som naturlig og hva det er behov for ut fra den administrative ordning på området, samt hvilket organ det skal delegeres til. Yrkestransportlovens bestemmelser om administrasjonsselskap (se ovenfor) regulerer mulighetene for overføring av myndighet innen lokal og regional kollektivtrafikk.

Forvaltningsloven omfatter i utgangspunktet både avgjørelser og saksforberedelse. I praksis vil det imidlertid være mulig å delegerer store deler av saksforberedelsen, selv om beslutningene treffes innen fylkeskommunens ordinære organisasjon. En forutsetning for dette er at det gjennomføres innenfor forvaltningsrettens regler om habilitet, taushetsplikt og veiledningsplikt.

---

<sup>1</sup> Gjelder bare selskaper som er en egen juridisk person (aksjeselskap eller interkommunalt selskap) og følgelig ikke et fylkeskommunalt foretak



**Offentlighetsloven** *Offentlighetsloven* regulerer retten til offentlig innsyn i virksomhet som drives av forvaltningsorganer. Lovens hovedregel er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.

Fylkeskommunale foretak omfattes av offentlighetsloven. Styrets møter holdes likevel for lukkede dører dersom ikke fylkestinget har bestemt noe annet i vedtektene. Dokumenter utarbeidet for intern saksforberedelse kan unntas fra offentlighet.

Loven gjelder også for privat rettssubjekt som regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Følgelig vil offentlighetsloven også gjelde et heleid fylkeskommunalt aksjeselskap ved behandling, herunder saksforberedelse, av disse sakene. Ut over dette vil ikke offentlighetsloven gjelde for et aksjeselskap.

## 3.2 Planer

### Sentrale plandokumenter

Mål og rammer for kollektivtrafikken i Hedmark er nedfelt i ulike dokumenter, blant annet:

- Kollektivtrafikkplan for Hedmark 2007-2010
- Mjøsstrategi
- Mjøsnett 2012

### Kollektivtrafikkplan for Hedmark

Hedmark fylkeskommune utarbeidet i 2006, i samarbeid med blant annet Hedmark Trafikk FKF og Oppland fylkeskommune, en kollektivtrafikkplan for Hedmark for perioden 2007-2010. Kollektivtrafikkplanen inneholder overordnede målsettinger og langsiktige strategier for å gi befolkningen i Hedmark mulighet for å gjøre miljøvennlige transportvalg.

I planen anbefales blant annet aktivt samarbeid mellom myndighetene i Hedmark og tilgrensende fylker/regioner for å skape et godt kollektivtilbud innen og til/fra Hedmark. Samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene om parkeringspolitikk, framkommelighet, arealpolitikk, utvikling av skolestruktur m.v. trekkes også fram.

### Mjøsstrategi

Som et delprosjekt til Kollektivtransportplanen ble det utarbeidet en strategi for kollektivtrafikken i Mjøsregionen. Mjøsregionen omfatter i denne sammenheng omfatter kommunene Øyer, Gausdal, Lillehammer, Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten, Ringsaker, Hamar, Stange, Løten og Elverum. Strategien ble utarbeidet i samarbeid med Oppland fylkeskommune.

I Mjøsstrategien påpekes det blant annet at det er ønskelig at regionale myndigheter gis sterkere innflytelse over det totale kollektivtilbudet. Samarbeid med kommunene om parkeringspolitikk og areal- og transportplanlegging vektlegges også her.

**Mjøsnett**

I rapporten *Mjøsnett 2012 Konsept for et kollektivt taktnett i Mjøsregionen*<sup>2</sup> presenteres et forslag til samlet konsept for kollektivtrafikken i Mjøsregionen. Strategien ble forankret i det løpende samarbeidet mellom Hedmark og Oppland fylkeskommuner på samferdselsområdet under ledelse av Arena Innlandet. Den bygger på det såkalte taktnettsprinsippet, som innebærer at alle regionale ruter møtes i et knutepunkt der de reisende kan samtidig kan bytte mellom ulike linjer uten lange ventetider.

Strategien innebærer at hver av byene Hamar, Gjøvik og Lillehammer med sine skystasjoner nær jernbanestasjonene utgjør knutepunktet for sin region og sitt taktnett. De tre byene knyttes sammen med ekspressbussruter Hamar-Gjøvik og Lillehammer-Gjøvik.

### 3.3 Kontraktsform og organisering

**Anbud i Norge**

Selv om det er mer enn 15 år siden forskriftene for konkurranse i lokal rutetransport ble vedtatt, kjøpes fortsatt godt under halvparten av ruteproduksjonen gjennom anbud.

Utviklingen går imidlertid klart i retning økende innslag av anbud. Fra 2005 har de store bussfylkene Oslo og Akershus samt Vestfold nær 100 prosent av ruteproduksjonen på anbudsbasert kontrakt.

**Profesjonalisering av kjøp**

Etablering av frittstående enheter har i mange fylker blitt aktualisert i forbindelse med anbud. Dette har sammenheng med at anbud stiller strenge krav til profesjonalisering av kjøpsfunksjonen. Høy kompetanse og profesjonalitet ved kjøp av transporttjenester er imidlertid også av stor betydning selv om kjøpet baseres på tradisjonelle kjøp uten konkurranse. Kjøp av transporttjenester står for en dominerende andel av fylkeskommunens kostnader i kollektivtransport. En profesjonell kjøpsfunksjon er nødvendig både for å styre nivået på kostnadene og for å sikre en utforming av kontraktene som motiverer selskapene til høy kvalitet og utvikling av tilbudet.

**Marked og produktutvikling**

For å sikre langsiktighet og kontinuitet, bør fylkeskommune / frittstående enhet ha hovedansvar for utvikling av marked og rutetilbud. Økt innslag av anbud basert på bruttokontrakter, der inntektsansvaret ligger hos fylkeskommunen/den frittstående enheten, forsterker behovet for kompetanse på marked og produktutvikling i fylkeskommunen.

---

<sup>2</sup> *Mjøsnett 2012 Konsept for et kollektivt taktnett i Mjøsregionen. TØI-rapport 960/2008.*

## 4 Dagens organisering

<b>To nivåer</b>	<p>Styringen og driften av kollektivtrafikken i Hedmark er delt mellom to nivåer:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fylkesadministrasjonen</li><li>• Hedmark Trafikk FKF</li></ul>
<b>Fylkeskommunen</b>	<p>Fylkesadministrasjonen har ansvar for forvaltningsoppgaver; herunder tildeling av løyver, deltakelse i planprosesser og tilrettelegging for politisk behandling.</p>
<b>Hedmark Trafikk FKF</b>	<p>Hedmark Trafikk FKF har ansvar for samordning, drift og kjøp av transporttjenester i Hedmark. I tillegg har foretaket overordnet ansvar for ruteplanlegging og markedsføring. Foretakets mandat er nedfelt i formålsparagrafen i vedtektene. Foretaket ble etablert fra 1. januar 2000.</p>
<b>Ramme- og ytelsesavtale</b>	<p>Forholdet mellom Hedmark Trafikk og fylkeskommunen har fra 2005 blitt regulert gjennom en ramme- og ytelsesavtale. I avtalens del 1 (<i>Rammeavtalen</i>) beskrives ansvars- og arbeidsdelingen mellom foretaket og fylkesrådet. Rammeavtalen regulerer samarbeidsformer mellom partene og angir overordnede mål, krav og omfang av tjenester og oppgaver.</p> <p><i>Ytelsesavtalen</i> skal inngås årlig mellom Hedmark fylkeskommune og Hedmark Trafikk FKF. Avtalen spesifiserer partenes forpliktelser omkring leveransen og kommersielle forhold for det aktuelle året.</p> <p>I praksis har ramme- og ytelsesavtalen i liten grad blitt benyttet som styringsredskap. Ytelsesavtalen er meget generell, og inneholder få konkrete krav til leveranser fra Hedmark Trafikk FKF. Ytelsesavtalen har heller ikke, med unntak av godtgjørelsen til Hedmark Trafikk FKF, blitt endret etter at den første gang ble utformet for 2006. Det er ingen politisk prosess knyttet til utformingen av avtalen.</p> <p>Foretaket kjøper i stor grad tjenester eksternt. Terminalene drives av operatørene, mens ruteopplysning og samordning av syketransporter kjøpes (sammen med Oppland) av eksternt selskap.</p> <p>Hedmark Trafikk har et bredt sammensatt styre, uten politisk valgte representanter. Selskapet avgir tertialrapporter til fylkestinget, som også behandler foretakets strategiplan.</p>
<b>Oppfølging delegert til fylkesrådet</b>	<p>Fylkestinget vedtok i 2008 et delegasjonsreglement som blant annet definerer hvilke oppgaver knyttet til Hedmark Trafikk FKF som delegeres til fylkesrådet. Dette omfatter løpende kontakt med foretaket, innkalling og gjennomføring av foretaksmøter, godkjennelse av budsjett og årsberetning/regnskap, utarbeidelse av årsmelding og myndighet til å utsette foretakets iverksettelse av en gitt sak inntil fylkestinget har behandlet saken.</p>

**Mål, rammer og valg av styret i fylkestinge**

Myndigheten til å endre vedtekter, velge styre, angi mål og overordnede oppgaver og fastsettelse av rammer for foretakets økonomi tilligger fortsatt fylkestinget.

**Økonomiske rammer**

Økonomiske rammer for HT fastsettes gjennom årlige budsjettvedtak i fylkeskommunen. Fylkestinget fastsetter også takster etter forslag fra HT.

## 5 Organisering i andre fylker

**Frittstående enheter i åtte fylker** I de fleste norske fylker er styring og kjøp av kollektivtransport fortsatt integrert i den ordinære fylkesadministrasjonen. En rekke fylker har vurdert og vurderer utskilling av disse oppgavene i en separat enhet. Så langt har dette blitt gjennomført i syv fylker. I tabellen nedenfor gis en oversikt over organisering i fylker som har etablert separate enheter.

**Tabell 4.1: Organisering i andre fylker - oversikt**

Fylke	Organisasjonsform
Rogaland	Fylkeskommunalt foretak, Merkenavnet Kolumbus
Vestfold, Telemark og Buskerud	Aksjeselskap, Vestviken Kollektivtrafikk AS Buskerud er i prosesse med etablering av eget selskap
Vest-Agder	Aksjeselskap, Agder Kollektivtrafikk AS
Oslo og Akershus	Aksjeselskap
Hedmark	Fylkeskommunalt foretak, Hedmark Trafikk FKF

I tillegg til disse overførte Østfold fylkeskommune i 2002 ansvaret for kjøp av kollektivtransport til en ytre driftsenhet innen fylkesadministrasjonen. Det samme gjorde Hordaland fylkeskommune i 2007.

**Aksjeselskap mest vanlig** De seks fylkeskommunene har valgt ulike alternativer for organisasjonsform. Fem har valgt aksjeselskap og en, i tillegg til Hedmark, fylkeskommunalt foretak.

Organiseringen i Rogaland, Buskerud, Vestfold, Telemark og Vest-Agder er kort omtalt nedenfor.

### 5.1 Rogaland

**Regienhet** Fylkestinget i Rogaland vedtok i juni 2001 å etablere en såkalt regienhet for kollektivtrafikken i fylket. Regienheten, som ble operativ fra 1.1.2002, har ansvar for produktutvikling, ruteplanlegging, kjøp av transporttjenester, terminaldrift, overordnet markedsføring, informasjon og ruteopplysning.

**Fylkeskommunalt foretak** Fylkesrådmannen anbefalte at regienheten (den

	frittstående enheten) ble organisert som et aksjeselskap, blant annet ut fra hensynet til fleksibilitet på eiersiden. Noen av de ansattes organisasjoner gikk i sine høringsuttalelser inn for å videreføre styringen av kollektivtrafikken innenfor fylkesadministrasjonen. Som et kompromiss vedtok fylkestinget fylkeskommunalt foretak (FKF) som organisasjonsform for den frittstående enheten.
<b>Avtaler mellom fylkeskommunen og regi-enheten</b>	Som i andre fylker er forholdet mellom foretaket og fylkeskommunen regulert gjennom avtaler. Avtalene i Rogaland er formelt utelukkende et internt styringsdokument, ettersom et fylkeskommunalt foretak er en del av fylkeskommunen som juridisk person (jfr. kap. 2). Avtalesettet består av to deler; en langsiktig rammeavtale og en årlig ytelsesavtale. Rammeavtalen angir ansvarsdeling og langsiktige mål for kollektivtrafikken, mens de årlige ytelsesavtalene angir mål, satsingsområder og økonomiske rammer for det enkelte år.
<b>Kolumbus</b>	Kollektivtrafikken i Rogaland markedsføres under merkenavnet Kolumbus. Merkenavnet preger all dialog med publikum gjennom markedsføring, ruteopplysning, internett holdeplasser og busser.

## 5.2 Buskerud, Vestfold og Telemark

<b>Vestviken Kollektivtrafikk AS</b>	Kjøp av kollektivtrafikkjenester er i Vestfold, Buskerud og Telemark organisert gjennom selskapet Vestviken Kollektivtrafikk AS (VKT). Selskapet ble etablert i 2006, med basis i Vestfold Kollektivtrafikk AS. VKT er fylkeskommunenes instrument til å nå samferdselspolitiske mål og gi fylkets innbyggere et best mulig kollektivtilbud ut fra gjeldende økonomiske rammer.
<b>Avtaler på to nivåer</b>	I Vestfold, Buskerud og Telemark eksisterer det avtaler mellom de enkelte fylkeskommunene og Vestviken Kollektivtrafikk AS, og mellom VKT og operatørselskapene.  I kontraktene mellom fylkeskommunene og VKT er nedfelt at selskapet har som formål å arbeide for å realisere fylkeskommunens målsettinger innenfor sektoren. Målsettingene kommer til uttrykk i fylkeskommunens kollektivtrafikkplan og i årlige økonomiplaner. Som i de fleste andre fylker er økt trafikk og økte inntekter viktige mål.  Godtgjørelse fra fylkeskommunen til VKT bestemmes av fylkestingene for hvert kalenderår med utgangspunkt i budsjetter fra VKT som inneholder rammer for ruteproduksjon og takstnivå.
<b>Buskerud på vei ut</b>	Buskerud fylkeskommune har vedtatt å trekke seg fra samarbeidet og gå ut av VKT. Fra våren 2010 vil styringen av kollektivtrafikken i fylket skje gjennom det nyetablerte Buskerud Kollektivtrafikk AS, med Buskerud fylkeskommune og 17 primærkommuner som eiere.

## 5.3 Vest-Agder

<b>Agder Kollektivtrafikk (AKT)</b>	Fylkestinget i Vest-Agder vedtok i juni 1998 å opprette Vest-Agder Kollektivtrafikk (VAK) som en ytre driftsenhet. Som en ytre driftsenhet var VAK fortsatt en del av fylkesadministrasjonen, underlagt fylkesrådmannen og uten eget styre. Fra 1.1.2008 ble enheten etablert som eget aksjeselskap, og omdøpt til Agder Kollektivtrafikk AS (AKT).
<b>Eies sammen med Kristiansand kommune</b>	Som eneste administrasjonsselskap i Norge har AKT en primærkommune på eiersiden. AKT eies av Vest-Agder fylkeskommune (66 %) og Kristiansand kommune (34 %).
<b>Budsjett-/ytelsesavtale</b>	Forholdet mellom VAK og fylkeskommunen reguleres gjennom en budsjett-/ytelsesavtale. Innenfor rammene av denne har VAK myndighet over takster og rutetilbud, og fullmakt til å inngå kontrakter med operatører.

## 5.4 Erfaringer

<b>Positive erfaringer</b>	<p>Hovedbildet er at erfaringene med frittstående enheter som verktøy i den fylkeskommunalt styrte kollektivtrafikken er positive. De viktigste positive erfaringene er knyttet til:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Økt profesjonalisering av kjøpsfunksjonen</li><li>• Markedsfokus</li><li>• Klarere identitet internt</li><li>• Bedre og mer enhetlig profilering eksternt</li><li>• Lettere å rekruttere og beholde medarbeidere</li></ul> <p>I stor grad er det sammenheng mellom de ulike positive erfaringene. Avlastning for forvaltningsfunksjoner og et mer entydig ansvar for marked, drift og kjøp av kollektivtrafikkjenester har bidratt til en profesjonalisering av disse funksjonene. Etablering som selvstendig enhet har bidratt til en klarere identitet internt og gjort det lettere både å rekruttere og beholde medarbeidere og styrke den eksterne profileringen av kollektivtrafikken i fylket. De frittstående enhetene har klart å bygge opp nødvendig markedskompetanse blant annet gjennom rekruttering fra lokale operatørselskaper.</p>
<b>Utfordringer</b>	<p>Etableringen av frittstående enheter, med tilhørende endringer i ansvarsforhold, har ikke vært problemfri. Dette gjelder både den frittstående enhetens forhold til fylkesadministrasjonen, fylkespolitikere og operatørselskaper. Problemene har vært minst der endringene i rollefordelingen har vært klargjort og kommunisert på forhånd.</p> <p>Etablering av en frittstående enhet innebærer normalt at noen av de ansatte i samferdselsavdelingen ansettes i den frittstående enheten, mens andre blir igjen i</p>

fylkesadministrasjonen. I en slik situasjon er det risiko for ubalanse mellom ressurser og oppgaver i de to enhetene. Ved siden av at tilpasning av antall ansatte i forhold til oppgavemengden, er det viktig å unngå at den frittstående enheten eller fylkesadministrasjonen fremstår som A- eller B-lag. Begge enhetene bør ha klart definerte roller og medarbeidere med høy kompetanse.

I forholdet til operatørselskapene er hovedutfordringen bevaring av selskapenes markedsengasjement. Ettersom den frittstående enheten overtar deler av markedsansvaret, er det en risiko for at selskapene blir lite markedsorienterte. I hvilken grad dette blir et problem avhenger både av hvilken ansvarsdeling som etableres og hvilke motivasjonsmekanismer (incitament) som bygges inn i avtalene mellom den frittstående enheten og operatørene.



## 6 Organisasjonsform

### 6.1 Aktuelle organisasjonsformer

#### Fire aktuelle organisasjonsformer

De aktuelle organisasjonsformene innenfor Hedmark er:

- Enhet innenfor fylkesadministrasjonen
- Fylkeskommunalt foretak (dagens organisering)
- Aksjeselskap
- Interkommunalt selskap

Innenfor fylkesadministrasjonen kan kollektivtrafikken organiseres innenfor en ytre etat eller virksomhet.

#### 6.1.1 Enhet innenfor fylkesadministrasjonen

#### Organisasjonsform i flertallet av fylkene

Tradisjonelt har styringen av kollektivtrafikken i fylkene vært integrert i fylkesadministrasjonen. Selv om flere fylker de siste årene har valgt å styre via en frittstående enhet, er en enhet innenfor fylkesadministrasjonen fortsatt den mest vanlige organisasjonsformen for styring av kollektivtrafikken.

#### Lovgrunnlag

I tillegg til lovene beskrevet i kapittel 3, er kommuneloven med tilhørende forskrifter det viktigste lovverket for styringen internt i fylkeskommunen. I kommuneloven angis blant annet fylkeskommunale organer, saksbehandlingsregler og spesielle regler knyttet til fylkeskommunal parlamentarisme. Kommuneloven omtales ikke nærmere her.

#### Juridisk status

En enhet innenfor fylkesadministrasjonen er en del av fylkeskommunen som juridisk person, og følgelig ingen egen juridisk enhet.

#### Styrende organer

En enhet innenfor fylkesadministrasjonen har ingen egne styrende organer, men styres via de ordinære fylkeskommunale organer. I et fylke med parlamentarisme vil dette si:

- Fylkestinget
- Fylkestingets fagkomiteer (uten beslutningsmyndighet)
- Fylkesrådet
- Underliggende administrative organer

Styringen av kollektivtrafikken følger ved en slik organisering den ordinære saksgangen i administrasjonen, fylkesrådet og fylkestinget.

## 6.1.2 Fylkeskommunalt foretak

<b>Lovgrunnlag</b>	<p>Fylkeskommunalt foretak, som benyttes i dag i Hedmark, reguleres av kapittel 11 i kommuneloven. Endringene i kommuneloven som introduserte denne selskapsformen trådte i kraft fra 1.1.2000.</p>
<b>Juridisk status</b>	<p>Et fylkeskommunalt foretak er en del av fylkeskommunen som juridisk person. Det fylkeskommunale foretaket kan ikke på egne vegne inngå avtaler med eksterne parter. Alle avtaler foretaket måtte inngå er på vegne av fylkeskommunen.</p> <p>Det fylkeskommunale foretakets økonomi er på samme måte en integrert del av fylkeskommunens økonomi. Foretaket har ikke i juridisk forstand eiendeler eller gjeld. Fylkeskommunen er fullt ut økonomisk ansvarlig for alle forpliktelser det fylkeskommunale foretaket måtte ta på seg (med unntak for tilfeller der det i vedtektene er angitt at det kreves godkjenning av fylkestinget for å være bindende for fylkeskommunen, og en slik godkjenning ikke er innhentet. Forutsetningen er at vedtektsbestemmelsen er registrert i Foretaksregisteret). Som følge av dette gjelder også kommunelovens regler om økonomiforvaltning.</p> <p>Dette forhindrer ikke at det <i>for interne styringsformål</i> utarbeides egne resultatregnskap og balanser for et fylkeskommunalt foretak.</p> <p>Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for fylkeskommunale foretak.</p>
<b>Styrende organer</b>	<p>Fylkestinget er det øverste styrende organet for det fylkeskommunale foretaket. Fylkestinget peker ut styret, som igjen ansetter daglig leder.</p> <p>I fylkeskommuner med parlamentarisk styreform, som i Hedmark, kan fylkestinget selv fastsette at fylkesrådet skal velge styre. Når det er truffet slikt vedtak, trer fylkesrådet i fylkestingets sted i styringen av foretaket. Unntaket er endringer i vedtektene, som må vedtas av fylkestinget.</p> <p>Styret skal ha minst tre medlemmer. Daglig leder kan ikke være medlem av styret. Et flertall av de ansatte kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer med varamedlemmer velges blant de ansatte. De ansattes representanter har ikke rett til å delta i behandlingen av enkeltvedtak, fastsettelse av forskrifter, saker som gjelder arbeidsgivers foreberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.</p>
<b>Forhold til fylkeskommunens administrative og politiske organer</b>	<p>Styret er direkte underlagt fylkestinget/fylkesrådet, og kan bare instrueres av dette. Daglig leder er direkte underlagt styret, og kan på sin side bare instrueres av dette. Dette innebærer blant annet at fylkesrådmannen (eller fylkesrådets leder i fylkeskommuner med parlamentarisme) ikke kan instruere styret eller daglig leder i det fylkeskommunale foretaket.</p> <p>Den eneste råderetten fylkesrådmannen/fylkesrådets leder har</p>

over det fylkeskommunale foretaket, er adgangen til å legge vedtak i styret fram for fylkestinget/fylkesrådet, sammen med egen uttalelse. Men bare fylkestinget/fylkesrådet kan altså overprøve styrets vedtak.

Styret for det fylkeskommunale foretaket har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket eller dets virksomhet; herunder myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og treffe avgjørelser i personalsaker. Innskrenkinger i denne myndigheten må angis i vedtekter. Dette forhindrer ikke at fylkestinget/fylkesrådet kan gripe inn i hvilken som helst sak de måtte ønske.

Styrets myndighet begrenses av de til enhver tid gjeldende budsjetttrammer og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av fylkestinget.

**Eies av en fylkeskommune**

Et fylkeskommunalt foretak kan bare eies av en enkelt fylkeskommune. Selskaper hvor andre offentlige eller private eiere deltar, kan derfor ikke organiseres som et fylkeskommunalt foretak. Dersom FKF velges som organisasjonsform, må derfor samarbeid med andre fylkeskommuner (f.eks. Oppland) organiseres gjennom salg av tjenester (f.eks. ruteopplysning) eller gjennom prosjektrettet samarbeid.

### 6.1.3 Aksjeselskap

**Lovforankring**

Aksjeselskapet er hjemlet i egen lov; Lov om aksjeselskaper (Aksjeloven). Gjeldende aksjelov trådte i kraft fra 1.1.99.

Aksjeloven regulerer forhold som gjelder i organisasjonsmessige spørsmål, som hvilke organer selskapet skal ha, hvordan disse skal sammensettes, hvem som har beslutningsmyndighet, hvordan beslutninger treffes, m.v.

Aksjeloven er overordnet kommuneloven når det gjelder heleide fylkeskommunale aksjeselskapers virksomhet. Videre er det aksjeloven som regulerer forholdet mellom selskapet og fylkeskommunen som aksjeeier. En viktig side ved dette er at det er aksjeloven som regulerer hvordan fylkeskommunen kan utøve myndighet i selskapet. Aksjeloven regulerer også spørsmål om selskapets regnskaps- og revisjonsplikt.

**Juridisk status**

Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt. Dette innebærer at et heleid fylkeskommunalt aksjeselskap vil være rettslig og økonomisk utskilt fra fylkeskommunen.

**Utenfor forvaltnings- og offentlighetsloven**

Et aksjeselskap faller i utgangspunktet utenfor både offentlighetsloven og forvaltningsloven. Unntaket er saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Dersom den anbefalte oppgavefordelingen i kapittel 7 legges til grunn, vil disse unntakene ikke komme til anvendelse for den frittstående enheten.

**Begrenset ansvar**

Aksjeselskapet har begrenset ansvar. I dette ligger det at eierne bare står ansvarlig for den innskutte aksjekapital. Fylkeskommunen har følgelig ikke noe *juridisk* ansvar for å dekke

eventuelle forpliktelser ut over dette. Unntakene er avgrenset til tilfeller der fylkeskommunen har gitt garantier, eller på annen måte avtalt spesielle ansvarsgrunnlag.

**Kapitalinnskudd**

Stiftelsesreglene krever bl.a. at det i samband med stiftelsen skal foretas et kapitalinnskudd på minst 100.000 kr. Kapitalinnskuddet vil normalt være en investering som vil framgå av fylkeskommunens kapitalbudsjett.

Selskapets egenkapital skal til enhver tid være forsvarlig ut fra virksomhetens omfang og risiko. Dersom egenkapitalen er under dette nivået, har styret handleplikt.

**Styrende organer**

Den overordnede styringen av aksjeselskapets arbeid skjer ut fra:

- generalforsamlingen
- vedtektene
- styret
- daglig leder

Generalforsamlingen er aksjeselskapets øverste organ. Generalforsamlingen fastsetter vedtekter, fastsetter selskapets resultatregnskap og balanse, velger selskapets styre og ivaretar eventuell annen myndighet spesifisert i vedtektene. Styret kan bare instrueres gjennom generalforsamlingen.

Generalforsamlingen kan når som helst forkaste styremedlemmer som den har valgt og foreta nyvalg. Forsamlingen har i tillegg, med enkelte unntak, rett til å ta opp en hvilken som helst sak som gjelder selskapet.

Dette betyr at fylkeskommunen rettslig sett kan gå svært langt i å styre og kontrollere selskapet, også i saker som gjelder den daglige driften av virksomheten. En for kraftig innblanding i driften harmonerer imidlertid dårlig med den klare rollefordelingen aksjeloven i utgangspunktet forutsetter.

Generalforsamlingen møter med styret og administrerende direktør en gang i året. Utover dette er det også mulig å innkalle til ekstraordinære møter. I heleide fylkeskommunale selskaper kan det, i tillegg, være hensiktsmessig å ha en viss jevnlig uformell kontakt med selskapets administrasjon. Aksjeloven skaper ingen hinder for en slik åpen kommunikasjon.

Hverken aksjeloven eller kommuneloven regulerer hvem som skal representere fylkeskommunen som eier i generalforsamlingen. I et heleid fylkeskommunalt aksjeselskap kan fylkeskommunen følgelig velge hvorvidt fylkestinget, fylkesrådet eller enkeltpersoner innen fylkesrådet skal utgjøre generalforsamlingen i selskapet. Uavhengig av hvem som utgjør generalforsamlingen, må fylkeskommunen stemme samlet for sitt aksjeinnehav.

<b>Styret</b>	<p>Styret skal ha minst tre medlemmer dersom selskapets aksjekapital er over 3 mill.kr. Når et selskap med flere enn 30 ansatte ikke har bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Styremedlemmene velges, dersom ikke annet er fastsatt i vedtektene, for en periode på to år. Maksimal valgperiode er fire år.</p>
<b>Daglig leder</b>	<p>Daglig leder tilsettes av styret hvis ikke det er bestemt i vedtektene at dette skal gjøres av generalforsamlingen. Daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt. Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller stor betydning.</p> <p>Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter, og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte.</p>
<b>Vedtekter</b>	<p>Vedtektene skal som minimum bl.a. angi selskapets formål, aksjekapital, myndighetsfordeling mellom styre og generalforsamling og antall styremedlemmer. I tillegg kan vedtektene inneholde andre bestemmelser som regulerer selskapets virksomhet og forholdet mellom aksjeeierne. Forholdet mellom aksjeeierne kan alternativt reguleres gjennom en aksjonæravtale.</p>
<b>Forhold til fylkeskommunens politiske og administrative organer</b>	<p>Forvaltningsmyndigheten til et heleid fylkeskommunalt aksjeselskap (i betydningen forvaltning av <i>selskapet</i>) er tillagt selskapets styre og administrerende direktør. Dette innebærer at forvaltningen av selskapet står helt selvstendig i forhold til samtlige fylkeskommunale organer. Aksjeloven har videre ingen spesielle regler som tilsier at styret må forelegge visse forvaltningsoppgaver til godkjenning for generalforsamlingen eller fylkestinget. Følgelig bør de beslutningene som trenger en slik godkjenning fastsettes gjennom selskapets vedtekter.</p>
<b>Kan eies sammen med andre</b>	<p>Det er ingen begrensninger på hvem som kan være eiere i et aksjeselskap. Fylkeskommunen kan følgelig velge om de vil eie selskapet alene, sammen med andre kommuner, fylkeskommuner, statlige organer og/eller sammen med private eiere. Dersom det er ønskelig med begrensninger i hvem som kan gå inn på eiersiden, kan dette defineres i vedtektene.</p>

#### 6.1.4 Interkommunalt selskap

<b>Lovgrunnlag</b>	<p>Interkommunalt selskap er fra 1.1. 2000 regulert av en egen lov – Lov om interkommunale selskaper.</p>
<b>Juridisk status</b>	<p>Et interkommunalt selskap (IKS) er en egen juridisk person. Selskapet vil følgelig, i motsetning til et fylkeskommunalt foretak, være formell kontraktspartner ved inngåelse av avtaler med eksterne parter. Selskapet fører regnskap etter regnskapsloven</p> <p>Eierne har samlet ansvar for alle selskapets forpliktelser. Den enkelte eier har delt proporsjonalt (pro rata) eieransvar for selskapet. Eksempelvis vil en fylkeskommune med en eierandel på</p>

50 % være ansvarlig for en tilsvarende andel av selskapets gjeld.

Eierkommunenes ubegrensede økonomiske ansvar medfører begrensninger i selskapets frihet til å oppta lån eller gi garantier. Opptak av lån må, på samme måte som fylkeskommunens låneopptak, godkjennes av departementet.

#### Styrende dokumenter

Det overordnede styrende dokumentet for et interkommunalt selskap er *selskapsavtalen*. Selskapsavtalen, som er obligatorisk, fyller samme rolle som vedtektene i et fylkeskommunalt foretak, og summen av vedtekter og en eventuell aksjonæravtale i et aksjeselskap.

Selskapsavtalen skal blant annet inneholde:

- Angivelse av deltakerne
- Selskapets formål
- Lokalisering av hovedkontor
- Antall medlemmer i representantskap og styre
- Deltakernes innskuddplikt og plikt til å foreta ytelser overfor selskapet
- Eierandeler og eventuelt ansvarsandeler i den grad de avviker fra eierandelene
- Rammer for selskapets adgang til å ta opp lån

#### Styrende organer

Et interkommunalt selskap har følgende styrende organer:

- Representantskapet
- Styret
- Daglig leder

*Representantskapet* er selskapets øverste organ, og har på mange måter samme rolle som generalforsamlingen i et aksjeselskap. Representantskapet utnevnes av kommunestyrene/fylkestingene i eierkommunene, som alle skal være representert med minst en representant.

I loven om interkommunalt selskap er det fastsatt at følgende saker skal legges fram for representantskapet:

- Regnskap
- Budsjett
- Økonomiplan
- Utdelinger fra selskapet
- Salg av eiendom

I tillegg kan det i selskapsavtalen fastsettes at definerte saker skal forelegges representantskapet.

*Styret* har ansvar for driften av selskapet, innenfor rammene av selskapets formål, selskapsavtalen og vedtak fattet i representantskapet. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

	<p>Styret skal ha minimum tre medlemmer. I et selskap med 30 ansatte eller færre, har representanter for de ansatte møterett. Dersom selskapet har mer enn 30 ansatte, har de ansatte rett til ett styremedlem og en observatør i styret. Dersom de ansatte utnytter denne retten, skal styret ha minimum fem medlemmer. Tilsvarende kan de ansatte i et selskap med mer enn 50 ansatte kreve inntil en tredjedel og minst to av medlemmene i styret, som da skal ha minimum syv representanter.</p> <p>Som i et fylkeskommunalt foretak, skal ansattes representanter ikke delta i styrets eventuelle behandling av enkeltvedtak eller fastsettelse av forskrifter.</p>
<p><b>Forhold til fylkeskommunens administrative og politiske organer</b></p>	<p>Daglig leder har ansvar for den daglige ledelse av selskapet, innenfor rammene av retningslinjer og pålegg fra styret. Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Daglig leder ansettes av styret dersom ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen.</p> <p>Fylkestinget vil i utgangspunktet bare påvirke beslutninger i det interkommunale selskapet gjennom behandlingen av selskapsavtalen og eventuelle endringer i denne. Ut over dette er utøvelsen av eierstyringen fra fylkeskommunen knyttet til valg av representant(er) i representantskapet.</p>
<p><b>Eies av kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper</b></p>	<p>For øvrig vil fylkeskommunens styring av kollektivtrafikken, som ved de andre selskapsformene, i første rekke utøves gjennom kjøp av tjenester fra det interkommunale selskapet.</p> <p>Et interkommunalt selskap kan eies av kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Private bedrifter eller statlige organer kan følgelig ikke delta på eiersiden.</p>
<p><b>Ingen fylker foreløpig</b></p>	<p>Med unntak av Oslo og Akershus, har samtlige fylkeskommuner til nå valgt å styre kollektivtrafikken gjennom egen fylkesadministrasjon eller heleide selskaper. Interkommunalt selskap er derfor ikke benyttet som selskapsform innen kollektivtransport. Derimot benyttes denne selskapsformen i stor utstrekning ved samarbeid mellom primærkommuner, for eksempel i teknisk sektor.</p>

## 6.2 Vurdering av alternativer

	<p>I det følgende vurderes en organisering med en avdeling i samferdselsetaten i forhold til en organisasjonsløsning med et administrasjonsselskap. Valg av organisasjonsform for en eventuell frittstående enhet kan ha betydning for enkelte av vurderingene. På kriterier der valg av organisasjonsform har vesentlig betydning er dette tatt hensyn til i vurderingene.</p>
<p><b>Vurderingskriterier</b></p>	<p>Vurderingen av aktuelle organisasjonsformer struktureres gjennom et sett av vurderingskriterier. Følgende kriterier legges til grunn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muligheter for politisk og administrativ styring</li> </ul>

- Muligheter for å tiltrekke og beholde kompetanse
- Markedsorientering
- Kostnadseffektivitet
- Konsekvenser for ansatte

### **Muligheter for politisk og administrativ styring**

Med en egen avdeling i samferdselsavdelingen har fylkestinget i prinsippet full styring over de administrative ressursene så vel som de økonomiske prioriteringene.

Ved styring gjennom en frittstående enhet organisert som et fylkeskommunalt foretak vil fylkestinget fremdeles ha full instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor foretakets styre og daglige leder.

Dersom selskapet organiseres som et aksjeselskap eller interkommunalt selskap, må styringen i større grad utøves indirekte gjennom styrerepresentasjon og i fastsettelse av rammebetingelser for eksempel gjennom avtaler mellom fylkeskommunen og selskapet.

Forskyvningen fra direkte til indirekte styring vil begrense politikernes muligheter for å instruere administrasjonen om tilbudsendringer og andre tiltak utenom etablerte (normalt årlige) prosesser for fastsettelse av mål, retningslinjer og økonomiske vilkår for den frittstående enheten. Dette kan oppleves som en svekkelse av politikernes handlingsrom. På den annen side tydeliggjøres skillet mellom politisk/strategisk styring og den administrative/operative styringen. Utformingen av mål og retningslinjer for den frittstående enheten gir muligheter for å gi klare signaler om politiske prioriteringer for kollektivtrafikken. Årlige ytelsesavtaler med angivelse av mål, krav til tilbudet, eventuelt takstnivå og økonomisk godtgjørelse til den frittstående enheten vil tydeliggjøre politiske prioriteringer innenfor definerte økonomiske rammer.

### **Kompetanse**

En vellykket utvikling av kollektivtrafikken er avhengig av medarbeidernes kompetanse. Særlig viktig blir kompetansen innen markedsføring og kjøp av transport-tjenester. Organiseringen av kollektivtrafikken bør i størst mulig grad gjøre det mulig å rekruttere og beholde denne typen kompetanse.

Mulighetene for å tiltrekke og beholde kompetanse er avhengig av flere forhold; blant annet hvilke oppgaver selskapet skal ivareta, hvilke utviklingsmuligheter personalet i selskapet får og hvilke lønns- og arbeidsvilkår de tilbys.

Erfaringer fra andre fylkeskommuner viser at det er enklere å tiltrekke og beholde kompetanse i en frittstående enhet enn i en enhet integrert i fylkesadministrasjonen. Dette har i første rekke sammenheng med:

- Tydeligere identitet



- Klarere roller
- Økt fokus på tydelig definerte oppgaver innenfor et avgrenset oppgavespekter

I motsatt retning trekker at en organisering innenfor fylkesadministrasjonen gir tettere tilknytning til en større organisasjon med bredere kompetanse og større nærhet til politiske vurderinger og prioriteringer.

En enhet innen fylkesadministrasjonen kan også gi muligheter for felles bruk av bestillerkompetanse på veg og kollektivtrafikk<sup>3</sup>. Kravet til bestillerkompetansen knyttet til kjøp av tjenester fra Statens vegvesen vil imidlertid være klart lavere enn de langt mer komplekse bestillingene og forhandlingene ved kjøp av tjenester fra busselskapene. Dette begrenser betydningen av denne samordningsmuligheten.

Avhengig av selskapsform vil mulighetene for å tiltrekke kompetanse kunne forsterkes gjennom økt frihet ved fastsetting av lønns- og arbeidsvilkår. Mens en enhet innenfor fylkesadministrasjonen og et FKF vil være bundet av fylkeskommunens lønns- og arbeidsvilkår, vil et IKS og AS i utgangspunktet stå fritt til å tilby de vilkårene som vurderes som nødvendig for å rekruttere ønsket personale. Muligheten for å rekruttere og beholde ønsket personale vil derfor sannsynligvis være større i et AS og et IKS, selv om tryggheten knyttet til ansettelse innenfor fylkeskommunen kan slå positivt ut for et FKF.

## Kundeorientering

Høyere kollektivandel er avhengig av at tilbudet i størst mulig grad er tilpasset trafikantenes behov. Dette krever igjen:

- Klar fordeling av ansvar for markedsføring og produktutvikling
- Utvikling av en kundeorientert organisasjonskultur
- Praktiske muligheter for å prioritere tid til utvikling av kundetilpassede tilbud, uten å måtte bruke for mye ressurser på andre typer oppgaver

En underliggende forutsetning for å oppnå dette er en klar ansvarsdeling og rendyrking av roller knyttet til forvaltning og politikktutforming på den ene siden og marked og drift på den andre.

En frittstående enhet har et mer avgrenset oppgavespekter og større avstand til politisk nivå enn en enhet innenfor fylkesadministrasjonen. Dette øker mulighetene til å prioritere tid og ressurser til utvikling av et brukertilpasset tilbud.

Dette understøttes av erfaringene fra fylker som har

---

<sup>3</sup> Fylkeskommunene vil styrke sin bestillerkompetanse på veg, i forbindelse med overtakelse av ansvaret for det som tidligere ble benevnt "Øvrige riksveger" fra 1.1.2010. Fylkeskommunen vil utøve sitt ansvar gjennom bestilling/kjøp av tjenester fra Statens vegvesen.

etablert frittstående enheter. Organisering med en frittstående enhet har gjennomgående gitt et sterkere markedsfokus i disse fylkene.

Markedsorientering og kundetilpasning forutsetter handlefrihet for enheten som styrer kollektivtilbudet. Handlefriheten er normalt større for en frittstående enhet enn for en enhet integrert i fylkesadministrasjonen, og tydeligere og mer forutsigbar for et AS enn for et FKF. Aksjeselskaper styres etter aksjeloven, som setter klare regler for styring, administrasjon og regnskap. Innenfor rammene av forsvarlig økonomisk drift har selskapet frihet til å disponere økonomiske midler blant annet til utvikling av et markedsrettet tilbud.

Et fylkeskommunalt foretak er juridisk sett en integrert del av fylkeskommunen, hvor fylkestinget vil ha muligheter til å gripe direkte inn i selskapets disposisjoner. Den frittstående enhetens handlefrihet vil her i større grad være avhengig av fylkeskommunen i praksis følger de intensjonene som ligger til grunn for utskilling av virksomheten i et FKF. Bruken av økonomiske midler må til enhver tid være innenfor budsjettammer gitt gjennom økonomiplan og budsjett.

Oppsummert legger selskapets formål og oppgaver grunnlag for kundefokus, uavhengig av organisasjonsform. Et sterkere resultatpress og økt handlefrihet kan imidlertid bidra til forsterke kundefokuset i et AS.

### Synlighet

Kollektivtrafikken er avhengig av tilførsel av offentlige midler, i konkurranse med andre høyt prioriterte formål. For å nå fram i konkurransen om tilførsel av økonomiske ressurser, må kollektivtrafikken være klart profilert overfor bevilgende myndigheter. Synlighet, profilering og oppbygging av kollektivtrafikken som merkevare blir derfor viktig både for å tiltrekke kunder og for å bidra til nødvendig tilgang på økonomiske ressurser.

En frittstående enhet med eget styre vil normalt være en mer synlig aktør enn en enhet innenfor samferdselsadministrasjonen. Med markedsføring og utvikling av en helhetlig profil for kollektivtrafikken som hovedoppgaver, bør en frittstående enhet ha større muligheter for synliggjøring av kollektivtrafikken både overfor kunder og politisk nivå i fylkeskommunen. Synliggjøringen vil bidra til at henvendelser fra kunder i økende grad rettes til den frittstående enheten. Dette vil gjøre det lettere å fange opp signaler fra kundene og la dette påvirke utformingen av kollektivtilbudet. Dette bekreftes blant annet av erfaringene med etableringen av Ruter (Oslo og Akershus), VKT (Vestviken Kollektivtrafikk) og Kolumbus (Rogaland Kollektivtrafikk) som merkevarer for kollektivtrafikken i sine respektive fylker.

### Kostnadseffektivitet

Organiseringen bør bidra til å styrke kostnadseffektiviteten innen kollektivtrafikken. Avgjørende her er kostnadseffektiviteten i kollektivtrafikken totalt sett, fra

forvaltning og politikkutforming via planlegging, utvikling, markedsføring og terminaldrift til selve transporten.

En eventuell tilbakeføring av styringen av kollektivtrafikken fra Hedmark Trafikk FKF til fylkesadministrasjonen vil gi bortfall av et styringsnivå. Isolert sett kan dette gi lavere kostnader til ledelse og administrasjon. Besparelsene knyttet til bortfall av eget styre og regnskap må vurderes opp mot ressursbruk knyttet til deltakelse i ordinære fylkeskommunale prosesser. Disse kostnadselementene utgjør en meget liten andel av kostnadene innenfor kollektivtrafikken, og er ubetydelige i forhold til selv meget små utslag på kostnadene knyttet til kjøp av kollektivtrafikk.

Mulighetene for samordning av bestillerkompetansen med veg kan gi besparelser i kostnadene knyttet til bestilling/kjøp av kollektivtrafikk tjenester. Også her vil imidlertid besparelsene være relativt små.

Det er heller ingen store forskjeller i de direkte økonomiske konsekvensene av å velge et aksjeselskap (AS), interkommunalt selskap (IKS) eller et fylkeskommunalt foretak (FKF). Også her blir de indirekte konsekvensene knyttet til eventuell påvirkning av kostnadene til kjøp av kollektivtrafikk tjenester dominerende.

For øvrig vises til beskrivelsen av økonomiske konsekvenser i kapittel 8.

#### **Konsekvenser for ansatte**

Dersom den frittstående enheten organiseres som et fylkeskommunalt foretak vil de ansatte fortsette som fylkeskommunalt ansatte, med tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår.

Dersom aksjeselskapsformen velges, vil de ansatte miste sine nåværende stillinger som fylkeskommunalt ansatte. Et aksjeselskaps lønns- og arbeidsvilkår kan avvike fra fylkeskommunens nåværende vilkår. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at et heleid fylkeskommunalt eller kommunalt AS kan vedta, på eget initiativ eller hjemlet i en aksjonæravtale, at f. eks. hovedtariffavtalen og pensjonsordninger som for fylkeskommunalt ansatte (KLP) skal legges til grunn. Dette er blant annet gjort for Kjørekontoret Innlandet AS.

Ansatte har krav på minimum ett styremedlem i et FKF. I et AS med mindre enn 30 ansatte (som er sannsynlig for den frittstående enheten), har de ansatte ikke et tilsvarende krav. Dette forhindrer naturligvis ikke at man avtaler styrerepresentasjon for de ansatte som går ut over lovens minimumskrav.

I et FKF må ansattes styrerepresentanter fratre ved behandlingen av nærmere definerte saker. I et AS og et IKS vil det ikke være tilsvarende begrensninger.

#### **Risiko**

Et fylkeskommunalt foretak for den frittstående enheten vil bety større forpliktelser for fylkeskommunen, ettersom fylkeskommunen vil stå fullt ut ansvarlig for selskapets økonomiske og rettslige forpliktelser. Ved en

aksjeselskapsform vil fylkeskommunens *juridiske* ansvar for den frittstående enhetens drift begrenses til innskutt kapital. I praksis kan det imidlertid ut fra politiske/etiske vurderinger være kontroversielt å la et fylkeskommunalt eid aksjeselskap gå konkurs. I så fall vil forskjellen i reell risiko ved de to organisasjonsformene være liten.

**Fleksibilitet m.h.t.  
eiersammensetning**

Et IKS og et AS vil være mer fleksibelt med hensyn til eiersammensetning enn et fylkeskommunalt foretak. Et fylkeskommunalt foretak kan bare eies av en enkelt fylkeskommune. Et aksjeselskap er åpent for alle typer eiere dersom ikke selskapets vedtekter legger begrensninger. For et administrasjonsselskap gjelder imidlertid Yrkestransportlovens begrensninger om at operatører ikke kan være medeiere.

I den grad det først er aktuelt å trekke inn andre eiere på et senere tidspunkt, er det fullt mulig å omdanne et FKF til et IKS eller AS på et senere tidspunkt.

Vurderingen av de alternative organisasjonsformene er oppsummert i tabell 6.1 ( neste side).

Tabell 6.1: Vurdering av alternative organisasjonsformer - oppsummering

Kriterium	Enhet innen fylkesadm.	FKF	AS	IKS
<b>Politisk styring</b>	Stort handlingsrom for direkte politisk styring	Reduserte muligheter for direkte politisk styring utenom ordinære prosesser  Strukturert indirekte styring gjennom målformuleringer, rammer og avtaler.  Klar rollefordeling mellom politikk/forvaltning og marked/drift		
<b>Kompetanse</b>	Høy kompetanse på politiske prioriteringer  Reduserte muligheter for å og beholde nødvendig kompetanse over tid	Smalere oppgavespekt er gir økte muligheter for oppbygging av spisskompetanse	Smalere oppgavespekter gir økte muligheter for oppbygging av spisskompetanse  Økte muligheter for å tiltrekke kompetanse gjennom andre lønns- og arbeidsvilkår	
<b>Kundeorientering og synlighet</b>	Kundefokus svekkes av bredt oppgavespekter og begrenset handlefrihet	Formål og oppgaver bidrar til å øke kundefokus og markeds kunnskap.  Kundeorienteringen styrkes gjennom økt handlefrihet  Frittstående enhet med eget navn og styre blir mer synlig aktør		
<b>Kostnadseffektivitet</b>	Få nivåer gir lave ledelses- og administrasjonskostnader	Et ekstra nivå kan gi økte ledelses- og administrasjonskostnader  Lavere kostnader til kjøp av transporttjenester, forutsatt høyere kompetanse  Sterkere fokus på økonomi kan gi reduserte kostnader		
<b>Konsekvenser for ansatte</b>	Ansatte i Hedmark Trafikk overføres til fylkeskommunen, ingen endringer i lønns- og arbeidsvilkår	Ansettelsesforhold i Hedmark Trafikk videreføres  Ansatte har krav på styrerepresentasjon. Må fratred ved behandling av visse typer saker.	Ansatte som i dag er ansatt i fylkeskommunen er ikke lenger fylkeskommunalt ansatte. Lønns- og arbeidsvilkår kan avvike fra fylkeskommunen, men kan også avtales holdt uendret.  Ansatte kan bli representert i styret. Ingen krav til fratreden ved behandling av visse typer saker.	
<b>Fleksibilitet m.h.t. eiersammensetning</b>	Bare fylkeskommunen kan være eier	Andre fylkeskomm. og kommuner kan være eiere		Ingen begrensninger, bortsett fra operatører

**Frittstående enhet anbefales**

Langs de fleste vurderingskriteriene er forskjellene størst mellom en enhet i fylkesadministrasjonen på den ene siden og en frittstående enhet organisert som FKF, IKS eller AS på den andre.

En enhet i fylkesadministrasjonen gir lavere kostnader til ledelse og administrasjon og større muligheter for direkte og løpende politisk styring. En frittstående enhet gir fordeler i form av større muligheter for å rekruttere og beholde kompetanse, klar rollefordeling og økt handlefrihet. Dette gir i sin tur bedre forutsetninger for kundeorientering og profesjonalitet ved kjøp av kollektivtrafikktenester.

Etter vår vurdering veier fordelene ved styring gjennom en frittstående enhet tyngre enn fordelene ved en tilbakeføring til fylkesadministrasjonen. Særlig gjelder dette mulighetene for å tiltrekke nødvendig kompetanse, som blir avgjørende for en vellykket styring av kollektivtrafikken framover. På denne bakgrunn anbefales planleggingen og styringen av kollektivtrafikken i Hedmark (fortsatt) organisert gjennom en frittstående enhet.

**IKS eller AS**

Selv om det kan påpekes mange forskjeller mellom de ulike organisasjonsformene for en frittstående enhet, kan forskjellene i praksis bli begrenset. Den viktigste forskjellen er etter vår vurdering at fleksibiliteten i forhold til framtidig eiersammensetning er større for et IKS og et AS. I tillegg er handlefriheten for den frittstående enheten mer forutsigbar og mindre personavhengig for et AS og et IKS enn for et FKF. Dette taler for at AS eller IKS velges som organisasjonsform.

Et AS og et IKS vurderes å gi tilstrekkelige muligheter for politisk styring, selv om mulighetene for direkte politisk styring svekkes. Vi kan heller ikke se andre tungveiende fordeler ved et FKF i forhold til et AS. Samlet vurderes derfor AS eller IKS som den mest hensiktsmessige organisasjonsformen for et administrasjonsselskap.

## 7 Styring og ansvar

### Utgangspunkt i frittstående enhet

Valg av organisasjonsform setter rammer for hvordan styringen av kollektivtrafikken utøves. Like viktig er hvordan styringen utøves innenfor disse rammene. I dette kapitlet vurderes først ansvarsdelingen mellom de involverte aktørene (kapittel 7.1). Deretter, i kapittel 7.2, gjennomgås prinsipper og mekanismer for utøvelse av den politiske styringen.

Ved vurderingen av styring og ansvarsdeling tas det utgangspunkt i anbefalingen om fortsatt styring via en frittstående enhet. Avslutningsvis i de to kapitlene angis konsekvenser for styring og ansvar dersom man velger å flytte utøvelsen av styringen i sin helhet tilbake til fylkesadministrasjonen.

### Uavhengig av FKF, AS eller IKS

I store trekk er ansvarsdelingen mellom fylkesadministrasjonen og den frittstående enheten upåvirket av organisasjonsform for enheten. De fleste av anbefalingene i dette kapitlet påvirkes derfor ikke om man velger å organisere enheten som FKF, AS, eller IKS. Der det er forskjeller, omtales dette spesielt.

## 7.1 Ansvarsdeling

### Tre typer oppgaver

Ved vurderingen av ansvarsfordelingen vil vi skille mellom tre typer oppgaver:

- Forvaltning og politikktutforming
- Planlegging, markedsføring og utvikling
- Drift

### Forvaltning og politikktutforming

Forvaltningsoppgavene (konsesjons-/løyvemyndighet, transportberedskap, retningslinjer for behovsvurderinger m.v.) bør ivaretas av organer som er en integrert del av fylkeskommunen. Disse kan følgelig ikke delegeres til en enhet som er utskilt og har stor selvstendighet i forhold til fylkeskommunens politiske og administrative organer. Forvaltningsoppgavene vil derfor i sin helhet ligge i fylkeskommunen uavhengig av hvordan styringen for øvrig organiseres.

På samme måte vil ansvaret for ivaretagelse av brukerbehov og politiske prioriteringer (bestillerfunksjonen) ligge i fylkeskommunen. Administrasjonen i fylkeskommunen vil omforme politisk vedtatte mål og rammebetingelser for kollektivtrafikken til konkrete krav til tjenester fra den frittstående enheten.

### Planlegging, markedsføring og

Planleggings-, markedsførings og utviklingsoppgavene vil fordeles på alle de tre nivåene, med tyngdepunkt innen den

<b>utvikling</b>	<p>frittstående enheten. Fylkesadministrasjonen vil ha ansvar for overordnet areal- og transportplanlegging (i samspill med kommunene), bidrag til nasjonale planer og samspill med kommuner og statlige etater i forbindelse med overordnet planlegging og politikktutforming. Samspill med eksterne organer på mer operativt nivå kan ivaretas av den frittstående enheten. I noen sammenhenger, f.eks. ved utarbeidelse av regionale transportplaner, vil det være hensiktsmessig at både fylkesadministrasjonen og den frittstående enheten deltar.</p> <p>Ansvar for produktutvikling, informasjon, markedsføring, ruteopplysning, drift av terminaler og og ruteplanlegging vil ligge i den frittstående enheten. I ruteområder der det benyttes nettokontrakter vil operatørene (busselskapene) ha medansvar for lokal produkt-/ruteutvikling og markedsføring.</p>
<b>Drift</b>	<p>Driftsoppgavene vil i sin helhet ligge i den frittstående enheten og hos operatørene. Den frittstående enheten vil ha ansvar for kjøp av transporttjenester. Operatørene vil ha ansvar for utførelse av transporttjenester.</p> <p>Den anbefalte oppgavefordelingen er i store trekk i tråd med dagens i Hedmark. Over tid kan det forventes en gradvis forskyvning av ansvar fra operatøren til den frittstående enheten, i takt med økende innslag av anbud basert på bruttokontrakter.</p> <p>Anbefalt fremtidig oppgavefordeling er oppsummert i tabell 7.1 (neste side).</p>



Tabell 7.1: Anbefalt fremtidig oppgavefordeling mellom aktører

Type oppgave	Aktør		
	Bestiller	Enheten	Operatører
Forvaltning og politikkkutforming	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overordnede mål og rammebetingelser</li> <li>• Bestilling av tjenester fra enheten</li> <li>• Samspill med kommuner, statlige etater og andre fylkeskommuner</li> <li>• Konesjoner</li> <li>• Løyver</li> <li>• Transportberedskap</li> <li>• Retningslinjer for skoleskyss og transport for funksjonshemmede</li> <li>• Klagebehandling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faginstans ved samspill med kommuner, statlige etater og andre fylkeskommuner</li> </ul>	
<b>Planlegging/ markedsføring/ utvikling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Areal- og transportplanlegging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produktutvikling</li> <li>• Ruteplanlegging</li> <li>• Informasjon</li> <li>• Markedsføring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Markedsføring og rute/produktutvikling innen eget ruteområde ( evt., innenfor rammer fra enheten)</li> </ul>
<b>Drift</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kjøp av rutetransport og skoleskyss</li> <li>• Ruteopplysning</li> <li>• Terminaldrift</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utførelse av transporttjenester</li> </ul>

**Endringer ved tilbakeføring**

Dersom man velger å gå bort fra styring via en frittstående enhet, vil denne enhetens oppgaver i sin helhet overføres til fylkesadministrasjonen. Samtidig bortfaller oppgavene knyttet til fylkeskommunens bestilling av tjenester fra enheten.

I prinsippet er arbeidsdelingen i forhold til operatøren primært avhengig av innslaget av anbud og valg av kontraktsform, og upåvirket av organiseringen av fylkeskommunens styring. I praksis kan en tilbakeføring til fylkesadministrasjonen føre til en langsommere gjennomføring av anbud og større varsomhet med å påta seg markedsansvar. I den grad det blir konsekvensen, vil en tilbakeføring til fylkesadministrasjonen innebære en forskyvning av oppgaver til operatøren, sammenlignet med en fortsatt organisering via en frittstående enhet.

## 7.2 Styring

### 7.2.1 Styringsprinsipper

<b>Skjæringspunkt mellom marked og offentlig finansiert tjenesteproduksjon</b>	Styringen av kollektivtrafikken foregår i skjæringspunktet mellom marked og offentlig finansiert tjenesteproduksjon. På den ene siden skal styringen realisere samferdselspolitiske mål. På den annen side skal transporttilbudet markedsføres og kjøpes i et konkurranseutsatt marked. Styringsprinsipper og rollefordeling må sikre at begge disse hensynene ivaretas.
<b>Fylkeskommunal styring</b>	Fylkeskommunen har ansvar for den lokale kollektivtrafikken i Hedmark. Fylkeskommunens ansvar og de politiske målene knyttet til kollektivtrafikken gjør at fylkeskommunen må disponere styringsmekanismer som gir ønsket kontroll over kvaliteten og omfanget av kollektivtrafikken i fylket.
<b>Operativ handlefrihet</b>	En brukerorientert og effektiv frittstående enhet er avhengig av handlefrihet for styre og daglig ledelse. Enheten må kunne fatte beslutninger tilstrekkelig raskt til å operere innenfor et konkurranseutsatt marked. En slik handlefrihet og beslutningseffektivitet er igjen avhengig av at terskelen for at fylkeskommunens politiske og administrative organer griper direkte inn i den frittstående enhetens drifts- og investeringsbeslutninger er høy.
<b>To hovedprinsipper</b>	<p>De overordnede prinsippene for fylkeskommunens styring av den frittstående enheten kan derfor sammenfattes i to hovedpunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fylkeskommunen skal ha tilstrekkelig styring med <i>hva</i> den frittstående enheten leverer, i form av kvalitet og omfang på kollektivtrafikken i fylket</li> <li>• Den frittstående enheten skal ha utstrakt handlefrihet m.h.t. <i>hvordan</i> bestillers krav til kvalitet og omfang oppnås</li> </ul> <p>Disse prinsippene innebærer ikke at fylkeskommunene gir fra seg styring av kollektivtrafikken, men påvirker <i>måten</i> styringen utøves på. En forutsetning for at disse styringsprinsippene skal gi ønsket politisk styring, er at målene og kravene som fastsettes av fylkeskommunen er tilstrekkelig konkrete og målbare.</p>

### 7.2.2 Styringsmekanismer

<b>Skille mellom eier- og bestiller-styring</b>	<p>Den ønskede fylkeskommunale styringen av frittstående enheten kan oppnås gjennom en kombinasjon av to typer styring:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestillerstyring</li> <li>• Eierstyring</li> </ul> <p>Som oppdragsgiver for den frittstående enheten vil fylkeskommunen fokusere på kvaliteten og prisen på de tjenestene selskapet leverer. Ivaretagelse av hensynet til måloppnåelse innen kollektivtrafikken vil i det følgende defineres som <i>bestillerstyring</i>.</p> <p>Som eier må fylkeskommunen gjennom den eksterne</p>
---	---

organiseringen og styringen av selskapet sikre at de verdiene som ligger i selskapet forvaltes innenfor akseptable risikorammer og med tilfredsstillende avkastning. Ivaretagelse av hensynet til forvaltning av verdier vil i det følgende defineres som *eierstyring*.

## **Bestillerstyring**

### **Avtale(r)**

Kjernen i bestillerstyringen er å påse at fylkeskommunens mål og prioriteringer reflekteres i det kollektivtrafikktilbudet som koordineres av frittstående enheten. Det viktigste virkemidlet for å oppnå dette, er forpliktende avtale(r) mellom fylkeskommunen og frittstående enheten.

Avtalen(e) skal forplikte og motivere frittstående enheten til å bidra til oppnåelse av fylkeskommunens målsettinger, samtidig som den frittstående enheten gis tilstrekkelig handlingsrom til å utnytte sin markedskunnskap. I avtalen(e) nedfelles blant annet:

- Fylkeskommunens mål for kollektivtilbudet
- Ansvarsfordeling
- Krav til kvalitet og omfang
- Økonomiske vilkår
- Kontraktsoppfølging og avvikshåndtering
- Krav til og rutiner for rapportering
- Spilleregler for dialog mellom fylkeskommunen og den frittstående enheten

Slike avtaler er blant annet sentrale i styringen av Vestviken Kollektivtrafikk og Rogaland Kollektivtrafikk (Kolumbus). Avtaler er også etablert mellom Hedmark Trafikk og Hedmark fylkeskommune, men de har til nå i liten grad vært brukt som styringsredskap (se kapittel 4).

Fylkeskommunen fastsetter endelig de økonomiske rammer for hvert budsjettår. Enkelte av vilkårene må derfor forhandles for ett år om gangen. I praksis kan dette løses ved at man opererer med to avtaler:

- En langsiktig rammeavtale som angir premisser og retningslinjer som er uavhengige av årlige budsjettvedtak, f.eks. ansvarsfordeling, typer tjenester som skal leveres, prinsipper for økonomisk godtgjørelse og alminnelige krav til virksomheten
- Årlige ytelsesavtaler som inneholder økonomiske vilkår og krav til kollektivtilbudet for ett år av gangen

Selv om ikke fylkeskommunen forplikter seg til tilskuddsnivået ut over det enkelte budsjettår, er det et premiss både for en langsiktig utvikling av kollektivtilbudet og for hensiktsmessige avtaler med operatørene at det er rimelig kontinuitet i nivået på rammetilskuddet til den frittstående enheten. Ved anbud er

kontraktslengden 5 år eller lengre.

Fylkeskommunen står i utgangspunktet fritt til å bestemme hvor detaljert de vil styre innholdet i kollektivtilbudet. Detaljerte krav vil imidlertid begrense den frittstående enhetens handlefrihet og legge en demper på motivasjon og kreativitet i utviklingen av kollektivtilbudet. Mulighetene som ligger i en brukerorientert og handlekraftig administrasjonsselskap for kollektivtrafikken utnyttes derfor best dersom kravene til innhold i kollektivtrafikken er på et relativt overordnet nivå.

<b>Årlige forhandlinger</b>	Fylkeskommunens krav til omfang, kvalitet, miljøstandard og gjennomsnittlig takstnivå for kollektivtrafikken i fylket fastsettes årlig i forhandlinger mellom fylkeskommunen og selskapet, sammen med vederlaget for tjenestene. Fylkeskommunens utgangspunkt for forhandlingene er plandokumenter og de til enhver tid foreliggende budsjetttrammer for kommende budsjettår.
<b>Rapportering</b>	<p>Den frittstående enhetens oppfyllelse av mål og krav må følges opp gjennom regelmessig rapportering til oppdragsgiver, for eksempel hvert kvartal eller tertial. Eksempler på innhold i rapporteringen kan være:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Trafikkutvikling</li><li>• Kvalitet (punktlighet m.v.)</li><li>• Rutetilbudet</li><li>• Brukertilfredshet (basert på årlige kundertilfredshetsundersøkelser)</li></ul> <p>Frekvens og form på rapporteringen reguleres gjennom avtalen.</p>
<b>Løpende dialog</b>	<p>I tillegg til den formelle rapporteringen vil det være hensiktsmessig å ha en jevnlig kontakt mellom den frittstående enheten og fylkeskommunen. En slik kontakt er viktig både for å holde oppdragsgiver orientert om utviklingen i kollektivtrafikken og for å avklare forhold som ikke fanges opp av avtalen.</p> <p>En forutsetning for en slik dialog er at det ikke gis nye direktiver som bryter med gjeldende avtale mellom fylkeskommunen og den frittstående enheten.</p>
<b>Ivaretas av samferdselsseksjonen og Samferdselsutvalget</b>	Bestillerstyringen bør ivaretas av de organer som har ansvaret for utforming av samferdselspolitikken i fylkeskommunen. Med nåværende organisasjonsstruktur innebærer det at bestillerrollen ivaretas politisk av fylkestinget og fylkesrådet, og administrativt av enhet for samferdsel, miljø og plan.

## Eierstyring

### Forvaltning av verdier

Mens bestillerstyringen fokuserer på omfang og kvalitet på tjenesten som leveres, ivaretar eierrollen som nevnt forvaltningen av verdiene i den frittstående enheten. Eiernes representanter i enhetens styrende organer vil ha som sin hovedoppgave å påse at selskapets lønnsomhet og risiko er i tråd med fylkeskommunens forventninger som eier.

### Styring gjennom fylkesting/general-forsamling og valg av styre

Eierrollen ivaretas gjennom selskapets styrende organer. For et fylkeskommunalt foretak vil dette si gjennom fylkestinget, mens generalforsamlingen er det øverste styrende organet i aksjeselskapet. Den viktigste rollen for henholdsvis fylkestinget/fylkesrådet og generalforsamlingen i styringen av enheten er valg av enhetens styre. De tre selskapsformene og deres styrende organer er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Fylkeskommunen står fritt til å bestemme hvilket organ eller hvilken person som skal representere den i generalforsamlingen. Valget av hvem som skal representere fylkeskommunen i generalforsamlingen bør avspeile generalforsamlingen som arena for utøvelse av eierstyring, ikke samferdselspolitikk. En vanlig løsning er at fylkesordføreren/fylkesrådets leder utgjør selskapets generalforsamling.

### Styrets ansvar og kompetanse

Styret har det samlede forvaltningsansvar for selskapet, og beslutningsansvar i alle saker som vurderes å være av stor strategisk, økonomisk eller prinsipiell betydning for selskapet.

Styrets ansvar stiller krav til kompetanse både i styret og selskapets daglige ledelse. Styrets medlemmer bør samlet besitte kompetanse innen strategiutvikling, økonomi, jus og organisasjon/personalledelse, ved siden av nødvendig bransjekompetanse. Styret kan i utgangspunktet både bestå av politikere, politisk valgte og politisk uavhengige representanter. Et hovedpoeng er imidlertid at styremedlemmene har som hovedansvar å forvalte *selskapets/foretakets* verdier og nå selskapets/foretakets mål. For å unngå rollekonflikter bør man normalt unngå aktive fylkespolitikere.

Ansvar og kompetansekravene gjelder både for styret i et FKF, IKS og et AS. Kravene forsterkes imidlertid vesentlig for styret i et AS og et IKS som har et vesentlig sterkere juridisk ansvar enn styret for et kommunalt foretak.

### Styringsprosesser

Bærebjelkene i styrets og administrasjonens styring er forretningsplan/strategisk plan, budsjett og månedsrapportering, med tilhørende prosesser. Disse elementene vil være deler av et integrert styringssystem for den frittstående enheten. Kopling mellom forretningsplaner, virksomhetsplaner, budsjettering og regnskapsrapportering er avgjørende for å sikre en strategisk fundert styring av selskapet.

**Rollefordeling**

I tabell 7.2 er anbefalt rollefordeling mellom de ulike aktørene oppsummert.

**Tabell 7.2: Rollefordeling**

<b>Aktør</b>	<b>Rolle/funksjon</b>
<i>Fylkeskommunen som bestiller</i> (fylkestinget/enhet for samferdsel, plan og miljø)	Sette krav til og følge opp omfang, kvalitet, miljø og gjennomsnittlig takstnivå i kollektivtrafikken i fylket
<i>Fylkeskommunen som eier</i> Ved AS: Generalforsamlingen Ved FKF: Fylkestinget/fylkesrådet Ved IKS: Representantskapet	Valg av styre Godkjennelse av årsregnskap
<i>Styret i den frittstående enheten</i>	Samlet forvaltningsansvar for selskapet Beslutningsansvar i spørsmål av stor strategisk, økonomisk eller prinsipiell betydning for selskapet
<i>Daglig leder i den frittstående enheten</i>	Daglig ledelse

**Forskjeller ved ulike organisasjonsformer**

Styringen vil i liten grad påvirkes av hvorvidt den frittstående enheten organiseres som FKF, AS eller IKS. Den viktigste forskjellen vil være mellom en enhet som bare betjener Hedmark på den ene siden og et IKS eller AS i samarbeid med Oppland på den andre.

Ved en felles enhet med Oppland vil det i utgangspunktet være to bestillere: Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Disse kan inngå ytelsesavtaler med enheten hver for seg eller samordne sin bestilling gjennom en felles ytelsesavtale. Gevinsten ved et samarbeid blir sannsynligvis størst ved det siste alternativet.

Eierstyringen vil foregå gjennom de samme typene organer også ved et samarbeid med Oppland. Forskjellen vil da være knyttet til sammensetningen av eierorganene.

Representantskapet (ved et IKS) eller generalforsamlingen (ved et AS) vil ha en sammensetning som reflekterer eierandelene. Styret kan i prinsippet settes sammen uten hensyn til hvilket fylke medlemmene kommer fra, men i praksis vil normalt styret også ha en fordeling i tråd med eierandelene.

**Forståelse og respekt avgjørende**

De skisserte styringsprinsipper og styringsmekanismene gir etter vår vurdering et godt grunnlag for en vellykket styring av kollektivtrafikken i Hedmark (og eventuelt Oppland). Utformingen av fornuftige spilleregler er imidlertid bare et første skritt mot vellykket styring av kollektivtrafikken. Vel så viktig er viljen og evnen til å følge vedtatte spilleregler.

Dette krever for det første at spillereglene blir forstått. Ved innledningen til hver valgperiode må nye politikere gis en enkel opplæring i den valgte organiseringen og styringen av kollektivtrafikken. Respekten for spillereglene bør understøttes ved at man unngår styringsformer basert på knappe flertallsvedtak.

## 8 Samarbeid med Oppland

### 8.1 Motivasjon

#### Felles kompetanse

Som omtalt stiller utviklingen mot større innslag av anbud og den sterke kompetansen hos busselskapene store krav til kompetansen i de(n) enheten(e) som har ansvar for styringen av kollektivtrafikken i fylkene. Utfordringen forsterkes av at den enkelte fylkeskommunen gjennomfører anbudskonkurranser relativt sjelden, slik at det er vanskelig å finne løpende beskjeftigelse for den kompetansen som kreves i anbudssituasjonene. Ettersom busselskapene kan holde sin kompetanse løpende engasjert gjennom anbud ulike steder i landet, gir dette en risiko for kompetansemessig ubalanse mellom fylkeskommunen og busselskapene.

#### Lavere kostnader

Et samarbeid med Oppland er et bidrag til å møte denne utfordringen. En frittstående enhet som er eid av og betjener begge fylkeskommunene vil få jevnere og bedre utnyttelse av sin kompetanse knyttet til innkjøp, materiell, jus osv. Det samme gjelder kompetanse knyttet til markedsføring, informasjon og produktutvikling. Kostnadene ved å opprettholde tilfredsstillende kompetanse på marked, produktutvikling og anbudsprosesser blir dermed lavere enn dersom fylkeskommunene skal betjene denne kompetansen hver for seg.

Fylkeskommunene kan også velge å samarbeide om bestilling/ytelsesavtaler med den frittstående enheten. Dette vil kunne gi samme type gevinster knyttet til felles bruk av kompetanse, men de vil være av klart mindre omfang. Uansett må ytelsesavtalene behandles politisk i begge fylkeskommunene.

#### Rutetilbud

Tyngden av rutetilbudet er ruter internt i de to fylkene. Det er imidlertid potensial for videreutvikling av fylkesoverskridende rutetilbud, slik det blant annet er behandlet i arbeidet med Mjøsstrategi og Mjøsnett 2012. Et samarbeid i en felles enhet vil lette samordningen av rutetilbudet i de to fylkene.

### 8.2 utfordringer

Et formalisert samarbeid gjennom felles eierskap til en frittstående enhet vil by på utfordringer, blant annet knyttet til

- Politisk og administrativ styring
- Ulike kulturer
- Lokalisering
- Eierandeler

#### Politisk styring

Styring gjennom en frittstående enhet reduserer mulighetene for direkte politisk styring, som omtalt i kapittel 7. De ulempene dette representerer for politikere som ønsker direkte

styring, kan forsterkes når enheten både har ansvaret for Hedmark og Oppland. Tilgjengeligheten til styret og administrasjonen i den frittstående enheten kan også bli vanskeligere, ettersom enheten må ha oppmerksomheten rettet mot begge fylker.

Den felles enheten må motta klare styringssignaler fra de to fylkeskommunene. Vår anbefaling, som beskrevet i kapittel 7, er at dette skjer gjennom årlige ytelsesavtaler. Ved en felles enhet må det tas stilling til hvorvidt de to fylkeskommunene skal samordne sin bestilling eller sende hver sin bestilling til enheten.

**To kulturer**

Det er sannsynlig at betydelige deler av personalet i en felles enhet vil hentes fra henholdsvis Hedmark Trafikk FKF og samferdselsadministrasjonen i Oppland fylkeskommune. Forskjellen mellom kulturen i disse organisasjonene skal ikke overdrives, men normalt vil det være utfordringer knyttet til kulturforskjeller i slike situasjoner.

**Lokalisering**

Den felles enheten vil ha virksomhet og ytre apparat (terminaler m.v.) i begge fylker. Kjernen i virksomheten, med ledelse, administrasjon og fagpersonale, må imidlertid lokaliseres ett sted i ett av fylkene. Lokaliseringen kan i beste fall være uproblematisk, men kan også utvikle seg til det vanskeligste problemet ved etablering av en felles enhet.

**Eierandeler**

Fordeling av eierandeler må avklares, men er sannsynligvis relativt enkel i dette tilfellet. En frittstående enhet for kollektivtrafikken er primært et styringsverktøy, og vil ikke inneholde vesentlige økonomiske verdier. Samtidig er omfanget av kollektivtrafikken i de to fylkene i samme størrelsesorden. Det er derfor vanskelig å se noen begrunnelse for noe annet enn lik eierandel for de to fylkeskommunene.

**Kan håndteres**

Utfordringene knyttet til en felles enhet for styring av kollektivtrafikken i Hedmark og Oppland er betydelige, men etter vår vurdering ikke av en slik karakter at de bør stå i veien for et samarbeid. Med en bevisst håndtering av utfordringene bør fordelene ved et samarbeid, som beskrevet i kapittel 8.1, veie tyngre enn ulempene. Vår anbefaling er derfor at Hedmark fylkeskommune tar initiativ til et formalisert samarbeid med Oppland på dette området.

En forutsetning for at et samarbeid skal lykkes, er at det fra starten arbeides systematisk for å møte utfordringene knyttet til et samarbeid. Særlig viktig er det å få på plass en ryddig organisasjonsstruktur og klare spilleregler for de to fylkeskommunenes styring av enheten.



### 8.3 Aktuelle organisasjonsformer

<b>Fire alternative organisasjonsformer</b>	<p>Et formalisert samarbeid mellom Hedmark og Oppland kan i utgangspunktet organiseres gjennom fire ulike former:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Vertskommune</li><li>• Interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven</li><li>• Interkommunalt selskap etter lov av 29.01.199 nr. 6 om interkommunalt selskap</li><li>• Aksjeselskap</li></ul>
<b>AS benyttes i dag</b>	<p>IKS og AS er beskrevet i kapittel 7. Aksjeselskap benyttes som selskapsform for de fylkene som i dag samarbeider formelt om kollektivtrafikken; Oslo/Akershus (Ruter AS) og Buskerud, Vestfold og Telemark (Vestviken Kollektivtrafikk AS).</p>
<b>Vertskommune ikke aktuelt</b>	<p>Vertskommunemodellen innebærer at en av fylkeskommunene ivaretar den operative styringen av kollektivtrafikken på vegne av begge fylkeskommunene. Den andre fylkeskommunen betaler den første for å utføre disse oppgavene. Innholdet i oppgavene og betalingen for dette reguleres i avtale mellom "kjøpende" og "selgende" fylkeskommune. Virksomheten vil være underlagt vertsfylkeskommunens budsjett- og styringsmyndighet</p> <p>Denne modellen vil innebære at en av fylkeskommunene blir klart ledende i samarbeidet. Vi vil anta at likeverdighet mellom fylkeskommunene vill være et premiss for et samarbeid, og vurderer derfor denne modellen som uaktuelt.</p>
<b>Samarbeid etter kommuneloven</b>	<p>Interkommunalt samarbeid etter §27 i kommuneloven vil normalt ikke være et eget rettssubjekt, og følgelig direkte underlagt de to fylkeskommunenes budsjett- og instruksjonsmyndighet.</p> <p>Dette innebærer at et slikt samarbeid i store trekk har de samme fordelene og ulempene som styring integrert i fylkesadministrasjonen. Mulighetene for å utøve direkte politisk styring er større enn når enheten er organisert som et frittstående rettssubjekt (IKS eller AS). Samtidig svekkes enhetens handlefrihet og muligheter for å tiltrekke nødvendig kompetanse. Ulempene ved svekket handlefrihet forsterkes når enheten blir gjenstand for direkte politisk styring fra to fylkeskommuner.</p> <p>Vi vil på denne bakgrunn fraråde å organisere et samarbeid med Oppland fylkeskommune i et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27. Et formalisert samarbeid anbefales organisert gjennom et IKS eller AS.</p>

## 8.4 Ansvar og styring

<b>Ansvarsdeling</b>	Ansvarsdelingen mellom en felles enhet for Hedmark og Oppland og de respektive fylkesadministrasjonene vil i store trekk være den samme som ved en frittstående enhet bare for Hedmark. De to fylkeskommunene kan eventuelt velge å samordne sitt arbeid med bestilling fra enheten. For øvrig vises til ansvarsdelingen beskrevet i kapittel 7.1.
<b>Styring</b>	<p>Styringen av en felles enhet for Hedmark og Oppland anbefales basert på de samme prinsipper og mekanismer som ved en frittstående enhet for Hedmark alene. Den eneste vesentlige forskjellen er at bestillingen nå vil komme fra to fylkeskommuner, som kan velge om de vil bestille separat eller samarbeide om en felles bestilling. I den grad styringen bygger på ytelsesavtaler, må det da tas stilling til om det skal utarbeides separate ytelsesavtaler mellom enheten og hver av de to fylkeskommunene eller om det skal utarbeides en felles ytelsesavtale.</p> <p>En felles bestilling kan gi bedre muligheter for å utvikle felles tilbud for de to fylkene. Ulempen med en felles bestilling er at det kompliserer den administrative og politiske prosessen med utforming og behandling av ytelsesavtalen. Dette taler for en felles bestilling i den grad fylkesoverskridende tilbud (potensielt) utgjør en vesentlig del av tilbudet, mens separate bestillinger kan være hensiktsmessig dersom andelen fylkesoverskridende tilbud er liten. Vestfold, Buskerud og Telemark benytter for øvrig separate bestillinger fra Vestviken Kollektivtrafikk AS.</p>

## 8.5 Andre samarbeidspartnere

	I tillegg til samarbeid med Oppland kan det være aktuelt med ulike former for samarbeid med andre. De mest aktuelle samarbeidspartnere vil være andre fylkeskommuner og kommuner i Hedmark og Oppland.
<b>Samarbeid med Ruter AS</b>	Ruter AS, med ansvar for Oslo og Akershus, er landets største kjøper av kollektivtjenester, og har mest sannsynlig også samlet den tyngste kompetansen. Det bør vurderes om og eventuelt i hvilken form Hedmark og Oppland fylkeskommuner bør søke samarbeid med Ruter AS. Den minst forpliktende form er ved behov å kunne kjøpe tjenester i enkelttilfeller.
<b>Kollektivtrafikkforeningen</b>	Kollektivtrafikkforeningen er et nylig etablert forum med formål å samarbeide nasjonalt for å styrke kollektivtrafikkens konkurransekraft og dermed gi kundene et bedre tilbud. Med aktiv og forpliktende støtte fra majoriteten av fylkeskommunene bør dette samarbeidet kunne utvikles til å videreutvikle nødvendig felles kompetanse.
<b>Kommunene på eiersiden?</b>	Kommunene har ikke noe direkte ansvar for kollektivtrafikken. Gjennom blant annet areal- og parkeringspolitikken har de imidlertid stor innvirkning på rammebetingelsene for kollektivtrafikken, særlig i

byområdene. Samtidig har kommunene sterk interesse av et godt fungerende kollektivtilbud innen og til og fra sine respektive kommuner. Kommunene er også en viktig samarbeidspartner for skoleskyssen, blant annet gjennom valg av tidspunkter for skolestart og -slutt.

Disse momentene kan tale for å trekke kommunene mer aktivt med i styringen av kollektivtrafikken, for eksempel gjennom å åpne for eierskap i det foretaket/selskapet som styrer kollektivtrafikken. En slik løsning, som nå praktiseres i Vest-Agder og vil etableres i Buskerud fra 2010, vil styrke kommunenes motivasjon for å legge til rette for kollektivtrafikken. Selv om en eller flere kommuner deltar på eiersiden, vil fylkeskommunen beholde kontrollen over kollektivtilbudet gjennom ytelsesavtalene.

Vi anbefaler at et nærmere samarbeid med kommunene vurderes nærmere. I første omgang anbefales imidlertid samarbeidet med Oppland fylkeskommune prioritert.

## 9 Økonomiske konsekvenser

<b>Skille mellom realøkonomiske kostnader og overflytting av kostnader</b>	<p>For Hedmark fylkeskommune gir organiseringen av kollektivtrafikken to typer økonomiske effekter:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Flytting av kostnader mellom egen administrasjon og tilskudd til den frittstående enheten</li><li>2. Realøkonomiske effekter i form av endrede samlede kostnader til kollektivtrafikken</li></ol>
<b>Flytting av kostnader</b>	<p>En frittstående enhet innebærer at kostnadene til styring av kollektivtrafikken består av en kombinasjon av lønnskostnader og tilskudd til enheten. Uten en frittstående enhet vil kostnadene knyttet til personalet i sin helhet være lønnskostnader i fylkeskommunen. Tilsvarende vil økende innslag av anbud basert på bruttokontrakter innebære flytting av kompetanse og kostnader knyttet til den fra busselskaper til den frittstående enheten eller til fylkeskommunen.</p>
<b>Realøkonomiske effekter</b>	<p>Ressursbehovet innen kollektivtrafikken vil i første rekke bestemmes av hvilket ambisjonsnivå fylkeskommunen legger seg på. Dette ambisjonsnivået er i utgangspunktet uavhengig av hvordan arbeidet med kollektivtransporten organiseres. Organiseringen av kollektivtrafikken påvirker isolert sett ressursbruken gjennom kostnader knyttet til:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Endringen av organiseringen (endringskostnader)</li><li>• Markedsføring, tilbudsutvikling, kjøp av kollektivtrafikkjenester og drift (marked og drift)</li><li>• Ledelse, administrasjon og politisk/administrativ styring</li></ul>
<b>Endringskostnader</b>	<p>Endringer i organiseringen medfører kostnader knyttet til rekruttering, konsulentbistand, etablering og overføring av avtaler, etablering av styringssystemer m.v., avhengig av hvilken organisasjonsform som velges. Endringskostnadene vil være små sammenlignet med utslagene på årlige kostnader.</p>
<b>Marked og drift</b>	<p>Kostnader knyttet til markedsføring, tilbudsutvikling, kjøp av kollektivtrafikkjenester og drift vil i første rekke avhenge av ambisjonsnivået for kollektivtrafikken og i hvilken grad økt innslag av anbud vil gi lavere kostnader til kjøp av kollektivtrafikkjenester. I den grad en frittstående enhet gir bedre muligheter for å tiltrekke kompetanse, kan dette bidra til lavere kostnader knyttet til kjøp av kollektivtrafikkjenester sammenlignet med organisering internt i fylkesadministrasjonen. Den juridiske organisasjonsformen for en frittstående enhet har liten betydning for disse kostnadene.</p>

	<p>En frittstående enhet som er eid av og betjener begge fylkeskommunene vil få jevnere og bedre utnyttelse av sin kompetanse knyttet til innkjøp, materiell, jus osv. Det samme gjelder kompetanse knyttet til markedsføring, informasjon og produktutvikling. Kostnadene ved å opprettholde tilfredsstillende kompetanse på marked, produktutvikling og anbudsprosesser blir dermed lavere enn dersom fylkeskommunene skal betjene denne kompetansen hver for seg.</p>
<b>Ledelse og administrasjon</b>	<p>En eventuell tilbakeføring av styringen av kollektivtrafikken fra Hedmark Trafikk FKF til fylkesadministrasjonen vil gi bortfall av et styringsnivå. Isolert sett kan dette gi lavere kostnader til ledelse og administrasjon. Besparelsene knyttet til bortfall av eget styre og regnskap må vurderes opp mot ressursbruk knyttet til deltakelse i ordinære fylkeskommunale prosesser. Disse kostnadselementene utgjør en meget liten andel av kostnadene innenfor kollektivtrafikken, og er ubetydelige i forhold til selv meget små utslag på kostnadene knyttet til kjøp av kollektivtrafikk.</p> <p>Mulighetene for samordning av bestillerkompetansen med veg kan gi besparelser i kostnadene knyttet til bestilling/kjøp av kollektivtrafikk tjenester. Også her vil imidlertid besparelsene være relativt små.</p>
<b>Samarbeid viktigst for kostnader til styring</b>	<p>Oppsummert påvirkes samlet ressursbruk innen styring og markedsføring i første rekke av hvorvidt Hedmark fylkeskommune etablerer et formalisert samarbeid med Oppland. Felles utnyttelse av kompetanse gir muligheter for kostnadsbesparelser som ventelig er klart større enn forskjellene i kostnader til knyttet til ledelse og administrasjon.</p>
<b>Kjøp av transporttjenester dominerende</b>	<p>Kostnader til ledelse, administrasjon, styring og drift er små sammenlignet med kostnadene knyttet til kjøp av transporttjenester. Som tidligere nevnt vil selv små utslag i disse kostnadene være avgjørende for den samlede ressursbruken. De organisasjonsformene som bidrar til høy kompetanse ved kjøp av transporttjenester vil dermed over tid være de mest kostnadseffektive.</p>

## 10 Videre arbeid

### Mange oppgaver

Dersom anbefalingene i rapporten følges, må en rekke oppgaver gjennomføres. Blant annet gjelder dette:

- Utarbeidelse av ny rammeavtale og ytelsesavtale(r) mellom fylkeskommunen(e) og den frittstående enheten
- Utarbeidelse av initiativ om samarbeid overfor Oppland fylkeskommune
- Etablering av prosjektgruppe med deltakere fra de to fylkeskommunene
- Utforming og avklaring av innhold i et eventuelt samarbeid (selskapsform, ansvarsdeling, eierandeler, lokalisering mv)
- Vedtak om samarbeid med tilhørende innhold i de to fylkeskommunene
- Etablering av selskap
- Valg av styre
- Ansettelse av øvrig personale
- Overføring av kontrakter til selskapet
- Etablering av økonomiske styringssystemer
- Innarbeidelse av tilskudd i fylkeskommunenes budsjett
- Utarbeidelse av strategi for den nye enheten

Overføring av oppgaver – oppstart av ordinær drift

### Gjennomføringsplan etter vedtak

Rekkefølge, konkretisering, tidsfrister og ansvarsdeling for disse oppgavene ligger utenfor rammene av vårt arbeid. En gjennomføringsplan med disse elementene bør utarbeides i etterkant av et eventuelt politisk vedtak om endringer i organiseringen.