

Annelene Holden Hoff
Oddgeir Osland
TØI rapport 1098/2010

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Kompetanse i og om kollektivtransporten

- en forstudie



Kompetanse i og om kollektivtransporten - en forstudie

Annelene Holden Hoff
Oddgeir Osland

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

Tittel: Kompetanse i og om kollektivtransporten
– en forstudie

Forfattere: Annelene Holden Hoff
Oddgeir Osland

Dato: 09.2010

TØI rapport: 1098/2010

Sider 24

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1145-3

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Norges Forskningsråd

Prosjekt: 3421 - Samordningens muligheter og begrensninger - utfordringer i og omkring transports

Prosjektleder: Frode Longva

Kvalitetsansvarlig: Arvid Strand

Emneord: Fylkeskommune
Kompetanse
Ressursbruk
Statens vegvesen

Title: The role of knowledge in public transport administration

Author(s): Annelene Holden Hoff
Oddgeir Osland

Date: 09.2010

TØI report: 1098/2010

Pages 24

ISBN Electronic: 978-82-480-1145-3

ISSN 0808-1190

Financed by: The Research Council of Norway

Project: 3421 The possibilities and limitations of coordination in the transport sector

Project manager: Frode Longva

Quality manager: Arvid Strand

Key words: County authority
Knowledge
Resource use
The Norwegian Public Roads Administration

Sammendrag:

I denne rapporten presenteres en undersøkelse av hvordan norsk offentlig sektor har organisert arbeidet med kollektivtransport på vei, og hvilke ressurser som brukes til arbeidet med å legge til rette for kollektivtransport, spesielt omfang og fordeling av kompetansen om kollektivtransport.

Det er stor variasjon i hvordan fylkeskommunene organiserer arbeidet med kollektivtransport, både når det gjelder offentlig kjøp av transporttjenester og med hensyn til interne og eksterne samarbeidsformer. Videre viser intervjuundersøkelsen at det også er variasjon i bruk av ressurser til arbeid med kollektivtransport og i den formelle kompetansen mellom de ulike fylkeskommunene. Samtidig har de ulike fylkenes geografiske trekk betydning for tilgang på kompetanse i og utenfor organisasjonene. I de regionale forvaltningsenhetene i Statens vegvesen er det også ulikheter med hensyn til tildeling av ressurser til kollektivtransport. Det er avsatt om lag like mange årsverk til arbeid med kollektivtransport i region øst som i de fire andre regionene til sammen. Undersøkelsen viser at utfordringen i norsk kollektivtransportforvaltning ikke oppfattes å være utilstrekkelig kompetanse, men heller manglende kapasitet til å utføre oppgavene.

Summary:

This report presents a study into how the Norwegian public sector has organised the administration and planning of public transport services on the road network. The research is focused on what resources have been available and the different characteristics of these resources, such as type of education and degree level for the employees involved, their cooperation with other units or agencies, and the way in which they rely on external expertise. This study has been based on interviews with key persons involved in public transport issues in all regional/county authorities and in the Norwegian Public Roads Administration. The main finding is that the administrative organisation at regional/county level varies substantially. Furthermore, the impression is that the main challenge is the capacity to plan and cater for public transport, and not so much the competence and knowledge about how to perform the tasks.

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

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

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

I denne rapporten presenteres resultatene av en undersøkelse av kompetanse og ressursbruk i arbeidet med kollektivtransport i fylkeskommunene og Statens vegvesen. Det er gjennomført intervjuer med ledere, fagansvarlige og/eller sentrale ressurspersoner i arbeidet med kollektivtransport i alle fylkeskommuner, i Statens vegvesen Vegdirektoratet og i alle regionene. Vi vil takke alle som velvillig har satt av tid til å delta og bidra i denne undersøkelsen.

Rapporten er en forundersøkelse, og det er anslag på ressursbruk og kompetanse som her er kartlagt. Arbeidet er finansiert med midler fra et strategisk instituttprogram ved Transportøkonomisk institutt som heter *Samordningens muligheter og begrensninger. utfordringer i og omkring transportsektoren*. Bakgrunnen for dette arbeidet er tidligere forskning knyttet til anbud og konkurranseutsetting i kollektivtransporten, med ønske om å få oversikt over ressurstilgang og bruk av kompetanse i arbeidet med kollektivtransport.

Annelene Holden Hoff har vært prosjektleder, gjennomført de fleste intervjuene med sentrale personer i fylkeskommunene og skrevet hoveddelen av rapporten. Merethe Dotterud Leiren har gjennomført intervjuer med noen av fylkeskommunene og alle intervjuene med Statens vegvesen. Forskningsleder Oddgeir Osland har også intervjuet noen fylkeskommuner og Vegdirektoratet, samt skrevet første del av kapittel 5 og bidratt med innspill til den øvrige teksten. Avdelingsleder Arvid Strand har kvalitetssikret rapporten. Unni Wettergreen har tilrettelagt rapporten for publisering.

Oslo, september 2010
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm *Arvid Strand*
Instituttssjef Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Bakgrunn og problemstilling	1
1.1	Definisjon av kollektivkompetanse.....	2
1.2	Metode, datainnsamling og kilder.....	3
2	Kort om tidligere utredninger og pågående endringsprosesser	5
3	Rolle – og ansvarsdeling	6
3.1	Organiseringen av kollektivtransportsektoren	6
3.2	Aktører og oppgavenivå.....	7
4	Ansvar, ressurser og kompetanse i ulike organisasjoner	9
4.1	Vegdirektoratet og etaten: Fra vegetat til trafikketat?	9
	Vegdirektoratet.....	9
	Vegregionene	10
4.2	Fylkeskommunal kollektivkompetanse.....	11
	Variasjon i fylkeskommunale organisasjonsformer	11
	Antall årsverk som er dedikert til arbeid med kollektivtransport.....	14
5	Oppsummerende diskusjon og ideer til videre arbeid	20
5.1	Oppsummering.....	20
5.2	Effekter av forvaltningsreformen og fylkeskommunens øvrige roller.....	21
5.3	Ideer til videre arbeid - sammenheng mellom ressursbruk, organisering og tilbud?	21
6	Referanser.....	23
	Vedlegg.....	24

Sammendrag:

Kompetanse i og om kollektivtransporten – en forstudie

Rapporten presenterer en undersøkelse av hvordan norsk offentlig sektor har organisert arbeidet med kollektivtransport på vei, og hvilke ressurser som brukes til arbeidet med å legge til rette for kollektivtransport, spesielt omfang og fordeling av kompetansen om kollektivtransport. Undersøkelsen viser at utfordringen i norsk kollektivtransportforvaltning ikke oppfattes å være utilstrekkelig kompetanse, men heller manglende kapasitet til å utføre oppgavene.

Bakgrunnen for dette arbeidet er de store organisatoriske endringene i norsk samferdselssektor de siste 10-15 år. Dette har endret betingelsene for eierskap og forvaltning av kunnskap og kapital i samferdselssektoren, herunder endrede krav til innsikt og kompetanse om hva som skal til for å legge til rette for et godt kollektivtilbud. Undersøkelsen viser a) hvilken bakgrunn de som arbeider med kollektivtransport har, b) hvor kompetansen om kollektivtransport er plassert i forvaltningen, c) hvilke oppgaver dette omfatter og d) hvordan de som arbeider med dette vurderer betingelsene for å utføre jobben.

Kollektivkompetanse kan defineres som 1) kunnskap om planlegging og drift av kollektivsystemet og 2) kunnskap om hvordan en skal prioritere og samordne kollektivtransport med andre transportformer. Etter det vi kjenner til, har det ikke tidligere vært gjennomført noen systematisk undersøkelse av kollektivkompetanse i norsk forvaltning. I vår undersøkelse kartlegger vi i hvilken grad aktørene selv mener de har adekvat kompetanse til å utføre de oppgavene de er tillagt. Hovedkilder til dette arbeidet er kvalitative data om ansvarsdeling innen kollektivtransporten og intervjuer med sentrale aktører med ansvar for kollektivtransport i fylkeskommunene, administrasjonsselskap og Statens vegvesen. Informasjonen fra disse intervjuene er supplert med funn i tidligere arbeider som berører dette temaet, og som også har gitt inspirasjon til denne kartleggingen.

I dette arbeidet finner vi at det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder tildeling av ressurser til arbeid med kollektivtransport, antall årsverk avsatt til slike oppgaver i fylkeskommunene spenner fra i overkant av 1 til 27 årsverk. Samlet er det om lag 132 årsverk tildelt til arbeid med kollektivtransport innen den fylkeskommunale forvaltningen.

Generelt er det uttrykt at det er lettest å rekruttere ansatte med riktig kompetanse der fylkesadministrasjonen er lokalisert i store byområder. Det er også i disse fylkeskommunene vi finner høyest utdanningsnivå blant de ansatte.

Over halvparten av fylkeskommunene har et eget administrasjonsorgan som kjøper kollektivtransporttjenester i fylket. I utgangspunktet var det fylker med store befolkningskonsentrasjoner og størst tilbudsomfang som etablerte slike enheter. Det er også betydelig variasjon mellom fylkene når det gjelder antall

ansatte i disse selskapene, fra om lag 12 til 100 ansatte. Samlet for administrasjonsselskapene er det om lag 286 ansatte. Det er i dag to av administrasjonsselskapene som kjøper transporttjenester på vegne av to fylker.

Et annet inntrykk fra intervjuene er at det er relativt små midler som fylkeskommunene avsetter til kjøp av eksterne konsulenttjenester til arbeidet med kollektivtransport. Dette varierer lite fra år til år, med enkelte unntak. Flere trekker fram at det de savner, er juridisk og til dels økonomisk kompetanse i forbindelse med kontraktsarbeid.

I Statens vegvesen er det avsatt om lag 7 årsverk til arbeid med kollektivtransport i Region øst, omkring det samme som i de fire andre regionene til sammen. I tillegg er det dedikert 6 årsverk til kollektivtrafikk i Vegdirektoratet. Regionalt og på distriktsnivå er den dominerende profesjonen her ingeniører, mens samfunnsvitere (bredt definert) er den dominerende faggruppen i Vegdirektoratet. I dette arbeidet har vi søkt å få en oversikt over omfanget av årsverk som har kollektivtrafikk som sitt utpekte oppgavefelt og kompetanseområde. Utover årsverkene som er summert her, arbeides det selvfølgelig med kollektivtrafikk som en del av øvrig plan- og utviklingsarbeid.

Undersøkelsen viser at utfordringen i norsk kollektivtransportforvaltning ikke oppfattes å være utilstrekkelig kompetanse, men heller manglende kapasitet til å utføre oppgavene. Det er stor variasjon i hvordan fylkeskommunene organiserer arbeidet med kollektivtransport, både når det gjelder offentlig kjøp av transporttjenester og med hensyn til interne og eksterne samarbeidsformer. Videre er det også variasjon i den formelle kompetansen mellom de ulike fylkeskommunene, samtidig som de ulike fylkenes geografiske trekk (for eksempel om det er noen store byer i fylket) har betydning for tilgang på kompetanse i og utenfor organisasjonene.

1 Bakgrunn og problemstilling

Kompetanse er et bærende element i all forvaltning og politikkutforming. Så også med det vi her omtaler som kollektivkompetanse, som vi foreløpig kan definere som 1) kunnskap om planlegging og drift av kollektivsystemet og 2) kunnskap om hvordan prioriterer og samordne kollektivtransport med andre transportformer.

Vi har ikke funnet at det tidligere er gjennomført noen systematisk undersøkelse av kollektivkompetanse i norsk forvaltning, og er heller ikke kjent med at det finnes noe tilsvarende i andre nordiske land. Det kan virke overraskende, men må trolig sees i sammenheng med at ansvaret for kollektivtransport er spredt og at det dermed ikke er gitt om det er noen organisasjoner – utover Samferdselsdepartementet - som har det overordnede ansvaret for feltet som helhet. På nasjonalt nivå vil for eksempel både Vegdirektoratet, Jernbaneverket og Kommunenes Sentralforbund (KS) kunne sies å ha en rolle i forhold til å systematisere kunnskap og sikre kunnskapsgrunnlaget innen sine ansvarsområder, og i de siste årene har også Kollektivtrafikkforeningen fått en rolle.

Kollektivtransport planlegges og utføres på ulike administrative nivåer og involverer en rekke ulike aktører. Det er et bredt felt som inkluderer buss, jernbane, annen skinnegående transport, drosjer og rutegående fartøy. Vi har her avgrenset oss til mindre, om enn ikke uviktige deler av kollektivtransporten, og legger her derfor hovedvekten på rutegående busstransport. For fylkeskommunen og kjøpsorganenes vedkommende inkluderer dette årsverk og ressurser benyttet til bestillingstransport og drosjeløyver.

Dette betyr at vi ikke går inn på kollektivkompetanse innen jernbane; et omfattende område som har fått fornyet aktualitet den siste tiden. De har vært reist spørsmål de siste årene om manglende kompetanse og rekrutteringsutfordringer i sektoren, blant annet i forbindelse med økte økonomiske ressurser til infrastrukturtiltak. Nærmere studier av dette går imidlertid langt utover det TØI har hatt ressurser til med basis i det Strategiske instituttprogrammet, som er hovedfinansieringskilden for denne rapporten.

Innenfor rutegående busstransport er følgende organisasjoner sentrale: *Vegvesenet*, som Samferdselsdepartementet har gitt et spesielt ansvar for å ivareta kollektivtransportkompetanse. *Fylkeskommunen*, som har ansvaret for lokal kollektivtransport, og som fra 1. januar 2010 fikk et utvidet ansvar for investeringene i og vedlikeholdet av øvrig riksvegnett. De siste årene har også større *bykommuner* hatt en økende betydning i utformingen av lokalt kollektivtilbud, både gjennom forvaltningsforsøk og tiltaksordninger som har til hensikt å fremme og støtte opp om tilbud og tilgjengelighet til kollektivtransport (som for eksempel belønningsordningen og BRA-midler, som bevilges etter gitte kriterier fra Samferdselsdepartementet).

Ansvaret for bestillingstransport, det vil si betalte reiser i forbindelse med skole, utdanning og av helsemessige årsaker, er også delt mellom ulike aktører. Fylkeskommunen har det organisatoriske ansvaret for skoleskyssen, og dekker

dessuten transportkostnadene for elever i videregående skole som kvalifiserer til dette. For elever i grunnskolen ligger det økonomiske ansvaret hos den enkelte kommune. Når det gjelder pasienttransport, er det de regionalt organiserte Helseforetakene, som både har det organisatoriske og det økonomiske ansvaret. Kostnadene ved TT-transport dekkes med fylkeskommunale midler, men det er kommunene som har ansvaret for å godkjenne den enkelte bruker.

De ulike aktørene skal sammen tilrettelegge for et godt kollektivt transporttilbud. Her er det grunn til å anta at kompetansen blant de som har dette som sitt ansvarsområde, har betydning for i hvilken grad en lykkes med tilretteleggingen, men også hvordan den samlede kompetansen er organisert og blir ivaretatt.

I denne undersøkelsen kartlegges hvordan kompetansen blant aktørene innen offentlig forvaltning og tilrettelegging for kollektivtransport er i dag, på tvers av ulike forvaltningsorganer og –nivåer. Formålet med arbeidet er å vise både formell ansvarsdeling og reell situasjon når det gjelder kompetanse og ressursbruk, og diskutere om det er områder der det mangler kompetanse eller ressurser.

1.1 Definisjon av kollektivkompetanse

Kollektivkompetanse rommer mange oppgaver og funksjoner, men kjerneområdet kan defineres som kunnskap om planlegging, utvikling og drift av kollektivsystemet.

En funksjonell inndeling i ulike typer kompetanse, slik vi finner den beskrevet hos Finn and Nelson (2005), tilsier at det dekker slike forhold som kunnskap om

- tilrettelegging av kollektivtransportens infrastruktur, dette inkluderer både planlegging, investeringer og vedlikehold av denne infrastrukturen (kjøreveier, holdeplasser og lignende)
- planlegging av tilbudet; i form av markedsanalyser, etterspørselsvurderinger, trafikkutvikling/prognoser, ruteplanlegging
- planlegging av inntektssiden; fastsettelse av takster, billetteringssystemer, salg
- markedsføring
- kjøps- og kontraktsutforming

Kollektivkompetanse kan videre defineres etter den klassiske inndelingen i strategisk, taktisk og operativt nivå (van de Velde 2004). Dette innebærer:

Strategisk nivå: Strategisk planlegging angår formuleringen av generelle mål og bestemmelsen – i bred forstand – av de midler som kan benyttes for å nå disse målene. *Kort sagt: Hva ønsker vi å oppnå?*

Taktisk nivå: Taktisk planlegging angår beslutninger om å fremskaffe de midler som kan hjelpe oss å realisere de generelle målene, og om hvordan å benytte disse midlene mest mulig effektivt. *Kort sagt: Hvilket produkt kan hjelpe oss til å nå målene?*

Operativt nivå: Ser til at beslutningene blir iverksatt, og at dette skjer på en effektiv måte. *Kort sagt: Hvordan produserer vi dette produktet?*

Figuren under illustrerer hva de ulike kompetansenivåene kan innebære.

Level	General description	Decision	
		“Software”	“Hardware”
Strategic <i>What do we want to achieve?</i> Long term (5 year)		General goals Transport policy Market share Profitability General description of the services Area Target groups Intermodality	
Tactical <i>Which services can help to achieve these aims?</i> Medium term (1-2 year)		Detailed service characteristics Fares Image Additional services	Vehicles Routes Timetable
Operational <i>How to produce these services?</i> Short term (1-6 months)		Sales Selling activities Information to the public ...	Production Infrastructure management Vehicle rostering and maint. Personnel rostering and mngt

TØI-rapport 730/2004

Figur 1 Nivåer for planlegging og kontroll innen kollektivtransporten. Van de Velde 2004.

Endelig kan vi – i organisasjonsanalyser – skille mellom kompetansen eller *ferdigheten til de enkeltpersonene* som arbeider i virksomheten og *organisasjonens kompetanse*. Organisasjonens kompetanse kan være mer eller mindre enn summen av enkeltindividene avhengig om virksomheten er organisert på en fornuftig måte som ivaretar og utvikler kompetansen eller ikke.

I vår undersøkelse kartlegger vi i hvilken grad aktørene selv mener de har adekvat kompetanse til å utføre de oppgavene de er tillagt. Vi vil i drøftingen av funnene diskutere denne kompetansen i lys av de ulike definisjonene og nivåene vi har presentert her.

1.2 Metode, datainnsamling og kilder

Hovedkilder til dette arbeidet er kvalitative data om ansvarsdeling innen kollektivtransporten og intervjuer med et utvalg av sentrale aktører med ansvar for kollektivtransport i fylkeskommunene, administrasjonsselskap/kjøpsorgan og Statens vegvesen. Det er gjort dybdeintervjuer med et utvalg aktører innen fylkeskommuner, ett administrasjonsselskap, én større bykommune og med to kollektivkoordinatorer i Statens vegvesen. Alle de øvrige fylkeskommunene er intervjuet pr telefon med noen færre spørsmål. Det er i hovedsak personer på samferdselsledernivå som er informanter. Informasjonen fra disse intervjuene er supplert med funn i tidligere arbeider som berører dette temaet, og som også har gitt inspirasjon til denne kartleggingen.

Det er videre gjort litteratursøk for å finne hvorvidt våre problemstillinger har blitt belyst i andre publikasjoner; det være seg forutsetningene for å utvikle et godt

kollektivtilbud og/eller betydningen av kompetanse i forvaltningen. Øvrige data er hentet fra organisasjonenes egne internettsider. Vi har ikke lyktes i å finne tilsvarende undersøkelser eller data fra Sverige som kunne ha vært interessante å sammenholde med våre funn.

Hovedvekten er lagt på å kartlegge organisasjonenes formelle kapasitet i form av antall årsverk og stillinger, hvilken formell kompetanse hver enkelt har, og de intervjuede sin vurdering av egen organisasjons kompetanse og ressursituasjon. Dette innebærer både formalkompetanse og antall årsverk dedikert til kollektivtransport. Videre er det spurt om i hvilken grad samarbeidsforholdene har betydning for arbeidet med kollektivtransport.

Det faktum at vi i første rekke baserer oss på intervjuer med representanter fra organisasjonene selv, innebærer at arbeidet ikke må sees på som en kritisk evaluering, men snarere en sammenfatning basert på forvaltningens egne oppfatninger.

2 Kort om tidligere utredninger og pågående endringsprosesser

Etter det vi kjenner til, foreligger det *ikke* noen tidligere undersøkelser om kollektivkompetansen i *vegetaten*. Derimot finnes en del utredninger, rett nok mer indirekte, om omfanget og behovet for kollektivkompetanse i *fylkeskommuner og kjøpsorganer*. Mye tyder på at en nettopp i fylkeskommuner som har etablert egne kjøpsorganer, har vært mer opptatt av å evaluere egen organisasjon enn i andre fylkeskommuner (se for eksempel Vista Analyse 2008, 2009, Osland, Longva og Leiren 2008) Dette har nok til en viss grad sammenheng med at selve organiseringen av kollektivtransporten i en fylkeskommune i seg selv påvirker kompetansebehovet. En overgang fra netto- til bruttokontrakter innebærer overføring av ruteplanleggingsansvar, billettering/inntekter og markedsføring fra kollektivtransportoperatørene til fylkeskommunen. Denne endrede ansvarsdelingen medfører større oppmerksomhet på kompetansen blant offentlige aktører og på ansvars- og rolledelingen. Imidlertid er det nok nettopp behovet for klargjøring av ansvars- og rolledeling som har vært et hovedtema i mange av disse utredningene, mer enn en kartlegging av selve kompetansen.

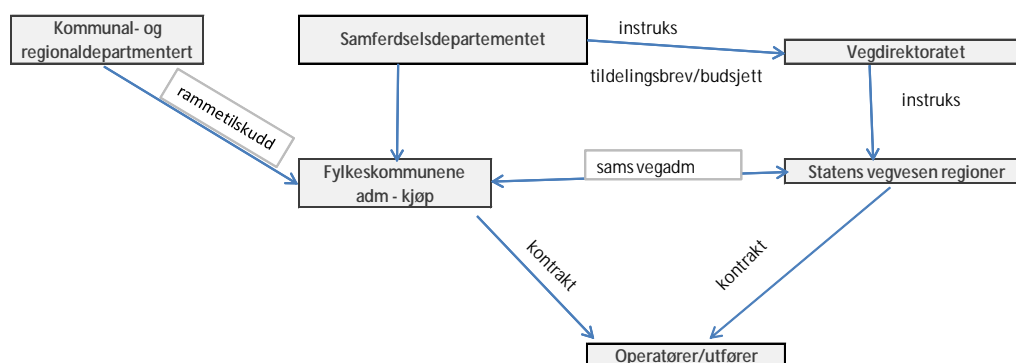
Et tema i en nyere utredning (Osland, Longva og Leiren 2008) drøfter de fylkeskommunale kompetansebehov. De kan forventes å øke i og med overføring av viktige deler av øvrige riksveier fra staten til fylkeskommunene. Utredningen tar opp problemet med informasjonsasymmetri mellom fylkeskommunens administrasjon og kjøpsorganet, dvs når fylkeskommunen mangler kompetanse til å vurdere informasjonen om den produksjonen de kjøper. Tilsvarende utfordring står en overfor når det gjelder vegsektoren, noe som har sammenheng med den etablerte ordningen med sams (felles) vegadministrasjon. Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at Statens vegvesens regioner i praksis er vegadministrasjon for staten i riksvegsaker, og vegadministrasjon for fylkeskommunene i fylkesvegsaker. Ifølge instruksene som har vært gjeldende fram til nå, har Statens vegvesen hatt ansvar for å forestå utbygging, drift/vedlikehold og forvaltning av riks- og fylkesvegnettet, utrede behovet for tiltak på riks- og fylkesvegnettet, fremme forslag til flerårige planer og budsjetter, samt sørge for at vedtatte planer og budsjettvedtak blir gjennomført som forutsatt. I tråd med dette har vegkompetansen stort sett vært i *vegetaten*, og i begrenset grad i fylkeskommunen.

Slik informasjonsasymmetri har også konsekvenser for fylkeskommunens rolle i koordinering av offentlig kjøp av kollektivtransport på veg. Nå er det riktig nok et hovedinntrykk at denne typen omprioriteringer, og dermed forsøk på å se kollektiv- og vegpolitikk i sammenheng, ikke har vært et sentralt tema for de fleste av fylkeskommunene og fylkespolitikerne. Mønsteret synes snarere å være at en øker eller salderer i forhold til de historisk og tradisjonelt etablerte budsjett-nivåer på de respektive områder. Men dersom en ønsker en mer aktiv rolle i koordinering og omprioritering av ressurser, vil informasjonsasymmetrien være et problem. Og dette problemet kan bli mer påtrengende ved overføring av ansvar for øvrige riksveier.

3 Rolle – og ansvarsdeling

3.1 Organiseringen av kollektivtransportsektoren

Figuren under gir en oversikt over aktuelle offentlige aktører i kollektivtransporten på ulike forvaltningsnivå og forholdet mellom dem.



Figur 2 Aktuelle aktører i tilrettelegging av kollektivtransporten.

Samferdselsdepartementet er lovgiver, gir instruks og tildelingsbrev i forbindelse med budsjetttildeling til underliggende etater (som for eksempel Statens vegvesen og Jernbaneverket) og bidrar med finansiering av spesielle kollektivtiltak gjennom øremerkede midler i utvalgte målområder.

Kommunaldepartementet tildeler rammetilskudd til fylkeskommunene i henhold til fordelingsnøkkelen og finansierer dermed også grunnlaget for kollektivtrafikken. Vi vil imidlertid ikke gå nærmere inn på finansieringskilder og – innretting i denne rapporten.

Statens vegvesen har i utgangspunktet et ansvar for kollektivtransportens infrastruktur som vegholder, men er også gitt et betydelig ansvar som planleggings- og utredningsinstans. *Instruks for Statens vegvesen*, fastsatt ved kongelig resolusjon av 27. mai 2005, pålegger vegvesenet sektoransvar for veg- og vegtrafikk som innebærer initiativ- og uttalerett for å fremme sektorens bidrag til et bedre samfunn; å bidra til å sikre god trafikkavvikling, bedre miljø og bedre tilgjengelighet i de store byene og mellom regionene; å være pådriver for bedre kollektivtransport i og utenfor etatens ansvarsområder, herunder sikre universell utforming; og sikre innflytelse gjennom kompetanse og tillit. Instruksen gjelder for flere nivåer: Én etat, men to forvaltningsnivåer – Vegdirektoratet og vegregionene. De siste inkluderer 30 distrikter. Regionene har krav på faglige råd fra Vegdirektoratet med høy kvalitet på lik linje med Samferdselsdepartementet.

Vegdirektoratet skal være faglig rådgiver for Samferdselsdepartementet; samarbeide med transportetatene om gode samferdselsløsninger; bidra inn i prosesser rundt Nasjonal transportplan, handlingsprogram og budsjetter;

videreutvikle og styrke egen kompetanse; og gi faglige råd innenfor egen etat. Det skal ta initiativ og være en pådriver. Regionene spiller en viktig rolle med hensyn til å bidra til Vegdirektoratets leveranser (bl.a. til SD); bidra til strategisk utvikling og koordinering av kollektivtrafikk i regionen; ivareta vegvesenets uttale- og innsigelsesrett til fylkes-, kommune- og reguleringsplaner; være faglig rådgiver; tilrettelegge for bedre framkommelighet for kollektivtrafikken, innfartsparkering, kollektivknutepunkter og holdeplasser; og implementere universell utforming.

Fylkeskommunene er ansvarlige for at det tilbys rutegående busstransport og eventuelt transport med rutebåt der det er aktuelt, og i ett særtilfelle har de ansvaret for lokal jernbanetransport.

Operatørene har ansvar for driften, og varierende grad av inntekts- og kostnadsansvar avhengig av hvilken kontraktsform de opererer på. Vi vil ikke gå nærmere inn på betydningen av de ulike formene dette kan omfatte og hvilken oppgavefordeling dette i praksis vil kunne innebære.

De største norske bykommunene har hatt et økende medansvar og innflytelse på kollektivtilbudet, især der forvaltningsforsøkene ble gjennomført (for eksempel i Trondheim og Kristiansand).

3.2 Aktører og oppgavenivå

Tidligere i rapporten viste vi til at det i denne forbindelse kan skilles mellom oppgaver på tre nivåer:

- Strategisk (politikkutforming)
- Taktisk (tilrettelegging av infrastruktur, planlegging, koordinering, bestilling og kjøp av transporttjenester)
- Operativt (utførelse)

De ulike aktørene kan ivareta flere typer oppgaver og operere på flere nivåer. Tabellen under gir en enkel oversikt over rollene som de enkelte aktørene kan ha.

Aktør / Rolle	Strategisk	Taktisk	Operativt
Samferdselsdepartementet	X	(X)	
Vegdirektoratet	(X)	X	
Fylkeskommuner (inkl administrasjonsorgan)	X	X	
SVV Regioner		X	(X)
Kommuner	X	X	
Operatører		(X)	X

Det er altså en rekke organisasjoner som er sentrale for utformingen og opprettholdelsen av transporttilbudet. Det kan også være glidende overganger, for eksempel gjennom samarbeid mellom organisasjoner eller innspill på særskilte oppgaver, som gjør at organisasjonen deltar på et nivå der de formelt sett ikke har en rolle. Her har vi imidlertid avgrenset oss til å undersøke kompetansen og ressursituasjonen i noen deler av den offentlige virksomheten som har kollektivtilbudet som sin kjernevirksomhet, dvs fylkeskommunene, administrasjonsorganer (selskap eller foretak) og vegetaten. Det er dermed den taktiske og operative

kunnskapen som er hovedfokus, mens det strategiske nivået, som først og fremst er rettet mot utforming av generelle mål, blir mindre vektlagt i dette arbeidet.

4 Ansvar, ressurser og kompetanse i ulike organisasjoner

4.1 Vegdirektoratet og etaten: Fra vegetat til trafikketat?

Vegetaten har et omfattende ansvar for kollektivtransport på vei i tillegg til ansvaret som vegholder. Dette har sammenheng med det ansvaret som etaten fikk ved utgangen av 1990-årene, først med medhold i St .meld nr 37 (1996-97) der det framheves at Vegdirektoratet og vegkontorene skulle ta større ansvar for kollektivtransport. Prinsippene ble senere nedfelt i rapporten ” Kollektivtrafikk i Statens vegvesen - fra vegetat mot trafikketat?” Hvordan har så dette blitt løst organisatorisk og ressursmessig?

Vegdirektoratet

I *Vegdirektoratet* har ansvaret for kollektivtransport fram til 31.12. 2009 ligget til transportanalyseseksjonen i utbyggingsavdelingen. Denne organisatoriske forankringen har gitt tette koblinger til andre viktige beslutningsprosesser i etaten, ikke minst budsjetteringsprosesser. Grovt anslått har ca 6 årsverk arbeidet direkte med kollektivproblemstillinger, men grensedragningene kan her være vanskelige i forhold til tilgrensede arbeidsoppgaver. Andre sentrale fagområder på seksjonen er samfunnsøkonomi, universell utforming og transportanalyse. De som jobber med kollektivtransport har ulik og bred fagbakgrunn; samfunnsvitere, planleggere og geografer. Sentrale arbeidsoppgaver innen kollektivtransportfeltet er universell utforming og bytransportutvikling, og det å lede og følge opp FoU-aktiviteter.

Etaten opplever å ha fått til relativt mye i utviklingen av rollen som faglig rådgiver og kunnskapsutvikler. Faget er systematisk innarbeidet i sentrale håndbøker, veiledere og retningslinjer (for eksempel 017 Veg- og gateutforming, 232 Tilrettelegging for kollektivtransport på veg, 278 Universell utforming). Det er også initiert FoU og informasjonsprosjekter (for eksempel Kollektivtransportboka ved Urbanet Analyse) og gitt bidrag til utdanning innen fagfeltet.

Vegdirektoratet har også bidratt økonomisk og faglig til kurs ved universiteter og høyere læresteder (f.eks. Høgskolen i Molde), som arrangør av fagkonferanser, drevet etatsprosjektet ”Miljøvennlig bytransport”, og er stor bestiller av FOU på fagfeltet (ca.10 mill./år).

En sentral suksessfaktor på disse områdene er at en har hatt relativt omfattende utredningsmidler, særlig gjennom etatsprosjektet. Dette har medført at en, trass i relativt liten faggruppe på feltet, har kunnet drive vesentlig utredningsarbeid, kompetanseutvikling og –spredning.

Vegregionene

På *regionnivå* har en hatt kollektivkoordinatorer i alle regioner, og disse igjen har hatt kollektivkontakter på distriktskontorene. I tillegg til dette er det annen kollektivkompetanse på ressurs- og utbyggingsavdelingene. Den samlede ressursbruken er vanskelig å beregne, men ser en mer avgrenset på kollektivkoordinatorer og –kontakter, er ressursbruken omtrent 7 årsverk i landet utenom Oslo-området. Den samlede årsverksbruken kan estimeres til knapt 3 årsverk i region Sør (fordelt på 1 koordinator og 7 kontakter), knapt 2 årsverk i region Vest, 1 årsverk i region Midt (fordelt på koordinator og fire distriktskontorkontakter, og 1 årsverk i region Nord (fordelt på koordinator og 6 distrikt). Det er ingeniørene som er den dominerende profesjonen blant kollektivkoordinatorer og –kontakter på region- og distriktsnivå.

Oslo-området og Region Øst skiller seg ut med et samlet fagmiljø på 7 personer – og ca 7 årsverk - som jobber med kollektivtransport. Her er seksjonen omorganisert og utvidet fra nyttår (2010), men det er primært for å inkludere sykkel og strategiarbeid i den nye By- og kollektivplanleggingsseksjonen.

Koordinatorer ulike plassering på de regionale vegkontorene. Det varierer både om de sitter i strategiske funksjoner og den rent fysiske lokaliseringen i forhold til regionkontorene. Intervjuene tyder på at en nå står overfor en veldig delt situasjon når det gjelder satsing på kollektiv. I distriktene er et hovedproblem at en rett og slett har for lite økonomiske ressurser, og at kollektivtransport, og for så vidt også sykkel, er salderingsposter i et budsjett, og i møte med en kultur og prioriteringer, som fortsatt er vegfokuset. I byområdene derimot, er det mer ressurser til kollektivprosjekter, ofte knyttet til ekstraordinær finansiering i form av trafikantbetaling. Her er utfordringen i dag snarere planleggingskapasiteten. Det er få eller ingen informanter som opplever at manglende kompetanse, eller det å vite hvor en skal få fatt i kompetanse, er et problem. Problemet er snarere økonomiske prioriteringer i distriktene og planleggings- og utredningskapasitet i byområder.

Ser en på utfordringer og prioriteringer framover, har Samferdselsdepartementet gitt vegvesenet følgende oppgaver innenfor området kollektivtrafikk i tildelingsbrevet for 2009: Kollektivtrafikken i by må sikres bedre konkurranseevne i forhold til personbilen ved utbygging av nye vegprosjekter, gjennom utvikling av kollektivknutepunkter, gjennom vegvesenets ansvar for å koordinere arbeidet med framkommelighet i de store byene og videreutvikle BRA-ordningen/UU.

I 2009 fikk etaten flere nye oppgaver: Belønningsordningen for økt kollektivtrafikk og redusert bilbruk (Vegdirektoratet skal følge opp fireårsprogrammet), Framtidens byer (Vegdirektoratet er faglig rådgiver i prosjektet), Transnova (betydelig satsing på miljøvennlig transport er lagt til Statens vegvesen med 50 mill. i 2009).

Organiseringen i etaten og mellom etaten og fylkeskommunene er nå i støpeskjeen. Ved overføring av ansvar for øvrige riksveier, er det lagt opp til at Statens vegvesen beholdes samlet med en felles statlig vegadministrasjon, og at kompetanse knyttet til overordnet vegplanlegging, kollektivtransport og budsjett i nødvendig grad skal være en del av den felles statlige vegadministrasjonen, tilgjengelig både for staten og fylkeskommunene. I Vegdirektoratet plasseres kollektivtransport under avdelingen TMT (trafiksikkerhet, miljø, teknologi) i transportplanseksjonen, mens utfallet i regionene vil variere.

Oppsummeringsvis er det et hovedinntrykk at vegetaten har oppnådd mye når det gjelder utvikling og kunnskapsspredning innen sitt område. Det vi ikke har sett på i denne sammenhengen er hvilke effekter dette har hatt innen og utenfor etaten. Og det er et datum at de personellressurser som er dedikert til kollektivtransport samlet er ca 20 årsverk. I en etat med omkring 5000 ansatte ville det være oppsiktsvekkende om en slik satsing skulle tilsi at en kunne stryke spørsmålsteget i blåboka ”fra vegetat til trafikketat?” 11 år etter.

4.2 Fylkeskommunal kollektivkompetanse

Som en del av arbeidet med kartlegging av kollektivkompetanse i forvaltningen, har vi intervjuet sentrale personer i fylkeskommunene. Vi vil her trekke fram noen funn fra disse intervjuene når det gjelder ressursbruk og ressursbehov; antall årsverk, utdanning/ kompetanse, organisering, samarbeid og kjøp av ekstern kompetanse. Undersøkelsen ble i hovedtrekk gjennomført i løpet av de tre siste månedene av 2009, det vil si like før fylkeskommunene fikk overført ansvaret for store deler av det norske vegnettet. Noen supplerende intervjuer ble utført våren 2010. Det er derfor i noe ulik grad de enkelte fylkeskommunene på det tidspunktet hadde gjennomført eller vedtatt omorganisering av sin virksomhet eller gjort andre tilpasninger som forberedelser til håndtering av det nye ansvarsområdet. For øvrig ble intervjuobjektene bedt om å gi *anslag* på ressursbruk som antall årsverk, midler til konsulenttjenester etc etter beste evne på intervjutidspunktet. Det er derfor mulig at noe informasjon ikke er fullstendig oppdatert idet rapporten trykkes.

Variasjon i fylkeskommunale organisasjonsformer

Planlegging og tilrettelegging for lokal kollektivtransport er et fylkeskommunalt ansvar. I Norges 19 fylker utføres disse oppgavene på ulikt vis, både med hensyn til organisasjonsform og ressursbruk. Det er flere mulige måter å organisere utøvelsen/kontakten med operatøren på. I hovedsak går skillet mellom de som har etablert en form for eget selskap skilt fra den fylkeskommunale organisasjonen, og de som har denne funksjonen integrert i forvaltningen. I tillegg kan selve kjøpet av tjenester utøves med ulike varianter av forhandlinger og/eller konkurranse. Figuren under viser de ulike tilknytningsformene og fordelingsmekanismene som er etablert for kollektivtransporten i fylkene.

Kjøpsform	Myndighetsorganisering	
	Integrert i fylkeskommunen	Eget administrasjonsorgan
Kun forhandling	Troms, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, og Nord-Trøndelag.	
Konkurranse (helt eller delvis)	Oppland, Finnmark, Nordland	Vestfold, Telemark, Oslo, Akershus, Rogaland, Vest-Agder, Østfold, Hedmark, Hordaland, Sør-Trøndelag og Buskerud

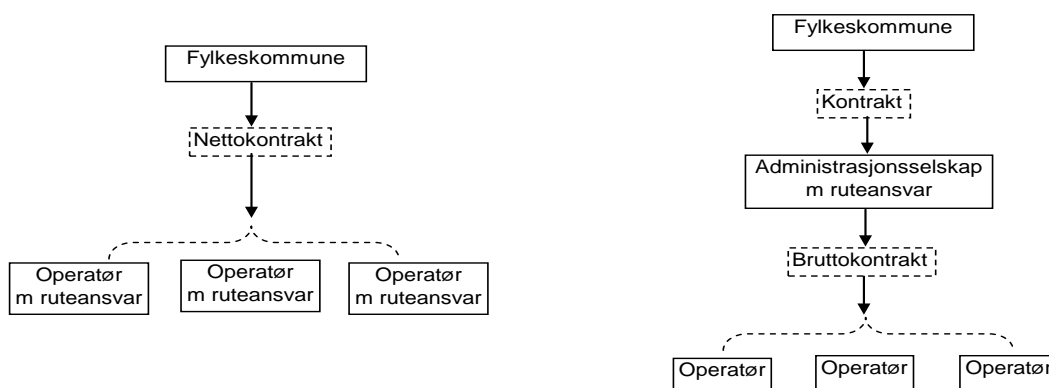
Figur 3: Aktuelle tilknytningsformer og fordelingsmekanismer. Tabellen er en oppdatert versjon av Longva mfl (2005 og 2007). Vestfold og Telemark er samlet i administrasjonsorganet Ruter AS. Sør-Trøndelag har etablert et eget administrasjonsselskap og anbudsutsatt deler av kollektivtransportnettet. Buskerud har opprettet eget kjøpsorgan og er i ferd med å ta i bruk konkurranse.

Det finnes to hovedformer for offentlig kjøp av lokal kollektivtransport i Norge i dag (Osland, Longva og Leiren 2008). Mens om lag halvparten av landets fylkeskommuner benytter fremforhandlede nettokontrakter, har den resterende halvparten anbudsutsatte bruttokontrakter. Fremforhandlede nettokontrakter innebærer at myndighetene forhandler frem en avtale om ruteproduksjon med bestemte operatører, som siden overtar både inntekts- og kostnadsansvaret for rutetilbudet. Dette er den tradisjonelle formen for offentlige kjøp i norske fylkeskommuner, hvor operatørene ofte var lokalt forankrede selskaper, i mange tilfeller med interkommunalt eierskap.

Anbudsutsatte bruttokontrakter innebærer på sin side at retten til å produsere et bestemt rutetilbud tildeles en operatør etter konkurranse mellom flere tilbydere, hvor myndighetene beholder inntektsansvaret og operatøren kun har ansvaret for produksjonskostnadene. Anbudsutsetting vil derfor for de fleste fylkeskommuner innebære:

1. Overføring av ansvar for og dermed kompetanse om ruteplanlegging, markedsføring og tilbudsutvikling fra operatører til offentlige organer
2. At fylkeskommunene i de fleste sammenhenger velger å opprette et eget administrasjonsorgan for å ivareta disse funksjonene

Som en konsekvens av disse ulike organisasjonsformene, kan det forventes at de ulike organisasjonene har ulik grad av ressurser til å arbeide med kollektivtransport, både når det gjelder kompetanse og kapasitet. Betydningen av ansvars- og rolledeling og kompetanse kan illustreres ved to stilistiske modeller som viser forskjellen i arbeidsdeling mellom den tradisjonelle modellen og anbudsmodellen med etablert bruttoanbud (se i figuren under).



Figur 4 Ansvarsdeling ved tradisjonell modell vs "moderne" anbudsmodell (Longva og Osland 2010)

Dette er altså stiliserte forskjeller mellom en tradisjonell modell med egen etat og nettokontrakter og en modell med kollektivorganet som aksjeselskap og bruttokontrakter. Forskjeller i rolle- og ansvarsdeling fører til ulike kompetansekrav, dels kompetansekrav som følger av valg av kjøps- og kontraktsformer, dels nye kompetansekrav som følger av den treleddete kontraktstyringen. Dette har også konsekvenser for aktørenes ressursbehov.

Det er noen kjerneoppgaver ved kollektivtransporten der en finner ulik ansvarsdeling mellom operatører og myndigheter avhengig av valg av kjøps- og kontraktsformer. Sentrale kjerneoppgaver er:

- Ruteplanlegging
- Takster og billettsystem, elektronisk billettering
- Ruteinformasjon
- Markedsføring
- Skysstasjoner/terminaler

Et sentralt spørsmål er også hvem som har inntektsansvar og dermed inntektsrisiko. Ved såkalte bruttokontrakter går billettinntektene til administrasjonsselskapet/det offentlige, mens ved nettokontrakter har operatørene inntekter og dermed inntektsrisiko. Normalt sett vil ansvaret for ruteplanlegging følge risikofordelingen i kontrakten, slik at operatøren har ruteansvar innenfor en nettokontrakt og myndigheter har det under en bruttokontrakt.

Vi kan dermed skille mellom to ytterpunkter av ansvarsdeling mellom det offentlige og selskapene i Norge i dag (Longva og Osland 2010):

- Det ene ytterpunktet defineres av ansvarsdelingen som finner sted ved framforhandlede nettokontrakter eller integrerte løsninger hvor driften er i fylkeskommunens egen regi. I et slikt tilfelle vil hovedansvaret for ruteplanlegging, markedsføring og den øvrige inntektssiden ligge hos operatørene, mens fylkeskommunen vil ha ansvar for budsjett, overordnet planlegging og kontraktsutforming.
- Det andre ytterpunktet er bruk av bruttoanbud og et eget administrasjonsselskap i form av et AS som ivaretar de offentlige kjøpene av ruteproduksjonen. Her vil fylkeskommunen få en egen bestillerrolle vis-a-vis administrasjonsselskapet som må håndteres parallelt med administrasjonsselskapets bestillerrolle vis-a-vis operatørene. Operatørene vil da primært ha et ansvar for rutedriften. Ruteplanlegging, takster, billettering og billetteringssystemer, markedsføring, budsjett og kontraktsoppfølging ligger hos administrasjonsselskapet. Fylkeskommunens administrasjon har ansvar for budsjett og finansielle rammebetingelser for administrasjonsselskapet, overordnet planlegging og styring av selskapet gjennom ramme- og leveranseavtaler.

Det finnes flere kombinasjonsløsninger når det gjelder ansvarsdeling og kjøps- og kontraktsformer ut over de to ytterpunktene vi har skissert ovenfor.

Om politisk styringsmodell og avdelingsstruktur

Fylkeskommunene har ulik organisering, både når det gjelder politisk styring og administrativ organisering. Mens flertallet av fylkeskommunene fortsatt styres etter formannskapsmodellen, har fire norske fylkeskommuner innført parlamentarisk styreform. I sistnevnte tilfelle medfører dette at administrasjonen i mindre grad kan utvikle faglige prioriteringer i egen regi, siden de til en viss grad fungerer som et politisk sekretariat. Hvorvidt dette innebærer en begrensning av mulighet til faglig fundament i saksframlegg, eller om det utfordrer fagkompetansen, har vi her ikke nok grunnlag for å konkludere noe om. Også når det gjelder avdelingsstruktur og hvilket ledernivå som "ivaretar" kollektiv-

transporten er det stor variasjon mellom fylkeskommunene. I omtrent halvparten av fylkeskommunene er kollektivtransport og samferdsel organisert som en del av regional (utviklings-) avdeling, mens fem fylkeskommuner i vår kartlegging har en egen samferdselsavdeling. De øvrige tilhører enten en egen planavdeling eller en miljø- og samferdselsetat. Noen fylkeskommuner har samferdselssjef eller – direktør, mens noen har fagsjefer som dekker dette området.

I hvilken grad denne organiseringen har betydning for prioritering av kollektivtransportoppgaver og –budsjett har vi ikke noe grunnlag for å si noe om på bakgrunn av den kartleggingen som her er gjort. Det kan imidlertid være naturlig å anta at det er mer fokus og rom for innflytelse i de tilfellene der man har en egen samferdselssjef, enn der disse oppgavene tilhører en seksjon på et lavere administrativt nivå. Det har her ikke vært rom for å analysere hvorvidt dette har noen konsekvenser i forhold til prioritering av kollektivtransportoppgaver eller i hvilken grad disse forholdene påvirker fylkeskommunens budsjett. Imidlertid uttrykker de fleste informantene at de opplever at det er stor oppmerksomhet om samferdsel og kollektivtrafikk i deres fylke.

Flere informanter framhever at den største utfordringen er å få oppmerksomhet omkring og prioritering av driftsmidler, og at framkommelighet er en utfordring i byområdene samtidig som det er lite rom for annet en lovpålagt skyss utenfor de sentrale områdene. Det bemerkes også at administrasjonen er spent på omfanget av oppgavene som følger av forvaltningsreformen, og på i hvilken grad politikerne prioriterer mellom vei og kollektiv, særlig når det gjelder driftsmidler og mindre kollektivtiltak. Videre ble det bemerket at det nye inntektssystemet for fylkeskommunene skulle ha vært på plass før reformen, politikerne må jobbe bevisst for å passe på at dette blir en forbedring fra dagens nøkkel.

Antall årsverk som er dedikert til arbeid med kollektivtransport

Det viser seg å være betydelig variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder antall årsverk som er dedikert til å arbeide med kollektivtransport innenfor fylkeskommunens (direkte) administrasjon. Fylkeskommunene ble bedt om å oppgi antall årsverk og stillinger som er involvert i arbeidet med kollektivtransport. Arbeidsområdet er i de fleste tilfellene bredt definert og inkluderte også oppgaver knyttet til administrasjon av løyver og TT-kjøring. I noen av fylkene inkluderer dette også ruteopplysningstjenesten. Variasjonen er oppgitt å være fra å sette av 1,25 årsverk til arbeid med kollektivtransport til 27,5 årsverk til disse oppgavene. Omtrent 70% av fylkeskommunene har 6 eller færre årsverk knyttet til disse oppgavene. I gjennomsnitt er det 6,9 årsverk avsatt til arbeid med kollektivtransport. Totalt for de fylkeskommunene som har bidratt i denne kartleggingen er det om lag 132 årsverk dedikert til arbeid med kollektivtransport.

I forbindelse med oppdatering av TØIs fylkesdatase ble det i 2007 også samlet inn data om antall årsverk avsatt til planlegging og kjøp av kollektivtransport i fylkene. Dataene er ikke komplette, men for de 9 fylkeskommunene som rapporterte, var det i gjennomsnitt 4,5 årsverk satt av til administrasjon av kollektivtransport. I 2009 var det for de samme fylkeskommunene 8,6 årsverk dedikert til disse oppgavene.

Nesten alle fylkene som har tatt i bruk konkurranse som tildelingsmekanisme for kollektivtransporttjenester, har utviklet en egen bestiller-/kjøpsenhet for å ivareta

myndighetsoppgavene. I administrasjonsselskapene som er inkludert i vår undersøkelse, varierer antall årsverk fra om lag 12 til 100. Dette inkluderer også i de aller fleste tilfellene ruteopplysningstjenesten der det er aktuelt (*ikke alle har presisert dette*). I gjennomsnitt for hele landet er det 32 årsverk i administrasjonsselskapene. Dersom vi ser bort fra Ruter i hovedstadsområdet Oslo/Akershus som dominerer med ca 100 ansatte, blir gjennomsnittlig antall ansatte 23. I de fylkene der det er etablert slike organer, er det altså totalt flere årsverk knyttet til arbeid med kollektivtransport enn der det ikke er det. Det er kun Oppland av fylkene uten kjøpsorganer som har et antall årsverk på nivå med fylkene som har etablert kjøpsorgan.

I forbindelse med oppdatering av fylkesdatabasen i 2007 ble det kartlagt at et gjennomsnitt på ca 10 årsverk pr kjøpsorgan. Til sammenligning var det i de samme fylkene ca 22 årsverk pr kjøpsorgan i 2009 og mindre spredning mellom selskapene når det gjelder antallet. Merk at årsverkene i de ”mest fristilte” administrasjonsselskapene også inkluderer andre funksjoner enn de som er direkte knyttet til kollektivtransportfaglige problemstillinger, så som administrasjon av selskapet, personal/HR-oppgaver med mer. Dette er fellesfunksjoner som ikke er inkludert i oversikten når det gjelder kollektivårsverkene i fylkeskommunen.

Det er grunn til å anta at (prosessene omkring) etableringen av administrasjonsselskaper har ført til mer fokus på kollektivtransport. Tidligere undersøkelser (Osland, Longva og Leiren 2008) har vist at ressursbruk i forbindelse med etablering og iverksettelse av nye kjøpsregimer ikke har ført til totalt sett høyere kostnader ved tilrettelegging for kollektivtransport.

Dersom vi inkluderer administrasjonsselskap i oversikten over antall årsverk avsatt til administrasjon av kollektivtransport i fylkene, vil dette i gjennomsnitt utgjøre 22 årsverk pr fylke. Samlet viser kartleggingen som er gjort her, at det i 2009/2010 på landsbasis var avsatt 417 årsverk til å arbeide med kollektivtransport i fylkeskommuner og administrasjonsorganer.

Tabellen under illustrerer den fylkesvise fordelingen av antall årsverk i fylkeskommunen, midler til konsulent tjenester og antall ansatte i administrasjonsselskap. Tabellen viser også til sammenligning tallene for antall årsverk i fylkeskommunen og administrasjonsselskap som var kartlagt i TØIs fylkesdatabase i 2007.

Fylke	Antall kollektiv-årsverk 2009/2010	Antall kollektiv-årsverk 2007	Konsulent kjøp pr år (mill kr)	Antall årsverk i admselskap 2009	Antall årsverk i admselskap 2007
Akershus fk	4,8		0,5	40,0	
Østfold fk	2,0		0,2	16,0	
Vestfold fk	5,0	1,5	0,2	8,0	
Aust-Agder fk	5,0	4,0			
Vest-Agder fk	2,0	5,5		28,0	8,3
Rogaland fk	6,0		52,0	22,0	18,0
Hordaland fk	3,0			44,8	
Hedmark fk	3,0	3,0	0,3	16,0	
Oppland fk	27,5	9,0	1,0		
Sogn og Fjordane fk	5,0	2,0	0,2		
Møre og Romsdal fk	14,0	4,0			
Sør-Trøndelag fk	11,0		2,5	15,0	4,5
Nord-trøndelag fk	4,0	3,5			
Nordland fk	11,5	8,0			
Troms fk	5,0				
Finnmark fk	1,3		0,5		
Telemark fk	3,0		2,0	8,0	
Buskerud fk	1,5		0,8	12,0	
Oslo*	17,0*		10,0	60,0	
Sum	131,6	40,5	70,1	285,8	30,8

*omfatter her både Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel og Samferdselsetaten

TØI-rapport 1098/2010

Tabell 1 Oversikt over antall årsverk dedikert til arbeid med kollektivtransport i de enkelte fylkeskommunene, bruk av konsulenttjenester og antall årsverk i kjøpsorgan.

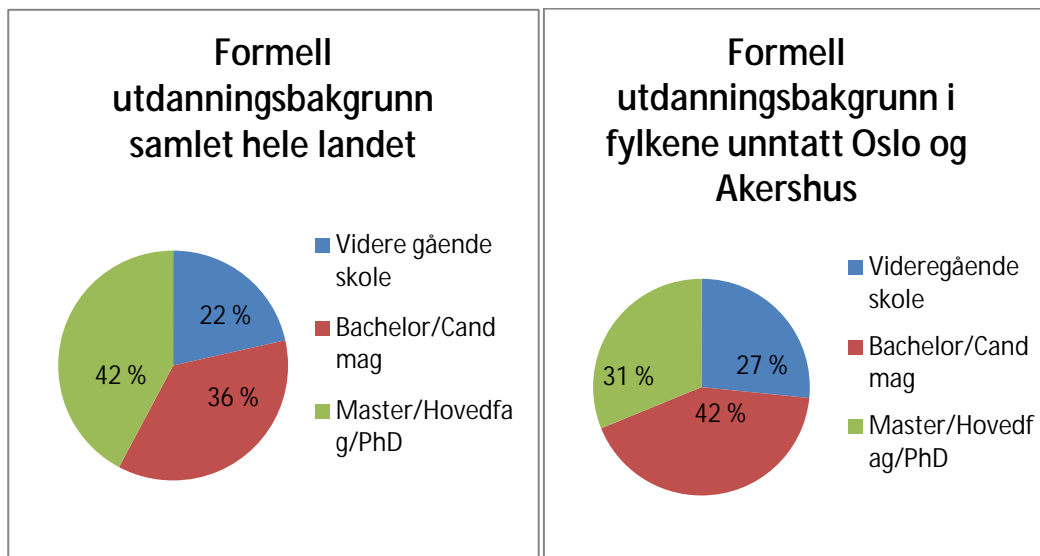
Merk her at flere av informantene framhevet at de ga disse overslagene etter beste kunnskap på intervju tidspunktet. Videre er det slik at til tross for at de ble stilt identiske spørsmål, kan informantene ha ulike oppfatninger i hva som inngår i kollektivtransportårsverk og hvilke tjenester som er kjøpt i forbindelse med kollektivtransport. For anslagene på bruk av midler til eksterne tjenester/konsulentkjøp, var det typisk oppgitt svar som intervall, og vi har her lagt til grunn middelveien. For administrasjonsselskapene er antall årsverk satt likt antall ansatte. Antall ansatte i Viken er ”fordelt” likt mellom Vestfold og Telemark, mens Oslo og Akershus er fordelt ift eierandel i Ruter med 60/40-brøk.

Det later ikke til å være noen entydig sammenheng mellom antall årsverk som jobber med kollektivtransport i fylkeskommunen og hvorvidt det er etablert kjøpsorgan. Det er grunn til å anta at eksistensen av et administrasjonsselskap så langt heller har sammenheng med for eksempel befolkningskonsentrasjoner og tilbudsomfang, idet dette i hovedsak først ble etablert i fylker med de største byområdene.

Om utdanningsbakgrunn

I vår undersøkelse har vi også spurt om hvilken formell utdanningsbakgrunn de personene som utgjør ”kollektivårsverkene” har. Vi har sortert utdanningen i tre hovedkategorier basert på utdanningens varighet; nemlig videregående skole, Bachelor/lavere grad og PhD/Master/høyere grad. Fordelingen er relativt jevn,

men med noe overvekt av ansatte med utdanning på Bachelornivå. De to figurene under illustrerer denne fordelingen, for hele landet samlet og for alle fylker unntatt Oslo og Akershus.



Det viste seg å være betydelige forskjeller i utdanningsnivå mellom de ulike fylkene. Særlig er det høyere utdanningsnivå blant de ansatte i Oslo og Akershus, og dels i fylker hvor de øvrige største byene inngår. Dette er årsaken til at det er vist to figuroversikter her.

Når det gjelder faglig utdanningsbakgrunn i den fylkeskommunale kollektivforvaltningen, ser det ut til at gruppen med økonomifaglig bakgrunn dominerer. Her finner vi både sivil-, samfunns- og høyskoleutdannede transportøkonomer. Øvrige faglige disipliner det er et betydelig innslag av, er samfunnsplanleggere, samfunnsgeografer og jurister. Andre grupper vi finner noen av, er arkitekter/landskapsarkitekter og noen svært få sivilingeniører.

På Bachelornivå dominerer økonomisk-administrativ utdanning, transportfag og markedsføring. Av de med videregående utdanning (ofte handelsskole) er dette gjerne personer med lang fartstid i transportbransjen, enten fra ruteselskaper (buss eller båt) eller fra offentlig administrasjon. Mange ansatte har supplert utdanningsbakgrunnen med videreutdanning i ledelse eller logistikk.

Det bør her bemerkes at skillene mellom de ulike utdanningsnivåene ikke nødvendigvis er entydige. Dette skyldes dels endringer i gradsstrukturen og dermed lengden på normalt utdanningstid, og dels at intervjuobjektene i denne forstudien ikke hadde komplett oversikt over omfanget av videreutdanning blant de ansatte. Generelt uttrykker intervjuobjektene uansett at det er kapasitet snarere enn kompetanse som er deres utfordring i forhold til bruk av ressurser.

Flere av intervjuobjektene, særlig fra distriktsfylker uten store byer, peker på at det er vanskelig å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Det blir også framhevet at det er vanskelig å utdanne seg til den kompetansen som er nødvendig på dette området – ”kollektivkompetanse”- siden dette ikke er definert som et eget utdanningsfelt og at det ofte krever en spesiell type erfaring for å oppnå denne kompetansen. Noen få uttrykker at det ikke er noe problem å finne godt kvalifiserte medarbeidere. Dette er først og fremst uttalt der fylkeskommunens administrasjon er lokalisert i de største byområdene.

Om fylkeskommunens samarbeidsforhold

I denne undersøkelsen er fylkeskommunen spurt om ”antall årsverk som er avsatt til arbeid med kollektivtransport”. Flere av intervjuobjektene viste til at det er andre avdelinger eller enheter som er involvert i arbeidet, gjerne gjennom interne høringer eller faglige diskusjoner. Dette var i sterkest grad uttrykt blant dem som enten er organisert slik at de som arbeider med arealplanlegging eller regional utvikling tilhører samme avdeling eller er lokalisert nært hverandre (for eksempel nabokontorer, deler fellesarealer). Samordningsfordeler ble også framholdt av de som har saker som behandles i samme politiske komité og dermed enten blir bedt om, eller ser nytten av, å koordinere sine oppgaver og saksforberedelser.

Det kan synes som oppgaveløsning knyttet til kollektivtrafikk gjøres mer effektivt og gjennomslagskraftig når arbeidet samordnes med andre areal- eller næringsplaner i forbindelse med saksbehandling og/eller politisk komitéarbeid – enn når samferdsel er en egen avdeling eller komité. Sannsynligvis vil det være variasjoner mellom fylkene når det gjelder gyldigheten av denne hypotesen, spesielt i forhold til geografi og næringsstruktur. En konklusjon i forhold til dette krever imidlertid mer dyptpløyende analysearbeid.

Alle fylkeskommunene er involvert i et spekter av samarbeidsforhold med ulike offentlige og private aktører. Dette rapporteres å være ressurskrevende og fordrer prioritering av innsatsen. Ikke sjelden er de samme aktørene (også ressursene) involvert i felles arbeid på flere ulike arenaer. Dette kan for eksempel være i tilnærmet parallelle planoppgaver på ulike forvaltningsnivåer. Inntrykket er at det ikke oppfattes å være kompetansen som er utfordringen og begrensende i slike samarbeidsrelasjoner, men snarere at det er kapasiteten hos administrasjonen til å håndtere omfanget av oppgaver. Det synes å være en tendens til at fylkeskommuner som har etablert en eller annen form for kjøpsorgan, i større grad er involvert i regionale samarbeidsfora, næringsliv, nasjonale myndigheter, mens de som baserer seg på forhandling har mer fokus rettet mot transportselskapene, interesseorganisasjoner og kommunene.

Omfang av kjøp av konsulentbistand

Som vist innledningsvis, favner arbeidet med kollektivtransport om et bredt spekter av temaer og krever ulike typer kompetanse. En fylkeskommune kan ha mulighet til å kjøpe flere av disse tjenestene fra konsulent- og forskningsmiljøer i tilfeller der de selv eksempelvis ikke har kapasitet og kompetanse, eller når det ønskes et nytt blikk på den aktuelle oppgaven. Årlig bruk av midler til eksterne oppdrag innenfor disse områdene varierer svært mye. Mens noen få fylkeskommuner ikke kjøper noen slike tjenester, har en annen satt av omkring 52 mill kr til dette. Denne summen inkluderer etablering av en ny organisasjon (bybanekontoret i Stavanger). I de fleste tilfellene der beløpene er høye, opplyses det at de ikke ønsker å bygge opp sin egen administrasjon, men setter heller ut oppgaver siden dette varierer mye fra år til år. De fleste som kjøper tjenester, opplyser at dette er relativt jevnt fra år til år og er i størrelsesorden 2-400 000 kr. Ofte er dette juridisk bistand ifm kontrakter eller noen utredningsoppgaver der de selv ikke har kapasitet.

I noen tilfeller er det slik at det er andre aktører som håndterer utredninger som har betydning for kollektivarbeidet i fylkeskommunen, for eksempel kan slike

arbeider kjøpes av administrasjonsselskapet eller et samarbeidsorgan. Det kan også være tilfellet at de enkelte har satt ut oppgaver som de ikke mener er direkte relevante å rapportere om her. Dette kan også være et uttrykk for at det er ulike syn på hvilken kompetanse som er interessant og nødvendig innenfor kollektivtransporten.

5 Oppsummerende diskusjon og ideer til videre arbeid

5.1 Oppsummering

I dette arbeidet har vi sett at det er om lag 152 årsverk dedikert til arbeid med kollektivtransport i fylkeskommuner og Statens vegvesen. Dersom en inkluderer alle kjøpsorganene blir samlet arbeidsinnsats i underkant av 440 årsverk. Det er stor variasjon i antall ansatte i de enkelte fylkeskommunene og organiseringen av oppgavene, både ved kjøp av konsulenttenester og produksjon av kollektivtilbudet. I denne undersøkelsen har vi i hovedsak lagt vekt på kompetanse på det taktiske nivået – som altså innebærer: *Hvilket produkt som kan hjelpe oss å nå målene?* Et fellestrekk for de fleste organisasjonene er at de mener det er kapasitet til å utføre oppgavene, snarere enn kompetanse som er utfordringen for å tilrettelegge for et kollektivtilbud i tråd med de gitte målene.

I den grad behov for ny kompetanse har vært framholdt, er det flest som peker på at de mangler juridisk eller økonomisk kompetanse i forbindelse med kontraktsarbeid. Det er få som peker på en spesiell ”kollektivkompetanse” som de mangler, for eksempel kunnskap om etterspørselsforhold, driftsopplegg og øvrig virkemiddelbruk. Kanskje er dette et uttrykk for at de ikke kjenner til eller har noen formening om hvilken form en slik utdanning/opplæring skal eller bør ha. Det bør understrekes at informantene ikke ble spurt direkte hva de mener slik kompetanse bør omfatte, men om hva de mener de savner av kompetanse.

Flere informanter har pekt på at betingelsene for å utføre det taktiske arbeidet i stor grad avhenger av kvaliteten på og omfanget av oppgavene som utføres på strategisk og operativt nivå; altså *Hva ønsker vi å oppnå og Hvordan produserer vi dette produktet?* Slik har altså ikke bare organiseringen av arbeidet med kollektivtransport, men også kompetansen på strategisk og operativt nivå betydning for i hvilken grad aktørene på fylkeskommunalt/regionalt nivå evner å få gjennomført oppgavene som er tillagt dem på en gagnlig måte.

Vi har også sett at det formelle utdanningsnivået er høyere i fylker der administrasjonen ligger i større byer, og det er også her det er lettest å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Det er også i hovedtrekk i disse områdene man har etablert egne kjøpsorganer. For tiden pågår prosesser både i forbindelse med etablering av nye administrasjonsselskap og tilknytningsformer, samtidig som fylkeskommunene er inne i første virkeår av forvaltningsreformen. Det kan ta tid før de forvaltningsansatte erfarer hvorvidt ressursene er hensiktsmessig innrettet for å tilrettelegge kollektivtrafikkarbeidet i de ulike fylkene.

Det er svært få som har uttrykt at de ikke har tilstrekkelig kompetanse om hvordan kollektivtilbudet bør innrettes, eller som mener de ikke får gjennomslag for sitt arbeid. Imidlertid er det ofte uttrykt at det er manglende budsjett til å iverksette en forbedring i tilbudet. Utenfor de store byområdene er utfordringen i hovedsak å

kombinere tilrettelegging av skoleskyss med et minimumstilbud for den øvrige befolkningen.

5.2 Effekter av forvaltningsreformen og fylkeskommunens øvrige roller

Det er imidlertid ikke bare i forhold til organisering av kollektivtransporttjenester at fylkeskommunen påvirker samferdselstjenestene. Også gjennom ansvaret for fylkesveiene er fylkeskommunen sentral, og har økt fra 2010 idét ansvaret er utvidet til også å omfatte (tidligere) øvrig riksvegnett. Det vil være interessant å se hvorvidt dette påvirker ressursbruken til kollektivtransport, både når det gjelder antall årsverk og bevilgede midler. Et argument for å legge ansvaret for øvrige riksveger (nå fylkesveger) til fylkeskommunen, er at de skal få mer lokal påvirkningsmulighet på beslutninger som angår lokalsamfunnet. Også regionene til vegvesenet uttrykker at manglende midler til kollektivtrafikk har vært den største utfordringen utenfor de største byområdene. Med dette i mente, vil det være spennende å følge om forvaltningsreformen vil medføre en endring i ressursbruken og kompetansesituasjonen for tilrettelegging av lokal kollektivtransport.

Videre har fylkeskommunen en rolle som regional utviklingsaktør (Osland, Longva og Leiren 2008), og i disse prosessene fattes beslutninger som har betydning for evnen til å tilrettelegge for et godt kollektivtilbud. Som tidligere nevnt, har flere informanter pekt på at i tilfeller der samferdsel og spesielt kollektivsaker knyttes til regional (areal-)planlegging på saksbehandlernivå og/eller behandles i samme politiske komité, opplever de at saksframlegg og planer er mer gjennomslagskraftige. Vi har i dette arbeidet ikke hatt anledning til å gjennomgå data om saksgangen og beslutningsprosesser for å kunne si noe mer om det er systematiske sammenhenger her.

5.3 Ideer til videre arbeid - sammenheng mellom ressursbruk, organisering og tilbud?

Vi har gjennom denne kartleggingen funnet at det er betydelige forskjeller mellom de ulike fylkene når det gjelder ressurser, organisering og kompetanse i arbeidet med kollektivtrafikk. Samtidig har geografi og bosettingsmønster betydning for muligheten de ulike fylkene har for å tilrettelegge for et effektivt kollektivtilbud som både møter lovpålagte transporttjenester og utnytter markedspotensialet for kollektivtrafikk i ulike områder. I forlengelsen av dette arbeidet kunne det ha vært interessant å se på noen andre trekk ved kollektivtrafikkarbeidet, nemlig hvordan ytelsen, i form av ulike trekk ved kollektivtrafikktilbudet varierer mellom fylkene. Tidligere undersøkelser har vist at konkurranseutsetting ikke nødvendigvis medfører økte kostnader for tilrettelegging av kollektivtransporten. En nyttig videreføring og utdyping av arbeidet kan være å se nærmere på hvorvidt det er en sammenheng mellom antall ansatte, deres formelle bakgrunn og omfanget av tilbudte kollektivtjenester og i hvilken grad dette påvirker kostnadene for ruteomfanget – både for antall tilbudte og antall benyttede kollektivseter. I et videre arbeid kunne flere slike trekk ved fylkene vært kartlagt og sammenstilt, og en

interessant oppfølging kan være: hvordan er kollektivtilbudet i de enkelte fylkene – og i landet som helhet - i henhold til gitte mål; og videre: hvem som vinner fram i kamp om belønningsmidler og andre finansieringsordninger, og hvilken betydning har dette for utviklingen av kollektivtilbudet og prioritering av ressurser til arbeidet? Slike spørsmål vil være ytterligere interessant å følge opp i lys av den nylig gjennomførte forvaltningsreformen med overføring av ansvaret for store deler av vegkapitalen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Dette kan resultere i ulike tilpasninger både i forhold til tilknytningsformer og ressursbruk, i forhold til antall årsverk og innretning av midler til kollektivtransporten.

6 Referanser

- Finn, B and Nelson, J (2005) A Functional Model for an Urban Passenger Transport Authority. I Hensher, D (Ed), *Competition and Ownership in Land Passenger Transport*. Elsevier, 559-575.
- Longva, F. og Osland, O. 2010. "Anbud på norsk". Konkurransetsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere. *Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3/2010*.
- Longva, F., Osland, O. og Skollerud, K. 2007. *Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader*. TØI rapport 927/2007
- Osland, O., Longva, F. og Leiren, M. D. 2008 *Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samfedselssaker*. TØI rapport 990/2008
- St meld nr 37 (1996 - 97) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 – 2007
- Van de Velde, D. 2004 Reference Framework for Analyzing Targeted Competitive Tendering in Public Transport. TØI rapport 73/2004
- Vista Analyse AS, 2008. *Rogaland Kollektivtrafikk FKF - Ekstern evaluering*
- Vista Analyse AS, 2009. Organisasjonsform for planlegging og drift av kollektivtrafikken i Hedmark og Oppland

Vedlegg

Intervjuguide for telefonintervju med fylkeskommunen:

- Hvor mange årsverk arbeider med kollektivtransport i din organisasjon?
- Hvor mange ansatte involverer dette?
- Hvilke avdelinger er involvert?
- Hvilken faglig bakgrunn har disse medarbeiderne?
- Hvilke typer oppgaver har dere?
- Er det noen fagkunnskap som dere savner/ikke dekker? Er dette i så fall et problem?
- Hvor mye ressurser er benyttet til kjøp av eksterne konsulenttjenester det siste året på dette området?
- I hvilke tilfeller kjøper dere konsulenttjenester?
- Hvem samarbeider dere med eksternt? Hvordan fungerer dette faglig og praktisk?

Spørsmål relatert til samordnings- og koordineringsfunksjonen:

- I hvilken grad mener du dere har tilstrekkelig kompetanse (og mulighet) til å bringe kollektivtransport inn i den brede samferdselsplanleggingen? (Hvilken innflytelse har dere?)
- På hvilken måte resulterer denne innsikten i endrede prioriteringer innenfor fylkeskommunenes budsjett og anbefalinger på samferdselsfeltet? Videre: tror du at dersom dere hadde flere ressurser/mer kompetanse til rådighet på kollektivfeltet at fokus og prioriteringene fra fylkets side ville ha vært annerledes? I så fall, på hvilken måte?
- Har dere mulighet til å bruke kompetansen deres i forhold til den videre areal-, miljø- og transportpolitikken? Har bruken av deres kompetanse noen innvirkning på transportpolitiske beslutninger og tilrettelegging som fylkeskommunen er involvert i?
- Hvilke utfordringer ser du for deg for kollektivtransporten i fylket? (og for øvrig?)
- Noe annet du vil tilføye?