



NIVI-notat 2014:2

Kollektivtransporten ved en kommunereform

Muligheter, forutsetninger og konsekvenser av et bykommunalt ansvar

Utarbeidet på oppdrag av Statens Vegvesen

Oktober 2014

Innhold:

FORORD	3
SAMMENDRAG.....	4
1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	9
1.1 Kommunereform.....	9
1.2 Klimaforliket og bymiljøavtaler	9
1.3 Problemstillinger for oppdraget	9
2. KOLLEKTIVTRANSPORTEN - ORGANISERING OG HOVEDUTFORDRINGER	9
2.1 Fylkeskommunene	9
2.2 Staten og kommunene.....	11
2.3 Byområdene – hovedutfordringer	11
2.4 Distriktene - hovedutfordringer	13
2.5 Erfaringer med forsøk med kommunalt ansvar	13
2.6 Organisering i øvrige nordiske land.....	14
3. MULIGHETER OG FORUTSETNINGER OG FOR KOMMUNALT ANSVAR.....	16
3.1 Hvilke muligheter gir et kommunalt ansvar?	16
3.2 Oppmyking av generalistkommuneprinsippet	17
3.3 Krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet.....	17
3.4 Hvilke byregioner kan være aktuelle?	18
3.5 Samarbeidsorgan for Osloområdet	21
3.6 Hvordan ivareta ansvaret utenfor de store bykommunene?.....	23
3.7 Administrasjonsselskapene ved en reform	25
4. BYMILJØAVTALENE OG REGIONAL MODELL	26
4.1 Forsterket regionalt politisk ansvar for transport- og arealpolitikken	26
4.2 Bymiljøavtalene	27
VEDLEGG - BA-REGIONER	30

Forord

Notatet er utarbeidet på oppdrag av Statens vegvesen, Vegdirektoratet og er gjennomført i september 2014. Notatet drøfter på selvstendig grunnlag muligheter, forutsetninger og konsekvenser av en overføring av ansvaret for kollektivtransport fra fylkeskommuner til kommuner. I tillegg drøfter notatet kort alternative forvaltningsmodeller og deres egenskaper i lys av lys av Klimaforliket og målet om nullvekst i biltrafikken i byområdene.

Ansvarlig utreder i NIVI analyse har vært Jørund K Nilsen. Kontaktpersoner i Statens vegvesen har vært Alberte Ruud og Tom-Alex Hagen.

Oslo 1. oktober 2014

Sammendrag

Tema og problemstillinger

Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Et samlet forslag om hvilke oppgaver som kan overføres til mer robuste kommuner skal presenteres i en melding til Stortinget våren 2015. Notat drøfter forutsetninger, egenskaper og konsekvenser av å overføre ansvaret for kollektivtransporten til kommuner i byområdene. I del 2 av notatet drøftes kort alternative modeller for organisering i byområdene i lys av klimaforliket og målet om nullvekst i biltrafikken i byområdene. I den sammenheng drøftes også bymiljøavtalene.

Organiseringen av kollektivtransporten

Fylkeskommunene har ansvaret for kollektivtransporten, fylkesvegene og regional planlegging. Kommunene har ansvar for arealforvaltning, lokale veger, parkeringspolitikk og tilrettelegging for boligbygging og næringsarealer. Staten ved Samferdselsdepartementet, Statens Vegvesen og Jernbaneverket har ansvar for kjøp av persontransporttjenester med jernbane, riksvegene med tilhørende kollektivinfrastruktur, praktisk ansvar for fylkesvegene og jernbanenettet. Fylkeskommunen, bykommunen og Statens vegvesen er hovedpartene i styringen av bypakkene og de kommende bymiljøavtalene. Kollektivtransporten finansieres i hovedsak over rammetilskuddet og billettinntekter. I tillegg er belønningsmidler og bompenger finansieringskilder.

Utfordringer og kjennetegn

I de store byområdene er hovedutfordringen å utvikle kollektivtilbuddet i takt med befolkningsutviklingen og målene i klimaforliket om at veksten i persontransport skal tas av sykkel, gående og kollektivtransport. Den kommende veksten i kollektivtransporten i byene krever betydelige økte økonomiske ressurser til drift og investeringer. I tillegg må arealbruk, boligbygging, parkeringspolitikk, veg og drift og investeringer i kollektivtransporten ses i nært sammenheng. Imidlertid er ansvaret for transportpolitiske virkemidler fragmentert med et politisk og organisatorisk system uten et sektor- og territorielt overgripende ansvar. De organisatoriske rammebetingelsene for kollektivtransporten er krevende.

Kollektivtransporten i distriktene har helt andre utfordringer. Det er ikke trengsel og trafikkvekst som kjennetegner transporthverdagen. Den viktigste funksjonen til kollektivtilbuddet i distriktene er å bidra til mobilitet og velferd. En betydelig andel av kollektivtilbuddet består av skoleruter. Båttransport utgjør i mange områder en viktig del av kollektivtilbuddet.

Hvilke muligheter gir et bykommunalt ansvar?

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til store og funksjonelle bykommuner vil innebære en samling av flere transport- og arealpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. En samling kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk, forutsigbarhet, færre spilloppasjoner og legge

organisatorisk til rette for å nå målene for miljø- og transportpolitikken. Mer funksjonelle bykommuner vil gi argumenter for å omklassifisere nåværende fylkeskommunale og evt. statlige veger der transportarbeidet i hovedsak er lokalt. Et bykommunalt ansvar for kollektivtransporten og nåværende fylkesveger vil også ha som konsekvens at bykommunene får hovedansvaret for brytpakkene. Det vil redusere antall aktører i avtalene og kan forenkle samhandlingen mellom lokalt og statlig nivå. Modellen kan legge til rette for en spissing av finansieringen av kollektivtransporten for å ivareta behovet for økte rammer og forutsigbar finansiering.

Oppmyking av generalistkommuneprinsippet

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til store og funksjonelle nok kommuner vil innebære et differensiert kommunesystem, der kommunenes oppgaveportefølje varierer ut fra forskjeller i kommunenes innbyggergrunnlag og geografiske kjennetegn. Det kan legge grunnlag for å vitalisere det lokale selvstyret gjennom større oppgaveansvar. Oppgavedifferensiering kan også innebære at kommunale og fylkeskommunale oppgaver løses av ett forvaltningsnivå (Oslo-modellen) og bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltningsstruktur for innbyggerne det gjelder. En motforestilling mot differensiert oppgavefordeling gjelder mulige ulemper som følger av en mer differensiert forvaltningsstruktur og lokalforvaltningen kan samlet sett fremstå mer uoversiktlig. En annen motforestilling er at kan være at borgernes stemme ved lokalvalgene får ulik vekt som følge av ulikt oppgaveansvar.

Krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet

Hvorvidt det er hensiktmessig å overføre det ansvaret for kollektivtransporten til kommunene bør ses i lys av kollektivtransportens krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet. Dersom en kommune skal ha ansvar for kollektivtransport bør den:

- Ha kompetanse, kapasitet og fagmiljører og ha økonomiske forutsetninger til å kunne ivareta oppgaveløsningen. Begge forhold har sammenheng med nivåets innbyggergrunnlag.
- Omfatte en geografi som i størst mulig grad er funksjonell for oppgaveløsningen. Det vil innebære at kommunen bør sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes og næringslivets bosetting, lokalisering og reisemønster. Best mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv.

Hvilke byområder utenfor Osloområdet er aktuelle?

Notatet presenterer en skisse med 9 byområder utenfor Osloområdet som kan være ivareta kollektivtransporten fordi områdene samlet sett kan få et stort nok innbyggergrunnlag og langt på vei vil være funksjonelle for kollektivtransporten. Disse er:

- Bergensområdet
- Trondheimsområdet

- Nord-Jæren
- Kristiansandsområdet
- Drammensområdet
- Nedre Glomma
- Grenland
- Haugalandet
- Tromsøområdet

Osloområdet

En kommune for hele bolig- og arbeidsmarkedsregionen Oslo med over 1,2 millioner innbyggere i 5 fylker synes verken realistisk eller hensiktsmessig. En alternativ inndeling i regionen kan for eksempel innebære at Akershus delregioner etableres som egne kommuner. En inndeling fra 23 kommuner i Oslo og Akershus til langt færre kommuner med et betydelig innbyggergrunnlag, ville redusert samordningsutfordringene over nåværende kommunegrenser. Imidlertid vil en slik struktur ikke alene være funksjonell for kollektivtransporten. Innenfor en slik modell kan kollektivtransporten håndteres gjennom et formalisert politisk og administrativt samarbeid ved siden av videreføring av felles administrasjonsselskap (Ruter). En ulempe ved modellen er at det løpende politiske ansvaret for kollektivtransporten legges til et interkommunalt organ.

Hvordan ivareta ansvaret utenfor de store byområdene?

Dersom ansvaret for kollektivtransporten legges til kommuner som er store og funksjonelle nok, må det finnes en løsning for kollektivtransporten i mindre byer/tettsteder og i distriktene i områdene utenfor de store byområdene. Notatet skisserer egenskaper og konsekvenser ved tre modeller.

Vertskommunemodell

Modellen innebærer at kommunene utenfor bykommunen delegerer ansvaret for kollektivtransporten til bykommunen gjennom en samarbeidsavtale etter bestemmelsene i kommuneloven. Delegasjonen kan enten skje til administrasjonen eller til en politisk nemnd i bykommunen med representasjon fra samtlige samarbeidskommuner. Oppgavene finansieres gjennom bevilgninger fra samarbeidskommunene. Eierskap og føringer overfor evt. administrasjonsselskap kan ivaretas gjennom vertskommunesamarbeidet.

Modellen innebærer formalisering av ansvar for samtlige deltakerkommuner og kan støtte opp om behovet for å koordinere ruter over kommunegrensene. Vertskommunesamarbeid innebærer at fagkompetanse og kapasitet for transport i by og tilhørende distrikter samles i én enhet. En ulempe ved modellen er at den kan oppleves som en ubalansert samarbeidsmodell fordi det er vertskommunen som er løpende ansvarlig for oppgaveløsningen.

Modell med fylkeskommunalt/regionalt politisk ansvar

Modellen forutsetter at det opprettholdes et regionalt folkevalgt nivå som bl.a. har ansvaret for kollektivtransporten for kommuner utenfor byområdene. Det kan være folkevalgte regioner som følger den nåværende fylkesinndelingen, men også større regioner kan inngå i alternativet. Valgordningen kan være direkte som i dag eller indirekte gjennom representasjon fra kommunestyrrene. Dersom fylkeskommunenes grenser videreføres, vil det medføre at innbyggergrunnlaget i restfylkeskommunen vil variere og i noen områder utgjøre betydelig færre enn 100 000 innbyggere. Modellen kan medføre smådriftsulemper og oppsplitting av familjører. En endring i fylkesgrensene til større folkevalgte regioner kan redusere smådriftsulempene.

Statlig ansvar

Modellen innebærer at staten ved Statens vegvesens fem regioner overtar ansvaret for kollektivtransporten utenfor de store byene. Statens vegvesen blir regionale trafikketater. Vegregionene vil ha et innbyggergrunnlag og en størrelse som gjør at stordriftsfordeler, kompetansekrav, kapasitet og funksjonalitet kan ivaretas. Vegregionene vil kunne se kollektivtransport i sammenheng med riksveger, veiplanlegging og øvrige oppgaver etaten ivaretar. Imidlertid vil prioriteringene for kollektivtransporten ikke være underlagt direkte politisk prioriteringer fra folkevalgte.

Samtlige tre modeller kan ha som konsekvens at de ikke møter koordineringsutfordringer for oppgaver som ivaretas enhetskommunalt, for eksempel arealplanleggingen og beslutninger om skolestruktur som gir føringer for kollektivtransporten. Det hensynet ivaretas imidlertid heller ikke med dagens fylkeskommunale ansvar.

Fylker uten store byområder

Fortsatt fylkeskommunalt/regionalt politisk ansvar for kollektivtransporten kan videreføres i fylker der ansvar ikke overføres til bykommunene.

Administrasjonsselskapene ved en reform

I flere av fylkeskommunene som kan være berørt av en evt. bykommunal overtakelse av kollektivtransporten er det etablert administrasjonsselskaper organisert som AS for kollektivtransporten. I andre fylker er det etablert fylkeskommunale enheter/foretak som i stor grad ivaretar de samme oppgavene.

Administrasjonsselskapene som er organisert som AS kan eies i fellesskap av bykommunen(e) og enheten med ansvar for de øvrige kommuner utenfor bykommunen. Imidlertid kan eierforholdene og overordnet politisk styring bli mer krevende med flere eiere.

Det ses bort fra en modell der administrasjonsselskapene får et utvidet ansvar for kollektivtransporten i forhold til i dag. F eks ved at selskapene selv bestemte billettpriser, takstsysten, prioriterte delregioner, transportmiddelfordeling og drifts- og investeringsbeslutninger. En omfattende fristilling ville medføre en avpolitisering av viktige prioriteringer samfunnsoppgaver. Fristilling har også

som konsekvens at samordningen mot kommunale ansvarsområder som arealplanlegging, næringsutvikling, parkeringspolitikk og veg blir mer krevende og noe av begrunnelsen for en kommunalisering av kollektivtransporten kan falle bort. I tillegg skal det nevnes at aksjeselskaper ikke kan ivareta ansvaret for lovpålagte oppgaver/myndighetsutøvelse fordi kommuneloven og særlovgivningen ikke åpner opp for det.

Regionalt alternativ og bymiljøavtalene

Notatet drøfter til slutt en modell med et forsterket regionalt ansvar for transport- og arealpolitikken og de varslede bymiljøavtalene som verktøy for å møte transport- og miljøutfordringene. I den sammenheng stilles spørsmål ved insentivene, styringssystemet og krav til kommuneoverskridende planlegging.

1. Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Kommunereform

I Sundvoldenerklæringen heter det at ”Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner”. På bakgrunn av dette har departementene satt i gang et arbeid med å vurdere oppgaver som nå ligger hos fylkeskommunene, fylkesmannsembetene og staten for øvrig. Det heter at flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til sine innbyggere, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken. Det tas sikte på å legge fram et samlet forslag om hvilke oppgaver som kan overføres til mer robuste kommuner i en melding til Stortinget våren 2015.

1.2 Klimaforliket og bymiljøavtaler

I NTP heter det at Klimaforliket legger føringer for transportpolitikken. Klimaforliket innebærer at persontransportveksten i storbyene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. For å følge opp denne målsettingen innføres bl.a. bymiljøavtaler. I dag er det mange aktører som bidrar i bypolitikken, og ansvaret for virkemidlene er spredt mellom forvaltningsnivåene. De nye bymiljøavtalene skal i følge NTP innebære en større helhet i bypolitikken ved at staten, fylkeskommunene og kommunene går sammen i forhandlinger og forplikter seg til å følge opp felles mål.

1.3 Problemstillinger for oppdraget

Notat drøfter forutsetninger, egenskaper og konsekvenser av å overføre ansvaret for kollektivtransporten til kommuner i byområdene. Også konsekvenser for kollektivtransporten utenfor de store byområdene drøftes. I del 2 av notatet drøftes kort alternative modeller for organisering i byområdene i lys av Klimaforliket og målet om nullvekst i biltrafikken i byområdene. I den sammenheng drøftes også bymiljøavtalene.

2. Kollektivtransporten - organisering og hovedutfordringer

2.1 Fylkeskommunene

Fylkeskommunene har ansvaret for den ordinære kollektivtransporten (buss, trikk/t-bane/bybane og båtruter). Fylkeskommunene har også ansvaret for å gi løyver til gods- og persontransport. Fylkeskommunene har etter opplæringsloven ansvaret for å organisere og tilby skoleskyss, men finansieringsansvaret for grunnskoleskyss er delt mellom kommunene og fylkeskommune. Fylkeskommunene har totalansvaret for skyss til videregående opplæring. Som en del av kollektivtransporten har fylkeskommunene ansvaret for særskilte transportordninger for funksjonshemmede (TT-tjenesten). Fylkeskommunene er

regional planmyndighet og har ansvar for fylkesvegene med tilhørende ansvar for knutepunkt og kollektivinfrastruktur tilknyttet veg. Fylkeskommunen er sentrale deltaker i utviklingen og styringen av bypakker.

Fylkeskommunene har organisert sitt ansvar for kollektivtransporten gjennom ulike innkjøpsmodeller, kontraktsformer, eierskap til trafikkselskaper og grad av delegering av oppgaver til administrasjonsselskaper. Noen administrasjonsselskaper er eid i fellesskap av flere fylkeskommuner.

Finansieringsgrunnlaget for kollektivtransporten er rammeoverføringer over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, billettinntekter, øremerkede belønningsmidler og inntekter fra bompenger. Netto driftsutgifter til rutegående transport (inkl fylkesvegferjer) var på om lag 10,8 mrd kroner i 2012. Den fylkesvise fordelingen av fylkeskommunes utgifter innen samferdselsformål inkludert fylkesvegferjer og fremgår av tabell 2.1 nedenfor.

Tabell 2.1: Fylkeskommunenes utgifter i 2012 til rutedrift (mill kr)¹

Fylkeskommune	Rutedrift ¹
Østfold	272 401
Akershus	813 159
Oslo	1 776 990
Hedmark	284 217
Oppland	321 456
Buskerud	255 685
Vestfold	214 554
Telemark	233 290
Aust-Agder	161 000
Vest-Agder	275 191
Rogaland	793 175
Hordaland	1 342 789
Sogn og Fjordane	476 357
Møre og Romsdal	746 802
Sør-Trøndelag	651 361
Nord-Trøndelag	324 862
Nordland	977 289
Troms	623 086
Finnmark	266 548
Sum	10 810 212

¹ Omfatter netto driftsutgifter for funksjonene Bilruter, Fylkesvegferjer, Båtruter, Transport for funksjonshemmede og Sporveger og forstadsbaner. Kilde: St. prp. nr 1 (2013-2014).

Samlet oversikt over driftskostnader, offentlige tilskudd og billettinntekter er ikke tilgjengelig i alle fylker. Mange steder i landet er det derfor ukjent hvor mye av kollektivtransporten som finansieres av billettinntekter. Imidlertid er billettinntektene for busstransport kjent i noen fylker og disse varierer betydelig fra om lag 10 % i for eksempel Nord-Trøndelag til over 50 % i Oslo og Akershus². Generelt er billettinntektens andel høyest i tettbebygde strøk.

2.2 Staten og kommunene

Staten og kommunene har ansvaret for viktige virkemidler som styrer transport- og arealpolitikken og omfatter en rekke lover, forskrifter, finansieringskilder og direkte reguleringer.

Staten ved Samferdselsdepartementet har bl.a. ansvaret for den overordnede transportpolitikken, finansiering av fylkeskommunen, løyver til bussruter over fylkesgrensene og for kjøp av persontransportjenester med jernbane. Staten ved Statens vegvesen har ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold av riksvegene med tilhørende kollektivinfrastruktur og har et ansvar for å utvikle kunnskap og til å ta initiativ til og drive fram tiltak for bedre kollektivtransport innenfor og utenfor etatens ansvarsområder. Statens vegvesen har også det praktiske ansvaret for fylkesvegene. Staten ved Jernbaneverket har bl.a. ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold av infrastruktur og trafikkstyring av jernbanen. Staten har også ansvaret for pasientreiser.

Kommunene har hovedansvaret for areal-, bolig- og næringspolitikk, kommunale veger med tilhørende ansvar for knutepunkter og kollektivinfrastruktur og parkeringspolitikk. De største bykommunene er deltakere i styringen av bypakkene.

2.3 Byområdene – hovedutfordringer

I de store byområdene er hovedutfordringen å utvikle kollektivtilbuddet i takt med befolkningsutviklingen og målene i Klimaforliket om at veksten i persontransport skal tas av sykkel, gående og kollektivtransport. Hvis ikke miljø- og køproblemene skal øke drastisk, er det en forutsetning at kollektivtransporten, tar det meste av økningen i trafikkveksten. I byområdene må arealbruk, boligbygging, parkeringspolitikk og drift og investeringer i kollektivtransporten ses i nært sammenheng for å nå målene for kollektivtransporten. Imidlertid er ansvaret for transportpolitiske virkemidler delt mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Ansvaret for transporttilbuddet i byregionene er dermed fragmentert med et politisk og organisatorisk system uten et sektor- og territorielt overgripende ansvar. Styringsutfordringene kan de sorteres i tre hovedkategorier:

² Nasjonalt løft for kollektivtransporten - innspill til politisk diskusjon. Østlandssamarbeidet, mars 2012

1. Horisontale samordningsbehov skyldes kommune- og/eller fylkesinndelingen som krever koordinert oppgaveløsning på tvers av de administrative grensene.
2. Vertikale samordningsbehov skyldes ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene og krever koordinert oppgaveløsning på tvers av nivåene (mellan staten, fylkeskommuner, kommuner).
3. Tverrsektoriell samordning innebærer at muligheten til å realisere en god oppgaveløsning innenfor én sektor, forutsetter at virkemidlene innenfor andre sektorer bygger opp om dette. Det kan både gjelde innenfor og mellom de ulike myndighetsorganene.

Styringsutfordringene kan dels knyttes til de overordnede målene for den enkelte oppgave, dvs. at de politiske prioriteringene i de enkelte myndighetsorganene er forskjellige, noe som kan gi dårlige totalløsninger for det sammenhengende området. Dels kan utfordringene være å utnytte den faglige og administrative kapasiteten og kompetansen på tvers av forvaltningsenhetene, knyttet til faglige eksperttilrådinger og gjennomføringen av offentlig politikk.

Tabell 2.2: Oversikt over styringsutfordringer og mulige konsekvenser for oppgaveløsningen - eksempel Osloregionen³

Offentlig oppgave	Styringsutfordringer – samordningsbehov			Mulige virkninger for oppgaveløsning
	Horisontalt	Vertikalt	Tverrsektorielt	
Arealpolitikk	Eksterne virkninger av kommunal arealdisponering	Regionale prinsipper og kommunale beslutninger om utbyggingsmønster	Infrastruktur vei & bane og arealbruk Arealbruk og miljøtiltak	Utbyggingsmønster: ressurskrevende, arealkrevende, miljøbelastende og transportkrevende
Investeringer i veger	Avveining mellom Oslo og regionene i Akershus Avveining mellom OA og regionen for øvrig	Statlige veger som utgjør regionalt transportnett	Avveininger mellom veg og bane Veg og øvrig arealdisponering	Usikkert om vegforbedringer kommer der det er regionalt ønskelig
Investeringer i kollektiv infrastruktur	Ulik fylkesvis prioritering av baner el. felt.	Jernbanetiltak og øvrig infrastruktur, knutepunkter	Kjøp av kollektivtransport Kommunal arealdisponering	Usikkert om baner, felt og knutepunkt realiseres der det er regionalt ønskelig
Drift av kollektivtransport	Ruter, takster og overgang mellom Oslo og Akershus Offentlig tjenestekjøp	Statlig kjøp av jernbane og lokalt kjøp av buss, bane og båt	Trafikkregulerende tiltak på veg Kommunal arealdisponering	Kostnadskrevende drift, for liten rutesamordning, dårlig framkommelighet
Utnytelse av transportformene	Vegrising og bomringer mellom Oslo og Akershus Parkeringspolitikk i kommuner	Nasjonal avgiftspolitikk og lokal trafikkatferd	Ruter, takster, kapasitet og kvalitet i kollektivtransport Kommunal arealdisponering Investeringer i vegkapasitet	Køer i rushtiden, miljøulemper, ressurs- og velferdstap

³ Agenda 2005: Alternative styringsmodeller for Osloregionen. Rapporten ble skrevet før Ruter ble etablert.

2.4 Distrikture - hovedutfordringer

Kollektivtransporten i distrikture har helt andre utfordringer enn i byene og det er ikke trengsel og trafikkvekst som kjennetegner transporthverdagen. Den viktigste funksjonen til kollektivtilbudet i distrikturen er å bidra til mobilitet og velferd. Tilbuddet skal sikre at det er mulig å bo i distriktskommuner uten tilgang til bil. Det åpne kollektive transporttilbuddet i mange distriktskommuner består av skoleruter, og et visst transporttilbud til kommune- og regionsentra, men få ruter på kveldstid og i helgene. I tre av de mest spredt befolkede fylkene har Urbanet Analyse⁴ anslått at mellom 90 og 100 prosent av fylkeskommunenes driftskostnader går til skoleskyss. I flere andre fylker går godt over 50 prosent av tilskuddene til skoletransport. Av samme rapport fremgår det at det er et betydelig omfang av offentlig betalte transporter som ikke er åpne for alle. Ser man på kostnadene ved offentlig betalte transporter utgjør den ordinære kollektivtransporten ca halvparten av markedet, mens det øvrige markedet stort sett består av ”lukkede tjenester” (pasientreiser, lukket skoleskyss og TT-reiser). Et annet kjennetegn ved kollektivtilbuddet i distrikturen, er at båttransport i mange områder utgjør en viktig del av kollektivtilbuddet.

I de mindre byene og tettstedene er begrunnelsen for kollektivtransporten mer i samsvar med de store byområdene, men fremkommelighetshensyn og arealproblematikk er mindre fremtredende.

2.5 Erfaringer med forsøk med kommunalt ansvar

I perioden 2004-2007 ble det gjennomført forsøk med alternativ forvaltningsorganisering for transporten i noen byområder, herunder i Bergen og Trondheim. Forsøkene i Bergen og Trondheim innebar i hovedsak at kommunene overtok ansvar for drift av kollektivtransporten, midler til øvrige riksveger og fylkeskommunale veger. Forsøkene skulle prøve ut om en samling av de ovennevnte oppgavene, sammen med kommunenes ordinære virkemidler som arealplanlegging, parkeringspolitikk og kommunale veger, ville bidra til transportpolitiske måloppnåelse. Hovedformålet med forsøkene var å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene og bedre offentlig utnyttelse av ressursene, på tvers av forvaltningsnivåene innenfor transportsektoren.

Forsøkene ble evaluert i 2008⁵. Evalueringen gir ingen entydige svar på om forvaltningsforsøkene bidro til å oppnå transportpolitiske mål. Imidlertid heter det i rapporten at de bykommunale modellene har et stort potensial fordi ansvar og virkemidler samles. Videre heter det at det ikke ses bort fra at forsøkene ville realisert flere mål dersom de hadde blitt forlenget. Samtidig pekes det på at det har vært mangel på ressurser og kompetanse, både plankompetanse på vegsiden og mangel på kompetanse om lokal kollektivtransport, og at det har svekket

⁴ Urbanet og Nivi Analyse 2012 Forslag til ny organisering av kollektivtilbuddet i distrikturen (Urbanet rapport 32/2012).

⁵ Urbanet og NIVI Analyse 2008: Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsektoren. Evaluering av forsøkene i Trondheim, Bergen, Kristiansand-regionen og på Nord-Jæren.

handlefriheten og ført til at tiltakene har vært lite kostnadseffektive. Det pekes også på det har vært bindinger i kontraktene for kollektivtransporten, slik at dette ansvaret bare delvis ble overført til bykommunene i forsøksperioden. Det betyr at de langsiktige effektene av disse forvaltningsmodellene trolig ville vært bedre enn det som er registrert på kort sikt.

Når det gjelder forholdet til grenseoverskridende ruter heter det at det er vanskelig å anslå eksakt hvorvidt ulempen ved de nye grensene som følge av forsøkene er større enn fordelen ved at ansvaret for flere transportoppgaver kunne ses i sammenheng med kommunenes ordinære ansvar. Videre heter det at det muligens ville det vært mer hensiktsmessig å inkludere nabokommunene til Bergen og Trondheim i forsøkene ut fra en geografisk betraktning.

2.6 Organisering i øvrige nordiske land

Sverige

Fra 2012 trådte ny lov om kollektivtransport i Sverige i kraft. Loven innholder bl.a. bestemmelser om ansvar for regional kollektivtrafikk. Hovedregelen i loven er at det er landstinget (Sveriges folkevalgte regioner) og kommunene innenfor et län (fylke) som har ansvar for kollektivtrafikken. I loven heter det at landstinget og kommunene skal bli enige om det skal være landstinget, kommunene eller landsting og kommuner i samarbeid som skal ivareta ansvaret.

I fylker der kommunene og landstinget har ansvaret i felleskap, skal kollektivtrafikkansvaret organiseres i et kommunalforbund (likhetstegn med samkommunemodellen i Norge). Det samme gjelder i de fylker der kommunene tar ansvaret alene uten landstinget. Kommunene alene kan i tillegg samarbeide i ”gemensam nämnd” i stedet for et kommunalforbund. Samarbeidsformen har likhetstrekk med vertskommunemodellen i Norge.

Praksis i Sverige er at det varierer hvorvidt det er kommunene i samarbeid, landsting eller kommunene og landsting i samarbeid som ivaretar ansvaret for kollektivtransporten.

Den regionale kollektivtransportmyndigheten skal regelmessig utarbeide et program og mål for kollektivtransporten i samarbeid med kommuner, næringsliv og øvrige partnere. Programmet er et overordnet styringsdokument for kollektivtrafikkmyndigheten.

Når det gjelder finansiering har landstinget ansvar for regional trafikk, mens kommunene har ansvar for reiser innad i kommunen. Kommunene har også ansvaret for lokale veger i Sverige.

Mange av kollektivtrafikkmyndighetene har etablert administrasjonsselskap for den praktiske koordineringen og driften av kollektivtilbuddet.

Länsstyrelser, (fylkesmannsembetene), landstingene og/eller kommunale samarbeidsorganer har ansvar for å utvikle länsplaner for infrastruktur. Regjeringen fastsetter de økonomiske rammene for planene. Planene omfatter bl.a. investeringer i statlige veger som ikke er omfattet av nasjonal transportplan.

Danmark

I Danmark har de 98 kommunene det politiske og økonomiske ansvar for lokale veger og finansiering av lokal busstransport. Dansmarks 5 regioner har ansvar for den regionale busstransporten og for regional jernbanetransport. Transportministeriet har ansvaret for det overordnede veinettet og størstedelen av togtrafikken.

Det følger av lov om trafikkselskaper at kommunene og regionene sammen skal eie trafikkselskaper. Det er etablert 6 selskaper i Danmark. Loven er et resultat av kommunalreformen i 2007.

Selskapene skal ivareta og sammenfatte kommuner og regioners prioriteringer og mål om et sammenhengende kollektivtilbud til innbyggerne. Selskapene er selvstendige rettsubjekter. Øverste styrende organ i selskapene er et styre bestående av representanter fra inntil 9 representanter der 2 pekes ut av regionene og 7 av kommunene innenfor trafikkselskapets område.

Regionene bestiller og betaler for den regionale busstrafikken og for lokalbanene, mens kommunene bestiller og betaler for den lokalt transporten. Trafikkselskapene ivaretar praktiske gjøremål og deres oppgaver ligner oppgavene til de norske administrasjonsselskapene.

Det er etablert ett felles administrasjonsselskap mellom regionene Sjælland og Region Hovedstaden for å dekke det grenseoverskridende reisebehov i regionen. Loven definerer her prinsippene for fordelingen av finansieringen mellom regionene og kommunene og intern mellom kommunene. For de øvrige administrasjonsselskapene fastsetter region og kommuner selv prinsippene.

Figur 2.2: Kart over Danmarks trafikkselskaper



3. Muligheter og forutsetninger og for kommunalt ansvar

I kapitlet drøftes først hvilket potensial en kommunalisering av kollektivtransporten kan gi for rammebetingelsene og de hovedutfordringer transport i byene står overfor. Deretter drøftes betingelser for en overføring av ansvaret. Drøftingen tar opp to hovedforhold. For det første: Hva bør kjennetegne en kommune for at det skal være hensiktmessig å legge ansvaret for oppgaven til lokalt nivå? For det andre: Hvordan kan kollektivtransporten ivaretas for innbyggerne i kommuner som ikke kan overta ansvaret? Og hvilke konsekvenser og egenskaper vil de ulike alternativer ha?

3.1 Hvilke muligheter gir et kommunalt ansvar?

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til funksjonelle bykommuner vil innebære en samling av flere transport og arealpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. Kollektivtransporten må ses i sammenheng med areal-, bolig, og næringsplanlegging, parkeringspolitikk, andre restriktive tiltak, kommunale veger og bompengepakker. En samling kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk, forutsigbarhet og redusere spillsituasjoner og legger organisatorisk til rette for å nå målene for transportpolitikken i byene. For eksempel vil kommunene kunne få en økonomisk egeninteresse i å utnytte kollektiv infrastruktur ved å legge til rette for fortetting langs knutepunkter. Slik er det nødvendigvis ikke i dag.

Modellen møter reformutfordringene på følgende måte.

- Det horisontale samordningsbehov møtes fordi kommunegrensene i større grad vil sammenfalle med transportutfordringene
- Det vertikale samordningsbehov forenkles fordi fylkeskommunen bortfaller.
- Potensial for tverrsektoriell samordning fordi bykommunen vil ha ansvaret for oppgaver som næringsutvikling, bolig og arealpolitikk og andre oppgaveområder som henger sammen med transportpolitikken.

Mer funksjonelle bykommuner vil gi argumenter for å omklassifisere nåværende fylkeskommunale og evt. statlige veger der transportarbeidet i hovedsak blir lokalt. En videreføring av nåværende fylkesveger i byregionene ville redusere samordningsgevinsten ved et kommunalt ansvar. Et bykommunalt ansvar for kollektivtransporten og nåværende fylkesveger vil også ha som konsekvens at bykommunene får en hovedansvaret for bypakkene og blir hovedavtaleparten til staten i bymiljøavtalene. Det vil redusere antall aktører i avtalene og kan forenkle samhandlingen mellom lokalt og statlig nivå. Modellen kan legge til rette for å utvikle mer målrettede finansieringsmodeller og kriterier i inntektssystemet for kollektivtransport i bykommunene.

3.2 Oppmyking av generalistkommuneprinsippet

Et av de bærende prinsippene i kommunereformene i Norge, har vært generalistkommuneprinsippet. Prinsippet innebærer i korthet at de lovpålagte oppgavene er like i alle kommuner, finansieringssystemet er det samme og kommuneloven angir de samme rammene for organisering og styring. Generalistkommuneprinsippet hviler også på at lokal oppgaveløsning i hovedsak skjer i regi av kommunene selv.

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til funksjonelle nok kommuner vil innebære et differensiert kommunesystem, der kommunenes lovpålagte oppgaveportefølje varierer ut fra forskjeller i kommunenes ressursmessige forutsetninger og geografiske kjennetegn. Differensiert oppgavefordeling tar utgangspunkt i et fleksibelt syn på kommuneinstitusjonen: De lokale forutsetningene som eksisterer i Norge, ikke minst i geografi og befolkningsgrunnlag, kan legges til grunn for en variert forvaltningsutforming. Dette kan åpne for å høste desentraliseringsgevinster i form av bedre behovstilpasning, mer effektiv ressursbruk ved at flere oppgaver kan løses på lavere nivå (desentralisering til noen kommuner) og det kan legge grunnlag for å vitalisere lokalpolitikken gjennom større oppgaveansvar lokalt. Oppgavedifferensiering kan også innebære at kommunale og fylkeskommunale oppgaver enkelte steder løses av ett forvaltningsnivå (Oslo-modellen) og dermed bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltningsstruktur for innbyggerne det gjelder.

En motforestilling mot en differensiert oppgavefordeling gjelder mulige ulemper som følger av en mer differensiert forvaltningsstruktur. Lokalforvaltningen kan samlet sett fremstå mer uoversiktig. En annen motforestilling er at kan være at borgernes stemme ved lokalvalgene får ulik vekt som følge av ulikt oppgaveansvar.

3.3 Krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet

Hvorvidt det er hensiktmessig å overføre det ansvaret for kollektivtransporten til kommunene bør ses i lys av kollektivtransportens krav til innbyggergrunnlag og funksjonalitet. Dersom en kommune skal ha ansvar for kollektivtransport bør den:

- Ha kompetanse, kapasitet og fagmiljøer til å ivareta oppgaveløsningen og ha økonomiske forutsetninger til å kunne ivareta oppgaveløsningen. Begge de ovennevnte forhold har sammenheng med nivåets innbyggergrunnlag.
- Omfatte en geografi som i størst mulig grad er funksjonell for oppgaveløsningen. Det vil innebære at kommunen bør sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes og næringslivets bosetting, lokalisering og reisemønster. Best mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv.

De to kriteriene må ses i sammenheng. For å illustrere: Stavanger kommune har over 130 000 innbyggere og er større enn flere fylkeskommuner. Isolert sett kan kommunens innbyggergrunnlag være stort nok for å ivareta kollektivtransporten. Imidlertid utgjør Stavanger sammen med de øvrige kommunene på Nord-Jæren,

herunder Sola, Randaberg og Sandnes en sammenhengende bolig- og arbeidsmarkedsregion der kollektivtransporten bør ses i sammenheng. Stavanger kommune alene er neppe funksjonell for kollektivansvaret.

Figur 3.1: Kart over Nord-Jæren - eksempel på sammenhengende by- og tettstedsregion (Kilde Samferdselsdepartementet)



3.4 Hvilke byregioner kan være aktuelle?

Det ligger ikke innenfor dette oppdraget å peke ut framtidig struktur for byområdene. Imidlertid skisseres nedenfor bykommuner som kan være store og funksjonelle nok til å ivareta kollektivtransporten. Rammene for drøftingen gjøres altså ut fra hensynet til kollektivtransporten.

Bolig og arbeidsmarkedsregionene

Nedenfor presenteres byregioner som 1) har et innbyggergrunnlag som om lag tilsvarende eller høyere enn mange av de nåværende fylkeskommuner⁶ og 2) kan

⁶ Finnmark er landets minste fylke med om lag 75 000 innbyggere, deretter følger Sogn og Fjordane og Aust-Agder med om lag 110 000 innbyggere.

være funksjonelle for å ivareta kollektivtransporten fordi pendling, reisemønstre og transportarbeidet i stor grad foregår innad i regionen.

Presentasjonen tar utgangspunkt i BA-regionene slik disse er kartlagt av NIBR i 2013⁷. Rapporten ble utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2013 og presenterer en oppdatering av NIBRs inndeling av norske kommuner i BA-regioner i 2002⁸. Den oppdaterte inndelingen består av 160 BA-regioner. Utgangspunktet for inndelingen er senterkommuner som tillegges omland ut fra innpendling og reiseavstand fra nabokommunene. De 9 største BA-regionene er følgende⁹.

- *Osloregionen*: Oslo, Spydeberg, Hobøl, Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Bærum, Asker, Sørum, Fet, Rælingen, Enebakk, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum, Nes, Nannestad, Lunner, Gran, Røyken, Hurum, Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal, Aurskog-Høland og Rømskog.
- *Bergensregionen*: Bergen, Askøy, Fjell, Os, Samnanger, Osterøy, Sund, Meland, Øygarden, Lindås, Vaksdal, Radøy, Fusa, Austrheim.
- *Trondheimsregionen*: Trondheim, Malvik, Klæbu, Melhus, Skaun, Midtre Gauldal, Selbu, Leksvik, Stjørdal, Rissa.
- *Stavangerregionen*: Stavanger, Sandnes, Randaberg, Sola, Gjesdal, Klepp, Rennesøy, Time, Strand, Kvitsøy, Hå, Finnøy, Forsand, Bjerkreim.
- *Kristiansandregionen*: Kristiansand, Songdalen, Søgne, Vennesla, Lillesand, Iveland, Birkenes.
- *Nedre Glomma*: Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Rakkestad, Råde.
- *Drammensregionen*: Drammen, Øvre-Eiker, Nedre-Eiker, Lier, Modum, Sigdal, Svelvik, Sande.
- *Grenland*: Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamble, Kragerø, Drangedal, Nome.
- *Haugesundsregionen*: Haugesund, Sveio, Tysvær, Karmøy, Bokn, Etne, Vindafjord.
- *Tromsøregionen*. Tromsø og Karlsøy.

Strukturskisse byområdene

En kommunereform for landet sett under ett vil måtte ta utgangspunkt i avveining av kriterier og hensyn utover pendling og funksjonalitetsvurderinger. Antagelig vil en kommuneinndeling basert på BA-regionene være lite realistisk og hensiktsmessig. Eksempler på andre kriterier og hensyn er befolningsgrunnlag, lokal identitet og tilhørighet, deltagelse og demokrati og senterstruktur.

⁷ NIBR-rapport 2013.1 Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner.

⁸ NIBR-rapport 2002:2 Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner

⁹ I vedlegg til notatet er BA-regionene nærmere presentert

Nedenfor presenteres NIVI Analyses skisse til en mulig kommunestruktur i byområdene¹⁰. Skissen er utarbeidet ut fra gjennomgang av kjennetegn ved dagens kommuner. Det gjelder grenser for felles bolig- og arbeidsmarkedsområder, befolkningsgrunnlag og framtidig befolkningsutvikling, senterstruktur, kommunikasjoner, reiseavstander osv. Det er også tatt hensyn til kunnskaper om etablert samarbeid mellom kommunene og lokale identitets- og tilhørighetsforhold. En viktig forskjell fra NIBRs inndeling i BA-regioner er at de fleste byområdene omfatter et noe færre antall kommuner i NIVIs skisse. Imidlertid er de store byene/kommunene plassert i samme kommune. I tillegg utgjør ikke de minste BA-regionene i distriktene egne kommuner i skissen, bl.a. pga svakt befolkningsgrunnlag.

Nedenfor er NIVIs skisse for byregionene presentert. I tabellen inngår også totalt antall innbyggere i berørt fylke for å illustrere byregionens andel av totalt innbyggertall i fylkene

Tabell 3.1: Skisse byregioner, innbyggertall og totalt antall innbyggere i fylket (Kilde NIVI og SSB)

Navn	Kommuner	Innbyggere 1. jan 2013	Innbyggertall fylket 1. januar 2014
Nedre-Glomma	Fredrikstad, Sarpsborg, Hvaler, Rakkestad, Råde	149 700	284 962
Oslo	Oslo	623 966	623 966
Vestregionen	Asker og Bærum	174 095	575 757
Follo	Ski, Oppegård, Nesodden, Frogn, Ås, Vestby, Enebakk	132 470	575 757
Nedre-Romerike	Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Nittedal, Fet, Sørum, Aurskog-Høland, Rømskog	165 676	575 757
Øvre-Romerike	Ullensaker, Nannestad, Gjerdrum, Nes, Eidsvoll, Hurdal	94849	575 757

¹⁰ NIVI-notat 2013:2 Skisse til kommunalreform basert på sterkere primærkommuner – regionkommunealternativet

Navn	Kommuner	Innbyggere 1. jan 2013	Innbyggertall fylket 1. januar 2014
Drammensområdet	Drammen, Lier, Svelvik, Sande, Nedre Eiker, Øvre Eiker	147 022	272 228
Grenland	Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan	104 962	171 469
Kristiansandsområdet ¹¹	Kristiansand, Vennesla, Søgne, Songdalen, Iveland, Birkenes, Lillesand	131 728	Vest-Agder: 178 478 Aust-Agder: 113 747
Nord-Jæren	Stavanger, Sola, Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy, Finnøy, Sandnes, Gjesdal	253 414	459 625
Haugalandet	Haugesund, Karmøy, Bokn, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Etne, Sveio	106 487	459 625
Bergensområdet	Bergen	267 950	505 246
Trondheimsområdet	Trondheim, Klæbu, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal	220 661	306 197
Tromsøområdet	Tromsø, Karlsøy	72 675	162 050

3.5 Samarbeidsorgan for Osloområdet

Osloregionen er BA-region med 30 kommuner og dekker 5 fylker. En kommune for BA-regionen Oslo ville blitt en kommune med om lag 1,2 millioner innbyggere. Etableringen av en slik kommune ville vært et svært radikalt grep og virker urealistisk. En alternativ og noe mindre radikal inndeling i regionen kan innebære at Akershus delregioner etableres som egne kommuner. Imidlertid ville Oslo og betydelig færre kommuner i Akershus ikke være funksjonelle for å ivareta kollektivtransporten hver for seg. Osloområdet står dermed i en særstilling sammenlignet med andre byregioner der de skisserte kommunene innbyggermessig og funksjonelt sett kan ivareta kollektivtransporten.

¹¹ Lillesand, Birkenes og Iveland ligger i Aust-Agder. De øvrige kommuner i Vest-Agder.

Innenfor Osloområdet må kollektivtransporten håndteres gjennom et formalisert politisk og administrativt samarbeid ved siden av videreføring av felles administrasjonsselskap (Ruter) som kan ivareta løpende drift på oppdrag av eierne.

Et formalisert samarbeid vil for eksempel kunne omfatte oppgaver knyttet til prioritering av drift- og investeringsbeslutninger, billettpriser, takstsysten og løyver. Oppgavene og prioriteringene innenfor kollektivtransporten bør også ses i nært sammenheng med styringen av Oslopakke 3, bymiljøavtalene, lokale veger og regional planlegging. En mulig konsekvens av modellen vil være at styringen av Oslopakke 3 og kollektivtransporten legges til samme interkommunale organ. I den sammenheng kan også deltagelsen og samhandlingen med Statens vegvesen, Jernbaneverket og kjøp av tog ruter vurderes.

Færre kommuner, overføring av ansvar og etablering av et formalisert samarbeid mellom kommunene om transport- og areal politikken vil innebære at kommunene ansvarliggjøres økonomisk og politisk for kollektivtransporten og kommunegrensene vil bli mer funksjonelle i et samferdsels- og planperspektiv. Ansvarliggjøringen kan styrke forutsigbarheten for kommunene og også redusere spillsituasjoner og tilrettelegge for utnyttelse av investeringer. Kommunalt ansvar for kollektivtransporten og veg vil også kunne styrke koplingene til nødvendige kommunale tiltak innenfor for eksempel boligbygging og parkeringspolitikk. Videre kan kommunal deltagelse i styringen av bypakkene og kollektivtransporten kunne bidra til forankring og involvering og dermed også legitimitet for nødvendige tiltak og også aksepten for oppfølging.

Modellen vil imidlertid innebære at det løpende politiske ansvaret for kollektivtransporten og andre virkemidler i praksis ivaretas av et interkommunalt organ. Det vil stille krav til politisk representasjon, styringsprinsipper, klargjøring av ansvar overfor kommunene og administrative forhold. Gitt organets omfattende mandat bør også tilknytningsformen avklares. Kommunelovens åpner opp for to mulige hovedmodeller for samarbeid om denne type oppgaveområder som til dels er lovpålagte og/eller stiller krav til politisk styring og innflytelse: Vertskommunemodell med politisk nemnd eller samkommunemodellen. Gitt behov for balansert politisk innflytelse i samarbeidet og oppgaveporteføljen kan en organisering av samarbeidet etter samkommuneprinsipper være aktuell. En samkommune er et eget rettsubjekt med egen administrasjon, felles politisk styre oppnevnt av og fra kommunestyrrene og finansiert av kommunene.

En ulempe ved modellen er at øvrige virkemidler av stor betydning for kollektivtransporten fortsatt tilligger kommunene. Den potensielle samordningsgevinsten kan reduseres. En annen ulempe vil være at det løpende politiske ansvaret for kollektivtransporten vil ivaretas av et interkommunalt organ.

Modellen møter reformutfordringene på følgende måte.

- Det horisontale samordningsbehov møtes fordi det blir færre kommunegrenser og grensene vil i større grad vil sammenfalle med transportutfordringene. Imidlertid kan et interkommunalt organ få utfordringer i å foreta helhetlige grenseoverskridende prioriteringer og perspektiver.

- Det vertikale samordningsbehov forenkles fordi fylkeskommunen bortfaller. Imidlertid kan gråsoner og samordningsproblemstikk kunne oppstå mellom kommune og interkommunalt organ.
- Potensial for tverrsektoriell samordning fordi kommunene vil ha det formelle ansvar et for veger og kollektivtransporten og de øvrige oppgaver som henger sammen med transportpolitikken. Imidlertid kan samordningsproblemstikk oppstå mellom kommune og interkommunalt organ.

3.6 Hvordan ivareta ansvaret utenfor de store bykommunene?

Dersom ansvaret for kollektivtransporten legges til kommuner som er store og funksjonelle nok, må det finnes en løsning for kollektivtransporten i omlandet rundt byene og i distriktene¹². Nedenfor drøftes egenskaper og konsekvenser av tre hovedmodeller for organisering av transporten utenfor de berørte byregionene.

Vertskommunemodell

Modellen innebærer at kommuner utenfor byene delegerer ansvaret for kollektivtransporten til bykommunen gjennom en samarbeidsavtale etter bestemmelsene i kommunelovens § 28b¹³. Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid: Administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

Administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at deltakerkommunene delegerer ansvar for kollektivtransporten til administrasjonen i vertskommunen. Vertskommune med felles folkevalgt nemnd innebærer at kommunene oppretter en felles politisk nemnd med minimum to representanter fra hvert kommunestyre. Det er nemnda (som formelt er del av vertskommunen) som i denne modellen har ansvar for at oppgavene blir løst, men administrativ myndighet kan delegeres rådmannen i vertskommunen og evt. videre til administrasjonsselskaper. KMD anbefaler sistnevnte modell for politiske oppgaver. Oppgavene finansieres gjennom bevilgninger fra samarbeidskommunene. Eierskap og føringer overfor evt. administrasjonsskap kan ivaretas gjennom vertskommunesamarbeidet

Egenskaper og konsekvenser

- Vertskommunemodellen innebærer utbygging av eksisterende organisasjoner i kommunene og gir dermed ikke behov for oppbygging av nye enheter.
- Vertskommunesamarbeid innebærer formalisering av ansvar for samtlige deltakerkommuner og kan støtte opp om behovet for å koordinere ruter over kommunegrensene.

¹² Organiseringen av kollektivtransporten i fylker der ikke ansvar overføres til bykommunene er ikke drøftet nærmere, men en mulighet er å videreføre dagens fylkeskommunale modell.

¹³ Et alternativ til vertskommunemodellen er samkommunemodellen.

- Vertskommunesamarbeid innebærer at fagkompetanse og kapasitet samles i én enhet.
- En ulempe ved vertskommunemodellen er at den kan oppleves som en ubalansert samarbeidsmodell. Det er vertskommunen som har det løpende ansvar for oppgaven.
- Modellen møter ikke evt. koordineringsutfordringer for øvrige oppgaver som løses enhetskommunalt i distriktene, for eksempel arealplanleggingen, men det ivaretar heller ikke nåværende fylkeskommunale modell.

Modell med fylkeskommunalt /regionalt politisk ansvar

Modellen forutsetter at det opprettholdes et regionalt folkevalgt nivå som bl.a. har ansvaret for kollektivtransporten for kommuner utenfor byområdene. Det kan være folkevalgte regioner som følger den nåværende fylkesinndelingen, men også større regioner kan inngå i alternativet. Valgordningen kan være direkte som i dag eller indirekte gjennom representasjon fra kommunestyrrene.

Egenskaper og konsekvenser

- Dersom fylkeskommunenes grenser videreføres, vil det medføre at innbyggergrunnlaget i ”restfylket” vil variere betydelig. For noen av fylkenes del vil innbyggergrunnlaget være betydelig under 100 000. For eksempel utgjør Trondheimsområdet om lag 220 000 av Sør-Trøndelag fylkes 305 000 innbyggere. Grenland utgjør om lag 105 000 innbyggere i Telemark fylke som samlet har om lag 170 000 innbyggere. Modellen kan medføre smådriftsulemper sammenlignet med dagens situasjon. En endring i fylkesgrensene til større folkevalgte regioner kan redusere smådriftsulempene.
- Samlet kan en slik modell medføre en økning fra 19 til om mot 30 ansvarlige for kollektivtransporten gitt nåværende fylkesinndeling og et premiss om at samtlige byområder overtar ansvaret. Oppsplittingen kan medføre reduserte fagmiljøer for kollektivtransporten isolert sett.
- En betydelig del av tilbudet vil være skoleruter. Oppgaven er lov- og rettighetsfestet og vil i liten grad være gjenstand for politisk prioriteringer.
- Modellen møter ikke evt. koordineringsutfordringer for øvrige oppgaver som løses enhetskommunalt i distriktene, for eksempel arealplanleggingen, men det ivaretar heller ikke nåværende fylkeskommunale modell.

Statlig ansvar

Modellen innebærer at staten ved Statens vegvesens fem regioner overtar ansvaret for kollektivtransporten utenfor de store byene. Statens vegvesen vil dermed bli regionale trafikketater for områdene utenfor de store bykommunene.

Egenskaper og konsekvenser

- Vegregionene vil ha et innbyggergrunnlag og en størrelse som gjør at stordriftsfordeler, kompetansekrav og kapasitet og funksjonalitet kan ivaretas.

- Vegregionene vil kunne se kollektivtransport i sammenheng med riksveger, veiplanlegging og øvrige oppgaver etaten ivaretar.
- Prioriteringene for kollektivtransporten lokalt og delregionalt vil ivaretas av tjenestemenn og ikke være underlagt direkte politisk prioritering fra lokale/regionale politikere.
- Samlet sett blir det færre enheter med ansvar for kollektivtransporten sammenlignet med situasjonen i dag.
- Modellen møter ikke evt. koordineringsutfordringer for øvrige oppgaver som løses enhetskommunalt i distriktene, for eksempel arealplanleggingen, men det ivaretar heller ikke nåværende fylkeskommunale modell.

3.7 Administrasjonsselskapene ved en reform

I flere av fylkeskommunene som evt. kan bli berørt av en bykommunal overtakelse av kollektivtransporten er det etablert administrasjonsselskaper organisert som AS for kollektivtransporten. Selskapene jobber under overordnede føringer og bestillinger fra fylkeskommunene og ivaretar et løpende ansvar for kollektivtransporten, herunder markedsføring, billettsystemer, planlegging og koordinering av ruter og avtaler med transportselskapene. Med unntak av Agder kollektivtrafikk (der Kristiansand kommune er medeier) eier fylkeskommunene selskapene alene eller i samarbeid. I andre fylker er det etablert fylkeskommunale enheter/foretak som i stor grad ivaretar de samme oppgavene som administrasjonsselskapene organisert som AS.

Nedenfor er de berørte operativt ansvarlige listet opp:

- Nedre-Glomma: Østfold kollektivtrafikk - Østfold
- Osloområdet: Ruter AS – Oslo og Akershus
- Drammensområdet: Brakar AS - Buskerud
- Grenland: Vestviken kollektivtrafikk AS - Vestfold og Telemark
- Kristiansandsområdet: Agder kollektivtrafikk AS - Aust-Agder og Vest-Agder
- Stavangerområdet og Haugesundsregionen: Kolumbus - Rogaland
- Bergensområdet: Skyss - Hordaland
- Trondheimsområdet: AtB AS - Sør-Trøndelag
- Tromsøområdet: Troms fylkestrafikk – Troms

Ved en kommunalisering av kollektivtransporten vil det være kommunene selv som avgjør organiseringen av kollektivtransporten.

Gitt aksjeselskapsmodellen for administrasjonsselskapene kan disse eies i fellesskap av bykommunen(e) og enheten med ansvar for de øvrige kommuner i et

fylke/omlandet utenfor bykommunen. Imidlertid kan eierforholdene og overordnet politisk styring bli mer krevende gitt flere eiere.

Det er i denne sammenheng sett bort fra en modell der administrasjonsselskapene får et utvidet ansvar for kollektivtransporten i forhold til i dag. F.eks ved at selskapene selv bestemmer billettpriser, takstsysten, prioriterte delregioner, transportmiddelfordeling og drifts- og investeringsbeslutninger. En omfattende fristilling ville medføre en avpolitisering av viktige prioriteringer samfunnsoppgaver. Fristilling har også som konsekvens at samordningen mot kommunale ansvarsområder som arealplanlegging, næringsutvikling, parkeringspolitikk og veg kan bli mer krevende og mye av begrunnelsen for en kommunalisering av kollektivtransporten kan falle bort. I tillegg skal det nevnes at aksjeselskaper ikke kan ivareta ansvaret for lovpålagte oppgaver/myndighetsutøvelse fordi kommuneloven og særlovgivningen ikke åpner opp for det.

4. Bymiljøavtalene og regional modell

Nedenfor drøftes kort en modell med et forsterket regionalt ansvar for transport- og realpolitikken og bymiljøavtalene som redskap for å møte samordningsutfordringene.

4.1 Forsterket regionalt politisk ansvar for transport- og arealpolitikken

Modellen innebærer at kollektivtransporten og ansvaret for fylkesvegene videreføres som et regionalt politisk ansvar. I tillegg forutsetter modellen at det regionale politiske nivå får virkemidler og reelt har politisk vilje til å gi føringer for arealforvaltning, boligpolitikk, parkeringspolitikk mv i tråd med for eksempel ny statlig planretningslinje for samordnet bolig, areal og transportplanlegging. Regionalt politisk nivå er avtalepart med staten i bymiljøavtalene. Modellen innebærer aksept for et sterkere overkommunalt ansvar for transport, planlegging og tilhørende oppgaveområder i byregionene. Denne modellen betinger ikke vesentlige endringer i kommunestrukturen. Imidlertid kan det kreve endringer i fylkesgrensene for eksempel i hovedstadsområdet og mellom Agder-fylkene fordi fylkesgrensene går gjennom BA-regionene.

Modellen legger til rette for en samling av oppgaver og innflytelse til ett organ og kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk. Modellen innebærer at regionalt nivå gis overkommunal myndighet på vesentlige oppgaveområder som det tradisjonelt har vært krevende å få aksept for. En regionalisering kan også innebære større avstand mellom folkevalgte og innbyggerne. Modellen medfører at Oslo kommune kan miste en vesentlig del av nåværende ”fylkeskommunale” oppgaver med de fordeler det har for kommunen. Modellen kan møte reformutfordringene på følgende måte.

- Horisontale samordningsbehov møtes gitt at regionene besitter flere oppgaver, har innflytelse over rammebetingelsene og gir føringer for den kommuneoverskridende transport- og arealpolitikken.
- Vertikale samordningsbehov møtes gitt en forutsetning om at regionen får større innflytelse over oppgaver som i dag ligger i kommunene.
- Potensial for tverrsektoriell samordning fordi regionen vil få innflytelse over oppgaver som må ses i sammenheng med kollektivtransporten. Imidlertid vil kommunene fortsatt ha ansvaret for viktige oppgaveområder.

4.2 Bymiljøavtalene

Regjeringen og Stortingets svar på komplisert oppgavefordeling og struktur, er bymiljøavtalene. Bymiljøavtalene kan også forstås som et statlig styringsinitiativ som har til hensikt å endre byområdenes prioriteringer, der tiltak som kan bidra til å nå Klimaforlikets målsettinger bl.a. belønnes gjennom statlig bidrag. Ut fra NTPs føringer kan følgende ligge inne i ”forhandlingsspotten” for bymiljøavtalene:

- 26,1 mrd kroner samlet statlig bidrag inkludert belønningsordningen
- Statlige midler knyttet til riksveger, jernbane og kjøp av togjenester
- Fylkeskommunale midler knyttet til fylkesveger og kollektivtransporten
- Midler fra brukerfinansiering, herunder bompenger
- Restriktive virkemidler, knyttet til brukerbetaling (f eks vegprising)
- Kommunenes virkemidler, herunder kommunale veier, arealforvaltning og parkeringspolitikk.

Dersom bymiljøavtalene skal bidra til å nå klima- og transportpolitiske målsettinger må avtalene for det første innebære at innholdet og virkemiddelbruken i avtalene bygger opp om Klimaforlikets målsettinger og at partene følger opp det som er avtalt. Nedenfor drøftes enkelte kritiske sider ved avtalesystemet.

Sterke nok incentiver?

Et viktig incentiv i bymiljøavtalene er statlige økonomiske bidrag, ved siden av at det er bred tilslutning til klimaforlikets målsettinger også lokalt. Bymiljøavtalene bør ha et økonomisk omfang som påvirker kommunene og fylkeskommunene i såpass stor grad at det skapes lokal aksept i det enkelte kommunestyre for endringer i for eksempel areal- og parkeringspolitikken.

I SDs handlingsplan for kollektivtransporten heter det at staten vil gi tilskudd til fylkeskommunene for utbygging av infrastruktur for lokal kollektivtransport som dekker 50 prosent av investeringskostnadene, i de fire største byene. Prosjektene som er aktuelle er Fornebubanen i Oslo og Akershus, Bybanen til Åsane i Bergen og nye ”superbuss-løsinger” i Stavangerregionen og Trondheimområdet. I tillegg kan jernbane også bli en del av avtalene. I de øvrige byområdene er det så langt ikke lagt opp til statlige investeringstilskudd. Imidlertid vil alle byområder være aktuelle for tildeling av midler til programområdetiltak, som er ulike investeringstiltak langs riksveg. Midler fra Belønningsordningen skal også fases inn i bymiljøavtalene.

Spørsmålet er om nåværende opplegg gir nok intensiver? Er for eksempel investeringstilskuddet et sterkt nok incentiv til endret lokal virkemiddelbruk for de kommuner det gjelder? Er medfølgende finansieringsbehov en utfordring? Et annet spørsmål er om kommuner som ikke er direkte berørt av investeringstilskudd har økonomiske intensiver til endret virkemiddelbruk. Vil for eksempel investeringene i Fornebubanen gi nok incentiver for endring i Asker eller Skedsmo? Når det gjelder de øvrige byområder som ikke omfattes av investeringstilskudd er det også et spørsmål om programområdetiltak og belønningsmidler gir nok incentiver.

Bymiljøavtalene skal være en videreutvikling av bypakkene i de største byområdene. Dagens bypakter er konsentrert om å finansiere og bygge ut infrastrukturen, og i noen områder bidra til å finansiere drift av kollektivtrafikken. Spørsmålet er om de eksisterende bypakkene må revideres, ikke bare for å nå målene i klimaforliket, men også sikre utvikling av tiltak som motiverer samtlige kommuner som blir omfattet av avtalene?

Styringen av bypakkene – legitimitet og oppfølging

I forhold til de nåværende bypakter, vil bymiljøavtalene omfatte styring og prioritering over betydelige samfunnsinteresser og -ressurser. Styringen av avtalene er åpenbart av politisk natur og omhandler fordeling av goder og byrder. Styringsmodellen for bypakkene bør ivareta hensynet til forankring og involvering fra berørte parter. Forankring og involvering kan styrke bymiljøavtalenes legitimitet og dermed også aksept for oppfølging.

Det går fram av Handlingsplanen for kollektivtransporten at dagens modell fra styringen av Oslopakke 3 skal legges til grunn for styringen av bymiljøavtalene. Det kan innebære at kommunene utenfor ”hovedbykommunen” ikke er representert i styringen. Samtidig skal kommunene utenfor hovedbyen inngå i avtalene. Spørsmålet er om et styringssystem bestående av staten, fylkeskommunen og bykommunen legger nok grunnlag for felles forståelse, sektor- og grenseoverskridende perspektiver og aksept for nødvendige tiltak for eksempel planlegging og reguleringsvedtak i omlandet utenfor ”hovedbyen”?

Bymiljøstyrene vil måtte ha et ansvar for å ivareta den løpende politiske og administrative styringen og oppfølgingen av bymiljøavtalene. Bymiljøstyrene vil ha en lignende funksjon som de etablerte bypakkestyrene, men vil ivareta flere oppgaver gitt bymiljøavtalenes omfang. For å sikre den nødvendige fleksibilitet i oppfølgingen av bymiljøavtalene, vil det kreve at bymiljøstyrene innenfor visse rammer gis mulighet til å treffen beslutninger knyttet til for eksempel prioritering av prosjekter og dosering av øvrige tiltak. Spørsmålet er om nåværende styringssystem for Oslopakke 3 hvor bl.a. tilknytningsform og forholdet mellom styret og overordnet myndighet kan virke uklart, er egnet for å ivareta de langt mer omfattende bymiljøavtalene?

Kommuneoverskridende arealplanlegging

I NTP heter det at regionale eller interkommunale arealplaner skal være i tråd med målene i bymiljøavtalen. Imidlertid har den kommuneoverskridende planleggingen blitt kritisert for å være for overordnet og lite førende for bl.a. kommunene. For eksempel har bestemmelser om regional planbestemmelse i liten

grad vært brukt av fylkeskommunene og regionale planer er ofte på et overordnet nivå. Fylkeskommunen og kommunene er sideordnede og overkommunespørsmålet er en krevende problemstilling. Spørsmålet i den sammenheng er om nylig vedtatte planer og/eller planer under revisjon i byområdene vil gi klare nok føringer overfor kommunene, fylkeskommunene og staten? Hvordan løse utfordringen med å utvikle planer og et planregime som innebærer en radikal styrking av regional/interkommunal plan på bekostning av kommunenes arealmyndighet?

Vedlegg - BA-regioner

Nedenfor gjengis pendlingsstatistikk for der største byregionene. Kilde: NIBR-rapport 2013.1 *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*.

Osloregionen: Oslo, Spydeberg, Hobøl, Vestby, Ski, Ås, Frogner, Nesodden, Oppegård, Bærum, Asker, Sørumsand, Fet, Rælingen, Enebakk, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum, Nes, Nannestad, Lunner, Gran, Røyken, Hurum, Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal, Aurskog-Høland og Rømskog.

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Oslo</i>	82,7	.	13,2	95,9	4,1
Spydeberg	36,4	19,8	23,4	79,6	20,4 ⁶
Hobøl	20,6	22,5	41,7 ⁷	84,8	15,2
Vestby	36,1	27,1	23,7	86,9	13,1
Ski	36,3	38,6	20,6	95,5	4,6
Ås	35,1	31,0	27,9 ⁸	93,9	6,1
Frogner	36,1	31,6	26,8	94,5	5,5
Nesodden	37,9	43,4	14,7	96,0	4,0
Oppegård	28,1	51,0	17,2	96,4	3,6
Bærum	48,6	39,0	7,5	95,1	4,9
Asker	38,1	29,1	24,5 ⁹	91,7	8,3
Sørumsand	26,7	33,9	36,6 ¹⁰	97,2	2,8
Fet	22,6	34,4	39,4 ¹¹	96,4	3,6
Rælingen	16,9	37,4	42,9 ¹²	97,1	2,9
Enebakk	29,7	37,0	29,7	96,4	3,6
Lørenskog	32,2	45,9	19,2	97,3	2,7
Skedsmo	35,7	38,7	22,4	96,8	3,2
Nittedal	30,7	48,8	17,4	97,0	3,0
Gjerdrum	25,6	32,3	39,1 ¹³	96,9	3,1
Nes	39,2	21,1	34,4	94,7	5,3
Nannestad	29,4	20,1	47,1 ¹⁴	96,6	3,4
Lunner	30,5	28,1	31,8 ¹⁵	90,4	9,6
Gran	67,0	11,4	9,6	88,0	12,0
Røyken	27,1	19,5	33,9 ¹⁶	80,5	19,5
Hurum	46,4	11,8	25,3	83,5	16,5
Ullensaker	49,5	25,2	21,9	96,5	3,5
Eidsvoll	44,3	16,7	34,3	95,2	4,8
Hurdal	46,2	10,3	37,9 ¹⁷	94,3	5,7
Aurskog-Høland	52,2	17,1	26,1 ¹⁸	95,4	4,6
Rømskog	45,7	10,0	32,0 ¹⁹	87,7	12,3

Nedre Glomma: Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Rakkestad, Råde

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Fredrikstad</i>	70,5	10,9	2,6	84,0	16,0
<i>Sarpsborg</i>	61,6	17,8	3,1	82,5	17,5
<i>Hvaler</i>	40,9	41,0 ⁴	1,2	83,1	16,9
<i>Rakkestad</i>	61,1	13,3	0,3	74,7	25,3
<i>Råde</i>	32,4	26,1	0,7	59,2	40,8 ⁵

Drammensregionen: Drammen, Øvre-Eiker, Nedre-Eiker, Lier, Modum, Sigdal, Svelvik, Sande

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Drammen</i>	55,5	.	14,9 ²⁹	82,0	18,0
<i>Nedre Eiker</i>	32,8	31,4	14,3	86,0	14,0
<i>Sande</i>	34,5	26,9	12,5	77,6	22,4
<i>Svelvik</i>	45,9	33,1	12,0	91,3	8,7
<i>Øvre Eiker</i>	40,4	17,7	18,3 ³⁰	82,8	17,2 ³¹
<i>Modum</i>	58,2	9,5	14,5	90,4	9,6
<i>Sigdal</i>	66,3	4,2	16,4	89,1	10,9
<i>Lier</i>	36,9	19,2	2,6	65,0	35,0 ³²

Grenland: Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamble, Kragerø, Drangedal, Nome.

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Porsgrunn</i>	56,7	23,9	6,1	86,7	13,3
<i>Skien</i>	67,5	18,5	3,1	89,1	10,9
<i>Bamble</i>	46,4	38,8	1,4	86,6	13,4
<i>Siljan</i>	28,2	56,7	1,4	86,3	13,7
<i>Nome</i>	56,5	18,3	1,0	75,8	24,2 ⁴³
<i>Drangedal</i>	53,6	14,2	15,6 ⁴⁴	83,4	16,6
<i>Kragerø</i>	76,2	7,3	2,9	86,4	13,6

Kristiansandregionen: Kristiansand, Songdalen, Søgne, Vennesla, Lillesand, Iveland, Birkenes

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Kristiansand</i>	84,6	.	6,5	91,1	8,9
Songdalen	31,4	49,3	10,4	91,1	8,9
Søgne	40,2	42,0	6,7	88,9	11,1
Vennesla	43,9	44,1	5,6	93,6	6,4
Lillesand	50,3	29,0	4,9	84,2	15,8
Iveland	34,2	28,1	22,8	85,1	14,9
Birkenes	48,6	24,1	15,2	87,9	12,1

Stavangerregionen: Stavanger, Sandnes, Randaberg, Sola, Gjesdal, Klepp, Rennesøy, Time, Strand, Kvitsøy, Hå, Finnøy, Forsand, Bjerkreim.

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Stavanger</i>	69,0	11,0	12,8	92,8	7,2
<i>Sandnes</i>	48,3	29,4	16,3	94,0	6,0
Randaberg	29,8	52,7	11,8	94,3	5,7
Sola	38,4	50,8	4,4	93,6	6,4
Gjesdal	37,8	41,4	15,5	94,7	5,3
Klepp	36,0	32,9	26,1 ⁵⁵	95,0	5,0
Rennesøy	37,3	38,0	16,6	91,9	8,1
Time	39,1	29,4	26,3 ⁵⁶	94,8	5,2
Strand	63,2	19,3	6,4	88,9	11,1
Kvitsøy	51,9	34,2	8,1	94,2	5,8
Hå	56,8	15,1	22,9 ⁵⁷	94,8	5,3
Finnøy	72,1	14,2	8,2	94,5	5,5
Forsand	55,0	18,8	21,1	94,9	5,1
Bjerkreim	55,9	14,1	12,9	82,9	17,1 ⁵⁸

Haugesundsregionen: Haugesund, Sveio, Tysvær, Karmøy, Bokn, Etne, Vindafjord.

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Haugesund</i>	68,7	.	18,4	87,1	12,9
<i>Sveio</i>	39,6	33,3	12,3	85,2	14,8
Tysvær	45,3	29,3	13,5	88,1	11,9
Karmøy	57,2	25,5	4,1	86,8	13,2
Bokn	48,0	11,7	18,2	77,9	22,1
Etne	66,2	3,5	18,4 ⁵⁹	88,1	11,9
Vindafjord	73,1	7,3	8,7	89,1	10,9

Bergensregionen: Bergen, Askøy, Fjell, Os, Samnanger, Osterøy, Sund, Meland, Øygarden, Lindås, Vaksdal, Radøy, Fusa, Austrheim.

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Bergen</i>	87,9	.	4,7	92,6	7,4
Askøy	42,5	45,7	5,2	93,4	6,6
Fjell	46,9	40,9	5,4	93,2	6,8
Os	50,9	37,8	3,3	92,0	8,0
Samnanger	39,5	38,9	11,3	89,7	10,3
Osterøy	56,9	31,8	4,5	93,2	6,8
Sund	36,0	26,8	26,6 ⁶⁰	89,4	10,6
Meland	34,0	35,5	22,3 ⁶¹	91,8	8,2
Øygarden	44,2	25,9	19,8 ⁶²	89,9	10,1
Lindås	55,2	23,9	11,0	90,1	9,9
Vaksdal	57,7	25,8	3,1	86,6	13,4
Radøy	47,6	17,7	26,2 ⁶³	91,5	8,5
Fusa	68,4	13,4	6,6	88,4	11,6
Austrheim	41,2	13,9	33,2 ⁶⁴	88,3	11,7

Trondheimsregionen: Trondheim, Malvik, Klæbu, Melhus, Skaun, Midtre Gauldal, Selbu, Leksvik, Stjørdal, Rissa

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Trondheim</i>	87,7	.	3,9	91,6	8,4
Malvik	26,4	57,2	8,5	92,1	7,9
Klæbu	24,5	63,0	4,9	92,4	7,6
Melhus	38,2	47,7	6,2	92,1	7,9
Skaun	29,3	47,2	6,9	83,4	16,6
Midtre Gauldal	71,2	13,6	5,8	90,6	9,4
Selbu	68,7	13,2	10,6	92,5	7,5
Leksvik	70,1	13,7	8,4	92,2	7,8
Stjørdal	67,2	18,6	4,3	90,1	9,9
Rissa	73,8	14,6	3,2	91,6	8,4

Tromsøregionen: Tromsø og Karlsøy

Yrkesaktive etter oppmøtekommune. Prosent. 2011. Senterkommune i kursiv.

	Bosteds-kommunen	Senter-kommunen	Regionen ellers	Regionen samlet	Utenfor regionen
<i>Tromsø</i>	92,3	.	0,2	92,5	7,5
Karlsøy	71,6	22,3	.	93,9	6,1