

Sammendrag:**Herre i eige hus?
Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark**

TØI rapport 1234/2012

Forfattere: Silvia J. Olsen, Julie Runde Krogstad, Jørgen Aarhaug
Oslo 2012, 58 sider

Telemarks organisering av kollektivtransporten gir en treleddet ansvarsdeling, der fylkeskommunen har det overordnede ansvaret, Vestviken kollektivtrafikk (VKT) har ansvaret for planlegging og kjøp av kollektivtilbudet og skoleskyss, mens operatørene er ansvarlige for å produsere det avtalte rutetilbudet.

Rapporten konkluderer med at Telemarks organisering og valg av kontraktsform gjør ansvars- og rolleforholdene mer uklare enn de kunne ha vært. Dette gjelder ikke minst på det politiske planet, hvor kontraktsformen oppmuntrer til en direkte kontakt mellom politikere og operatørselskap. Dette kan være krevende å håndtere for de fire aktørene politikere, operatører, VKT og fylkesadministrasjon. Telemark er verken over- eller underadministrert i forhold til andre fylkeskommuner, og ligger temmelig nær trendlinjene uansett mål.

Kollektivtransporten i Telemark

Telemark har organisert kjøp av kollektivtransporttjenester ved at aksjeselskapet Vestviken kollektivtrafikk (VKT) planlegger og kjøper kollektivtrafikk og skoleskyss, med nettokontrakter for operatørene. Nettokontrakter kjennetegnes ved at operatøren beholder alle billettinntektene og på denne måten bærer både inntekts- og kostnadsrisikoen. Nettokontraktene i Telemark er anbudsutsatt i Grenlandsområdet, men fremforhandlet i øvrige områder. Politiske beslutninger tas på fylkeskommunalt nivå, gjennom en politisk-administrativ beslutningsprosess som inkluderer både hovedutvalg for samferdsel og fylkesadministrasjonen. Dette er en uvanlig kjøpsmodell i Norge.

Ansvarsforholdene mellom fylkeskommunen og VKT er regulert gjennom en rammeavtale og årlige leveranseavtaler. Rammeavtalen definerer partenes roller og forpliktelser, mens leveranseavtalen fremforhandles hvert år og spesifiserer partenes forpliktelser rundt leveransen. Fylkeskommunens overordnede strategi for kollektivtransporten spesifiseres i Kollektivplanen, som slår fast et mål om å øke kollektivandelen i Grenland og opprettholde kollektivandelen i distriktene.

Valg av organiserings- og kontraktsform vil nødvendigvis påvirke vilkårene for samhandling mellom aktørene. På den ene siden kan en treleddet administrasjon skape uklare kommunikasjonskanaler og rollefordeling. De mange aktørene som blir involvert på de ulike nivåene kan også vanskeliggjøre politisk styring. På den annen side har etableringen av VKT ført til kompetansebygging og profesjonalisert drift av kollektivtrafikken. Mange mener selskapet har dratt nytte av stordriftsfordeler ved å operere både i Vestfold og Telemark.

Organiseringen av kollektivtrafikk i Telemark kan sees på som et resultat av møtet mellom politiske og organisatoriske tradisjoner på den ene siden, og ny administrativ praksis for konkurranse og kjøp av tjenester på den andre siden. Operatørselskapene utgjør arbeidsplasser og ressurser i distriktene, noe som i tillegg til selskapenes sterke engasjement medvirket til den modellen politikerne i Telemark til slutt gikk inn for. Sterke skillelinjer mellom by og bygd skaper også ulike utfordringer for å drive kollektivtransport.

Telemark sammenlignet med andre fylkeskommuner

Avtaleverket som er benyttet i Telemark for å regulere forholdet mellom VKT og fylkeskommunen, er i innhold tilnærmet likt de avtalene andre fylkeskommuner benytter overfor sine kollektivselskap. Det ser dermed ikke ut til at avtaleverket i seg selv er problematisk, hvordan avtalen praktiseres er nok viktigere. Man kan allikevel med fordel vurdere å implementere sterkere styringsinstrumenter som Balansert Målstyring (BMS) i avtaleverket. BMS er en systematisk arbeidsprosess for å sikre dialog og oppfølging rundt mål og strategier, for å kunne se hvorvidt virksomheten går i riktig retning og strategiene blir fulgt.

Når det gjelder VKTs bemanning, gir vårt datamateriale klare indikasjoner på at Telemark samlet sett har en effektiv organisering av kollektivtransporten, sammenlignet med andre fylkeskommuner. Administrasjonsselskapene har generelt økt i størrelse fra 2009/2010 til 2012, men andre administrasjonsselskaper har gjennomsnittlig økt raskere i størrelse enn det VKT har. Dette gjør at VKT har beveget seg fra å ligge "litt bak", sammenlignet med trendlinja i 2009/2010, til nå å ligge på eller litt foran trendlinja.

Størrelsen på et administrasjonsselskap henger sammen med størrelsen på transporten som blir administrert, og med at antall offentlig ansatte i administrasjon av kollektivtransporten øker raskt. Dette gjelder både i fylkeskommuner med og uten separate administrasjonsselskap. Det ser også ut til å være stordriftsfordeler ved drift av administrasjonsselskap.

Kollektivtransporten i praksis

I politikktutforming går det et skille mellom strategisk, taktisk og operativt nivå. Det strategiske nivå handler om hva som er målene for kollektivpolitikken. På taktisk nivå blir det tatt bestemmelser om hvordan disse målene skal nås (som utforming av tilbudet i form av priser og rutetilbud), mens beslutninger på operativt nivå dekker problemstillinger rundt den daglige driften av kollektivtransporten.

Kombinasjonen av politiske og organisatoriske tradisjoner og ny administrativ praksis for organisering av konkurranse og kjøp har resultert i at kollektivtransporten i Telemark karakteriseres av følgende kjennetegn:

Styring i smått, ikke i stort: På overordnet strategisk nivå ser det ut til å være liten oppmerksomhet rundt de overordnede mål som er nedfelt for kollektivtransporten, blant annet gjennom Kollektivplanen. Dette skyldes i stor grad at fylkesadministrasjonen lenge har manglet bemanning og kompetanse til å innta en førende rolle på dette området. På det taktiske nivå har det derimot vært tradisjon for et tett samarbeid mellom politikere og operatører, noe som innebærer styring utenfor de formelle styringskanalene, mellom politikere og operatører. Dette kan bidra til å

vanskeliggjøre VKT's styring av operatørene, da ansvar og roller blir utydelige. Begrenset overordnet strategisk styring og detaljert taktisk styring påvirker hverandre, og det er naturlig å anta at hvis en overordnet strategi hadde vært godt innpodet hos alle involverte aktører, ville enkeltgrep på det taktiske plan bli sett på som et naturlig ledd i den overordnede strategien, og således blitt gjenstand for mindre oppmerksomhet.

Bruttoorganisasjon i nettoregime: Beslutningen om å opprettholde nettokontrakter i Telemark har skapt en hybrid organisasjonsmodell, der operatørene er vant til å foreta selvstendige avvegninger rundt kollektivtransporttilbudet, samtidig som VKT legger opp til en tettere oppfølging av operatørene på produktutvikling og markedsføring. Samtidig ser det ut til å være en vekselvirkning mellom tradisjon og kontraktsregime; tradisjoner bidro til å opprettholde nettokontrakter, mens nettokontraktene nå bidrar til å opprettholde tradisjonen med nær politiker- og operatørkontakt. Det ser dermed ut til at det i utgangspunktet bruttoorienterte VKT fortsatt strever med å finne sin rolle i denne organisatoriske settingen, og savner et klart mandat som gir dem hovedansvaret for å drifte og utvikle kollektivtrafikken. Hvilken kompetanse som skal finnes hvor blir også en vanskelig avvegning i dagens regime, og når ansvaret er spredd på mange aktører, kan dette gi ansvarspulverisering og lang avstand mellom operativt og overordnet strategisk nivå.

Et system for store operatører og kontrakter: Telemarks modell for kollektivtransporten seg på stordriftsfordeler i flere ledd. Dels er VKT utformet på en måte som skal bygge opp om stordriftsfordeler; å være kollektivselskap for to fylker gir mer spisskompetanse og en mer robust organisasjon. Dels har VKT en kompetanse som synes å være rettet inn mot arbeid med store kontrakter av en viss kompleksitet. Modellen virker imidlertid overdimensjonert for kollektivarbeidet i distriktene, og skaper avstand mellom distriktene og fylkeskommunen.

Manglende tillit: På overflaten ser kommunikasjon og samarbeidsklima ut til å fungere bra, og tonen på det personlige plan er god blant de fleste aktører. Det ser imidlertid ut til at det ikke ligger noe solid tillitsforhold i bunn av disse relasjonene. Tilliten mellom VKT og fylkesadministrasjonen svekkes dels av informasjonsasymmetri og dels av opplevd mangelfull saksbehandling fra VKT, mens forholdet mellom VKT og øvrige aktører til dels er preget av gamle fronter og motsetninger, kombinert med nye politiske krefter i fylkeskommunen. I tillegg opplever kommuner og operatører som ikke har vært involvert i det strategiske arbeidet med kollektivtrafikken, ansvarsforholdene som uklare og avstanden til beslutningstakerne som lang, noe som svekker disse aktørenes tillit til systemet.

Rolleavklaring mellom fylkesadministrasjonen og VKT: Rolledelingen mellom fylkesadministrasjonen og VKT er regulert i rammeavtalen, som slår fast at Telemark fylkeskommune har det overordnede og strategiske ansvaret for kollektivtransporten i fylket, mens VKT dels har en rolle som iverksetter, og dels som saksforbereder og saksbehandler. Selv om regelverket og ansvarsdelingen i utgangspunktet er klar, kan rollene bli uklare i praksis. Dette skyldes dels at ansvarsområdene til tider overlapper hverandre, og dels at man må samarbeide, slik at roller og ansvar faller sammen. Dette blir ytterligere komplisert av at fylkesadministrasjonen og VKT har forskjellig syn på hvor kompetansen bør ligge; mens fylkesadministrasjonen ønsker å styrke egen kompetanse, ønsker VKT et styrket ansvar og mandat innenfor kollektivtransporten i Telemark. I tillegg presser den sterke kontakten mellom politikere og operatører fylkesadministrasjonens forhold til VKT, og tøyser grensene for rollefordeling og ansvar.

Fylkesadministrasjonen og VKT er nødt til å avklare disse forholdene, noe som igjen betinger at de jobber med tillitsforholdet seg i mellom. Om ønskelig er det også mulig for fylkesadministrasjonen å styrke oppfølgingen av VKT, ved å utforme mer detaljerte kontrakter og mer aktivt ta i bruk systemer for mål- og resultatstyring.

Vegen videre

I det videre arbeidet med kollektivtransporten må Telemark fylkeskommune ta stilling til tre hovedspørsmål:

1. Skal Telemark ha en brutto- eller nettokontraktsmodell?
2. Skal man opprettholde dagens modell med et kjøpsorgan for kollektivtransporten?
3. Hvordan skal forholdet mellom fire aktørene Vkt, fylkesadministrasjonen, politikere og operatører være?

Ingen av disse valgene er enkle, og alle løsninger vil ha fordeler og ulemper. Det er imidlertid høyst nødvendig å avklare disse spørsmålene, for å skape ro om kollektivtransportarbeidet i Telemark.