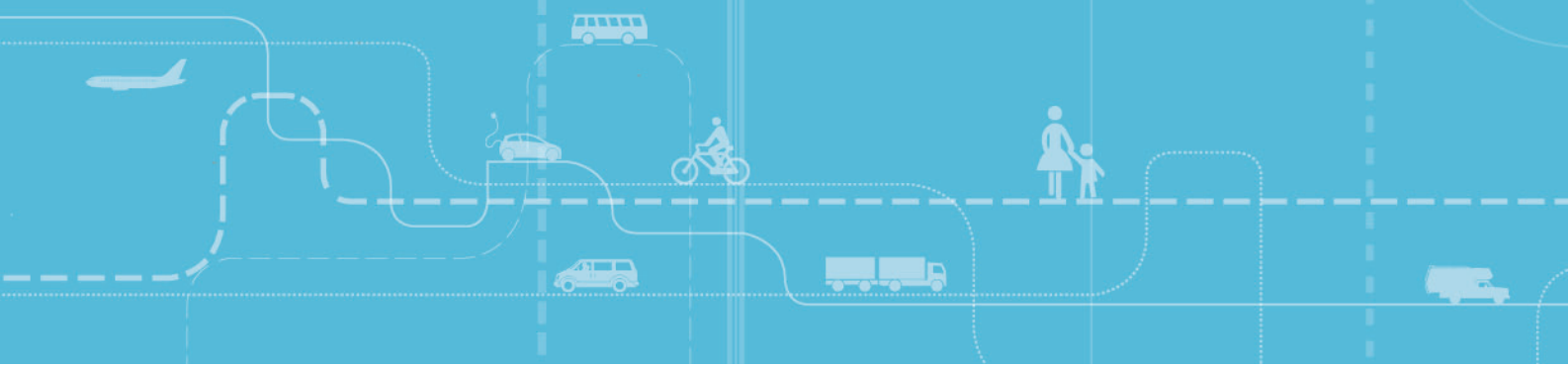


# Herre i eige hus? Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark





# Herre i eige hus?

## Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark

Silvia J. Olsen, Julie Runde Krogstad og Jørgen Aarhaug

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

**Forfattere:** Silvia J. Olsen  
Julie Runde Krogstad  
Jørgen Aarhaug

**Dato:** 10.2012

**TØI rapport:** 1234/2012

**Sider** 58

**ISBN Elektronisk:** 978-82-480-1388-4

**ISSN** 0808-1190

**Finansieringskilde:** Telemark fylkeskommune

**Prosjekt:** 3825 - Evaluering av Vestviken Kollektivtrafikk AS

**Prosjektleder:** Silvia J. Olsen

**Kvalitetsansvarlig:** Frode Longva

**Emneord:** Kjøpsorgan  
Kollektivtransport  
Organisering

**Sammendrag:**

Rapporten evaluerer organiseringen av kollektivtrafikken i Telemark. Den ser på hvordan forholdet mellom aktørene er regulert i avtaleverket, og hvordan dette fungerer i praksis. Forholdet mellom Telemark fylkeskommune og Vestviken kollektivtransport AS står sentralt i evalueringen. Rapporten sammenlikner også kostnadsbruk og bemanning i VKT med andre fylkers administrasjonsselskap

**Title:** Evaluation of Public Transport Organization and Performance in the Norwegian County of Telemark

**Author(s):** Silvia J. Olsen  
Julie Runde Krogstad  
Jørgen Aarhaug

**Date:** 10.2012

**TØI report:** 1234/2012

**Pages** 58

**ISBN Electronic:** 978-82-480-1388-4

**ISSN** 0808-1190

**Financed by:** Telemark County Council

**Project:** 3825 - Evaluering av Vestviken Kollektivtrafikk AS

**Project manager:** Silvia J. Olsen

**Quality manager:** Frode Longva

**Key words:** Organization  
Procurement Body  
Public transport

**Summary:**

The report evaluates the organization of public transport in the Norwegian county of Telemark. It studies the regulation and practice of actor interaction, with special emphasis on the relationship between the Telemark county administration and its procurement body. It also compares the costs and staffing of the Telemark procurement body with procurement bodies in other counties.

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](http://www.toi.no)

Institute of Transport Economics  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

# Forord

Transportøkonomisk institutt (TØI) presenterer rapporten ”Herre i eige hus? Evaluering av kollektivtrafikken i Telemark”. Rapporten er skrevet på oppdrag for Telemark fylkeskommune.

Formålet med rapporten er å evaluere a) hvordan samarbeidet mellom kollektivaktørene i Telemark, og da spesielt mellom Telemark fylkeskommune og Vestviken kollektivtrafikk AS (VKT), reguleres og praktiseres, og b) hvordan kollektivtransporten i Telemark står, sammenlignet med andre fylkeskommunene, når det gjelder kostnader, ressursinnsats og avtaleverk. På bakgrunn av denne gjennomgangen blir det skissert hvilke hovedproblemstillinger Telemark fylkeskommune må ta stilling til i det videre arbeidet med å utvikle kollektivtransporten.

Anne Cecilie Gundersen, rådgiver ved seksjon for Areal og Transport Telemark Fylkeskommune, har vært TØIs kontaktperson. Både hun og samferdselssjef i Telemark, Bjørg Hilde Herfindal, har bidratt med nyttige kommentarer og innspill underveis.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom forfatterne, som også har samarbeidet om datainnsamlingen. Forsker Silvia J. Olsen har vært prosjektleder og har hatt hovedansvaret for kapittel 4 og 5. Julie Runde Krogstad har hatt hovedansvaret for kapittel 1 og 2, mens kapittel 3 er skrevet av Julie Runde Krogstad og Jørgen Aarhaug i fellesskap. Avdelingsleder Frode Longva har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, oktober 2012  
Transportøkonomisk institutt

*Lasse Fridstrøm*  
instituttssjef

*Frode Longva*  
avdelingsleder



# Innhold

## Sammendrag

<b>1</b>	<b>Mellom tradisjon og ny praksis?</b> .....	<b>1</b>
1.1	Problemstilling, metode og begrepsavklaring.....	2
1.2	Tilbakeblikk: VKT, et resultat av BTV .....	2
1.3	Gjennomgang av rapporten .....	4
<b>2</b>	<b>Kollektivtransport i Telemark</b> .....	<b>6</b>
2.1	Organisering.....	6
2.2	Ansvarsforhold, målsetninger og utfordringer.....	8
2.3	Fylkeskryssende pendling.....	14
2.4	Oppsummering.....	15
<b>3</b>	<b>Telemark sammenlignet med andre fylkeskommuner</b> .....	<b>17</b>
3.1	Avtaleverk.....	17
3.2	Benchmarking, kapasitet og ressursbruk.....	20
3.3	Oppsummering.....	26
<b>4</b>	<b>Kollektivtransporten i praksis</b> .....	<b>28</b>
4.1	Innledning.....	28
4.2	Møtet mellom tradisjon og ny praksis .....	28
4.3	Kommunikasjonsrutiner og samarbeidsklima .....	32
4.4	Rollefordeling mellom VKT og fylkesadministrasjonen .....	37
<b>5</b>	<b>Oppsummering, konklusjon og vegen videre</b> .....	<b>43</b>
5.1	Oppsummering: Kjennetegn ved dagens situasjon .....	43
5.2	Vegen videre.....	46
<b>6</b>	<b>Litteratur</b> .....	<b>49</b>
6.1	Avisartikler.....	50
	<b>Vedlegg I: Oversikt over informanter</b> .....	<b>51</b>
	<b>Vedlegg II: Intervjuguider</b> .....	<b>52</b>
	Intervjuguide - fylkespolitikere.....	52
	Intervjuguide - Telemark FK.....	53
	Intervjuguide - VKT .....	54
	Intervjuguide – kommuner – operatører .....	55
	<b>Vedlegg III: Datainnsamling Benchmarking</b> .....	<b>57</b>





**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 profesjonisert 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.

# 1 Mellom tradisjon og ny praksis?

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.

Telemark fylkeskommune har organisert kollektivtransporten i et administrasjonsselskap med nettokontrakter, noe som innebærer ansvarsdeling på tre ulike organisasjonsnivåer. Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for kollektivtransport i fylket. Vestviken kollektivtrafikk (VKT) har ansvaret for planlegging og kjøp av kollektivtilbudet og skoleskyss, mens operatørene er ansvarlige for å produsere det avtalte rutetilbudet.

Valg av organiserings- og kontraktsform vil nødvendigvis påvirke vilkårene for styring. I skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon går det en balansegang mellom overordnede spørsmål på den ene siden, og behovet for å gi politiske signaler gjennom å løse enkeltsaker på den andre siden. Dette innebærer at selv om det er viktig å stake ut en overordnet kurs for politikken, er velgerne ofte vel så opptatte av enkeltsaker, som endringer i rutetilbud og skoleskyss i nærmiljøet.

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. De mange aktørene som må involveres på de ulike nivåene, kan vanskeliggjøre politisk styring. Telemark fylkeskommune (2011:62) har selv påpekt at ”fagområdet blir pulverisert og svært krevende å koordinere og se sammenhenger i”.

På den ene siden er det klart at en treleddet administrasjon kan skape uklare kommunikasjonskanaler og rollefordeling. 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. Telemark er likevel noe for seg selv med sterke skillelinjer mellom by og bygd, hvor utfordringene for å drive kollektivtransport er ulike.

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 på kollektivtransportens område. ”Me vil vere herre i eige hus” svarer Straand i Telemark Bilruter på hvorfor kontraktsform er så viktig for operatørselskapene (Vest-Telemark blad 2010). Utsagnet kommer i kjølevannet av den store debatten som pågikk da politikerne skulle velge kontraktsregime for veien videre.

Selv om samarbeidet mellom aktørene fungerer godt på mange områder, går begreper som ”mange hatter”, ”ansvarspulverisering” og ”manglende tillit” igjen for å beskrive organiseringen. Det er mange ulike interesser inne i bildet, og dagens organisering og ansvarsdeling skaper utfordringer på flere plan, noe vi vil se nærmere på i rapporten.

## 1.1 Problemstilling, metode og begrepsavklaring

I denne rapporten vil vi evaluere organiseringen av kollektivtrafikken i Telemark. Dette innebærer å se nærmere på hvordan forholdet mellom aktørene er regulert i avtaleverket og hvordan dette fungerer i praksis. Forholdet mellom Telemark fylkeskommune og VKT står sentralt i evalueringen.

Studien er todelt. Først og fremst legger vi opp til en *intern* evaluering av utviklingen i kollektivtrafikken i Telemark over tid – hvordan praktiseres og reguleres samarbeidet, hvordan er utviklingen i tilbudet, hvordan er måloppnåelsen? Videre vil vi også gjennomføre en *ekstern* sammenligning av Telemark med andre fylkeskommuner for å se nærmere på kostnader, ressursinnsats og avtaleverk. De overordnede problemstillingene kan oppsummeres som følger:

- *Hvordan reguleres og praktiseres samarbeidet mellom kollektivaktørene i Telemark, og da spesielt mellom Telemark fylkeskommune og VKT?*
- *Hvordan står kollektivtransporten i Telemark sammenlignet med andre fylkeskommuner når det gjelder kostnader, ressursinnsats og avtaleverk?*

På bakgrunn av analysen vil vi skissere mulige tiltak for å møte de utfordringene som har kommet frem. På dette grunnlaget vil Telemark fylkeskommune selv kunne foreta en gjennomgang av organisasjonsformer og muligheter.

Rapporten bygger på data som er innhentet fra dokumenter og aktørene selv. For den eksterne sammenligningen har vi samlet inn eksisterende avtaleverk fra sammenlignbare fylkeskommuner. Til benchmarkingsanalysen har vi samlet inn data gjennom et skjema (se Vedlegg III) på antall årsverk, budsjett og ressursbruk i samtlige fylkeskommuner og administrasjonsselskaper.

En sentral del av datainnsamlingen har bestått av intervjuer med de ulike aktørene. Vi har benyttet oss av en seminstrukturert intervjuguide med åpne spørsmål (se Vedlegg II). For å få innblikk i situasjonen har vi intervjuet representanter for administrasjonen i fylkeskommunen, sentrale politikere i samferdselsutvalget, VKT, samt et utvalg av kommuner og operatørselskaper. En oversikt over informantene finnes i vedlegg I. Intervjuene er gjennomført i løpet av august-september 2012. En stor del av samtalene har foregått personlig, men på grunn av begrensede ressurser har vi måttet gjøre noen av intervjuene via telefon. Informasjonen er blitt kvalitetssikret av respondentene ved at de har fått lese gjennom og kommentert utdrag av rapporten.

## 1.2 Tilbakeblikk: VKT, et resultat av BTV

Opprettelsen av VKT som et felles administrasjonsselskap for Buskerud, Telemark og Vestfold er et resultat av BTV-samarbeidet. Samarbeidsforsøket danner dermed et viktig bakteppe for å se på dagens organisering av kollektivtrafikken i Telemark.

Samarbeidet gikk ut på å prøve ut potensialet for fylkeskommunalt samarbeid i Buskerud, Telemark og Vestfold. Fylkeskommunene etablerte et felles politisk råd, som noen statlige og fylkeskommunale oppgaver innenfor næringsutvikling og samferdsel ble overført til (Finsrud og Hildrum 2006:11). Etableringen av forsøket krevde en lang politisk prosess i de tre fylkeskommunene.

Arbeidet skjøt fart rundt 2000, da flere utredningsgrupper ble nedsatt for å se på mulighetene for et trefylkessamarbeid. Samtidig åpnet Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) opp for et slikt samarbeid, og utredningene ledet frem til etableringen av ”G15-gruppen”, bestående av 5 representanter fra hver fylkeskommune (Finsrud og Hildrum 2006:4). Gruppen jobbet deretter frem en søknad til Kommunal- og regionaldepartementet.

Den nitidige prosessen bidro til å skape en felles plattform for samarbeidet, som var viktig for den politiske behandlingen i de tre fylkestingene (Finsrud og Hildrum 2006:4). I søknaden blir samarbeidet blant annet beskrevet som et ønske om å skape en motvekt til Oslo-regionens dominerende posisjon, slik at fire byklynger (Vestfoldbyen, Mjøsyene, Nedre Glomma og Grenland) kunne minske presset på Oslo og styrke resten av regionen (Hanssen og Klausen 2006:19).

Samarbeidet ble institusjonalisert gjennom BTV-rådet, et interfylkeskommunalt samarbeidsråd med 33 medlemmer (11 fra hver fylkeskommune). Lederskapet i rådet veksler mellom de tre fylkesordførerne med 16 måneders terminer. Samtidig skulle regionrådet selv velge et arbeidsutvalg bestående av fylkesordførerne med fylkesvaraordførerne som personlige varamenn, og en opposisjonspolitiker med personlig varamann fra hvert fylkesting (Hanssen og Klausen 2006:17).

BTV utformet blant annet en felles samferdselspolitisk strategi, hvor alle samferdsels spørsmål av relevans for regionen inngikk. Våren 2005 ble det besluttet å opprette et felles administrasjonsselskap for kollektivtransport og skoleskyss i de tre fylkene. VKT ble etablert i januar 2006, og kan sees på som et direkte resultat av BTV-samarbeidet. En saksbehandler (Finsrud og Hildrum 2006:25) mente i etterkant av vedtaket at:

Hvis man ikke hadde hatt regionrådet tror jeg ikke administrasjonen i Buskerud hadde kommet opp med forslaget. De er fornøyd med slik de gjør ting. Tror ikke det hadde kommet opp i Telemark heller. Vedtaket er en funksjon av regionssamarbeidet.

Vestfold hadde alt i 1995 organisert kollektivtransporten i et eget administrasjonsselskap, Vestfold kollektivtrafikk AS. Dette grepet ble sett på som en suksess og hadde forbedret både kvalitet og effektivitet i kollektivtransporten (Finsrud og Hildrum 2006:25). Disse positive erfaringene vakte interesse hos Telemark og Buskerud, som mente de hadde noe å lære av erfaringene i Vestfold. Rådet vedtok derfor at Vestfold fylkeskommune skulle fisjonere ut driften av sitt eget selskap Vestfold kollektivtrafikk AS, og gjøre det om til et felles bestillerselskap for BTV-samarbeidet (Finsrud og Hildrum 2006:24).

Regionrådet ønsket opprinnelig at det nye bestillerselskapet selv skulle få fullmakt til å avgjøre innkjøpsordninger av transporttjenester. Det endelige vedtaket ivaretok imidlertid alle fylkenes interesser og sikret politisk styring med innkjøpsordningene. Det ble bestemt at styringen av bestillerselskapet skulle skje gjennom avtalestyring basert på en rammeavtale mellom rådet og VKT, i tillegg til årlige leveranseavtaler. Eventuell konkurranseutsetting og valg av leverandøraftaler skulle legges frem for regionrådet i hvert enkelt tilfelle (Finsrud og Hildrum 2006:25).

Et knapt år etter etableringen av VKT, begynte imidlertid BTV-samarbeidet å rakne. I desember 2006 trakk Vestfold fylkeskommune seg ut av samarbeidet. Etter en lang debatt ble det et knapt flertall (20 mot 19 stemmer) for å avslutte regionsforsøket (Aakermann og Schau 2006). Samarbeidet om kollektivtrafikken i VKT bestod likevel frem til sommeren 2010, da Buskerud gikk ut av VKT for å danne sitt eget

kollektivselskap. Noe av begrunnelsen var at store deler av Buskerud er mer rettet mot hovedstadsområdet, hvor de store pendlerstrømmene går. Under evalueringen av BTV-samarbeidet sa en av ordførerne (Finsrud og Hildrum 2006:45) det slik:

Nei, vi orienterer oss mot Drammen, Oslo og til dels Hønefoss, vi har historisk aldri orientert oss mot Grenland og Skien, derfor ser jeg heller ikke gevinsten av et slikt regionssamarbeid,... for oss vil en orientering mot Oslo gitt større gevinst.

Telemark og Vestfold valgte imidlertid å fortsette med VKT som et felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken. Da Telemark er et fylke med store skiller mellom by og bygd, var ordførerne i bygdekommunene bekymret for at distriktene ville bli taperne i forsøket med BTV, som hadde stort fokus på byområdene langs kysten. Under evalueringen av BTV-samarbeidet mente en av ordførerne (Finsrud og Hildrum 2006:46):

Så langt kan jeg ikke se at BTV-samarbeidet har bidratt til å dempe spenningen mellom kyst og fjell, industri og bygd.

Det var kanskje slike spenninger som slo inn da Telemark fylkeskommune skulle avgjøre hvorvidt man skulle fortsette med nettokontrakter eller gå for bruttokontrakter når de gamle kontraktene utløp i 2009-2010. Lokale operatørselskaper arbeidet hardt for at det tidligere regimet skulle videreføres. Selskapene er arbeidsplasser i distriktene i tillegg til at de ”vet hvor skoen trykker” (Johannesen 2009). Tradisjonelt har det vært sterke bånd mellom politikere i fylkeskommunen og operatørselskapene. Fylkespolitikkerne gikk til slutt inn for nettokontrakter, som vil løpe frem til 2018-2019.

Avgjørelsen var ikke i tråd med innstillingen til fylkesadministrasjonen i Telemark eller VKT, som hadde sett for seg bruttokontrakter. En organisering av kollektivtrafikken med et administrasjonsselskap og nettokontrakter kan innebære færre direkte politiske styringsmuligheter over taktiske beslutninger. Samtidig kan administrasjonskostnader øke, da man gjennom en slik organiseringsform vil få et treleddet administrativt apparat, med til dels overlappende taktisk kompetanse hos både operatørene, VKT og fylkeskommunen (Osland m.fl. 2008:20). Slike utfordringer er noe av det vi vil se nærmere på i denne rapporten.

### 1.3 Gjennomgang av rapporten

I dette kapitlet har vi gått gjennom bakgrunnen og hensikten med rapporten, som er å evaluere Telemarks organisering av kollektivtrafikken. Som vi har sett ovenfor er dagens organisasjonsform et resultat av flere ulike prosesser som BTV-samarbeidet og valg av netto- eller bruttokontrakter.

Kapittel 2 tar for seg hvordan kollektivtransporten formelt er organisert i Telemark, og hvilke temaer og prosjekter som er viktige for tiden. Vi vil også se litt på hvordan folk reiser.

I kapittel 3 sammenlikner vi Telemark med andre fylkeskommuner ved å sammenlikne andre fylkeskommuners kontrakter med operatørselskapet, og ved å se på hvordan Telemark kommer ut i en sammenlikning av sammenhengen mellom ressursbruk og kollektivtransport i fylkene.

I kapittel 4 foretar vi en gjennomgang av dagens situasjon på kollektivtransportområdet i Telemark.



Til sist oppsummerer vi studien i kapittel 5, og peker på hvilke avvegninger fylkeskommunen bør foreta videre.

## 2 Kollektivtransport i Telemark

Telemark er et variert fylke og blir ofte regnet som et ”Norge i miniatyr” med sine fjell og vidder i nord, skjærgård i sør og fjordlandskap som strekker seg fra Skagerrak og nordover mot blant annet Skien, Vestvannene, Tinnsjø, Nisser og Fyresvatn. Fylket har både tettbygde byområder og spredtbygde bygder. Dette skaper sterke skillelinjer mellom by og land internt i fylket, og gir svært ulike forutsetninger for å drive kollektivtransport.

Telemark består av 18 kommuner som kan deles inn i fem regioner: Grenland, Vestmar, Midt-Telemark, Vest-Telemark og til slutt Øst-Telemark. Grenland er det tettest befolkede området, hvor drøyt 60 prosent av fylkets innbyggere er bosatt. Derfor står Grenland også i en særstilling når det gjelder kollektivtransport, over 65 prosent av kollektivreisene foretas her. I de øvrige områdene er det skoleskys som dominerer (Loftsgarden mfl. 2011).

I dette kapitlet vil vi se nærmere på organiseringen av og overordnede føringer for kollektivtransport i Telemark. Vi vil ta for oss overordnet organisering og avtaleverk, kollektivplanen og målsetninger som er satt, før vi til slutt ser på reisestrømmene mellom Telemark og Vestfold. Først vil vi imidlertid se på mulighetsrommet for politisk styring.

### 2.1 Organisering

Norske fylkeskommuner har tidligere hatt en tradisjon for å kjøpe lokal kollektivtransport gjennom fremforhandlede nettokontrakter (Bekken m.fl. 2006:19). På 2000-tallet har trenden gått mot opprettelse av egne bestillerenheter og bruttokontrakter.

*Nettokontrakter* kjennetegnes ved at operatøren beholder alle billettinntektene og bærer på denne måten både inntekts- og kostnadsrisikoen. Tilskuddet tilsvarer i prinsippet forskjellen mellom billettinntektene og kostnadene forbundet med ruteproduksjonen. *Bruttokontrakter* innebærer at inntektene fra billettsalget blir overført til fylkeskommunen, som kjøper tjenesten. Dette betyr at fylkeskommunen tar inntektsrisikoen og ansvaret for all planlegging, mens operatørene beholder kostnads- og produksjonsrisikoen<sup>1</sup>.

Etter hvert som bruk av anbud og konkurranseutsetting har økt, har flere fylkeskommuner profesjonalisert bestillerrollen gjennom opprettelsen av egne enheter. De profesjonelle innkjøpsorganene er stort sett organisert som aksjeselskaper eller fylkeskommunale foretak. Opprettelsen av egne enheter har samtidig ført til en overgang fra netto- til bruttokontrakter, slik at ansvar og

---

<sup>1</sup> I tillegg er det vanlig med ulike mellomløsninger, der for eksempel bruttokontrakter inkluderer ulike kompensasjonsindekser som gjør at deler av kostnadsrisikoen blir delt mellom operatørselskap og fylkeskommune. Se for eksempel Bekken mfl. (2006).

kompetanse for ruteplanlegging, markedsføring og tilbudsutvikling i større grad er blitt overført fra operatører til offentlige organer (Osland m.fl. 2008:17).

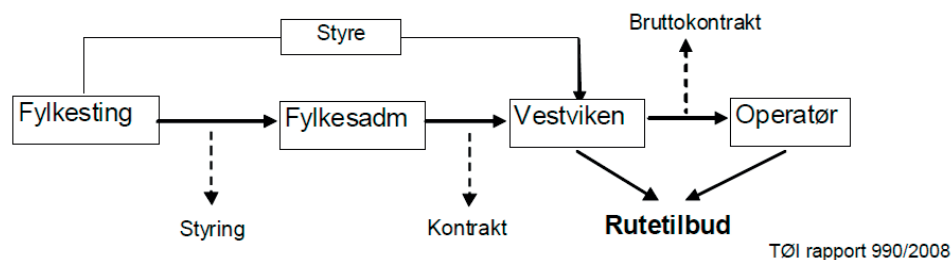
VKT er et offentlig eid aksjeselskap og et selvstendig rettssubjekt. Selskapet er eid av Telemark, Vestfold og Buskerud med 1/3 hver. Selv om Brakar (tidl. Buskerud kollektivtrafikk) overtok ansvaret for kollektivtrafikken i Buskerud fra 2010, har Buskerud fortsatt eierskap i VKT. Selskapet er underlagt aksjeloven og styring utøves gjennom generalforsamlingen ved å velge hvem som skal sitte i styret og vedta vedtektsendringer. Hovedregelen er at forvaltningen av selskapet hører til under styret. Dermed ligger forretningsmessig ledelse hos styret og daglig leder. Eier kan skifte ut styret gjennom vedtak i generalforsamlingen dersom det oppstår mistillitsforhold mellom fylkeskommunen og styret (Tranøy m.fl. 2007:76).

Et AS legger rammer for og formaliserer styringen i større grad enn et forvaltningsorgan normalt gjør. Likevel setter tilknytningsformen bestemte, men forholdsvis vide formelle grenser for hva som kan gjøres både fra overordnet myndighet og virksomhetens side. Valg av tilknytningsform er likevel kun et av flere virkemidler for å regulere forholdet til bestillerenheten. Et annet er kjøp av tjenester i form av budsjettvedtak og leveranseavtaler (Osland m.fl. 2008:13-4).

Vestfold og Telemark har organisert kjøp av kollektivtransport gjennom ulike kontrakter. De har derfor ulike relasjoner til sitt bestillerselskap VKT, noe som fører til ulike styringsutfordringer for de to fylkene.

### 2.1.1 Vestfold

Vestfolds formelle relasjoner til VKT er i tråd med den organiseringen som er mest vanlig i de fylkeskommunene som har organisert kjøp av kollektivtrafikk i egne bestillerenheter. Dette innebærer bruk av bruttokontrakter. Figur 2-1 gir et bilde av relasjonene i Vestfolds kjøpsmodell.



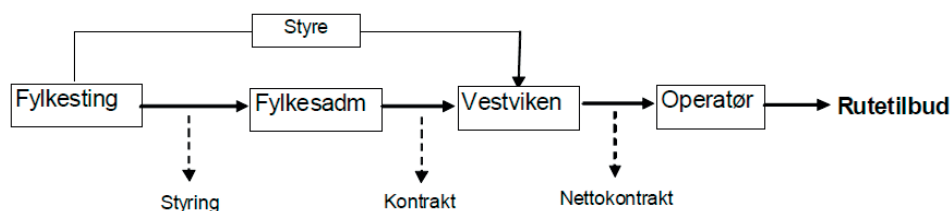
Figur 2-1 De formelle relasjonene i Vestfold (Osland m.fl. 2008)

Figuren viser at det er etablert to kontraktsledd knyttet til informasjon og kontroll - mellom fylkesadministrasjonen og kjøpsorganet, og mellom kjøpsorganet og operatørselskap. Samtidig er politikerne representert i styret, som har det reelle ansvaret for ruteutviklingen (Osland m.fl. 2008:19). Representantene i styret skal imidlertid ikke primært fronte egne interesser, men forvalte selskapet på en forsvarlig måte. Fylkeskommunens direkte styring av kollektivtransporten foregår derfor gjennom kontrakter og avtaleverk mellom fylkesadministrasjonen og VKT.

## 2.1.2 Telemark

Telemarks organisasjonsmodell er uvanlig i norsk sammenheng. Det finnes ingen andre fylkeskommuner som har organisert kjøp av kollektivtransporttjenester gjennom både et aksjeselskap og nettokontrakter. Videre er nettokontraktene anbudsutsatt i Grenlandsområdet, men fremforhandlet i øvrige områder.

Telemarks formelle modell innebærer at politiske beslutninger tas på fylkeskommunalt nivå, gjennom en politisk- administrativ beslutningsprosess som inkluderer både hovedutvalg for samferdsel og fylkesadministrasjonen. På hovedutvalgsmøter og fylkestingsmøter deltar i tillegg til representanter fra fylkesadministrasjonen også representanter fra VKT i saker som omhandler deres virksomhet. Deretter går saken gjennom en administrativ iverksettelsesprosess, fra bevilgning er foretatt til produktet er levert. I rapporteringsprosessen tar man for seg hvorvidt iverksettelsen har blitt i samsvar med vedtaket. Figur 2-2 viser relasjonene i Telemarks kjøpsmodell.



TØI rapport 990/2008

Figur 2-2 De formelle relasjonene i Telemark (Osland m.fl. 2008)

Figuren viser at Telemarks kjøpsmodell for kollektivtransporten baserer seg på en blanding av den tradisjonelle kjøpsmodellen og anbudsmodellen: Nettokontrakter og samtidig et separat administrasjonsselskap som er et AS. Dette betyr at Telemark har to kontraktsledd, og at Vestviken ikke sitter på ruteansvaret selv, med den beslutningsmyndighet og kunnskap det innebærer. Osland m.fl. (2008) pekte på at Telemarks organisering både kunne innebære færre direkte politiske styringsmuligheter og økte administrasjonskostnader.

Det at Telemark ikke har politisk styrerepresentasjon i den enheten som har det reelle ansvaret for ruteutviklingen, fører til lengre avstand mellom politisk representasjon og ruteutvikling. I praksis vil dette innebære færre direkte politiske styringsmuligheter over taktiske beslutninger (Osland m.fl. 2008:20). Telemark fylkeskommune (2011a:62) har selv påpekt at fagområdet blir pulverisert og svært krevende og koordinere og se sammenhenger i.

## 2.2 Ansvarsforhold, målsetninger og utfordringer

Fylkeskommunen styrer kollektivtrafikken i stor grad gjennom ramme- og leveranseavtalen i tillegg til kollektivplanen som er det overordnede styringsdokumentet for kollektivtransporten. Samtidig fungerer prosjekter som Framtidens byer og KID-prosjekter som en del av strategiarbeidet.

Nedenfor vil vi se på kollektivplanen og utfordringer knyttet til kollektivtransport i Telemark. Først vil vi imidlertid se nærmere på ansvarsforholdene slik de er definert i ramme- og leveranseavtalen.

### 2.2.1 Ramme- og leveranseavtalen

Telemark fylkeskommune har det overordnede og strategiske ansvaret for kollektivtransporten i fylket. VKT skal blant annet administrere kontraktene med operatørselskapene som driver ruter på nettokontrakter for fylkeskommunen, utvikle takst- og billetteringssystemer samt bistå fylkeskommunen ved behov. Selskapet har hovedkontor i Tønsberg og en Telemarksavdeling i Skien. Til sammen teller VKT 30 ansatte, hvorav 13 sitter i Skien.

Samarbeidet mellom Telemark fylkeskommune og VKT reguleres gjennom en rammeavtale og årlige leveranseavtaler. Rammeavtalen regulerer forholdet og rollene partene i mellom, mens leveranseavtalene omhandler produksjon, bevilgning og satsingsområder på et mer detaljert nivå. I rammeavtalen er ansvarsforholdet definert som at VKT har ansvaret for ”å utvikle kostnadseffektive transport- og skoleskysstilbud til fylkets innbyggere, innenfor de rammer og retningslinjer fylkeskommunen fastsetter”.

Formålet med rammeavtalen er å sikre at VKT utfører oppgavene i tråd med fylkeskommunens mål og føringer og å definere partenes roller og forpliktelser, samt regulere samarbeidet partene i mellom. Fylkeskommunen er bestiller av tjenester og skal fastsette overordnede retningslinjer og mål for kollektivtransporten. Dette innebærer å:

- fastsette mål og strategier for utvikling og produksjon og økonomiske rammer for dette
- bestille og kjøpe tjenester og regulere samarbeid med øvrige aktører
- fastsette regelverk for skoleskys og ivareta transport for funksjonshemmede
- tildele transportløyver
- gi uttalelser til NSBs ruteplaner
- ivareta transportberedskap

VKT skal levere de tjenester fylkeskommunen etterspør, i tråd med de retningslinjer og målsetninger som er fastsatt. Dette innebærer å:

- administrere rutesambanda i fylket
- inngå avtaler med transportører og rutebilterminaler
- utvikle takst- og billetteringssystemer
- søke samarbeid med øvrige aktører
- utarbeide budsjettforslag for virksomheten og bistå fylkeskommunen med faglige råd

Rammeavtalen fastsetter de viktigste kildene for finansiering som er rammetilskudd, trafikkinntekter og andre inntekter. Dersom det ligger an til underskudd kan VKT øke takstene, redusere rutetilbudet eller be om økt tilskudd eller endringer i leveranseavtalen.

Oppfølging skal skje gjennom årsrapporter og løpende rapportering hvert tertial. I forbindelse med hver tertialrapportering skal det holdes oppfølgingsmøter, som

fylkeskommunen kaller inn til. Dersom det skjer avvik fra avtalen skal det avholdes et drøftingsmøte, hvor det tas opp hvilke tiltak som må til for å korrigere situasjonen.

Leveranseavtalen spesifiserer partenes forpliktelser rundt leveransen og kommersielle forhold knyttet til dette. VKT skal planlegge og gjennomføre aktiviteter i samsvar med føringer som er definert i vedtatte planer og prioriteringer i fylkeskommunen. Leveranse av tjenester som rutetilbud, skoleskyss, bestillingstransport, nattbuss i tillegg til konkrete tiltak og prosjekter er omtalt mer konkret. VKT skal levere avviksrapportering til hvert møte i Hovedutvalg for samferdsel, hvor meldte avvik, eventuelle tiltak og bøter skal beskrives. Tilskudd fra fylkeskommunen utgjør i overkant av 222 mill. kr for 2012.

## 2.2.2 Kollektivplanen: Målsetninger og utfordringer

Kollektivplanen for Telemark ble vedtatt i april 2010, og skal fungere som et sentralt styringsdokument for fylkeskommunen i utviklingen av kollektivtransport i fylket. Planen gir føringer i et kortsiktig fireårsperspektiv frem mot 2013 og i et fremtidsperspektiv frem mot 2020. Planen er en revidering av kollektivplanen som ble vedtatt i 2003, og har blitt utarbeidet i samarbeid med VKT, operatører og kommuner (Telemark fylkeskommune 2010).

Fylkeskommunen gikk bredt ut og involverte et stort spekter av aktører i arbeidet. Det ble avholdt to seminarer for alle kollektivinteresserte i fylket. Da planen ble sendt ut på høring kom det høringsuttalelser fra ni enkeltkommuner samt Midt-Telemarkområdet, Vest- Telemarkområdet, Kongsbergregionen, Statens vegvesen, Naturvernforbundet, Transportbedriftenes Landsforening, Yrkestrafikkforbundet og brukergrupper.

Telemark er et variert fylke, og utfordringene for kollektivtransporten er ulike i distriktene sammenlignet med Grenlandsområdet. Mens man i Grenland ønsker å øke kollektivandelen fra 2010-nivå, er målsetningen i distriktene å opprettholde 2010-nivå. I den vedtatte planen er det beskrevet fire overordnede målsetninger som skal nås i et styrket kollektivtilbud:

- sikre mobilitet for alle
- redusere negative miljøutslipp fra biltrafikken
- effektiv ressursbruk som kan håndtere utfordringer innenfor de rammer som er gitt
- regional utvikling

Telemark fylkeskommunes bevilgninger til kollektivtransport ligger på godt over landsgjennomsnittet per innbygger. Fylkeskommunen bruker 1200 kr per innbygger på kollektivtransport, mens snittet for Sør-Norge er 940 kr (Telemark fylkeskommune 2011a:61). Noe av forklaringen til de høye kostnadene kan være utfordringene som ligger i å drive effektiv kollektivtrafikk i et fylke med spredtbygg bosetting og høy bilandel. I tillegg blir skoleskyssen ekstra ressurskrevende når mange av elevene bor spredt. Nedenfor beskrives utfordringene i henholdsvis Grenland og distriktene mer detaljert.

I 2011 gikk passasjerantallet ned med 0,6 % sammenlignet med 2010. Det er en nedgang i antall reiser hos Telemark Bilruter, Telemarksekspressen, Nettbuss Drammen og Drangedal Bilruter fra 1 til 6 %. Tinn Billag hadde imidlertid en vekst på 1 %. I Grenland og Kragerø hvor Nettbuss Sør opererer, viser en vekst på 1,2 %.

## Grenland

Grenland består av de fire kommunene Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble, og skiller seg fra resten av Telemark. Om lag 60 prosent av fylkets befolkning er bosatt her, hvor vi også finner fem av de åtte byene i fylket. Det har generelt vært gode vilkår for å kjøre bil, med lite kødannelse på vegnettet, god tilgang på parkering og lav prising av parkeringsplassene i sentrum (Loftsgarden mfl. 2011:9-10).

Kollektivtransport som hovedtransportmiddel i Grenland ligger noe lavere enn i sammenlignbare byområder som Buskerudbyen, Vestfoldbyen og Agderbyen. I 2009 var kollektivandelen for Grenland 4 prosent, en økning på 1 prosent siden 2005. Vestfold- og Agderbyen ligger på 5 prosent, mens Buskerudbyen har en kollektivandel på hele 8 prosent. Samme undersøkelse viser at andelen som reiser med bil enten som fører eller passasjer utgjør 71 prosent i Grenlandsområdet, mens den varierer mellom 65 og 68 prosent i de øvrige byområdene (Brechan og Vågane 2012a:53).

Reisevanene reflekterer det økende bilholdet i regionen, som totalt har vokst med 0,07 biler per husholdning fra 2005 til 2009, og lå i 2009 på 1,53 biler. Gjennomsnittelige bilhold som husholdningen disponerer i Grenlandsområdet er høyere sammenlignet med de andre byområdene i regionen. I 2009 lå bilholdet på 1,51 mot 1,45 i 2005. Bilholdet i de andre byområdene lå på mellom 1,42 til 1,49 i 2009. Bilholdet i Buskerudbyen har hatt lavest vekst siden 2005 (Brechan og Vågane 2012a:13).

Siden 2005 har vilkårene for kollektivtransport i Grenland generelt blitt bedre, og det har vært høy aktivitet på området. Etableringen av metrolinjene sommeren 2005 førte til en stor forbedring av busstilbudet i Grenland. Fra 2005-2009 økte fylkeskommunen sin ramme til kollektivtrafikk med 45 prosent. I tillegg har Grenland mottatt midler fra Samferdselsdepartementets "Belønningsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene" fra 2008 til 2011, er nå i forhandlingsposisjon om en fireårig avtale. Disse midlene har blant annet blitt brukt til å øke busstilbudet i Grenland (Telemark fylkeskommune 2011a:60).

Bystrategi Grenland ble opprettet for å etablere et regionalt samarbeid om areal, transport og klima. I forumet deltar Telemark fylkeskommune, kommunene Bamble, Porsgrunn, Skien og Siljan, samt Statens vegvesen og Jernbaneverket. Forumet tar for seg temaer innenfor arealbruk, bilbruk, kollektiv og gang/syssel. Bypakke Grenland skal bidra til å øke framkommeligheten og gjøre forholdene mer attraktive for miljøvennlig transport. Målsettingen er at veksten i persontransporten skal tas gjennom kollektivtrafikk, gange og sykkel. KS1 ble godkjent av regjeringen i 2012, og det blir nå arbeidet med utredninger og lokale vedtak for å få behandlet en Stortingsproposisjon i 2013, med mål om oppstart av Bypakke Grenland i 2014.

For å utvikle kollektivtransporten i Grenland er "Kollektivgruppen i Grenland" opprettet, som ledes av fylkesadministrasjonen med deltakelse fra kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble. I tillegg deltar VKT, Nettbuss Sør og Statens vegvesen. Kollektivgruppa er en del av arbeidet med Bystrategi Grenland, og har arbeidet både med Bypakke Grenland og søknad til Belønningsordningen. Gruppa har mulighet til å benytte midler fra belønningsordningen til kollektivtiltak de blir enige om.

Det blir også gjennomført en rekke utviklingsprosjekt innenfor kollektivtransporten, blant annet "Markedsgruppen" som ledes av VKT, og arbeider med ulike attraktivitetstiltak finansiert av belønningsmidler. Grenland deltar også i

Miljøverndepartementets prosjekt ”Framtidens byer”, og har således forpliktet seg til å redusere sine klimagassutslipp, samtidig som byen skal utvikles til å bli bedre å bo i.

Siden 2004 har antall passasjerer i Grenland økt med nær 42 prosent (Loftsgarden m.fl. 2011:12). Etter flere år med positiv utvikling, stagnerte passasjertallene i 2009. Antall passasjerer i Kragerø og Grenland økte totalt med 1 prosent fra 2010 til 2011. Det er et stort potensial for å øke kollektivandelen og redusere biltrafikken i Grenland. I desember 2011 økte passasjertallet med hele 9 prosent, grunnet en markeds kampanje i regi av VKT og Nettbuss Sør (VKT 2011). Om lag 90 prosent av biltrafikken er lokal og regional trafikk til og fra Skien – Porsgrunn. Om lag 2/3 av reisene er arbeidsrelaterte og i 80 prosent av bilene er det kun en person i bilen (Loftsgarden 2011:12).

I 2010 inngikk VKT kontrakt med Telemark Kollektivtrafikk AS (TKT) om kjøring i Grenland og Kragerø for perioden 2010 – 2016. TKT ble fusjonert inn i Nettbuss Sør AS i 2011 og fikk samtidig ny ledelse, med hovedkontor i Arendal. I 2011 ble det gjennomført nesten 2,1 millioner kollektivreiser i Grenland og Kragerø (VKT 2012), og målsettingen er å øke kollektivandelen i dette området kraftig. Telemark fylkeskommune har satt som mål å øke kollektivandelen fra 2010 i Grenland med 30 % innen 2013, og 100 % innen 2020.

### *Distriktene*

Regionene Vestmar, Midt-Telemark, Vest-Telemark og Øst-Telemark strekker seg over store areal og utgjør distriktene i fylket. I disse regionene dominerer skoleskyssen, som utgjør over 70 prosent av kollektivtilbudet. I Vest-Telemark, som er den regionen med størst areal, færrest innbyggere og lavest tettstedsandel, utgjør skoleskyssen drøyt 90 prosent av kollektivtransporten (Loftsgarden m.fl. 2011:15).

Vestmar omfatter kommunene Drangedal og Kragerø. Regionen er i dag ikke direkte tilknyttet metrolinjene i Grenland. Tangen (hvor ekspressbussen fra Oslo-Kristiansand stopper) og Neslandsvatn (hvor Sørlandsbanen stopper) er viktige knutepunkt med bussforbindelse til Kragerø. Midt-Telemark omfatter kommunene Bø, Sauherad og Nome. Det viktigste knutepunktet er Bø, som reisende fra Vest- og Øst-Telemark passerer på vei til Grenland. I tillegg vil reisende med tog og ekspressbuss mot Oslo, Kristiansand og Stavanger passere Bø stasjon. Nordagutu er et annet knutepunkt hvor både Sørlandsbanen og Bratsbergbanen (Notodden-Grenland) passerer (Loftsgarden m.fl. 2011:13-4). Driften av Bratsbergbanen ble overtatt av Samferdselsdepartementet i 2010, for en prøveperiode på fire år (VKT 2011).

Vest-Telemark består av kommunene Seljord, Kviteseid, Fyresdal, Nissedal, Tokke og Vinje. I denne regionen er det spredt befolkning og store arealer. Kollektivtilbudet er derfor begrenset, med unntak av ekspressbussene og skolebussene som passerer de viktigste knutepunktene Seljord og Åmot. Øst-Telemark består av kommunene Notodden, Tinn og Hjartdal. Regionen er i stor grad knyttet til Buskerud når det gjelder kollektivtilbud. Notodden, Dale, Mæl og Ørvella er de viktigste knutepunktene og betjenes av ekspressbusser og lokalruter (Loftsgarden m.fl. 2011:15-6).

For distriktene har Telemark fylkeskommune satt som mål å opprettholde 2010- nivå frem til 2013, mens bestillingstransport skal være etablert innen 2020. Gruppera ”Kollektivgruppen i distriktene” er opprettet for kommunene utenfor



Grenlandsområdet. Grupper er opprettet etter samme mal som ”Kollektivgruppen i Grenland”, men det ser ut til å være mindre aktivitet i distriktsgruppa. I tillegg gjennomføres flere prosjekt finansiert med såkalte KID- midler<sup>2</sup>. I årets KID prosjekt KID II (Samordning av buss og bane i Telemark), samt KID 1 (samordning av informasjon) deltar sekretærer fra de ulike regionrådene, VKT, operatørselskaper, NSB, Statens vegvesen og Jernbaneverket, samt Telemark fylkeskommune.

VKT har inngått kontrakter med henholdsvis Telemark Bilruter AS, Drangedal Bilruter AS og Tinn Billag om bussrutene i Telemark utenfor Grenland/Kragerø. Kontraktene ble inngått for perioden 2011 – 2017, med mulighet for forlengelse i inntil 2 år etter konkurranse med forhandlinger.

Antall kollektivreiser i Telemark ble redusert med 0,6 prosent fra 2010 til 2011. Med unntak av Grenland, Kragerø og Tinn ble det registrert nesten 30 000 færre reiser i de øvrige delene av fylket i 2011. Alle operatørene kunne melde om nedgang på sine ruter, bortsett fra Tinn Billag som hadde en vekst på 1 prosent. Størst tilbakegang hadde Telemarksekspresen og Kragerø Fjordbåtselskap, med en nedgang på 6-7 prosent (VKT 2011). Fordi befolkningen bor spredt og avstandene er store, er kollektivtrafikken i Telemarks distrikter begrenset.

### *Kundetilfredshet*

Kundetilfredsheten hadde en tilbakegang på 2 poeng siden sist undersøkelse, med 69 av 100 mulige poeng. Dette ligger på gjennomsnittet for slike undersøkelser (Telemark fylkeskommune 2011b:26). I undersøkelsene ble den totale tilfredsheten målt ved at kunden fikk si sin mening om 17 områder som blant annet punktlighet, billettpris, serviceinnstilling, antall avganger dagtid og helger, merking/skilting og kjørestil. Resultatene er vist i tabellen nedenfor.

*Tabell 2-1 Total tilfredshet i kundeundersøkelser 2007-2011*

År	Score
2007	69
2008	61
2009	67
2010	71
2011	69

Som vi ser av Tabell 2-1 går den totale tilfredsheten med kollektivtransporttjenester opp 10 poeng mellom 2008 og 2010, før den igjen synker litt i 2011, til samme nivå som den var på i 2007.

I 2011 var kundene mest fornøyde med bussenes utvendige skilting/merking, følelse av trygghet/sikkerhet, busselskapenes rutehefter samt følelse av trygghet/sikkerhet på holdeplass/terminal. Det har skjedd en forbedring på 9 av 17 enkeltområder sammenlignet med fjordåret. Kundene var imidlertid mindre fornøyde med områder

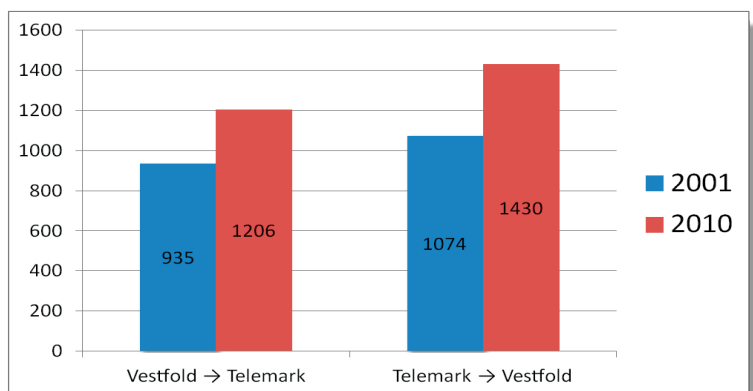
<sup>2</sup> Prosjektet *Bedre kollektivtransport i distriktene (KID)* er en støtteordning etablert av Samferdselsdepartementet og forankret i Stortingsproposisjon nr 69 (2006-2007). Formålet med ordningen er å utvikle et mer brukertilpasset og kostnadseffektivt kollektivt transporttilbud i distriktene i Norge.

som vedlikehold av bussene og holdeplassene, antall avganger på dagtid og kveldstid, presisjon og sjåførenes serviceinnstilling enn året før.

## 2.3 Fylkeskryssende pendling

Fylkeskryssende pendling er økende i Telemark, som i resten av landet. Det er sannsynlig at morgendagens transportbehov kommer til å utfordre fylkesgrensene snarere enn å holde seg internt i fylket. Vi kan allerede se en betydelig vekst i antall reiser mellom Vestfold og Telemark fra 2001 til 2010.

Figur 2-3 viser pendlerstrømmene mellom de to fylkene. Vi ser at antall pendlere<sup>3</sup> har økt betraktelig på ti år.

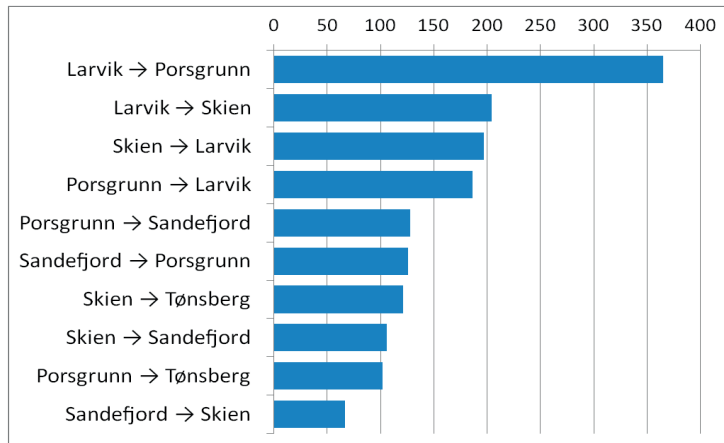


Figur 2-3 Pendling mellom Telemark og Vestfold

Pendlere fra Telemark til Vestfold har økt med om lag 35 prosent siden 2001. Fra Vestfold til Telemark har det vært en økning på om lag 20 prosent. Dersom det skal være attraktivt å benytte kollektivtransport ved arbeidsreiser på tvers av fylkesgrenser, vil det være nødvendig i større grad å samarbeide om kollektivtransportløsninger i Vestfold og Telemark.

Figur 2-4 viser mellom hvilke byer de største reisestrømmene går mellom byer i Vestfold og Telemark. Disse reisestrømmene utgjør om lag 60 prosent av det totale pendleromfanget.

<sup>3</sup> Yrkesaktive med minst 30 timers arbeidsuke



Figur 2-4 Fylkeskryssende reiser mellom byer i Vestfold og Telemark

Figuren viser at størsteparten av fylkeskryssende reiser skjer mellom Grenlandsområdet og Larvik, Sandefjord eller Tønsberg. Den største andelen av reisene skjer mellom Grenlandsområdet og Larvik.

Det foregår også en del pendling fra Grenland mot hovedstadsområdet. I 2010 var det totalt 1184 personer som pendlet fra Grenlandsområdet til Oslo og Akershus. Av disse reiste 917 av pendlerne til Oslo (Engebretsen m.fl. 2012:5). Andelen som pendler fra Telemark til det sentrale Østlandet utgjør med andre ord en nesten like stor strøm som pendlerne fra Telemark til Vestfold.

Pendlingen har vokst det siste tiåret, og utgjør etter hvert betydelige reisestrømmer. Omfanget av reiser fra Telemark til Vestfold utgjør likevel ikke, tross nærmere geografisk beliggenhet, en særlig mye større andel pendlere enn reisestrømmene fra Grenland inn mot hovedstadsområdet. Samtidig ser vi at om lag 91 prosent av reisene som foretas av innbyggerne i Grenland, skjer innenfor Grenlandsområdet (Brechan og Vågane 2012a:50). Det er med andre ord internt i Telemark det største potensialet for å oppnå økt kollektivandel ser ut til å ligge.

## 2.4 Oppsummering

Telemark er et variert fylke, med ulike forutsetninger for å drive kollektivtransport i by og distrikt.

Telemarks organisering av kollektivtransporten gjennom et administrasjonsselskap med nettokontrakter, innebærer at politikerne ikke er representert i den enheten som har det reelle ansvaret for ruteutviklingen. Dette innebærer en risiko for både lenger formell avstand mellom politikk og ruteutvikling og ”dobbel administrasjon”. I tillegg kan det bli fristende å omgå de formelle administrasjonsleddene, ved å i stedet etablere direkte kontakt med operatøren.

Ansvarsforholdene mellom fylkeskommunen og VKT er regulert gjennom ramme- og leveranseavtalen. 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.

Til slutt så vi på den økende fylkeskryssende pendlingen mellom Telemark og Vestfold, som stort sett foregår mellom Grenland og Larvik, Sandefjord eller Tønsberg. Disse pendlerstrømmene er kun noe større enn pendlingsstrømmene mot hovedstadsområdet, og vi ser at de fleste reisene som foretas av Grenlands innbyggere, skjer innenfor Grenlandsområdet.

## 3 Telemark sammenlignet med andre fylkeskommuner

For å få et bedre bilde av hvordan situasjonen i Telemark er, vil det være nyttig å sammenligne fylket med andre fylkeskommuner. Dette kan gi oss en pekepinn på hvor Telemark ligger i forhold til styring av VKT og effektivitet målt i antall årsverk sammenlignet med ulike parametere.

Den eksterne sammenligningen vil kunne gi svar på hvorvidt avtaleverk og effektivitet ser ut til å avvike fra situasjonen i andre fylkeskommuner. Dette vil være en indikasjon på hvorvidt det er noe spesielt ved Telemarks situasjon som bidrar til utfordringene som finnes.

### 3.1 Avtaleverk

Avtaleverket legger overordnede føringer på ansvarsdeling og samarbeid mellom de involverte aktørene. Dette kan innebære stor frihet for selskapet eller legge sterke føringer på bruk av midler og målsetninger.

Vi vil se nærmere på avtaleverket i de tre fylkeskommunene Buskerud, Rogaland og Sør-Trøndelag, samt regionen Östergötland i Sverige. Buskerud har tidligere organisert kollektivtrafikken sin i VKT, det kan derfor være interessant å se hvorvidt de har endret avtaleverket som følge av omorganiseringen. Rogaland har organisert sin kollektivtransport i et fylkeskommunalt foretak. Det vil derfor være nyttig å se på hvorvidt ulike tilknytningsformer skaper forskjeller i avtaleverket. Sør-Trøndelag har tatt i bruk BMS i ramme- og leveranseavtalen. Vi vil derfor se om dette skaper endringer i avtaleverket. Til slutt vil vi se på avtalene i den svenske regionen Östergötland. Regionene i Sverige har lengre erfaringer med avtaler enn i Norge.

Balansert Målstyring (BMS) er et styringsinstrument som har vært benyttet i ulike avtaleverk. 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 (Statskonsult 2001:8). En av fordelene med BMS er at strategiene brytes ned i suksessfaktorer, slik at det blir klart hva man må være god på for å nå målene. På grunnlag av suksessfaktorene utarbeides indikatorer, som viser hva man må måle for å sikre at man styrer i riktig retning. Til slutt kan man fastsette hvilke tiltak og handlinger som må gjennomføres, og hvem som har ansvar for hva (Statskonsult 2001:29).

Med utgangspunkt i perspektiver fra New Public Management og Governance-teori, vil vi gå gjennom avtaleverket og sortere sentrale punkter i fire hovedkategorier (Olsen og Eriksen 2010:11):

- *Reguleringer* – Hvordan styres virksomheten etter vedtak, regelendringer, beslutninger og pålegg?

- *Økonomiske instrumenter* – I hvilken grad kan forhandlinger i forbindelse med fylkeskommunalt kjøp og tildeling av budsjettmidler, betegnes som styringsmidler?
- *Formelle og uformelle relasjoner* – Hvordan utøves eierskapet og i hvilken grad benyttes formelle møter eller uformell kontakt som et styringsmiddel?
- *Resultatstyring* – Blir det stilt definerte krav til virksomheten og blir disse fulgt?

Tabell 3-1 viser likheter og forskjeller på sentrale punkter mellom fylkeskommunene i ramme- og leveranseavtaler.

Tabell 3-1 Avtaleverk i fem fylkeskommuner

	<b>Telemark</b>	<b>Buskerud</b>	<b>Rogaland</b>	<b>Sør-Trøndelag</b>	<b>Östergötland</b>
<b>Regulering</b>	FK har ansvar for mål/strategi, økonomiske rammer, bestille tjenester, regelverk skoleskyss, samarbeid aktører, løyver, NSB	FK har ansvar for mål/strategi, økonomiske rammer, bestille tjenester, regelverk skoleskyss, samarbeid aktører, løyver	FK har ansvar for mål, overordnede premisser for drift, strategisk ruteplanlegging, økonomiske rammer, bestille tjenester, regelverk skoleskyss, løyver, klager	Detaljert oppgavefordeling på 41 områder i vedlegg 1 til rammeavtalen, hvor det angis ansvarsfordeling, samt på hvilke områder STFK/AtB har behov for faglig medvirkning eller informasjon fra hverandre	Avtalen går detaljert inn på ulike saksområder som ruteplanlegging, infrastruktur, priser og reisevilkår, kundetjenester, markedsføring osv. ÖT <sup>4</sup> skal sikre rutiner for oppfølging av operatøravtalene økonomisk og kvalitetsmessig
<b>Økonomiske instrumenter</b>	Rammetilskudd som godtgjørelse, VKT kan øke takster eller redusere tilbudet (innenfor gitte rammer/avtaler), eller be om økt tilskudd	Rammetilskudd som godtgjørelse, Brakar kan øke takster eller redusere tilbudet (innenfor gitte rammer/avtaler)	Rammetilskudd som godtgjørelse, Kolumbus kan foreta justeringer av rutetilbud for inntil 2% av total produksjon eller be om reforhandling av leveranseavtalen	Rammetilskudd som godtgjørelse. Vedlegg 2 til rammeavtalen angir figur for BMS, hvor budsjettet fastsettes etter dialog og planlegging med alle parter, nærmere spesifisert i leveranseavtalen.	Oversendt budsjett fra ÖT utgjør grunnlaget for tilskuddet, beløp utbetales hver måned.
<b>Formelle møter/ rapportering</b>	Årsrapport, løpende rapportering (hvert tertial) inkl. oppfølgingsmøter, avvikshåndtering, brukerundersøkelser	Årsrapport, løpende rapportering (hvert tertial) inkl. oppfølgingsmøter, avvikshåndtering, brukerundersøkelser. FK skal varsles snarest ved avvik eller nye prosjekter	Årsrapport, tertialrapport inkl. oppfølgingsmøter, avvikshåndtering,	Årsrapport inkl. kundetilfredshet, periode rapporter inkl. oppfølgingsmøter, avvikshåndtering	Årlig rapport for strategiske virksomhetsspørsmål og budsjett for de neste 3 år, delårsrapport med vurdering av budsjett og virksomhet resten av året, overlevere rapporter for utvikling i kollektivtrafikken (fordypet oppfølging) via en årlig plan med tidspunkt for dette, bistå med rapportering til samrådsgrupper
<b>Resultatstyring</b>	Prosjekter beskrevet med frist.	Operative mål	Omtale av kjøpskontrakter og oppgaver.	Omtale av kjøpskontrakter og oppgaver. BMS – i vedlegg 1 til leveranseavtalen er detaljerte budsjett for tjenestene satt opp, samt forventet antall rutekm er spesifisert.	Omtale av mål i egen 4-årig plan for regionen, som utarbeides med involverte myndigheter. ÖT skal i tillegg lage en tiårig plan med hvilke utredninger som må gjennomføres i la perioden. ÖT skal gjennomføre dokumenterte samtaler med kommunene i planleggingsarbeidet.

De største forskjellene i avtalene finner vi mellom Sør-Trøndelag og Östergötland på den ene siden, og de øvrige avtalene på den andre siden.

Vi ser at BMS-avtalene i Sør-Trøndelag og Östergötland kjennetegnes av en detaljert budsjettoppfølging, som en del av strategi- og virksomhetsplanleggingen for

<sup>4</sup> Östgöta Trafiken

selskapet. Budsjett, overordnete mål og prioriteringer blir utarbeidet på bakgrunn av en evaluering av resultater fra fjoråret. Tabell 3-2 viser et utdrag fra vedlegg 1 til rammeavtalen mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune og administrasjonsselskapet.

Tabell 3-2 Utdrag fra oppgavefordeling mellom Sør-Trøndelag og AtB (vedlegg 1 til rammeavtalen)

<b>Planlegging</b>			
1	Areal- og transportplanlegging. Regionale transportplaner	Ansvar	Faglig medvirkning
2	Sekretariatsansvar/ledelse arbeid med Program for effektiv og miljøvennlig kollektivtransport i Trondheimsregionen, herunder avtalen med SD om belønningsmidler. Strategiplan for kollektivtrafikken	Ansvar	Faglig medvirkning
3	Overordnet ruteplanlegging	Ansvar	Faglig medvirkning
4	Bidrag til nasjonale planer	Ansvar	Faglig bistand og medvirkning
5	Samspill med kommuner, statlige etater og andre fylkeskommuner	Ansvar	Faginstans ved samspill med kommuner og statlige etater.
6	Handlingsplaner for TKT	Informasjonsbehov	Ansvar
<b>Rutetransport</b>			
7	Fastsettelse av mål og rammer for lokal rutetransport; "bestillerfunksjonen", herunder overordnet takstpolitikk	Ansvar	Faglig medvirkning
8	Takstutforming	Faglig medvirkning	Detaljutføring innenfor rammer fra oppdragsgiver
9	Detaljplanlegging av rutetilbudet, herunder bestillingstransport	Informasjonsbehov	Ansvar

Tabellen viser fordeling av oppgaver mellom fylkeskommunen og administrasjonsselskapet. Her finner vi en helt annen detaljeringsgrad sammenlignet med de andre fylkeskommunene. De involverte aktørene har klarte definerte ansvar og roller, og det angis hvorvidt ansvaret er fullstendig eller om det dreier seg om faglig medvirkning eller informasjonsbehov. I tillegg er det utarbeidet detaljerte budsjetter som vedlegg til leveranseavtalen.

Selv om Östergötland har noen likhetstrekk med avtalene i Sør-Trøndelag når det gjelder detaljert budsjettoppfølging, er ansvarsfordelingen ulik. Vi ser at det strategiske ansvaret er plassert hos administrasjonsselskapet og ikke hos regionale myndigheter. I de norske avtalene ligger det strategiske ansvaret uten unntak hos fylkeskommunen. En annen forskjell er at det i større grad utarbeides planer med et lengre tidsperspektiv i den svenske avtalen enn i de norske avtalene. Östgöta Trafiken må blant annet utarbeide en årlig rapport med virksomhetsspørsmål og budsjett for de neste tre år. Samtidig skal det utarbeides en fireårig plan for regionen, og en tiårig plan med hvilke utredninger som må gjennomføres i løpet av perioden.

Gjennomgangen av avtalene i Telemark, Buskerud og Rogaland avdekker ingen store skiller mellom aksjeselskaper og fylkeskommunale foretak. Avtalene er veldig like i innhold, med noe ulike formuleringer. De fleste har et mål om antall rutekilometer som skal produseres. Buskerud har et operativt mål om at produksjonen skal opprettholdes på 2011-nivå og at takstene kan økes med 3 prosent. Fylkeskommunens ansvarsområde og økonomiske instrumenter varierer noe mellom de ulike fylkeskommunene, men her er ingen betydelige forskjeller.

Telemarks avtaleverk ser med andre ord ikke ut til å skille seg fra de andre norske avtalene i nevneverdig grad. Selv om det ikke fremgår av avtaleverket med VKT, har Telemark fylkeskommune innført BMS som styringsverktøy i administrasjonen, og VKT er involvert i dette. Vi har sett at BMS kan fungere som et godt

styringsinstrument for aksjeselskaper, hvor grensene for styring ofte kan føles strenge. Det vil imidlertid gå utover rammene for denne rapporten å gå noe videre inn på erfaringene med BMS.

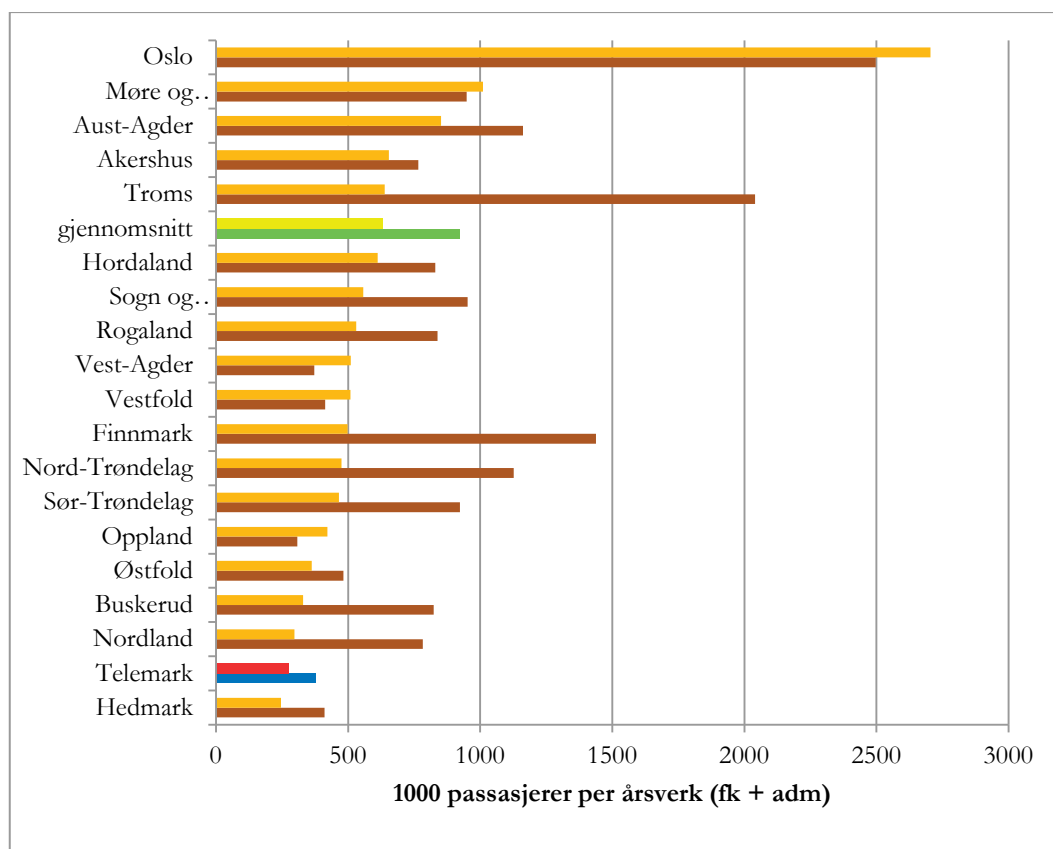
## 3.2 Benchmarking, kapasitet og ressursbruk

Flere aktører har pekt på økt ressursbruk og ”dobbel” administrasjon som en av farene ved en organisering med bruttoselskap og nettokontrakter. Osland mfl. (2008:20) viser blant annet til en fare for administrativ overorganisering i Telemark.

Ved å se på antall årsverk i administrasjonsorganet sammenlignet med innbyggertall, produksjon av rutekilometer, antall passasjerer<sup>5</sup>, kollektivandel og antall årsverk i fylkeskommunen, kan vi få en pekepinn på om dette bildet stemmer med vikeligheten.

### 3.2.1 Flere arbeider administrativt med kollektivtransporten

Det er en klar trend i at flere arbeider i administrasjon av kollektivtrafikken, dette gjelder både i fylker med og uten egne administrasjonsselskap.

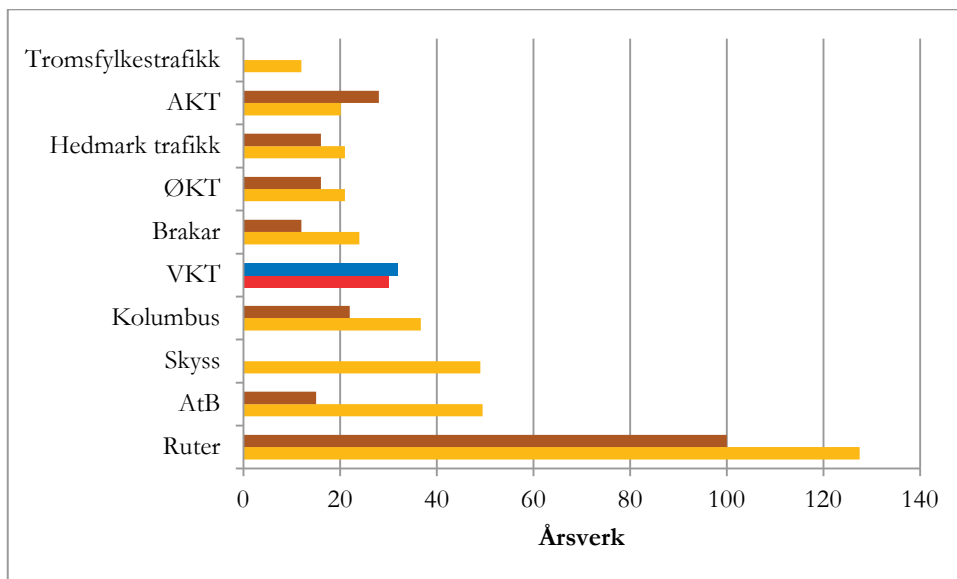


Figur 3-1 Passasjerer (tusen) per årsverk relatert til kollektivtrafikk i fylkeskommunen og administrasjonsselskap (KOSTRA, TØI 2011/2012 og 2009).

<sup>5</sup> I de påfølgende figurene er produksjonstallene, dvs passasjerer og rutekilometer definert som summen av fylkeskommunal trafikk med buss, sporveg og forstadsbaner og passasjerbåter.



Figuren viser antall passasjerer som blir transportert i kollektivtransportssystemet for fylket, per årsverk i administrasjonen av kollektivtransporten. Gule streker er verdier for 2011/2012 (rød for Telemark), mens brune er for 2009 (blå for Telemark). Figuren viser at antall ansatte i administrasjonen har økt relativt til passasjertallene i 14 fylker. I de øvrige fylkene har det vært liten endring<sup>6</sup>, eller passasjertallet har økt noe relativt til antall årsverk i administrasjonen. Det er imidlertid flere usikkerhetsfaktorer som spiller inn i dette. Vi er blant annet ikke helt sikre på at definisjonene har blitt tolket likt i innsamlingen som fant sted i 2009 og i 2012. Gjennomsnittsobservasjonen, at det har blitt færre passasjerer per ansatt i kollektivtrafikken i perioden er imidlertid sikker. Figuren nedenfor viser antall årsverk i administrasjonsselskapene. Veksten i administrasjon ser ut til å være uavhengig av hvorvidt anbud blir brukt eller ikke.



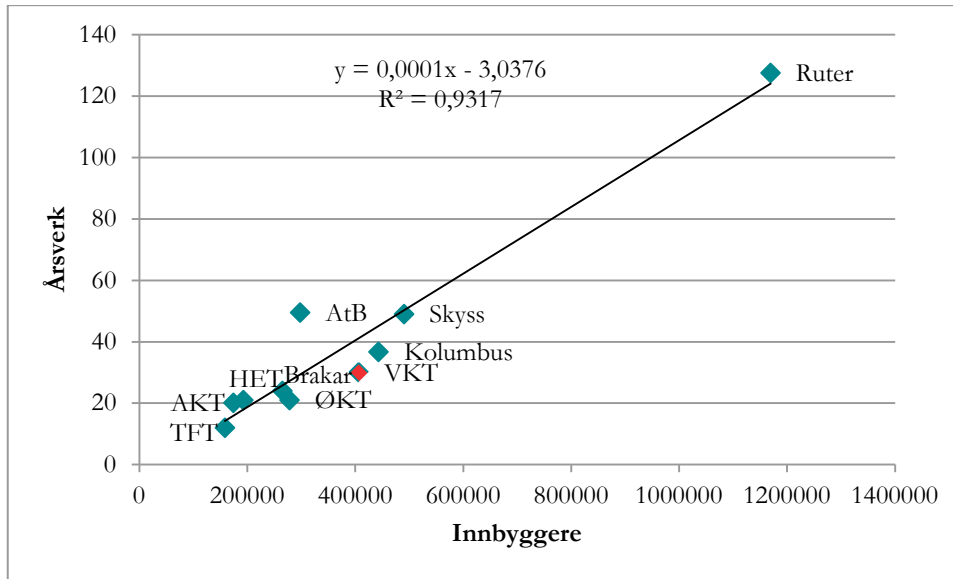
Figur 3-2 Årsverk i administrasjonsselskapene 2009 og 2012 (TØI)

Figuren viser antall årsverk i administrasjonsselskapene som har blitt oppgitt i 2009 (brunt, blått for VKT) og 2012 (gult, rødt for VKT). Fra figuren kan vi se at alle selskapene, med unntak av VKT og AKT har blitt større i perioden. De selskapene som har vokst raskest, Brakar og AtB, var begge i etableringsfasen i 2009. Trenden er imidlertid klar, at antall årsverk i selskapene øker.

### 3.2.2 Hva styrer størrelsen på administrasjonsselskapene?

Det er flere faktorer som påvirker størrelsen på administrasjonsselskapene. Dette inkluderer størrelsen på området og kollektivnettverket som selskapet skal betjene og hvilke oppgaver selskapet påtar seg innenfor dette.

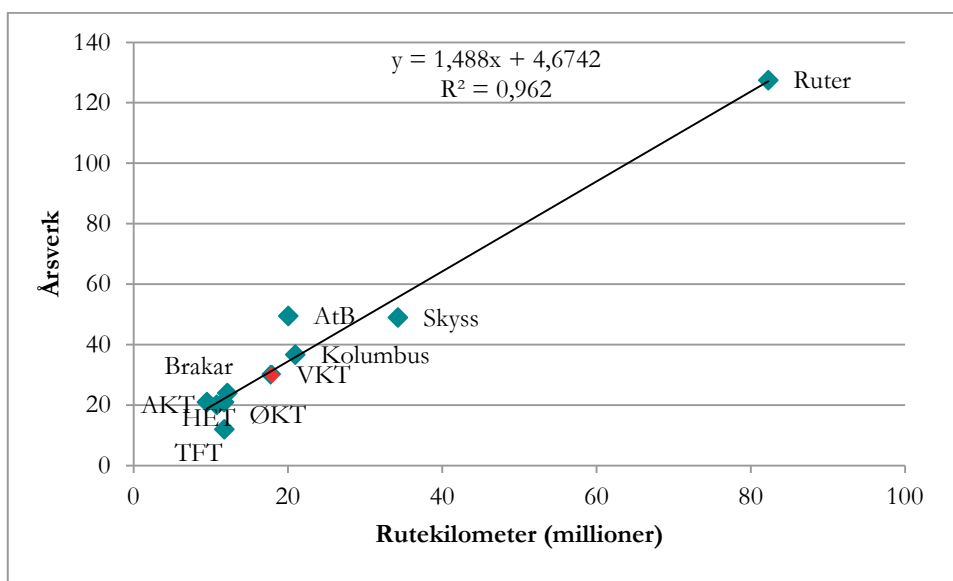
<sup>6</sup> Det er gjennomgående at de mest usikre tallene for 2009 og 2012 er i de fylkene hvor det har blitt flere passasjerer per administrativt ansatt.



Figur 3-3 Årsverk i administrasjonsorganet og innbyggere i fylkene administrasjonsorganet administrerer. (TØI og SSB – KOSTRA).

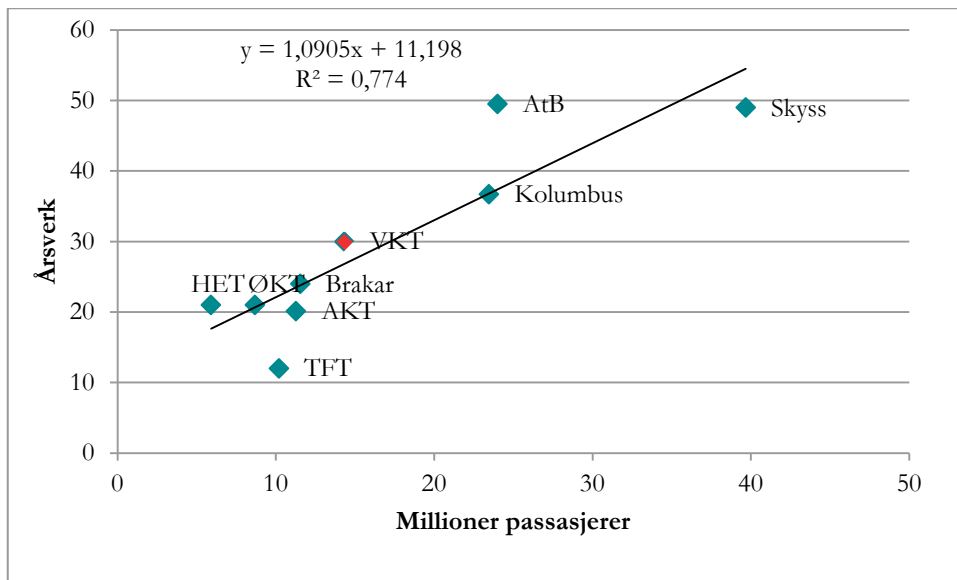
Figuren viser at det er en klar samvariasjon mellom størrelse på administrasjonsselskap, målt i antall ansatte og befolkningen administrasjonsselskapet betjener. Ser vi på de enkelte aktørene ser vi at VKT har relativt få ansatte i forhold til antallet innbyggere i de to fylkeskommunene. Dette er en utvikling i forhold til 2009- innsamlingen, hvor VKT lå over trendlinjen. Hovedforklaringen til dette virker å være at andre administrasjonsselskap har vokst betydelig raskere enn VKT i perioden. Dette henger igjen sammen med at VKT var vel etablert i 2009, mens andre selskap, som Brakar og AtB var i en oppstartsfase. Ruter har alene i perioden 2009-2011 økt med flere årsverk, enn samlet antall hos VKT.

Et tilsvarende bilde får vi når vi ser på størrelse på administrasjonsselskapene i forhold til produksjon i form av rutekilometer.



Figur 3-4 Årsverk og rutekilometer (TØI-SSB-KOSTRA).

Figuren viser at det er en klar sammenheng mellom hvor mye trafikk som blir produsert og antall ansatte i administrasjonsselskapet. VKT ligger tett på trendlinja i produksjon i forhold til antall ansatte. Antall utkjørte kilometer ligger noe over trendlinja, i forhold til antall ansatte. Først og fremst viser denne figuren at det er en klar sammenheng mellom produksjon og antall ansatte. Som forventet er det en tilsvarende samvariasjon mellom antall årsverk og antall passasjerer. Dette bildet opprettholdes også om vi ikke tar med Ruter i beregningene.



3-5 Årsverk og millioner passasjerer, uten Ruter.

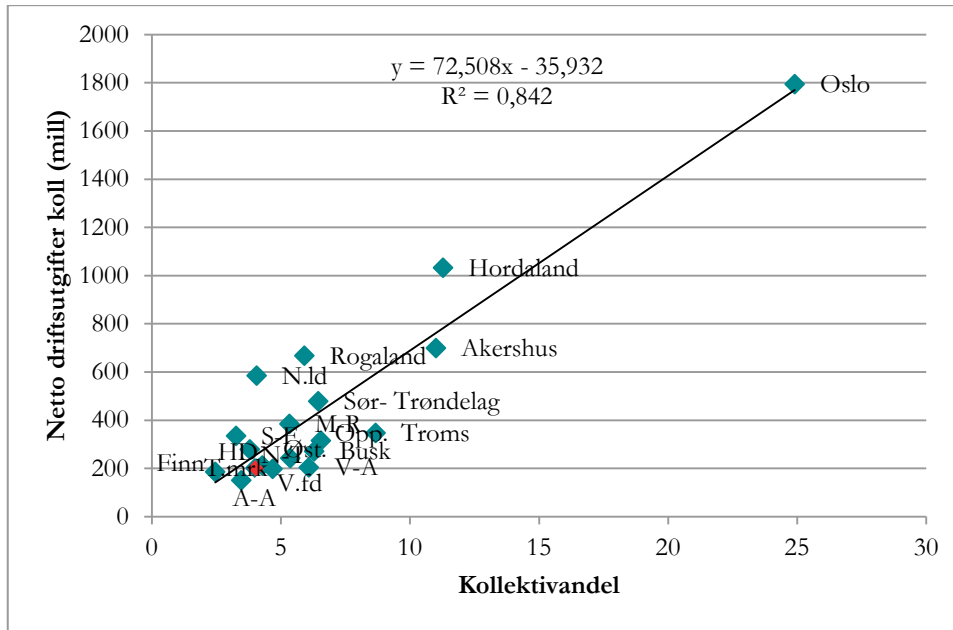
Figuren viser at det, ikke overraskende er en klar samvariasjon mellom størrelsene på administrasjonsselskapene, målt som antall årsverk og antall passasjerer. I figuren er Ruter tatt ut, fordi deres område alene utgjør over halvparten av kollektivtrafikken og nesten halvparten av alle påstigninger i Norge (Aarhaug mfl. 2012:7). Figuren viser at VKT har en årsverksstørrelse som er tett inntil trendlinja for administrasjonsselskap.

#### *Oppsummering størrelse på administrasjonsselskap*

Felles for disse figurene er at de viser en klar sammenheng mellom størrelse på oppgavene og størrelse på de like administrasjonsselskapene. Ruter er klart størst, men dekker også den klart største befolkningen, med den største produksjonen. Ut i fra disse figurene er det ingen grunn til å slå fast at VKT har mange ansatte i forhold til arbeidet de er satt til å gjøre, med et mulig unntak for antall passasjerer de klarer å tiltrekke seg. Det siste kan imidlertid ha vel så mye med pålagt distriktstilbud å gjøre. Det er nok også en minimumstørrelse for administrasjonsselskap. Denne vil variere med hvilke oppgaver administrasjonsselskapet er pålagt.

### 3.2.3 Kollektivandel og kostnader

Det er opplagt at de koster betydelige summer å ha et godt kollektivtilbud og at dette er en betingelse for å oppnå høye kollektivandeler.



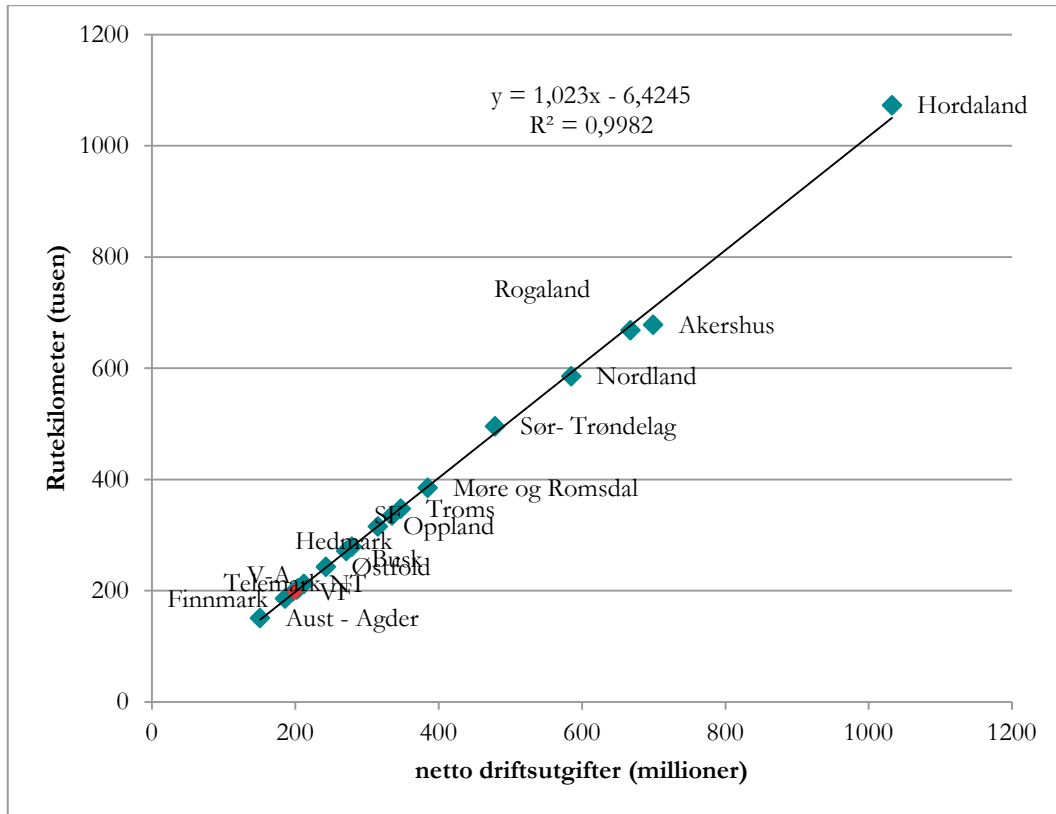
Figur 3-6 Netto kostnader og kollektivandel (SSB-KOSTRA 2011 og RVU 2009)

Figuren viser at fylket med den høyeste kollektivandelen, Oslo, også har de høyeste kostnadene. Går vi nedover på figuren ser vi at fylkene som ligger over trendlinja er, Hordaland, Rogaland og Nordland. Øvrige fylker, inkludert Telemark, ligger tett inntil denne trendlinja. Dette illustrerer at kollektivandel og kostnader til kollektivtrafikken har noe med hverandre å gjøre, men som vist i Engebretsen og Christiansen, (2011:18,21) og Aarhaug mfl. (2012:15) er det en klar sammenheng mellom tettstedsstørrelse og kollektivandel og i større byer, by-tetthet og kollektivandel. At fylkene med de store byene og tetttest bebygde områdene har de høyeste kollektivandelene er derfor ikke overraskende. At figuren viser en sammenheng mellom kollektivandel og driftsutgifter er derfor ikke overraskende. Dette er ikke kausalsammenheng, men henger sammen med at produksjonsutgifter og størrelse på produksjonen henger sammen.

Ser vi på årsverk i administrasjonsselskapet og kollektivandel, tegnes det samme bildet. Problemet med dette er årsakssammenhengene. Kollektivandelen er ikke nødvendigvis høy fordi en bruker mange penger på kollektivtrafikken. Men en vil forvente at de områdene med høye kollektivandeler også bruker mye penger på kollektivtrafikken.

Figuren viser at Telemark samlet sett kommer greit ut med hensyn til kollektivandel, i forhold til kostnadene de bruker. Dette må imidlertid sees i sammenheng med øvrig virkemiddelbruk i fylket.

Det som virker å passe best som forklaring av utgiftene til kollektivtransporten er imidlertid rutekilometer.



Figur 3-7 Rutekilometer og netto driftsutgifter (SSB- KOSTRA)

Figuren viser sammenhengen mellom rutekilometer og netto driftsutgifter i norske fylkeskommuner. Oslo er holdt utenom. Fra figuren kan vi lese at det er en klar sammenheng mellom produksjon, i form av rutekilometer og fylkeskommunenes driftsutgifter til kollektivtransporten. Kort fortalt kan denne figuren tolkes til å bety at prisen per produserte rutekilometer kollektivtransport er overraskende lik over hele landet (Oslo holdt utenom). Siden denne figuren viser et hovedbilde, kommer ikke forskjeller mellom by og distrikt, og forskjellen mellom anbud og forhandlinger særlig godt fram.

### 3.2.4 Problemstillinger ved å vurdere kapasitet og ressursbruk

I et notat på vegne av kommuner i Telemark går Norem (2009) gjennom mulige effekter av å organisere kollektivtransporten i VKT. Norem (2009) peker på at Telemark prioriterer kollektivtrafikken høyere enn Buskerud og Vestfold i form av at Telemark fylkeskommune bevilget mer penger per innbygger til kollektivtrafikken enn de andre fylkeskommunene som da var i VKT samarbeidet.

Spørsmål kan imidlertid stilles til om dette egentlig reflekterer at Telemark har større kostnader per passasjer, enn de andre fylkene. En hovedobservasjon fra gjennomgang av kollektivstatistikken i Norge (Aarhaug mfl. 2012) er at hver passasjer koster det offentlige mer jo lenger fra storbyen passasjeren blir transportert. Altså trenger ikke det at Telemark betalte mer per innbygger bety at Telemark satser mer på kollektivtransport enn de andre fylkene, men det kan like godt bety at kostnadene ved å ha et minimum av kollektivtransport er høyere i Telemark enn i Buskerud og Vestfold. Dette vil således være i tråd med forventningene.

Videre går Norem (2009) gjennom flere parametre som beskriver kollektivtilbudet i Telemark inkludert 1) antall kollektivreiser per innbyggere, 2) rammetilskudd per reise, 3) skolereiser per innbygger. Fra 1) kommer det fram til at det er omtrent samme bruk av kollektivtilbudet i Telemark og Buskerud og at dette er høyere enn i Vestfold. Fra 2) at innsatsen er høyere i Telemark enn de andre fylkene, Norem (2009) peker på at dette kan skyldes mer spredt bebyggelse i Telemark, og 3) at det er færre skolereiser per innbygger.

Ut fra dette tegnes det et bilde av at Telemark legger større vekt på kollektivtrafikken enn de andre fylkene, og at dette skyldes politiske beslutninger som ble tatt før VKT ble opprettet. Problemet med resonnementet er at disse parametrene også kan skyldes geografiske forhold og distriktpolitiske beslutninger (tilfellet skolereiser) i vel så stor grad som innsats på kollektivtransporten. I tallene fra KOSTRA i 2012 (tall fra 2011) fremgår det at skolereiser utgjør 39,7 prosent av bussreisene i Telemark, mens de utgjør 23,3 prosent i Vestfold og 21,7 prosent i Buskerud. Altså motsatt bilde av det Norem (2009) tegner. RVU-tallene fra 2009 peker også på kollektivandelen var høyere i Vestfold og Buskerud enn i Telemark, motsatt svar av det som kommer fram i Norem (2009).

Avslutningsvis peker Norem (2009) på at de administrative ressursene som ble benyttet av VKT for å administrere aktivitetene i 2007, var høyere enn det fylkeskommunen benyttet da fylkeskommunen hadde ansvaret for kollektivtransporten. Norem (2007) mener VKT benyttet 7-10 årsverk på administrasjon av kollektivtrafikken i Telemark, mens fylkeskommunen benyttet 3-5 den gangen de administrerte kollektivtrafikken. Dette er sikkert riktig, men å bruke det som en argumentasjon for at VKT ikke driver kostnadseffektivt er misvisende.

Antall ansatte med ansvar for kollektivtrafikken i for eksempel Sogn og Fjordane, hvor kollektivtrafikken hele tiden har vært organisert internt i fylkeskommunen, gikk fra 2 ansatte i 2007 til 5 i 2009. I 2012 rapporterte de snaut 9 årsverk fordelt på 11 ansatte. Tilsvarende utvikling finner vi også i andre fylker. Byråkratiseringen av kollektivtrafikken har altså ikke vært begrenset til de fylkene som har gått inn med administrasjonsselskap. I stedet er det naturlig å anta at økt bemanning på fylkeskommunalt nivå knytter seg til den økte aktiviteten man de siste årene har sett innenfor kollektivtransporten, blant annet gjennom økt strategisk satsing, overføring av kompetanse fra operatørselskap til fylkesadministrasjon samt arbeid med å koordinere veg- og kollektivtiltak. Samlet stiller denne utviklingen større krav til fylkeskommunal kompetanse og kapasitet i dag enn hva som var tilfelle da VKT ble opprettet.

### 3.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi foretatt en ekstern sammenligning av avtaleverk og effektivitet målt i ulike parametre.

Vi ser at avtaleverket som er benyttet i Telemark er tilnærmet likt i innhold som avtalene i Buskerud og Rogaland. Dette kan tale for at det ikke er avtaleverket i seg selv som skaper problemer i Telemark. Det er lite sannsynlig at problemene vil kunne løses kun ved å foreta endringer i avtaleverket, praksis er nok viktigere. På den annen side ser vi at man med fordel kan vurdere å implementere sterkere styringsinstrumenter som BMS i avtaleverket. Det er imidlertid utenfor rammene av

denne rapporten å vurdere hvorvidt dette har ført til sterkere styring og bedre måloppnåelse i andre land eller fylker.

Utviklingen mellom 2009/2010 og 2012 har vært at administrasjonsselskapene har økt i størrelse. Mye av dette kan forklares ved at flere administrasjonsselskaper var i en oppstartsfase ved forrige datainnsamling. Vi ser at gjennomsnittsselskapet har 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 nå ligger på eller litt foran. En organisasjon vil nødvendigvis ha en minimumsstørrelse for at den skal kunne utføre en gitt oppgave. Det er også rimelig å anta at det er stordriftsfordeler ved drift av administrasjonsselskap.

Størrelsen på administrasjonsselskapet varierer rimelig lineært med trafikkmengden. Det kan med andre ord være andre forhold som påvirker størrelsen på administrasjonsselskapet som utligner skalafordelene i driften. Det synes imidlertid å være skalafordeler når vi ser på passasjerer per ansatt i fylkeskommunene og administrasjonsselskapene med ansvar for kollektivtrafikken. De minste fylkene (målt etter antall kollektivreisene) med egne administrasjonsselskap er de som har færrest passasjerer per ansatt i administrasjonen.

Det bør ikke trekkes for mange konklusjoner på nåværende tidspunkt. Det er to forhold som i stor grad påvirker disse resultatene. Det ene er at Ruter er i en skala for seg selv, det andre er at de ulike administrasjonsselskapene har en ulik miks av tjenester de tilbyr selv eller kjøper eksternt (for eksempel trafikkinformasjontjenester), noe som påvirker antall ansatte.

Vårt datamateriale gir likevel klare indikasjoner på at Telemark har en effektiv organisering av kollektivtransporten sammenlignet med andre fylkeskommuner. Videre ser det ut til at størrelsen på administrasjonsselskap henger sammen med størrelsen på transporten som blir administrert og at antall offentlig ansatte i administrasjon av kollektivtransporten øker raskt. Dette gjelder både i fylkeskommuner med og uten separate administrasjonsselskap.

## 4 Kollektivtransporten i praksis

### 4.1 Innledning

Avtaler og rutiner beskrevet på papir kan ofte fungere annerledes i hverdagen. Rutiner som er innarbeidet fra tidligere kan være vanskelig å endre, og er ofte en del av organisasjonens kultur.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan styringsinstrumenter og avtaleverk blir anvendt i praksis, og hvordan samarbeidet mellom aktører som er involvert i kollektivtransporten foregår. Vi vil se på muligheter for styring, samarbeid mellom de ulike aktørene og rollefordelingen mellom VKT og fylkeskommunen. Vi vil ha spesielt fokus på hvordan fylkesadministrasjonen styrer AS'et VKT. Analysen vil i hovedsak basere seg på intervjuene som har vært gjennomført i løpet av prosjektet.

Vi finner at modellen i Telemark preges av to viktige skiller: Møtet mellom organisatorisk tradisjon og ny praksis og skillet mellom by og distrikt. Disse skillene legger betydelige føringer på hvordan arbeidet rundt kollektivtransporten foregår.

### 4.2 Møtet mellom tradisjon og ny praksis

Møtet mellom politiske og organisatoriske tradisjoner på den ene siden, og ny administrativ praksis for organisering av konkurranse og kjøp på den andre, er en viktig grunn til at Telemark falt ned på en hybrid modell for kollektivtransporten. Noe av bakgrunnen for at VKT ble opprettet, var den vellykkede etableringen av et kollektivselskap i Vestfold. Samtidig var man i Telemark ikke helt klar for å gi slipp på den gamle praksisen med nettokontrakter.

Valg av organiserings- og kontraktsform påvirker forholdet mellom de ulike partene. I skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon går det en balansegang mellom overordnede spørsmål på den ene siden, og behovet for å gi politiske signaler gjennom å løse enkeltsaker på den andre siden. Dette knytter seg til at selv om det er viktig å stake ut en overordnet kurs for politikken, er velgerne ofte vel så opptatte av enkeltsaker; som endringer i rutetilbud og skoleskyss i nærmiljøet.

I politikktutforming går det med andre ord et skille mellom overordnet strategisk nivå på den ene siden, og taktisk og operativt nivå på den andre. Det overordnede 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.



#### 4.2.1 Overordnet strategisk nivå: Utydelig styring?

Blant aktørene ser det ut til å være liten oppmerksomhet rundt den overordnede strategiske styringen av den fylkeskommunale kollektivtransporten<sup>7</sup>.

Fylkeskommunens administrasjon har ansvaret for forberedelser til og oppfølging av det strategisk arbeidet. Kollektivplan for Telemark<sup>8</sup> er det ledende strategiske dokumentet for kollektivtransporten. I arbeidet med planen gikk man bredt ut for å involvere lokale aktører. Likevel ser det ut til at kollektivplanen har en noe begrenset funksjon som premissleverandør for kollektivarbeidet. Flertallet av informantene vi snakket med, stilte spørsmål ved om målene faktisk ble fulgt opp på en helhertet måte, og/eller hvorvidt målene var realistiske.

Informantene i VKT opplevde målene i planen som urealistiske, spesielt målene som vedrørte vekst i kollektivtrafikken. En mente at det med dagens bevilgningsnivå ikke er mulig å få til en slik vekst. Denne personen betegnet leveranseavtalen som viktigere for VKTs arbeid. En annen informant påpekte imidlertid at planen inneholder retningslinjer om hvordan det er ønskelig at kollektivtrafikken skal utvikles, som VKT skal rette seg etter og prioritere. Målet er uansett å få flere til å reise, og det jobbes det aktivt mot. Kollektivplanen ligger også til grunn når kollektivtrafikken utvikles for eksempel med belønningssmidler.

Operatørene var noe mer delte i sitt syn. To av informantene på operatørsiden opplevde at målsettingene var urealistiske, og at de ble lite kommunisert. De mente at hverdagen består mer av nedskjæringer enn av satsing. Den tredje operatøren var mer positiv, og mente at selv om planen kanskje ikke ligger lengst framme i det daglige operative arbeidet, blir retningslinjene som ligger der tatt hensyn til ved større avgjørelser.

Kommunene var også delte i sitt syn. Informantene fra Grenlandsområdet opplevde at det foregikk et godt samarbeid om kollektivtrafikken i Telemark, og at Kollektivplanen utgjorde et av premissene for dette samarbeidet. Kommunene utenfor Grenland opplevde i mindre grad at de ble involvert eller hørt på kollektivtransportens område.

Politikerne lot til å synes at målene som er nedfelt i planen i utgangspunktet er gode. En informant påpekte imidlertid at det var et problem at midlene som blir gitt ikke er tilstrekkelige, sett i lys av de kostnadsøkninger som er kommet. En annen mente at Telemark mangler en felles strategi for hvordan de ulike fasene i planen skal iverksettes. Politikerne var også til dels svært kritiske til VKTs og operatørens oppfølging av og eierskap til målene i kollektivplanen, og opplevde ikke at disse aktørene arbeidet så mye med å påvirke kollektivtilbudet som de burde.

Noe av årsaken til at flere av aktørene ser ut til å mangle et klart eierskap til kollektivplanen kan være at den administrative enheten i fylkeskommunen lenge har vært lavt bemannet og lite synlig. Flere av informantene fortalte at de hadde lite kontakt med fylkeskommunens administrasjon. Noen etterlyste også raskere og mer klare svar på henvendelser, eller opplevde at fylkesadministrasjonen ikke var i stand til å svare selv, men var nødt til å støtte seg på VKT. Informantene i fylkesadministrasjonen forklarte at de har vært i en prosess med å bygge opp intern

---

<sup>7</sup> Dette gjelder altså hvis man ser på Telemark fylke i sin helhet; Grenland er et unntak, noe vi vil komme tilbake til.

<sup>8</sup> Se kapittel 2.2.2 for en nærmere redegjørelse for innholdet i kollektivplanen.

kompetanse, og lot til å være innforståtte med at de har manglet kapasitet til å være en sterk og drivende kraft innen kollektivarbeidet.

En lite synlig rolle for fylkesadministrasjonen stemmer overens med det som var praksis i den tradisjonelle forhandlingsmodellen; der et lite samferdselskontor i fylkeskommunen hadde det administrative ansvaret for kollektivtransporten og fremforhandlet nettokontrakter med operatørene. På denne måten kan man si at det overordnede strategiske arbeidet innenfor kollektivtransporten, representert ved fylkeskommunens administrasjon, befinner seg i en overgang mellom ny og gammel praksis.

#### **4.2.2 Taktisk nivå: Tradisjon for samarbeid mellom politikere og operatører**

I Telemark har det tradisjonelt vært en tett kontakt mellom lokalpolitikere og operatørselskap, og politikere har ofte vært representert i styret hos operatørselskapet. En av informantene fra operatørsiden forteller at hans selskap jobber mye mot det politiske miljø, og kommuniserer direkte med politikerne. Denne personen opplever at lokalpolitikere og operatørselskap har en sammenfallende tankegang, og at operatørselskapet han arbeider for har en lokal forankring og et lokalt fokus. Politikerne kommer også med direkte henvendelser til denne personen om konkrete ruter.

På fylkeskommunalt plan har den politiske interessen for kollektivtransporten økt etter valget i 2011, da Telemark fikk ny fylkesordfører og nytt fylkesutvalg, med representanter fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Medlemmene i hovedutvalg for samferdsel har gitt uttrykk for at de ønsker å være detaljert inne i spørsmålene om Telemarks kollektivtransport. Dette kom blant annet til uttrykk da det ble foretatt ruteendringer i Grenland i sommer som politikerne vi intervjuet ga uttrykk for at de hadde ønsket seg mer informasjon om i forkant, og større muligheter til å være med og styre prosessen.

VKT og den fylkeskommunale administrasjonen så ikke på den tette kontakten mellom politikere og operatører som utelukkende positiv. En informant i fylkesadministrasjonen fortalte at de hadde opplevd situasjoner hvor operatører er uenige med VKT, og har gått til politikerne for å få gjennomslag for sitt syn. Slike situasjoner bidrar naturlig nok til å undergrave VKT's og fylkesadministrasjonens mulighet for å styre utviklingen innenfor kollektivtransporten. Operatørene har ikke nødvendigvis de samme interessene som fylkeskommunens administrasjon, men vil ha partsinteresser for hvordan ressursene skal prioriteres.

Samtidig kan det være slik at VKT's innretning i begrenset grad er tilpasset det ellers rådende aktør- og kontraktsregimet i Telemark. En av VKT's informanter opplevde at det forretningsmessige kommer i bakgrunnen i et nettoregime, og at VKT's funksjon blir mer utpreget administrativ. Denne informantene stilte således spørsmål ved hva det er tenkt at man skal bruke et i utgangspunktet markedsrettet administrasjonsselskap til, i en slik situasjon.

#### **4.2.3 Operativt nivå: Tradisjon for operatørdominans**

Den lange tradisjonen for nettokontrakter har gjort operatørene vant til å administrere rutetilbudet selv, håndtere utfordringer som måtte oppstå, og

koordinere de ulike delene av tilbudet og underleverandører. I intervjuene mente operatørene at de selv besatt en betydelig kompetanse på kollektivtransportens område. En av informantene understreket at de daglige kreative løsningene kommer fra eget selskap og egne folk.

Sterk operatørdominans og sterke relasjoner mellom operatører og politikere ser også ut til å ha vært bakteppet for Telemarks debatt om brutto- eller nettokontrakter. Fylkesadministrasjonen i Telemark og VKT gikk inn for bruttokontrakter, med den begrunnelse at dette ville gi bedre muligheter for å styre kollektivtilbudet i fylket. Operatørene gikk imidlertid inn for nettokontrakter, og drev med en betydelig lobbyvirksomhet i den forbindelse. Argumentasjonen fra operatørenes side gikk både på å ivareta kompetansen selskapene selv hadde med hensyn på å utvikle rutetilbudet og, spesielt i distriktene, en frykt for å miste arbeidsplasser.

Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at disse standpunktene ligger fast hos flere av aktørene fremdeles. Operatørene mener at riktig valg ble tatt den gangen, mens VKT og fylkesadministrasjonen helst ønsker et bruttoregime. Tilbakemeldingene tyder likevel på at VKT ønsker lojalt å følge opp den fattede beslutningen om nettoregime. Politikerne vi intervjuet var derimot mer usikre på om nettokontrakter hadde vært et godt valg, og savnet muligheten til å styre utviklingen i kollektivtransporten mer direkte.

At VKT opprinnelig fremmet ønske om bruttoregime i kollektivtransporten i Telemark må sees i sammenheng med formålet med opprettelsen av selskapet, og kompetansen selskapet besitter. VKT har i en årrekke fungert som et innkjøpsorgan som har gjort faglige vurderinger for langsiktige kollektivtiltak i Vestfold, gjennom bruttokontrakter.

Flere av informantene i VKT opplevde at erfaringen med bruttokontrakter i Vestfold har gitt selskapet en svært nyttig kompetanse for arbeidet som blir utført i Telemark. Et bruttoregime gjør det i større grad mulig for administrasjonsselskapet å budsjettere midler til markedsføring, mens markedsføring hos busselskapene fort kan bli en salderingspost. En informant i VKT forteller for eksempel at VKT har brukt mer ressurser på markedsføring enn nettoavtalen tilsier. VKT er aktive på området og prøver å få på plass et godt samarbeid med operatørene.

Gjennom administrering av bruttokontrakter i Vestfold hadde VKT opparbeidet seg strategisk kompetanse og et fylkesperspektiv på markedsføring, og dette var samtidig kompetanse som Telemark nøt godt av, mente en av informantene. Det ble også fremhevet at kunnskap om anskaffelser, kontrakter og regelverk er ressurskrevende, og at dette er en av stordriftsfordelene VKT har ved å være et selskap for to fylker. Økt kunnskap og kompetanse hadde gjort det mulig å stille flere krav til operatørene enn tidligere, spesielt når det gjelder produktutvikling og markedsføring.

Det ble også fremhevet at kollektivtransporten i Telemark er blitt mer markedsorientert etter at VKT ble opprettet. Det er blitt etablert ryddige og gode kontrakter mellom VKT og busselskapene fram til 2018, som ligger som en plattform for et godt og utviklende samarbeid de neste årene.

#### 4.2.4 Oppsummering

Kombinasjonen av politiske og organisatoriske tradisjoner og ny administrativ praksis for organisering av konkurranse og kjøp gir oppsummert følgende kjennetegn for kollektivtransporten på ulike nivå:

- Overordnet strategisk nivå: Utydelig styring
- Taktisk nivå: Tradisjon for samarbeid mellom politikere og operatører, kombinert med kontrakts- og regelstyring
- Operativt nivå: Tradisjon for selvstendige operatører, kombinert med tettere oppfølging på produktutvikling og markedsføring (VKT)

Telemark har bare halvvegs tatt skrittet over i en ny kjøpsmodell for kollektivtransporten. Denne hybride modellen gir uklare rutiner for samhandling og styring. Den uformelle tradisjon for samarbeid mellom operatører og politikere gjør at politikerne styrer kollektivtransporten både gjennom fylkesadministrasjonen og tidvis gjennom kontakt med operatører (hovedsakelig i distriktene). I tillegg synes det å være et sterkt fokus på taktisk nivå, kombinert med et relativt svakt overordnet strategisk nivå. Dette innebærer forsøk på sterk styring utenfor de formelle styringskanalene, mellom politikere og operatører. Dette kan bidra til å vanskeliggjøre VKTs styring av operatørene, da ansvar og roller blir utydelige.

Det strategiske og det taktiske nivå henger sammen, både når det gjelder ansvarsfordeling og informasjonsflyt (Longva m.fl. 2005). Dette impliserer at hvis en overordnet strategi hadde vært godt innplantet hos alle involverte aktører, er det sannsynlig at enkeltgrep på det taktiske plan ville bli sett på som et naturlig ledd i den overordnede strategien, og således blitt gjenstand for mindre oppmerksomhet.

### 4.3 Kommunikasjonsrutiner og samarbeidsklima

Organisatoriske trekk ved dagens situasjon inneholder i seg selv elementer som kan gjøre et godt samarbeid mellom de ulike aktørene vanskelig. Dette inkluderer ulike tradisjoner for brutto- og nettoregime, et styringssystem der VTK både skal være uavhengig og gjennomføre samfunnsoppgaver, samt ulike avvegninger rundt hvilken kompetanse som skal finnes hvor.

Vi vil i det følgende se nærmere på kommunikasjonsrutiner og samarbeidsklima aktørene i mellom. Først vil vi ta for oss konkret kommunikasjon og samarbeid mellom fylkesadministrasjonen og VKT, og deretter mellom VKT og andre aktører. Til slutt vil vi se nærmere på oppfatninger av samarbeidet innenfor tre saksområder: Grenland, distrikt og skoleskyss.

#### 4.3.1 Forholdet mellom fylkesadministrasjonen og VKT

Kommunikasjonen i møter blir av begge parter betegnet som god og ryddig, og det blir ikke fortalt om noen konflikter på det personlige plan. Likevel synes forholdet mellom partene å være preget av svak tillit.

Informanter i VKT opplever at fylkesadministrasjonen ikke har grunnleggende tillit til selskapet. En av informantene mener at dette er den viktigste grunnen til de utfordringene Telemark opplever for kollektivtransporten.

Informantene i fylkesadministrasjonen sier at de kan forstå at VKT opplever graden av tillit som lav. Fra fylkesadministrasjonens side ser dette ut til å knytte seg hovedsakelig til to forhold:

- Informasjonsasymmetri: Fylkesadministrasjonen vet for lite om hva VKT gjør, hva ressursene blir brukt til og hvordan selskapet prioriterer.

Manglende informasjon om dette knytter seg i følge informantene i fylkesadministrasjonen delvis til manglende initiativ fra VKT's side, og delvis til at fylkesadministrasjonen selv ikke vet hvilke spørsmål som bør stilles

- Opplevd treg og/eller mangelfull saksbehandling fra VKT's side: Noen informanter i fylkesadministrasjonen forteller at notater og materiell som blir utarbeidet av VKT, for eksempel som grunnlagsdokumenter for politisk behandling, ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet. En informant har også som personlig erfaring at det er vanlig med forsinkelser fra VKT's side, og at fylkesadministrasjonen må purre opp dokumentleveranser.

Manglende kompetanse i fylkesadministrasjonen er en nærliggende årsak til informasjonsasymmetri, mens manglende ressurser hos VKT kan være en årsak til svakheter ved deres saksbehandlingsarbeid.

I rapporten "Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker" (Osland m.fl. 2008), ble informasjonsasymmetri løftet fram som en viktig utfordring ved Telemarks modell for kollektivtransporten. I den forbindelse ble særlig følgende tiltak foreslått:

1. Styrke den fylkeskommunale bestillerkunnskapen, gjennom økt kontraktskompetanse, økt substansiell kunnskap og økt prosedyrekunnskap
2. Bedre kontrakts- og rapporteringsrutiner, ved å innføre tertialrapportering, oppfølgingsmøter etter tertialrapporter, og opprette tema- og prosjektgrupper

Det ser ut til at fylkesadministrasjonen har iverksatt mange av anbefalingene under punkt to; i tillegg til tertialrapportering arbeider fylkesadministrasjonen og VKT med å få på plass en ordning med å rapportere en del parametre inn til KOSTRA. Det er også lagt opp til at de to partene skal ha samarbeidsmøter hver 2. uke. Imidlertid blir det vanskelig å få nok ut av rapporterings- og møtevirksomhet så lenge den nødvendige kompetansen ikke er etablert (punkt 1 i TØI- rapportens anbefaling). En informant i fylkesadministrasjonen forteller at det er vanskelig å forstå seg på parametrene som blir rapportert til KOSTRA, og etterlyser en mer dyptpløyende dialog med VKT om resultatrapporteringen. Hvis fylkesadministrasjonen lykkes med sin målsetting om å bygge opp kompetanse på kollektivtransportens område, er det imidlertid naturlig å anta at utbyttet av møtevirksomhet og rapportering også vil bli større.

#### 4.3.2 Forholdet mellom VKT og andre aktører

Som i forholdet mellom fylkesadministrasjonen og VKT ser det ut til at tonen på det personlige plan er god mellom VKT og andre aktører som politikere, kommuner og operatører. Tillit dreier seg imidlertid ikke bare om partenes personlige tillit til hverandre, men også en tillit til og fortrolighet med det styringssystemet som er valgt. I Telemark ser det ut til at selv om det har gått flere år siden VKT ble opprettet, styrer gamle fronter og motsetninger fremdeles en del av samarbeidsklimaet. Kombinert med nye krefter på politisk side resulterer dette lett i et motsetningsfylt forhold.

Historikk synes kanskje spesielt å prege VKT's forhold til en del operatører, der operatørene ikke har glemt at VKT i sin tid gikk inn for bruttoregime. Utspill fra

VKT kan dermed lett bli tolket som forsøk på å ”bruttofisere” systemet, og å undergrave operatørens autoritet eller markedsgrunnlag. Et eksempel som ble nevnt i den forbindelse var utredningen ”Stamlinjer Telemark” (Vista Analyse 2009), som en av informantene betegnet som et grovt tillitsbrudd fra VKT's side, og et forsøk på å omvelte et etter denne informantens syn velfungerende ekspressbussystem.

Kommunene i Grenlandsområdet synes samarbeidet om kollektivtransporten fungerer bra. Ansvarsforholdene er stort sett klare hos de fleste informantene. En forteller imidlertid at VKT's myndighet er noe uklar, og er usikker på hvorvidt fylkeskommunen kan blokkere et vedtak hos VKT? Informanter i distriktskommunene (kommuner utenfor Grenland) synes det er mer uklart hvem som har ansvar i ulike saker, og om de skal henvende seg til VKT eller fylkeskommunen. Dette bekreftes også av VKT. Distriktskommunene har ofte kontakt med VKT i forbindelse med skoleskyss, beskrevet nærmere i avsnitt 4.3.5.

Når det gjelder forholdet til politikerne, kan det som se ut til at VKT har agert for mye som et tradisjonelt AS, og for lite som en alliansepartner. Samtidig har de nye politikerne i liten grad noe eierskap til det gamle systemet, og relasjonene VKT må ha hatt med det forrige politiske regimet må etableres på nytt. En av politikerne opplevde for eksempel VKT som lite velvillige til å svare på spørsmål, og fortalte at det kunne være tungt å få informasjon fra selskapet.

### 4.3.3 Kollektivgruppen i Grenland

Som beskrevet i kapittel 2 har det vært høy aktivitet på samferdselsområdet i Grenland de siste årene. Dette samarbeidet fungerer bra, og de deltagende aktørene melder tilbake om at organisering og ansvarsdeling er klar.

Informantene fra fylkesadministrasjonen opplevde at det var god oppslutning fra de deltagende aktørene i Kollektivgruppen i Grenland. Det blir gjennomført regelmessige møter, og deltakerne er interesserte i å bidra. Også informantene fra Skien og Porsgrunn mente at samarbeidet fungerte bra, og at forumet var nyttig for erfaringsutvekslinger. De opplevde få uoverensstemmelser og at deltakerne ønsket de samme tingene. Det ble også sett på som en fordel at Nettbuss Sør deltar i møtene.

Fylkesadministrasjonen opplevde at selv om engasjementet om kollektivtransporten var godt i gruppa, kunne både fylkesadministrasjonen selv og VKT ha vært enda mer målrettede i arbeidet. En informant fra fylkesadministrasjonen opplevde at siden fylkesadministrasjonen er faglig svake på kollektivtransport, påvirker dette muligheten for å bidra til en god utvikling. Samtidig etterlyste denne informanten litt mer initiativ fra VKT's side i gruppearbeidet. En annen informant fra fylkesadministrasjonen var skarpere i kritikken av VKT på dette området, og mente at VKT hadde vært en bremsekloss for progresjonen i flere prosjekter. Eksempler som ble nevnt i den forbindelse omfattet arbeidet med Fremtidens byer, og arbeidet med sanntidsinfo. Sanntidsinfoprojektet ble bevilget 2,5 millioner fra fylkeskommunen i 2010<sup>9</sup>, uten at det hadde skjedd noe mer med prosjektet inntil helt nylig.

Informanter fra VTK erkjente at selskapet kan ha tatt for lett på strategiske oppgaver av denne typen. Intervjuene i VKT etterlot et inntrykk av en driftsrettet organisasjon,

---

<sup>9</sup> Vedtak i Fylkesutvalet 06.10.2010, sak nr. 80/10

som vektlegger oppgaver konkret knyttet til drift. Å gjøre en god nok jobb på utredningene er en utfordring, mente en av informantene. Dette blir blant annet begrunnet med de begrensede ressursene som er tilgjengelige for å utarbeide mer langsiktige strategier.

Nettbuss Sør AS har ansvaret for kollektivtransporttilbudet i Grenland og Kragerø, og sitter på den måten også med den klart største kontrakten med VKT. Det er derfor ikke overraskende at Nettbuss Sør ser ut til å samarbeide tettere med VKT enn de andre operatørene vi intervjuet. VKT og Nettbuss Sør samarbeider på flere utviklingsprosjekt, og sitter sammen i Kollektivgruppen i Grenland. En informant forteller at man har jobbet med og vært bevisste på å etablere et godt samarbeid mellom disse to partene, og det ser til å ha lyktes. Informanten fra Nettbuss Sør mente også at VKT satt med kompetanse som var nyttig for Nettbuss Sør. Den tradisjonelt tette kontakten mellom operatør og politikere, omtalt i avsnitt 4.2.2, lot heller ikke til å kjennetegne måten Nettbuss Sør arbeidet på. Den viktigste grunnen til dette er nok at det tidligere selskapet (TKT) som opererte i dette området ble fusjonert inn i Nettbuss Sør i 2011. Dette innebar ny ledelse med hovedkontor i Arendal.

#### 4.3.4 Kollektivtransport i distriktene

Mens ambisjons- og aktivitetsnivået for kollektivtransporten i Grenland synes relativt høyt, er bildet mer blandet i distriktene. Som redegjort for i kapittel 2.2.2 er målsettingen i kollektivplanen å opprettholde 2010-nivå på kollektivtransporten, ikke å øke den.

Inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuene er at mange aktører i distriktene føler seg langt unna beslutningene og det strategiske arbeidet med kollektivtransporten som foregår på fylkeskommunalt plan. En informant forteller at siden det satses lite på kollektivtransport, er det arbeidet de involveres i fra fylkeskommunalt hold gjerne nedskjæringer. Unntakene som finnes er personer som av ulike grunner har fått viktige roller i prosjektarbeid, og da gjerne KID- prosjekter.

Distriktsoperatørene ser i svært liten grad ut til å delta i Kollektivgruppa eller i KID-prosjekter. De har lite kontakt med fylkesadministrasjonen. Kontrakten disse aktørene har inngått med VKT er også langt mindre i størrelse og kompleksitet enn hva som er tilfelle for Nettbuss Sør. Som en konsekvens opplever ikke disse aktørene at det er nødvendig med et organ som VKT for å oppfylle forpliktelsene i kontrakten. De ser generelt liten nytte i den kompetansen VKT besitter. I stedet har disse operatørene et nært forhold til politikerne, og opplever at de representerer lokale interesser. Spørsmål knyttet til ruter og skoleskyss løses enklest ved å kommunisere med politikerne, kommuner og skoler direkte, mener en av informantene<sup>10</sup>.

#### 4.3.5 Skoleskyss

Skoleskyss er en lovpålagt oppgave som reguleres i opplæringsloven av 17. juli 1998. Fylkeskommunen har ansvar for å organisere og finansiere skoleskyssen i fylket. Kommunen skal betale refusjon etter fullpris barn til fylkeskommunen for

<sup>10</sup> Tradisjonen for tett kontakten mellom operatør og politikere er også omtalt i avsnitt 4.2.2.

grunnskoleelever som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei.

Etter at VKT overtok skoleskyssen, har de bygget seg opp god kompetanse på området. Fylkeskommunen opplever VKT som svært hjelpelige og engasjerte i spørsmål som angår skoleskyss. For grunnskole er imidlertid ikke fylkeskommunen klageinstans, og VKT forholder seg direkte til kommunene. Det råder ulike oppfatninger blant kommunene om at en ekstern aktør som VKT har fått ansvar for skoleskyss, mens fylkeskommunen holder seg på sidelinjen. Noen er frustrerte over dette, og mener det er uklart hvordan man tar saken videre dersom det oppstår endringer. En savner informasjon fra fylkeskommunen, og en avklaring av VKT's myndighet og rammene rundt denne. Noen kommuner opplever at det ikke finnes noen avtalte regler for hvem man skal kontakte og hvordan, hvem har egentlig ansvaret?

Det er registrert konfrontasjoner mellom VKT og enkelte kommuner. En informant i fylkesadministrasjonen mener noe av årsaken er at VKT ofte kjenner regelverket bedre enn kommunene selv, og er flinke til å argumentere for sine synspunkt. Samtidig har fylkeskommunen tidligere tatt et større økonomisk ansvar for skoleskyss enn de trengte. Når VKT som en ekstern aktør fakturerer kommunene for det de har rett på, føler nok noen seg litt overkjørt og blir sure.

Når kommunene samtidig opplever ansvarsforhold og retningslinjer som uklare, har det vært tilfeller hvor man har gått videre til fylkeskommunen for å avklare saken, når den egentlig burde gå til fylkesmannen for avgjørelse. VKT jobber med å opparbeide seg tillit hos kommunene, men rekker ikke så mange møter som de hadde ønsket. I tillegg kommer det ofte opp en sak som må avklares før man har ”rullet å bli venner”, som bidrar til å svekke kommunens tillit til VKT ytterligere. Det er spesielt ”utkantkommunene” som er mest negative til VKT. Dette kan ha sammenheng med at de ikke er involvert i det øvrige kollektivtransportarbeidet i regionen, og derfor ikke har hatt noe særlig erfaring med VKT utenom i konfliktsituasjoner.

#### 4.3.6 Oppsummering

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.

Oppsummert er kommunikasjon og samarbeidsrutiner preget av følgende kjennetegn:

- Tilliten mellom VKT og fylkesadministrasjonen svekkes delvis av informasjonsasymmetri og delvis av opplevd mangelfull saksbehandling fra VKT
- Forholdet mellom VKT og øvrige aktører er preget av gamle fronter og motsetninger kombinert med nye politiske krefter i fylkeskommunen
- Deltakelse og prosjektarbeid skaper engasjement om kollektivtransporten
- Avstanden mellom distriktene og fylkesadministrasjonen føles stor
- Kommuner og operatører som ikke har vært involvert i det strategiske arbeidet med kollektivtrafikken, opplever ansvarsforholdene som uklare
- Fylkesadministrasjonen bør avklare med kommunene hvilken rolle og myndighet VKT har innenfor skoleskyssen



Det kan virke som om VKT's organisering er best tilpasset et system med store operatørkontrakter, noe som i praksis betyr et byområde. Modellen virker overdimensjonert for kollektivarbeidet i distriktene, og skaper avstand mellom distriktene og fylkeskommunen. Dette svekker distriktsaktørenes tillit til systemet. Samtidig ligger det også et grunnleggende tillitsproblem i forholdet mellom VKT og fylkesadministrasjonen.

Tillit er en ubestemmelig faktor å forholde seg til, og det er i høyeste grad en tosidig sak å skulle bygge opp. Partene bør derfor gjennomføre møter vedrørende:

- Hvilke forventninger som knytter seg til gjennomføringen av konkrete oppgaver, og i hvilken grad disse forventningene blir innfridd
- Drøfting av hvorvidt det er mulig å etablere bedre rutiner for utveksling av informasjon
- Avklaring av de ulike aktørenes målsettinger og handlingslogikk

## 4.4 Rollefordeling mellom VKT og fylkesadministrasjonen

Relasjonen mellom fylkesadministrasjonen i Telemark og VKT inneholder flere aspekter. Dels er VKT et aksjeselskap som eies og følges opp av Telemark fylkeskommune, dels har fylkesadministrasjonen overført kompetanse fra eget organ til VKT. VKT skal dermed i mange situasjoner opptre som fylkeskommunens forlengede arm, med ansvar for drift av kollektivtrafikk og skoleskyss. Det første aspektet i forholdet mellom VKT og fylkesadministrasjonen fordrer kontroll og oppfølging, mens det andre aspektet fordrer samarbeid. Det kan være vanskelig å balansere disse forholdene. Vi har samtidig sett ovenfor at flere eksterne aktører synes det er vanskelig å henge med i hvor ansvaret egentlig ligger dersom det oppstår uklarheter eller konflikter.

I det følgende vil vi se nærmere på både fylkesadministrasjonens styring av VKT, og rolle- og kompetansedelingen de to aktørene i mellom.

### 4.4.1 Fylkesadministrasjonens oppfølging av VKT

Som vi så i avsnitt 3.1 har fylkesadministrasjonen i utgangspunktet et knippe virkemidler for å regulere forholdet til VKT. Disse er også fastsatt gjennom avtaleverket (ramme- og leveranseavtalen) som er beskrevet i avsnitt 2.2.1. Vi vil i det følgende se nærmere på hvorvidt fylkeskommunen faktisk aktivt følger opp VKT gjennom reguleringer, økonomiske instrumenter, resultatstyring, formelle og uformelle relasjoner, samt hvordan den samlede virkemiddelbruken er.

Oppfølging gjennom *reguleringer* betyr i praksis oppfølging av rammeavtalen, som fastsetter partenes roller, forpliktelser og ansvarsforhold. Både intervjuene og tidligere studier (Vestfold kommunerevisjon 2007, Osland m.fl. 2008) gir all grunn til å tro at VKT utøver sin virksomhet i samsvar med fylkeskommunens vedtak og forutsetninger. VKT ser ikke ut til å oppleve at rammeavtalen på noen måte er til hinder for virksomheten; tvert i mot gir avtalen VKT rom for å håndtere pålagte oppgaver innenfor gitte økonomiske rammer. En informant i fylkesadministrasjonen opplevde at fylkeskommunen egentlig er usikre på hvor langt de kan gå i å påvirke AS'et, og at fylkeskommunen har valgt å legge seg på en strikt fortolkning av

regelverket, for å unngå å trække over grenser. Det virket imidlertid som denne informanten først og fremst tenkte på det formelle lovverket knyttet til et AS, og ikke at ramme- eller leveranseavtalen i seg selv var uklart.

Oppfølging gjennom *økonomiske instrumenter* omfatter forhandlinger i forbindelse med tildeling av budsjettmidler eller kjøp av tjenester. Telemark fylkeskommune bestiller tjenester fra VKT gjennom leveranseavtalen. Avtalen er relativt kortfattet, og prosessen rundt utformingen av den virker rutinepreget. VKT's midler fra fylkeskommunen blir tildelt som rund sum, og tjenestene VKT yter til fylkesadministrasjonen i form av for eksempel utredningsarbeid, inngår som en del av de samlede oppgavene VKT er pålagt. Det er altså ikke etablert noe skille mellom eller prioritering av ulike typer av oppgaver for VKT. Noen informanter i fylkesadministrasjonen opplever at rund sum- utdelingen gjør det vanskelig å vite hvordan VKT fordeler pengene de får. Fylkesadministrasjonen har i den forbindelse lagt ned et arbeid i å få på plass rutiner for å få ordentlige budsjettall fra VKT.

Oppfølging gjennom *formelle og uformelle relasjoner* omfatter både eierstyring, fast møtevirksomhet og uformell kontakt. Som eier er Telemark fylkeskommune med på beslutninger som blir tatt i VKT gjennom generalforsamling og styrerepresentasjon. VKT's styre består av styreleder samt seks styremedlemmer, og skal sørge for at formålet med virksomheten blir ivaretatt og at verdiene blir forvaltet på en god måte. Det blir gjennomført samarbeidsmøter mellom representanter fra VKT og fylkesadministrasjonen, hvor målet er å få til en tettere dialog mellom de to partene.

Intensjonen har vært å få til faste møter hver 14. dag, men høyt arbeidspress har redusert møteaktiviteten noe. Ut i fra møtereferatene å dømme ser det ut til at en rekke løpende saker, fra orientering om relevante politiske vedtak til framdrift i forskjellig prosjektarbeid. Ut over samarbeidsmøtene har medarbeidere i VKT og fylkesadministrasjonen løpende kontakt om forefallende oppgaver. Denne uformelle kontakten foregår både på leder- og saksbehandlernivå.

Selv om det ser ut til å være relativt mye kontakt mellom fylkesadministrasjonen og VKT, virker det ikke som denne kontakten inneholder konkrete styringssignaler på det strategiske plan. Dette kan knyttes til denne studiens generelle funn når det gjelder en svak overordnet strategisk styring, og mangel på strategisk kompetanse i fylkesadministrasjonen. Dette ser også ut til å hemme fylkesadministrasjonens styring av VKT, og informantene i fylkesadministrasjonen ga illustrerende nok uttrykk for at de var usikre på om de hadde kompetanse til å stille VKT de rette spørsmålene.

Når det gjelder *resultatstyring*, indikerte ikke gjennomgangen av avtaleverket at Telemark fylkeskommune formelt har nedfelt noe system for balansert målstyring eller liknende i leveranseavtalen med VKT. En informant i VKT forteller imidlertid at fylkeskommunen har innført BMS i deler av sin organisasjon, blant annet på areal og transportområdet. VKT leverer ulike data og tall til dette styringssystemet, som fylkeskommunen benytter seg av for å analysere måloppnåelse med hensyn på vedtatte prioriteringer. Dette kan for eksempel være antall rutekilometer som produseres. Selv om VKT leverer en del slike tall, ser det ut til at disse blir brukt til å måle utviklingen innenfor kollektivtransporten, ikke hvilke resultater VKT i seg selv oppnår.

*Samlet virkemiddelbruk* henspiller på at det kan være vanskelig å holde orden på de ulike hattene for styring. Dette gjelder kanskje spesielt når kjøp av tjenester og styrerepresentasjon er på samme hender. På denne måten kan vilkårene som stilles for et kjøp gå på bekostning av formålet med og verdiene i virksomheten.

Intervjuene etterlot imidlertid et inntrykk av at styrerepresentantene fra Telemark legger bort politikerhatten, og profesjonelt og utøver styregjeringen etter det som er VKT's oppgaver. Verken politikerne eller fylkesadministrasjonen hadde noen kontakt med Telemarks styremedlemmer i VKT, og styremedlemmene kan således ikke sies å fungere som noen agent for fylkeskommunens politiske interesser.

#### 4.4.2 Rolle- og kompetansefordeling

Rolledelingen mellom fylkesadministrasjonen og VKT er regulert i rammeavtalen som er beskrevet i avsnitt 2.2.1. Rammeavtalen 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.

Aktørene både i fylkesadministrasjonen og i VKT mener regelverket og ansvarsdelingen i utgangspunktet er klar, men at rollene kan bli uklare i praksis. Dette kan delvis forklares med at ansvarsområdene til tider overlapper hverandre, og man må samarbeide slik at roller og ansvar faller sammen. En informant i VKT betegner treffende situasjonen som å jobbe i grensesnittet mellom politikk og butikk, og mener at det kan være vanskelig å følge rollefordelingen i et dokument slavisk i en slik situasjon.

Andre aktørers forståelse av rolledelingen mellom fylkesadministrasjonen og VKT ser ut å henge sammen med hvor inngående de ellers kjenner til og arbeider med kollektivtransport. Noen informanter forteller også at selv om de kjenner rolledelingen i grove trekk, er de usikre på detaljene, eksempelvis hvilken mulighet fylkesadministrasjonen har til å overprøve VKT's vedtak. Noen informanter gir eksempler på at denne usikkerheten gjør at politikerne blir en "siste klageinstans", som aktører kan henvende seg til dersom de ikke "får viljen sin".

Informanter både fra operatørsiden og i kommunene opplever at VKT gjennomfører oppgaver som de synes det ville vært mer naturlig at fylkesadministrasjonen håndterte. Som eksempler ble oppgaver i Kollektivgruppen i Grenland og møtevirksomhet med operatøren nevnt. En informant var skarpere i denne kritikken, og fortalte at det var uklart hvem som tar beslutninger, hvem som er fagorgan og hvem som skal kontaktes. Flertallet av informantene så imidlertid ikke på rolledelingen mellom VKT og fylkesadministrasjonen som noe stort problem.

Kompetansefordelingen mellom VKT og fylkesadministrasjonen er ment å følge av rolledelingen. VKT skal ha detaljkunnskapen, mens fylkesadministrasjonen skal ha overblikket og drive utviklingsarbeidet. I praksis er dette en vanskelig fordeling å få til, og det er også ulike syn på hvordan fordelingen bør være.

Fylkesadministrasjonen mener det er behov for å styrke kompetansen internt, noe som samtidig innebærer en fare for å bygge opp dobbel kompetanse. Generelt ser det ut til at informantene i fylkesadministrasjonen mener at hovedansvaret for kollektivtransporten ligger hos dem. Som en konsekvens av at fylkesadministrasjonen har hovedansvaret, bør de samtidig ha muligheten til å utføre en skikkelig jobb. Det innebærer å ha overblikk og være i stand til å svare på spørsmål.

Det å styrke mulighetene for styring av VKT blir også trukket fram, og en informant understreker at det er en målsetting å bedre bestillerkompetansen på de tjenestene fylkesadministrasjonen bestiller fra VKT. Fylkesadministrasjonen opplever at VKT's kompetanse på skoleskyss, lovverk og ruteplanlegging er god. Derimot mente de samme informantene at VKT kunne vært bedre på kollektivutvikling. De var

imidlertid usikre på og hadde varierte meninger om hvorvidt man burde styrke VKT eller om kompetansen heller burde bygges opp internt.

VKT mener derimot at de bør bli anerkjent som fylkeskommunens selskap for å utføre kollektivtjenestene, og at det ikke skal være nødvendig for fylkesadministrasjonen å styre VKT så mye. Derfor er det heller ikke behov for å styrke fylkesadministrasjonens strategiske kompetanse. Informantene i VKT var i stedet opptatt av at fylkeskommunen må ta inn over seg at de har spesialkompetansen i VKT. De mente det ikke var behov for noe stort kompetanseløft innad i deres organisasjon. Når VKT deltar i fylkeskommunale prosesser krever imidlertid dette en type strategisk kompetanse som vi aldri kan bli gode nok på, mente en av informantene.

Øvrige aktører mente i store trekk at fylkesadministrasjonen lenge hadde vært en passiv aktør på grunn av manglende kompetanse, men har registrert at fylkesadministrasjonen nå satset på å bygge opp intern kompetanse. Dette ble for det meste sett på som positivt, selv om noen informanter uttrykte bekymring for ressursbruken i dette, og faren for dobbel kompetanse. Informantenes hovedinntrykk er at VKT er flinke på det de holder på med. Kritikken som blir reist går derfor mer på om det de holder på med er *riktig*. Den strategiske kompetansen fylkesadministrasjonen etterlyser hos VKT ser altså ut til først og fremst å berøre fylkesadministrasjonens eget arbeid med utviklingsoppgaver, og er i mindre grad et forhold andre aktører merker direkte.

#### **4.4.3 Hvordan påvirkes rollefordelingen mellom fylkesadministrasjonen og VKT av samarbeidsklimaet og av andre aktører?**

Som vi så i kapittel 4.3.1 ser det ut til at forholdet mellom VKT og fylkesadministrasjonen kjennetegnes av lav tillit fra fylkesadministrasjonens side. Samtidig så vi i kapittel 4.2.2 at politikerne har et sterkt engasjement om det taktiske nivået. Begge disse forholdene påvirker ansvarsdelingen mellom fylkesadministrasjonen og VKT.

Manglende tillit gjør det vanskelig for fylkesadministrasjonen å holde oppfølgingen av VKT på et overordnet plan. Dette begrenser samtidig VKT's muligheter for å tenke langsiktig og strategisk, og etablere gode løsninger for kollektivtransporten. På den måten etableres en ond sirkel; lav tillit gir begrenset frihet til å gjøre gode grep, og mangelen på gode grep gir liten tillit.

Sterk kontakt mellom politikere og operatører presser fylkesadministrasjonens forhold til VKT, og tøyer grensene for rollefordeling og ansvar. Det skaper et klima der AS-modellen ikke får mulighet til å finne sin plass – når man hele tiden går “utenom” organisasjonen.

Begge disse forholdene skaper med andre ord store utfordringer for ansvarsdelingen mellom VKT og fylkesadministrasjonen, og det er derfor nødvendig for de to partene å jobbe med tillitsforholdet seg imellom, og bygge opp gode relasjoner.

#### 4.4.4 Hvor skal ansvaret for det overordnede strategiske arbeidet ligge?

Ansvaret for det overordnede strategiske arbeidet kan legges på ulike nivåer, noe gjennomgangen i kapittel 3.1 også viste.

Dagens arbeidsdeling i Telemark; fylkesadministrasjonen skal ha hovedansvaret for overordnet strategisk arbeid og utviklingsoppgaver, mens VKT skal sitte med detaljkunnskapen. Dette virker i utgangspunktet som en grei løsning, men det er samtidig nødvendig å sikre at detaljkunnskap om kollektivtransporten blir brukt inn i det mer overordnede strategiske arbeidet. Ut i fra tilbakemeldingene i intervjuene, samt sammenlikningen med andre kollektivselskapers kontrakter, ser det dermed ut til at dagens arbeidsdeling mellom fylkesadministrasjonen og VKT kan karakteriseres som en *minimumsløsning* for VKT's bidrag i det strategiske arbeidet. Det kan dermed synes hensiktsmessig for fylkesadministrasjonen å vurdere hvordan VKT kan bidra mer inn i det overordnede strategiske arbeidet enn hva som er tilfelle i dag.

Økt overordnet strategisk ansvar til administrasjonsselskapet; som vi så i kapittel 3.1 utfører Östgöta Trafiken overordnet strategisk arbeid i Östergötaland, og Ruter gjør noe av det samme i Oslo. Her finnes det ulike løsninger for hvor langt man kan gå. I ytterste konsekvens kan VKT ta ansvar for visjoner og vyer over kollektivtransportens framtid, mens fylkesadministrasjonen tar ansvar for enda mer overordnede strategier. For eksempel, hvor skal Telemark være i 2030 på transportområdet, hvor VKT kan komme med innspill på hva som skal til på kollektivsiden for å komme dit.

Når det gjelder bemanning, har VKT oppgitt at de i dag har to årsverk på overordnet samferdselsplanlegging, for både Telemark og Vestfold<sup>11</sup>. Dette synes å være omtrent på linje med andre kollektivselskap med en noenlunde tilsvarende arbeidsdeling som Telemark; eksempelvis har Brakar ett, AtB har 0,75, mens Skyss har tre. I første omgang kan det dermed være hensiktsmessig å avklare ansvarsområdene til fylkesadministrasjonens kontaktpersoner i disse spørsmålene, og hvordan personene i VKT som har overordnet samferdselsplanlegging som hovedoppgave skal involvere resten av organisasjonen i arbeidet. Hvis man på sikt legger opp til at VKT selv skal drive mye av det overordnede strategiske arbeidet, er det naturlig å øke bemanningen på dette feltet.

#### 4.4.5 Oppsummering og anbefaling

Fra fylkesadministrasjonens side kan det synes å være behov for sterkere oppfølging av VKT, kombinert med en avklaring av hvilken kompetanse som bør finnes hvor, og bedre kontakt og informasjon til øvrige aktører. Oppsummert kjennetegner følgende trekk rollefordelingen mellom fylkesadministrasjonen og VKT:

- Både VKT og administrasjonen i Telemark fylkeskommune forholder seg korrekt til lov- og avtaleverk
- Oppfølgingen er blitt styrket: fylkesadministrasjonen har jobbet for å få på plass rutiner for innsyn i mer detaljerte budsjettall, og gjennomfører hyppig og regelmessig møtevirksomhet

---

<sup>11</sup> Tallene er hentet fra datainnsamlingen til kapittel 3.2.

- Oppfølgingen kan styrkes ytterligere: Fylkesadministrasjonen kan utforme mer detaljerte kontrakter, og mer aktivt ta i bruk systemer for mål- og resultatstyring
- Dersom VKT skal kunne bidra bedre inn i fylkesadministrasjonens prosjektarbeid, trengs mer strategisk kompetanse i VKT
- Fylkesadministrasjonen bør arbeide med å øke politikernes og kommunalt ansattes forståelse av hvordan rolledelingen mellom fylkesadministrasjonen og VKT fungerer
- Fylkesadministrasjonen bør, etter samtaler med VKT, bestemme seg for hvordan ansvaret for det overordnede strategiske arbeidet skal fordeles
- For å etablere en god rolledeling er det en forutsetning å samtidig etablere tillit

## 5 Oppsummering, konklusjon og vegen videre

Denne rapporten har vist hvordan samarbeidet mellom kollektivtransportaktørene reguleres og praktiseres i Telemark, og da spesielt mellom Telemark fylkeskommune og VKT. I tillegg har vi sett på hvordan kollektivtransporten i Telemark står sammenliknet med andre fylkeskommuner når det gjelder avtaleverk, kostnader og ressursinnsats.

I det følgende vil vi først oppsummere hovedfunnene i studien. Deretter vil vi skissere noen avvegninger for vegen videre – hvordan bør fylkeskommunen stille seg til sitt videre arbeid med organisering av kollektivtransporten og VKT?

### 5.1 Oppsummering: Kjennetegn ved dagens situasjon

På bakgrunn av gjennomgangen i denne rapporten kan vi konkludere med følgende:

1. Telemark er verken over- eller underadministrert i forhold til andre fylkeskommuner totalt sett, og ligger temmelig nær trendlinjene uansett mål. Det produseres like mye og bra kollektivtransport i Telemark i forhold til administrativ ressursbruk som i andre fylker
2. Partene er i hovedsak fornøyd med både rolleavklaring og organisasjonsform i Grenlandsområdet, altså der de fleste menneskene bor, og hvor det i lang tid har vært politisk enighet om at kollektivtransporten skal prioriteres i forhold til mer spredtbygde strøk
3. Partene er mindre fornøyd i områdene utenfor, hvor det bor færre og kollektivtransporten er nede på et minimum. Spørsmålet er om dette har med organisasjonsform og samarbeidsrelasjoner å gjøre, eller det faktum at kollektivtransporten i distriktene blir nedprioritert
4. Bruken av nettokontrakter gjør ansvars- og rolleforholdene mer uklare enn de kunne ha vært. Dette gjelder ikke minst på det politiske planet, hvor det i større grad oppmuntrer til en direkte kontakt mellom politikere og operatørselskap enn hva andre kontraktsformer ville ha gjort. Dette kan være krevende å håndtere for de fire aktørene politikere, operatører, Vkt og fylkesadministrasjon.

De viktigste utfordringene i Telemark finner vi altså dels på administrativt hold mellom fylkesadministrasjonen og VKT, og dels med koplingen politikere og operatører i områdene utenom Grenland. Det siste poenget indikerer at VKT bør bruke litt mer tid på å forankre/forklare både modell og prioriteringer hos lokale politikere.

Som et grunnlag for det videre arbeidet med kollektivtransporten i Grenland vil vi derfor utdype tre sentrale funn nærmere:

### 5.1.1 Styring i smått, ikke i stort

Både manglende overordnet styring og detaljoppfølging i saker ble trukket fram som problematisk av en del informanter.

Manglende styring i stort knytter seg til den utydelige styringen på strategisk plan som er beskrevet i kapittel 4.2.1. En informant i VKT sammenlikner situasjonen i Telemark med situasjonen i Vestfold, og forteller at fylkesadministrasjonen i Vestfold styrer VKT mer ”i stort”, og kommuniserer overordnede styringssignaler.

Når det gjelder styring i ”smått”, eller på taktisk nivå, spesielt i spørsmål om rutetilbudet, ser det ut til at har de ulike aktørene ulike ståsted for hva som er hensiktsmessig praksis.

- VKT opplever at det i første rekke er politikerne som forsøker å detaljstyre; ved å benytte sin administrasjon for å følge opp spesielle saker som gjelder skoleskyss eller rutetilbud. En informant påpekte at det var en betydelig ressursbruk internt i VKT knyttet til slike henvendelser, mens en annen informant sa at det er feil at politikere skal begynne direkte dialog med dem; kontakten til politikerne skal gå gjennom fylkeskommunens administrasjon. Det kan være utfordrende hele tiden å ta politiske signaler, samtidig som VKT skal gjøre faglige vurderinger for mer langsiktige tiltak.
- Fylkesadministrasjonen ser ikke ut til å legge seg opp i detaljstyring av tilbudet. Derimot ser det ut til at tradisjonen for direkte kontakt mellom politikere og operatører til en viss grad er blitt videreført til dagens situasjon, ved at politikerne nå tar direkte kontakt med VTK, og ikke går gjennom fylkeskommunen. Fylkeskommunen sier i den forbindelse at det er nødvendig å få på plass rutiner for hvilke saker som er prinsipielle nok til å bli tatt opp til politisk behandling.
- Politikerne opplever det som frustrerende at de ikke blir tilstrekkelig informert om hva som foregår. De ønsker økte muligheter for å påvirke utformingen av kollektivtransporttilbudet, og frykter at dårlige styringsmuligheter vil redusere engasjementet i kollektivtransporten.

Det ser altså ut til at VKT agerer etter en relativt formell, forretningsmessig tradisjon, og ser på seg selv som et upolitisk administrasjonsselskap. Politikerne kunne derimot ønsket at VKT arbeidet mer tydelig med å følge opp de politiske interessene. Dette er nok også årsaken til at de to aktørene har ulike syn på hva som er riktig detaljnivå for styringen. Når fylkesadministrasjonen samtidig har for lite kompetanse til å svare på politikernes til tider detaljerte spørsmål, oppstår det lett en situasjon med manglende informasjon til politikerne. Politikerne var allikevel innforståtte med at dette var en konsekvens av AS- modellen, og at kompetanse er blitt overført fra fylkesadministrasjonen til VKT.

At det er stor oppmerksomhet rundt detaljene kan også skyldes at tilliten til VKT er lav, som redegjort for i kapittel 4.3. Som Olsen og Eriksen (2010) påpeker, reduserer økt tillit behovet for å styre på detaljer.

### 5.1.2 Bruttoorganisasjon i nettoregime

Tanken bak å benytte VKT som administrasjonsselskap var å bedre kvalitet og effektivitet i kollektivtransporten. Samtidig bidro den politiske prosessen til at nettokontrakter ble opprettholdt, og skapte en hybrid modell. Denne organiseringen



preger rolleforståelsen, med direkte og uformell kontakt mellom operatører og politikere.

Å endre praksis i tråd med omorganiseringer er alltid en utfordrende øvelse. I Telemark ser det ut til å være en form for vekselvirkning mellom tradisjon og kontraktsregime; tradisjoner bidro til å opprettholde nettokontrakter, mens nettokontraktene nå bidrar til å opprettholde tradisjonen med nær politiker- og operatørkontakt. Denne kontakten kan gi uklare informasjons- og kommunikasjonslinjer. Selv om det har gått snart seks år siden VKT ble opprettet, ser det ut til at det i utgangspunktet bruttoorienterte selskapet fortsatt strever med å finne sin rolle i den organisatoriske settingen, og savner et klart mandat som gir dem hovedansvaret for å drifte og utvikle kollektivtrafikken.

Telemarks modell for kollektivtransporten skaper behov for administrativ kontrakts- og kontrollkompetanse på tre organisasjonsnivåer: Fylkesadministrasjonen, administrasjonsselskap og operatør. Dette skaper utfordringer på flere plan:

- Det er en fare for administrativ overorganisering
- Hvilken kompetanse som skal finnes hvor blir en vanskelig avvegning. Dette ser inntil nylig ut til å ha resultert i lav bemanning i fylkesadministrasjonen og utydelig strategisk styring
- Ansvar er spredd på mange aktører, noe enkelte av informantene betegnet som en ansvarspulverisering. Det har vært saker hvor de ulike aktørene skylder på hverandre, og det er vanskelig både for publikum og for politikerne at ansvaret ikke kan plasseres ett sted
- Det blir lang avstand mellom operativt og strategisk nivå, og noen operatører og kommuner opplever at de nærmest har mistet kontakten med fylkesnivået

### 5.1.3 Et system for de store

Som gjennomgangen i kapittel 5 viser, baserer 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. Dette kartet stemmer bare delvis overens med terrenget.

Operatørene har lang erfaring med å administrere og koordinere tilbudet selv, og de har opparbeidet seg en betydelig kompetanse på dette. VKT opplever på sin side at selskapet har mye å bidra med når det gjelder markedsføring, ruteplanlegging og billettsystemer. I hvilken grad VKT blir oppfattet som en ressurs og en støttespiller i det operative arbeidet ser ut til å variere med størrelsen på selskapet og kontrakten.

Informanten fra Nettbuss Sør, som har den største kontrakten i fylket, opplever at selskapet hans har en god støtte i VKT. Dette gjelder både inn i ulike prosesser og prosjekter selskapet deltar i, og når det gjelder markedsføring og ruteplanlegging. De mener at VKT forholder seg til kontrakten på en god måte, og ikke stiller krav som går ut over deres myndighet.

To andre informanter opplever i mindre grad at det er behov for den kompetansen VKT kan tilby på det operative nivå. De opplever at det er selskapene selv som må være innovative, og at de selv har den kompetansen som trengs når det gjelder markedsføring og rutetilbud. I noen tilfeller blir VKT heller oppfattet som en bremsekloss enn som en støttespiller. Eksempler som blir trukket fram i denne

sammenheng er krav til materiell og eksosfiltre, der VKT stiller krav som til dels blir oppfattet som urimelige av operatørene. Det blir også sagt at rammene rundt nettokontrakten bidrar til at frihetsnivået blir så begrenset for operatøren at den nærmest ikke oppfattes som noen nettokontrakt.

Det ser altså ikke ut til at VKT helt har lyktes med å få alle operatørene med seg på at ny markedstankegang, nye informasjonssystemer eller hjelp til ruteplanlegging er et gode for operatørene. Illustrerende for dette betegner en av operatørene VKT som en organisasjon med god kompetanse, blant annet på elektronisk billettering. Samtidig syntes det ikke som denne informanten opplevde at selskapet hans hadde så veldig mye bruk for denne kompetansen.

## 5.2 Vegene videre

I det videre arbeidet med kollektivtransporten må fylkeskommunen 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 de fire aktørene Vkt, fylkesadministrasjonen, politikere og operatører være?

Vi vil nedenfor skissere hvilke momenter som bør vurderes nærmere ved hver av disse problemstillingene, og hvilke implikasjoner som ligger i å falle ned på de ulike alternativene.

### 5.2.1 Skal Telemark ha en brutto- eller nettokontraktsmodell?

Siden dagens kontrakter løper fram til 2016, er ikke dette noe valg Telemark kan ta umiddelbart. Det er imidlertid mulig å tenke seg en gradvis tilnærming mot bruttokontrakter gjennom å legge mye prosjektstyring hos administrasjonsorganet, og legge opp til en tettere styring av operatørene på sikt. Alternativt kan man etablere ro i systemet ved å stadfeste at Telemark legger opp til en nettokontraktsmodell også i framtida. En naturlig konsekvens av et slikt valg vil være å involvere operatørene mer i det strategiske arbeidet, og å etablere gode rutiner for samhandling mellom operativt og administrativt nivå. Fordeler ved overgang til en bruttomodell omfatter:

- Enklere å administrere og iverksette prioriteringene som blir gjort vedrørende kollektivtransporten på sentralt hold
- Det administrative nivå får et større ansvar, og vil enklere kunne svare på politikernes henvendelser
- Hvis man velger å beholde VKT som kjøpsorgan for kollektivtransporten, kommer selskapets kompetanse best til anvendelse i en bruttomodell
- Man slipper den ”doble kompetansen” om ruteplanlegging og marked som i dag ligger hos både operatørene og VKT

Ulemper ved overgang til en bruttomodell omfatter

- En reduksjon i operatørenes incentiver for å drive effektivt – det blir mer politikk, og mindre butikk
- Modellen strider mot Telemarks tradisjon og praksis, noe som mest sannsynlig vil resultere i misnøye hos en del aktører og en krevende omstillingsperiode

Dersom det vurderes å stadfeste dagens nettomodell gjelder de samme punktene, med motsatt fortegn.

### 5.2.2 Skal VKT fortsatt være kjøpsorgan for Telemark?

Man kan tenke seg at fylket velger å foreta en betydelig omorganisering av kollektivtransporten, og legger alle oppgavene som i dag blir foretatt av VKT tilbake til fylkesadministrasjonen. Dette vil i så fall være en disposisjon som går mot den generelle trenden med at stadig flere fylkeskommuner etablerer et eget kjøpsorgan, men det er på ingen måte umulig.

Fordeler ved en slik løsning omfatter:

- Redusert kompleksitet i systemet; et administrasjonsledd mindre, kortere kommandolinjer
- Bedre oversikt, som en konsekvens av redusert kompleksitet, enklere å skaffe oversikt over hvem som gjør og har ansvar for hva
- Man unngår problematikken med dobbelkompetanse
- Noen argumenterer for at redusert kompleksitet gir kostnadsbesparelser

Ulemper ved en slik løsning omfatter:

- Det er alltid usikkerhet forbundet med organisatoriske endringer (man vet hva man har, men ikke hva man får), og siden kollektivtransportfeltet har endret seg siden 2006 er det ikke mulig å gå tilbake til nøyaktig samme løsning som den gangen
- Det er omtrent umulig å forutsi om dette vil gi kostnadsbesparelser. For fylkeskommuner som nylig har opprettet et administrasjonsorgan har argumentasjonen vært at dette vil gi økt effektivitet i systemet, og dermed reduserte kostnader
- Det vil påløpe administrative kostnader ved selve omorganiseringen
- Man mister dagens stordriftsfordeler ved å ha VKT som et administrasjonsselskap for både Telemark og Vestfold
- Muligheten for å samordne kollektiv- og pendlertrafikk med Vestfold reduseres

Hvis man skal anslå hvor mange årsverk som må tilføres fylkesadministrasjonen for å overta VKTs oppgaver, gir datainnsamlingen og utregningene i kapittel 3.2 en god pekepinn. Gitt dagens befolkning og kollektivtransportproduksjon, kan Telemark forvente 17 årsverk for å ivareta administrasjonsselskapets oppgaver. 17 årsverk plasserer altså Telemark på trendlinja i Norge. Til sammenlikning har VKT har oppgitt at de benytter totalt 30 årsverk for Vestfold og Telemark, og uttalt at innsatsen er delt likt mellom fylkene, altså 15 årsverk på hvert fylke. Dette kan skyldes en effektivitetsgevinst VKT har ved å være kollektivselskap for to fylker.

Det har lenge vært en betydelig usikkerhet knyttet til hvorvidt Telemark skal anvende VKT som kjøpsorgan. Fylket bør avklare dette spørsmålet snarest mulig for å etablere ro rundt organisasjonen.

### 5.2.3 Hvordan bør forholdet mellom de fire aktørene Vkt, fylkesadministrasjonen, politikere og operatører være?

Hvis fylket faller ned på å opprettholde dagens ordning med VKT som kjøpsorgan for fylkeskommunen, bør fylkesadministrasjonen ta stilling til hvilken strategi de skal legge seg på i styringen av VKT. Osland m.fl. (2008) skisserer i denne forbindelse et valg mellom hard og myk kontraktsstyring.

En ”hard” form for kontraktsstyring innebærer å styrke de styringsmulighetene fylkeskommunen har som bestiller, skissert i kapittel 4.4.1.

- Utvikling av kontrakts- og kontrollkompetanse i fylkeskommunen
- Bedrede rapporteringsrutiner
- Dobbelt kompetanse er til en viss grad nødvendig, for å gjøre gode bestillinger
- Klart definerte roller og rolleforståelse

En ”myk” form for kontraktsstyring er mer fleksibelt innrettet, og hierarkisk orientert

- Utfyllende fagkompetanse, tillit til at teknisk kompetanse sitter hos VKT
- Styrking av felles møtearenaer, informasjonsutveksling
- Fleksibel og pragmatisk rolleforståelse, ulike tilpasninger til ulike situasjoner.
- Etablering av felles forståelse

Informasjonsasymmetri var en viktig årsak til lav tillit til VKT fra fylkeskommunens side. Både en hard og en myk form for kontraktsstyring vil bidra til å redusere informasjonsasymmetrien, og etablere en høyere grad av tillit i systemet.

I tillegg kan det være viktig å bli bedre kjent med hverandre for å opparbeide tilliten. Dette kan skje gjennom å jobbe sammen om en felles strategi, arrangere seminarer eller utveksle ansatte gjennom en hospitantordning for å bli bedre kjent med hverandres organisasjoner og systemer.

## 6 Litteratur

- Aarhaug, J., S. Wallberg og P. Frøyland (2012). "Kollektivtransport i fylkeskommunal regi", TØI-rapport 1197/2012.
- Bekken, J-T., F. Longva, N. Fearnley, E. Frøysadal og O. Osland (2006). "Kjøps- og kontraktsformer i lokal rutebiltransport", TØI-rapport 819/2006.
- Brechan, I. og L. Vågane (2012a). "Reisevaneundersøkelse for Region sør 2009", TØI-rapport 1211/2012.
- Brechan, I. og L. Vågane (2012b). "Reisevaneundersøkelse for Grenlandsbyen 2009", TØI-rapport 1212/2012
- Engebretsen, Ø. og P. Christiansen (2011). "Bystruktur og transport, en studie av personreiser i byer og tettsteder", TØI-rapport 1178/2011.
- Engebretsen, Ø., L. Vågane, I. Brechan og A. Gjerdåker (2012). "Langpendling innenfor intercitytriangelet", TØI-rapport1201/2012.
- Finsrud, H.D. og J. Hildrum (2006). "Evaluering av regionsforsøket i Buskerud, Telemark og Vestfold", Arbeidsforskningsinstituttet rapport 4/2006.
- Hanssen, G.S. og J.E. Klausen (2006). "Fylkeskommunal oppgavedifferensiering – rapport fra innledende undersøkelser". NIBR-rapport 2006:4.
- Loftsgarden, T., G. Nielsen, J.U.Hanssen, A.H.Hoff (2011). "Kollektivplan for Telemark", TØI-rapport 1146/2011.
- Longva, F., O. Osland, J.I. Lian, C.H. Sørensen, D. van de Velde (2005). "Målrettet bruk av konkurranseutsetting av persontransporttjenester innen lokal kollektivtransport, jernbane og luftfart. Synteserapport", TØI-rapport 787/2005.
- Norem, O. (2009): "Om problemstillinger ved vurdering av resultater med Vestviken kollektivtrafikk AS", Norem AS.
- Olsen, S.J. og K.S. Eriksen (2010). "Fristilling av offentlige etater – styring og målkonflikter under nye vilkår", TØI-rapport 1060/2010.
- Osland, O., F.Longva og M.D. Leiren (2008). "Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker", TØI-rapport 990/2008.
- Statskonsult (2001). "Balansert målstyring i offentlig sektor", Rapport 2001:23.
- Telemark fylkeskommune (2011a). *Mål- og budsjettvedtak 2011-2014*. Fylkestingets vedtak.
- Telemark fylkeskommune (2011b). *Årsrapport 2011*. Fylkesrådmannen.
- Telemark fylkeskommune (2010). *Kollektivplan for Telemark*. Fylkestingets vedtak 28.4.2010.
- Tranøy, B.S., B. Jordfald og E. Løken (2007). "Krevende eierskap – statlig eierskap mellom finansiell styring og industrielle ambisjoner", Fafo-rapport 2007:20.
- VKT (2011). *Årsrapport 2011*. Vestviken Kollektivtrafikk

Vestfold kommunerevisjon (2007). *Eierskapskontroll. Vestviken kollektivtrafikk AS*. Rapport.

Vista Analyse AS (2009): *Stamlinjer Telemark*. Rapport.

## **6.1 Avisartikler**

Johannessen, B. (2009, april 22). "Vil ha dagens busskontrakt", *Telemarksavisa* [online]. – Tilgjengelig 5.9.2012 via: <http://www.ta.no/nyheter/article4280190.ece>

Aakermann, M. og M.S.Schau (2006, desember 12). "Vestfold trekker seg fra BTV", *NRK* [online]. – Tilgjengelig 5.9.2012 via: <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostafjells/vestfold/1.1478447>

# Vedlegg I: Oversikt over informanter

## Telemark fylkeskommune

- Bjørg Hilde Herfindal (Samferdselssjef)
- Marte Bakken Resell
- Eirik Bergerud

## Hovedutvalg for Samferdsel

- Sigbjørn Molvik (leder, SV)
- Linda Holien (AP)
- Johan Tønnes Løchstøer (Venstre)

## Vestviken Kollektivtrafikk AS

- Erik Gundersen (Adm. dir.)
- Wenche Fougner (Driftsleder)
- Tore Felland (Driftskonsulent)
- Anders Aasbø

## Kommuner

Skien: Olav Backe-Hansen (Virksomhetsleder Plan og Forvaltning),  
Alexander Markset Olsen (Plan og Forvaltning)

Porsgrunn: Einar Barosen (Byutvikling Grenland), Tom Eikeng  
(Kommunalteknikk)

Kragerø: Ole Magnus Stensrud (Rådmann), Per Krogsrud (Næringsjef)

Bø: Erling Rønnekleiv (Regionrådssekretær)

Kjell Gunnar Heggenes (Regionrådsleder Vest- Telemarksrådet)

## Operatører

Nettbuss Sør: John Isaksen (Regionssjef)

Tinn Billag: Anfinn Maurud (Daglig leder)

Telemark Bilruter: Svein Olav Straand (Disponent)

# Vedlegg II: Intervjuguider

## Intervjuguide - fylkespolitikere

- Kan dere si noe om bakgrunnen for initiativet til denne evalueringen?
- Var dere involverte da VKT ble opprettet? Har i tilfelle ordningen blitt slik dere så for dere?

### Avtaleverket i praksis

- Hva vil dere trekke frem som den største utfordringen for kollektivtrafikken i Telemark?
- Var dere involverte i utformingen av avtaleverket mellom fylkeskommunen og VKT? Har dere noen synspunkter på det?
- Har dere inntrykk av at kollektivtransporten drives på en kostnadseffektiv måte?
- Mener dere VKT ivaretar fylkets politiske målsetninger for kollektivtrafikken? Blir målet om å levere et kostnadseffektivt transporttilbud til fylkets innbyggere oppfylt?
- Hva er bakgrunnen for at VKT ikke fikk ruteansvar i Telemark?
- Hvilke muligheter har politikerne til å legge føringer på rutetilbud og produksjon? Opplever dere å ha tilfredsstillende kontroll over dette?
- Blir politisk styring av kollektivtrafikken vanskeligjort når ruteansvaret ligger hos operatørene og ikke hos VKT?

### Kommunikasjonsflyt

- Hvilke rutiner for kommunikasjon finnes det når dere legger politiske føringer i kollektivtrafikken?
- Har dere regelmessige møter med fylkeskommunen, VKT eller operatørene og hvor mye kontakt foregår via mail og telefon? Hvordan håndteres eventuelle uenigheter?
- Oppfattes rollefordelingen mellom VKT og fylkeskommunen som klar i spørsmål som berører politikerne?
- Henvender dere dere direkte til fylkeskommunens ansatte eller til VKT, når dere trenger faglig eller annen bistand?



### Samarbeidet

- Hvor ofte deltar FK og VKT i hovedutvalgsmøter og fylkestingsmøter? I hvilken grad blir saker drøftet uformelt, blir det stilt spørsmål osv?
- Har dere inntrykk av hvordan ulike interesser veies i kollektivsamarbeidet? Har det hendt at operatører tar direkte kontakt med politikerne og motsatt?
- Var det et formål ved opprettelsen av VKT at samarbeidet mellom Telemark og Vestfold skulle bli tettere og bedre koordinert? Opplever dere i så fall at dette har skjedd?
- Hvordan bidrar dagens ordning til å koordinere det interne samarbeidet med fylkets kommuner?
- Er det noe som er mer utfordrende, prioritert eller har høyere fokus i samarbeidet med kommuner på den ene siden og andre fylkeskommuner på den andre siden?

### **Intervjuguide - Telemark FK**

- Kan dere si noe om bakgrunnen for initiativet til denne evalueringen?

### Avtaleverket i praksis

- Hvordan opplever dere dagens avtaleverk? Er det mangelfullt eller uklart? Blir det evaluert årlig?
- Hvordan følges avvikshåndtering og rapportering opp?
- I hvilken grad mener dere at VKT oppfyller målet om å levere et kostnadseffektivt transporttilbud til fylkets innbyggere?
- Synes dere at ansvarsdelingen som er oppgitt i rammeavtalen er hensiktsmessig?
- Har dere inntrykk av at kollektivtransporten drives på en kostnadseffektiv måte?
- Er det utfordringer knyttet til at Telemark har aksjeselskap som administrasjonsenhet i kombinasjon med nettokontrakt?
- Hvilke muligheter har Telemark til å legge føringer på rutetilbud og produksjon? Opplever dere å ha tilfredsstillende kontroll over dette?

### Samarbeidet

- Kan du si noe om omfanget av prosjektarbeid mellom dere og VKT? Hvordan fungerer samarbeidet?
- Er kompetansen hensiktsmessig fordelt mellom FK og VKT?
- Hvem er initiativtaker og drivende aktør i samarbeidet?
- Hvilke roller har de ulike aktørene i samarbeidet (VKT, FK, K, operatører), og hvordan veies ulike interesser?
- Var det et formål ved opprettelsen av VKT at samarbeidet mellom Telemark og Vestfold skulle bli tettere og bedre koordinert? Opplever dere i så fall at dette har skjedd?
- Hvordan bidrar dagens ordning til å koordinere det interne samarbeidet med fylkets kommuner?

- Er det noe som er mer utfordrende, prioritert eller har høyere fokus i samarbeidet med kommuner på den ene siden og andre fylkeskommuner på den andre siden?

### **Kommunikasjonsflyt**

- Finnes det rutiner for kommunikasjonen mellom fylkeskommunen og VKT?
- Har dere regelmessige møter og hvor mye kontakt foregår via mail og telefon? Hvordan håndteres eventuelle uenigheter?
- Opplever dere at det er nok kapasitet hos VKT dersom dere trenger å løse et problem?
- Hva slags rutiner finnes det for samarbeid og kontakt med øvrige aktører som kommuner, statlige etater?
- Er rollefordelingen mellom VKT og fylkeskommunen klare i kommunikasjon med eksterne aktører?
- Opplever du at politikerne/kommuner henvender seg direkte til fylkeskommunens ansatte eller til VKT?

## **Intervjuguide - VKT**

### **Avtaleverket i praksis**

- Hvordan mener dere dagens avtaleverk fungerer?
- Hvordan følges avtalene opp?
- Synes dere at målsetningene formulert av Telemark FK er klare og gjennomførbare?
- I hvilken grad mener dere at dere oppfyller målet om å levere et kostnadseffektivt transporttilbud til fylkets innbyggere?
- Klarer dere å levere de tjenestene som blir etterspurt?
- Blir det bevilget nok midler til at dere klarer å gjennomføre de oppgavene som blir etterspurt?
- Synes dere fylkeskommunen er ryddig å forholde seg til mht avtaleverket?
- Følges ansvarsdelingen som oppgitt i rammeavtalen, eller glir rollene inn i hverandre?
- Hvordan håndteres avvik fra avtaleverket?
- Opplever dere avtaleverket som mangelfullt eller uklart?

### **Kommunikasjonsflyt**

- Hvordan vil du beskrive forholdet mellom dere og Telemark fylkeskommune?
- Hva er den mest brukte kommunikasjonsformen?
- Hvilke rutiner finnes for utveksling av informasjon?
- Hvordan håndteres eventuelle uenigheter?

- Opplever du at politikerne henvender seg direkte til dere eller til fylkeskommunen?

### Samarbeidet

- Hvordan vil du beskrive samarbeidsklimaet?
- Er kompetansen likt fordelt mellom FK og VKT?
- Hvem er initiativtaker og drivende aktør i samarbeidet?
- Hvilke roller har de ulike aktørene i samarbeidet (VKT, FK, K, operatører)?
- Hvordan veies ulike interesser i samarbeidet?
- Hvordan opplever dere det politiske samarbeidet mellom Telemark og Vestfold?
- Skaper det utfordringer at VKT er et administrasjonsselskap både for Vestfold og Telemark?
- Vil dere si at det å organisere kollektivtrafikken i samme selskap gir stor nytte?

## **Intervjuguide – kommuner – operatører**

### Generelt

- Hvilken rolle har dere i kollektivarbeidet i Telemark?
- Kjenner dere til avtaleverket mellom fylkeskommunen og Vestviken kollektivtrafikk?
- Har du noen formening eller erfaringer om hvordan det fungerer?
- I hvilken grad samarbeider dere med fylkeskommunen om å oppnå målet om en bedre kollektivtransport?
- Synes dere at målsetningene formulert av Telemark FK er hensiktsmessige og har riktig ambisjonsnivå?
- Er det enighet om disse målene mellom kommunene og fylkeskommunen, og i hvilken grad prioriterer kommunen dette?
- Opplever dere rollefordelingen mellom fylkeskommunen og VKT som ryddig å forholde seg til?
- Hvor langt har dere vært villige til å gå mht å innføre kollektivfremmende/bilbegrensende tiltak som en restriktiv parkeringspolitikk?
- På hvilken måte bidrar dere med skoleskyss i fylkeskommunen?
- Finnes det noen måter å effektivisere skoleskyssen på?

### Kommunikasjonsflyt

- Hvordan vil du beskrive forholdet mellom dere og Telemark fylkeskommune?
- Hva er den mest brukte kommunikasjonsformen?
- Hvilke rutiner finnes for utveksling av informasjon?
- Hvordan håndteres eventuelle uenigheter?

- Hva slags kompetanse sitter hhv FK og VKT med? Hvordan fungerer kompetansedelingen?
- Hvor henvender du deg dersom du skal ta opp spørsmål som gjelder kollektivtrafikk (VKT eller fylkeskommunen)?

### **Samarbeidet**

- Hvordan foregår samarbeidet om kollektivtrafikk i fylket?
- Deltar Kragerø i Grenlandssamarbeidet? Bør kommunen delta i større grad? Hvilke konsekvenser får det at dere ikke deltar?
- Hvor ofte deltar dere i møter og hvem møter dere?
- Hvem er initiativtaker og drivende aktør i samarbeidet?
- Hvordan veies ulike interesser i samarbeidet?
- Hvordan opplever dere det politiske samarbeidet mellom Telemark og Vestfold?
- Skaper det utfordringer at VKT er et administrasjonsselskap både for Vestfold og Telemark?
- Vil dere si at det å organisere kollektivtrafikken i samme selskap gir stor nytte?

## Vedlegg III: Datainnsamling Benchmarking

tabell 1:

Kontaktperson	
telefon	
e-post	

Tabell 2

Fylkeskommune	Antall årsverk avsatt til planlegging og kjøp av kolltrans i fylket					Ressurser er benyttet til kjøp av eksterne konsulent-tjenester det siste året
	Overordnet samferdselsplanlegging	Planlegging av ruter, takster etc	Kjøp, kontrakter og forhandlinger	Skoleskyss	Annet	Totalt

Tabell 3

Kjøpsorgan	Antall årsverk i kjøpsorgan				Ansatte i kjøpsorgan	Driftsbudsjett kjøpsorgan (dvs ikke trafikken, men bare adm selskapet).
	Planlegging av ruter, takster etc	Kjøp, kontrakter og forhandlinger	Skoleskyss	Annet		

Ressurser er benyttet til kjøp av eksterne konsulent-tjenester det siste året
Totalt

Driftsbudsjett kjøpsorgan (dvs ikke trafikken, men bare adm selskapet).



## Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside [www.toi.no](http://www.toi.no).

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se [www.ciens.no](http://www.ciens.no)). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

### Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt  
Gautstadalléen 21  
NO-0349 Oslo

22 57 38 00  
[toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)  
[www.toi.no](http://www.toi.no)